

# Proposta de uma matriz de indicadores para as ações de gestão de informação da SENASP

Proposta de uma matriz de indicadores para as ações de gestão de informação da SENASP

Marcelle Gomes Figueira

## Marcelle Gomes Figueira

*Professora assistente e coordenadora do curso de graduação tecnológica em Segurança e Ordem Pública da Universidade Católica de Brasília - UCB. Doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional na Universidade de Brasília - UnB. Mestre em Engenharia Cartográfica pelo Instituto Militar de Engenharia - IME. Bacharel em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.*

 marcellegf@gmail.com

### Resumo

*O presente trabalho propõe uma matriz de indicadores para a avaliação das ações de gestão da informação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, a partir dos resultados da Pesquisa Nacional de Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública, realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Tal pesquisa teve como objetivo diagnosticar os processos de produção, sistematização e análise das informações nas instituições de segurança pública, uma vez que o conhecimento destas estruturas se mostra fundamental, pois o monitoramento e avaliação das políticas públicas precisam de fontes de dados adequadas. Assim a criação e consolidação de sistemas de estatísticas confiáveis e transparentes, deve ser o primeiro passo da política pública.*

### Palavras-Chave

*Segurança pública. Estatísticas criminais. Gestão da informação.*

## INTRODUÇÃO

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

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

esta instituição, alusivos às ocorrências criminosas que estão previstas no Código Penal, na Lei de Contravenções Penais e legislações penais existentes.

Isso quer dizer que falar em produção de informação em segurança pública ou mesmo em construção de indicadores baseados em tais informações implica falar das condições de produção de tais informações na ponta, como estas são processadas, analisadas, compiladas e, finalmente, como e o quanto subsidiam a tomada de decisão de cada gestor ou policial de ponta.

Ao lado da existência de duas polícias que pouco dialogam, da diversidade de nomenclaturas e sintaxes dos registros e dos conflitos de competências que muitas vezes caracterizam a relação entre as instituições, no cenário nacional, observa-se um universo profundamente heterogêneo em termos de capacidade financeira dos estados em termos de investimentos em infraestrutura, tecnologia e qualificação técnica dos seus quadros.

Este cenário da precariedade da produção de informações já havia sido identificado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) desde 2003, na construção de proposta de arquitetura do Sistema Único de Segurança Pública (Susp)<sup>1</sup>, que estabeleceu como um dos eixos estratégicos de governo a Gestão da Informação.

Sendo a informação matéria-prima do desempenho eficiente das agências de segurança pública, o grupo de gestão da informação se dedica ao aprimoramento da situação atual de desorganização e incomunicabilidade entre os diversos órgãos produtores de estatísticas na área de justiça criminal.

A imprecisão e falta de padronização dos dados disponíveis combinadas à ausência de articulação entre suas unidades produtoras convergem para um quadro de ineficiência que atende insatisfatoriamente às demandas por segurança da população. Em geral, a montagem de sistemas estatísticos se dá conforme as necessidades imediatas de cada órgão gestor. Isto contribui para a proliferação de estatísticas que dificilmente, ou sob risco de forte imprecisão, poderão ser utilizadas para outros fins que não aqueles que motivaram sua produção. Ou seja, estatísticas que, padecendo do mal da falta de padronização, permanecem confinadas a um uso muito restrito, sendo dificilmente incorporáveis a mapas mais amplos. (BEATO, 2004, p. 24).

Foi considerando este cenário que a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, órgão responsável pela elaboração da política nacional de segurança pública, realizou, em 2012<sup>2</sup>, uma pesquisa nacional nas três instituições estaduais responsáveis pela produção e/ou gestão das estatísticas estaduais de segurança pública: Secretarias de Estado de Segurança, Polícias Cíveis e Polícias Militares. Tal pesquisa teve como objetivo diagnosticar os processos de produção, sistematização e análise das informações nas instituições de segurança pública.

O objetivo principal deste trabalho é propor uma matriz de indicadores para avaliação

das ações de gestão da informação da Senasp, a partir da análise dos resultados da pesquisa de Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Produção e Análise de Dados em Segurança Pública. A análise visa identificar quais são os problemas relacionados à produção e gestão da informação em segurança pública, seus limites e potencialidades na produção de indicadores, respondendo às seguintes perguntas:

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

## O PLANEJAMENTO PÚBLICO E O USO DE INDICADORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Qualquer discussão que se pretenda fazer acerca do uso (ou não) de indicadores no planejamento nas políticas públicas está subordinada a um debate sobre o planejamento público propriamente dito. Este, reconhecidamente necessário, nem sempre foi adotado como ferramenta de trabalho no desenvolvimento das políticas públicas, fazendo com que a tomada de decisão – sobretudo na agenda social – fosse pautada mais pelas circunstâncias do que por seus aspectos técnicos ou por problemas identificados num diagnóstico. Durante muitos anos, a resposta dada a uma questão a ser

resolvida nem sempre esteve subordinada à natureza do problema identificado, gerando, via de regra, desperdício de recursos e ineficácia da gestão. Assim, reconhece-se que um governo deve dispor, além de um projeto político claro e de meios de governabilidade, de capacidade técnica de planejamento e gestão para atingir o sucesso desejado (JANUZZI, 2001).

Vários são os modelos descritivos do chamado ciclo de políticas públicas. Tradicionalmente ele é composto por quatro etapas: (1) elaboração do diagnóstico; (2) formulação de programas; (3) implementação e execução; e (4) avaliação. Alguns autores, como Frey (2000), consideram duas etapas anteriores às descritas anteriormente, que podem ser chamadas de (1) percepção e definição de problemas e (2) *agenda-setting*.

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

(1) *percepção e definição de problemas* é a construção da pauta política. “Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública” (FREY, 2000, p. 227);

(2) *agenda setting* é a etapa que envolve a decisão política na qual “se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação”. (FREY, 2000:227). Nesta etapa são avaliados os custos e benefícios, em termos políticos, da adoção de determinada agenda;

(3) *elaboração do diagnóstico* envolve a identi-

ficação da realidade sobre a qual se quer intervir. Diferentemente das duas etapas mencionadas anteriormente, em que o caráter político é predominante e praticamente o único, a elaboração do diagnóstico envolve habilidades técnicas e metodológicas. Nesta etapa é necessário apreender as diversas nuances da realidade, como na construção de um retrato, pois as etapas seguintes serão baseadas neste diagnóstico;

(4) *formulação de programas* compreende a definição de objetivos do programa, de questões prioritárias a serem enfrentadas, do público-alvo das ações, dos atores que estarão envolvidos e dos recursos a serem utilizados. A definição dos objetivos a serem atingidos deve ser a mais precisa e realista possível, pois guiará todas as demais atividades;

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

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

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

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

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

[...]

Tal como as fotografias, os indicadores procuram retratar um aspecto da realidade. Fotos reduzem a tridimensionalidade da realidade para o plano bidimensional do papel fotográfico. Pode ser preto e branco ou colorida, com maior nitidez, luminosidade ou contraste dependendo da resolução da máquina fotográfica e da destreza do fotógrafo em escolher o momento e contexto adequados para o que ele quer destacar. A imagem captada no indicador é também uma redução da realidade,

isto é, uma representação simplificada de um aspecto da mesma, tão melhor quanto mais específico for o aspecto de interesse e quanto mais confiáveis e precisas as informações usadas para o cálculo do indicador (JANUZZI, 2011, p. 18-19).

Um indicador é uma medida que pode auxiliar tanto o pesquisador como o gestor de políticas públicas a avaliar a efetividade da sua ação, seja no que diz respeito à materialização desta ação no prazo previsto (monitoramento) seja no que se refere ao alcance dos objetivos propostos (avaliação). O indicador é uma medida que operacionaliza um determinado conceito abstrato. A partir desse conceito, que pode ser uma temática social de interesse do ponto de vista das Ciências Sociais ou das Políticas Públicas, é possível chegar a definições ou dimensões operacionalizáveis. Finalmente, com base nessas definições, buscam-se as estatísticas ou registros administrativos para a construção de indicadores, índices ou congêneres (JANUZZI; ARRUDA, 2004).

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

A adoção de um indicador não é uma tarefa trivial, tampouco simples. Seu uso está subordinado à disponibilidade das fontes de dados que auxiliarão na sua construção. Januzzi (2001) aponta o fato de que problemas no levantamento ou registro dos dados podem levar à adoção de indicadores com baixa confiabilidade ou com problemas de comparabilidade. Este será, como será explicitado a seguir, um dos aspectos presentes no campo da segurança pública brasileira. Como exemplo, o Brasil possui 54 polícias<sup>3</sup> e cada uma possui um critério diferente de classificação das suas ocorrências e de produção das suas estatísticas criminais. A despeito dos esforços da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, em padronizar os dados, ainda há muitos obstáculos para compatibilizar e equalizar as categorias e as unidades de medida utilizadas (LIMA, 2008).

Para ser escolhido e utilizado, o indicador deve, segundo Januzzi (2009), possuir algumas propriedades e critérios. O autor destaca três: (1) ter relevância para a agenda político-social; (2) ter validade (ou seja, o grau de proximidade entre o conceito e a medida); (3) ter confiabilidade. Além dos atributos mencionados, há ainda outras propriedades a serem consideradas que podem auxiliar a identificar a pertinência e determinar o uso do indicador. São elas: cobertura populacional; sensibilidade às ações previstas; especificidade ao programa; transparência metodológica na sua construção; comunicabilidade ao público; factibilidade operacional para sua obtenção; periodicidade na sua atualização; possibilidade de desagregação populacional e territorial e comparabilidade da série histórica.

Os indicadores são expressões numéricas de fenômenos quantificáveis e, assim, são sinalizadores: indicam, mas não são a própria realidade. Assim, baseiam-se na identificação de uma variável considerada capaz de expressar um fenômeno de interesse.

O estabelecimento de indicadores que possam subsidiar as diferentes fases do ciclo de gestão das políticas públicas é um dos principais desafios, presente em todas as ações e programas de governo, sobretudo nas políticas sociais. No campo das políticas públicas de segurança este quadro não é diferente. A partir da análise do banco de dados do *Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Produção e Análise de Dados em Segurança Pública* é possível propor uma matriz de indicadores que podem ser utilizados no campo das políticas públicas de segurança que vão além dos indicadores de resultado comumente adotados. Não se trata de uma tarefa fácil: ainda nos dias atuais o uso da informação nem sempre é requisito para a realização dos planejamentos nesta área, assim como a valorização da informação propriamente dita. Se é correto afirmar que a adoção de um ou outro indicador está constringido pela qualidade, validade e confiabilidade das fontes de dados, nota-se que no campo da segurança são eles – os dados – que carecem de melhor qualificação.

### **A PESQUISA: ALGUNS RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO DOS SISTEMAS ESTADUAIS DE PRODUÇÃO E ANÁLISE DE DADOS EM SEGURANÇA PÚBLICA**

A produção de informações em segurança pública não é de responsabilidade de uma instituição apenas e, assim, possui diferentes fontes de dados e informação.

A Constituição, ao estabelecer as competências relativas à segurança pública, como o exercício da atividade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, atribui responsabilidade às seguintes instituições: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militares.

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

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

Os dados da Polícia Militar, responsável pelo patrulhamento ostensivo, fornecem informações sobre a dinâmica geral dos conflitos e eventos de desordens. Nem todas as ocorrências atendidas pela Polícia Militar se desdobram em registros criminais, pois não se

configuram como crimes. Fazem parte do que diz respeito à ordem urbana.

Os dados da Polícia Civil, por sua vez, dizem respeito aos delitos que terão um encaminhamento no sistema judiciário, e que podem vir a ser investigados ou não. São os eventos criminais, que estão tipificados no código penal, os registros criminais ou boletins de ocorrência, que serão transformados em inquéritos, documentos jurídicos a serem encaminhados para o Ministério Público. Este órgão, por sua vez, após a análise dos inquéritos, encaminha-os ou não a um juiz, que pode ou não aceitar a denúncia.

Compreendidas as distinções da natureza dos eventos, torna-se ainda necessário considerar as diferentes formas pelas quais ocorre a produção da informação, pois nessa etapa reside parte da razão pela qual a produção de indicadores em segurança pública no Brasil é um desafio a ser superado.

Conforme mencionado, as polícias estaduais são organizadas pelos governos estaduais, assim, há no Brasil duas polícias (uma civil e outra militar) em cada um dos 26 estados e no Distrito Federal, e cada uma destas 54 instituições organiza seus bancos de dados de forma individualizada, além de estabelecer critérios de classificação distintos para os eventos registrados, frustrando qualquer expectativa de comparabilidade e de verificação dos critérios de conformidade para a sua efetiva utilização.

A tarefa de conhecer as formas de organização e produção destes dados nunca foi fácil, pois a cultura predominante nas instituições de segurança pública no Brasil sempre foi a do “se-

cretismo” dos dados e de pouca transparência nas suas práticas em geral, ainda que este quadro venha se alterando lentamente nas últimas décadas, a partir de novas formas de gestão e de governos mais democráticos (LIMA, 2005).

A Secretaria Nacional de Segurança Pública, ciente da necessidade de conhecer como as instituições estaduais de segurança pública organizam os seus dados, pesquisou os principais setores responsáveis pela produção de estatísticas nas secretarias estaduais de segurança pública/defesa civil e polícias militares e civis. Participaram da pesquisa 27 secretarias; 22 polícias militares (PM) e 25 polícias civis (PC).

As secretarias de segurança, ainda que não sejam produtoras de dados, ou seja, não constituam fontes primárias de informação, foram incluídas na pesquisa, por serem os órgãos estaduais de coordenação e planejamento da política estadual de segurança. Elas possuem acesso aos dados coletados por ambas as instituições e em alguns estados organizam estes dados, ainda que sejam coletados pelas polícias.

A execução da pesquisa ficou a cargo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organização da sociedade civil composta por pesquisadores, operadores e gestores da segurança pública, que visa promover o diálogo entre estes diferentes atores e realiza atividades de cooperação técnica, sobretudo nas áreas relativas a estatísticas criminais, indicadores e aprimoramento da gestão. A primeira etapa da pesquisa contou com a elaboração de um questionário (em formato *web*), estruturado em oito seções, que buscou levantar informações sobre estrutura organizacional dos

setores, recursos humanos, infraestrutura, atividades, fluxo de registro dos dados, integração com os demais órgãos do sistema de segurança pública, entre outras informações.

A partir da análise dos resultados da pesquisa, é possível identificar o estado da arte da produção de informações pelas instituições de segurança e propor uma matriz de indicadores acerca da gestão da informação em seus diferentes âmbitos, a partir dos seguintes aspectos: valorização institucional, qualidade dos dados, articulação entre as instituições de segurança pública e processo de transparência e publicidade dos dados.

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

## INFORMAÇÕES ACERCA DA VALORIZAÇÃO INSTITUCIONAL

O primeiro aspecto a ser analisado refere-se ao valor institucional conferido à informação, o que foi aferido a partir do grau de institucionalidade dos setores responsáveis pela produção da informação e das condições institucionais da produção de informações.

As questões que orientaram a apreensão do valor institucional da informação foram: a) se a existência do setor está prevista na estrutura organizacional da instituição à qual ele está vinculado; b) se as atribuições e competências do setor estão descritas em alguma portaria, boletim, decreto, regimento ou outro documento institucional; c) quais são as atividades desenvolvidas pelo setor; d) quais são as maiores dificuldades na produção de análises estatísticas e relatórios.

Tabela 1 - A existência deste setor está prevista na estrutura organizacional da instituição à qual ele está vinculado?

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

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

### *Existência do setor responsável pela produção de informações prevista na estrutura organizacional da instituição à qual ele está vinculado*

A presença do setor de produção da informação no organograma formal da instituição foi observado em 75% dos casos, conforme indica a Tabela 1. As variações observadas entre a Secretaria de Segurança (62%), Polícia Militar (76%) e Polícia Civil (88%) pode ser explicada pelo fato de os registros administrativos da Polícia Civil serem tradicionalmente a principal fonte de dados e informações em segurança pública<sup>4</sup>, uma vez que os registros de ocorrências da polícia civil constituem a *porta de entrada* do sistema de justiça criminal.

### *Atribuições e competências deste setor descritas em portaria, boletim, decreto, regimento ou outro documento institucional*

No que se refere à formalização das atribuições e competências do setor, 55% dos respon-

des afirmaram que as competências estão descritas em boletins internos ou portarias, conforme indicado na Tabela 2.

Uma vez mais se observa maior percentual de respostas afirmativas na Polícia Civil, pelas mesmas razões apresentadas na questão anterior.

### *Atividades desenvolvidas pelo setor*

Os setores pesquisados declararam que entre as principais atividades que desenvolvem destacam-se as análises estatísticas (91%), com as atividades de coleta e sistematização dos dados e aquelas de apoio ao planejamento operacional, ambos em 82% dos casos, conforme descrito na Tabela 3.

Todavia, apesar de 91% declararem realizar análises estatísticas e 82% afirmarem seu uso no planejamento operacional, em apenas 32% das respostas aparece o uso das informações destinado ao planejamento estratégico da instituição. Este dado permite inferir que a in-

**Tabela 2 – As atribuições e competências deste setor estão descritas em alguma portaria, boletim, decreto, regimento ou outro documento institucional?**

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

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

**Tabela 3 – Quais são as atividades desenvolvidas por este setor?**

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

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

formação não se destina às atividades de diagnóstico, monitoramento e avaliação das ações, pois estas são relacionadas ao planejamento estratégico de uma instituição.

### ***Maiores dificuldades na produção de análises estatísticas e relatórios***

Em 82% dos casos foi declarado que o principal obstáculo compreende a qualidade da base de dados, assim como em 62% dos casos os respondentes declararam não haver uma cultura institucional na utilização dos dados para fins de planejamento (Tabela 4).

Estes dados são conflitantes com as respostas obtidas na questão anterior, em que 82% declararam utilizar os dados nos seus planejamentos operacionais, e reforçam a hipótese de que a informação, de fato, não é utilizada para os fins de gestão.

### **INFORMAÇÕES ACERCA DA QUALIDADE DAS FONTES DE DADOS**

Em relação à qualidade das fontes de dados, apresentam-se os resultados acerca das seguintes perguntas: a) sua instituição possui um formulário ou boletim de registro estruturado

**Tabela 4 – Indique as maiores dificuldades na produção de análises estatísticas e relatórios mais detalhados**

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

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

para ocorrências e/ou eventos; b) com relação aos crimes letais intencionais, informe a unidade de registro no sistema de cada uma das categorias listadas.

### ***Existência de formulário ou boletim de registro estruturado para ocorrências ou eventos***

A existência de um instrumento de coleta de dados estruturado é um elemento fundamental na sistematização dos dados, todavia, ainda que na maioria dos casos (79%) exista um instrumento estruturado, em 21% dos casos não há um formulário que auxilie na sistematização da coleta e organização da informação, de acordo com a Tabela 5.

A ausência de um instrumento de coleta estruturado faz com que a temporalidade no uso da informação seja ampliada, pois será

necessário primeiramente investir tempo e recursos na estruturação da informação. Um dos efeitos é a demora para a disponibilização da informação, e assim a expectativa de utilizá-la acaba descartada.

### ***Unidade de registro no sistema de crimes letais intencionais***

A unidade de registro é um aspecto fundamental a ser observado na coleta de informações. A unidade de registro ideal é aquela que permite saber o número de vítimas e as características de cada uma delas, todavia, em 36% das instituições não se registra o número de vítimas em ocorrências de lesão corporal seguida de morte e latrocínio. Isso significa que se numa ocorrência houve cinco vítimas fatais, será contabilizado somente o evento, desconsiderando-se as outras quatro vítimas.

**Tabela 5 – Sua instituição possui um formulário ou boletim de registro estruturado para ocorrências e/ou eventos**

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

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

**Tabela 6 - Com relação aos crimes letais intencionais, informe a unidade de registro no sistema de cada uma das categorias listadas abaixo**

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

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

### INFORMAÇÕES ACERCA DA ARTICULAÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES ENTRE AS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

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

A análise da integração de dados entre as três instituições pesquisadas – polícias civil e militar e secretarias de segurança – indica que o menor nível de integração refere-se à Polícia Civil E À Polícia Militar, 40% dos casos, e o maior índice de integração ocorre entre a Secretaria de Segurança e a Polícia Civil (63% dos casos), conforme indica a Tabela 7.

### PROPOSIÇÃO DE UMA MATRIZ DE INDICADORES PARA AS POLÍTICAS DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA

O esforço de se elaborar indicadores a serem adotados na formulação e execução das políticas de segurança já foi objeto de reflexão de vários autores, com destaque para Cano (2002) e Muniz et al. (2007).

Durante (2007) dedicou-se a descrever o que poderiam ser indicadores de desempenho a serem adotados no campo da segurança pública, dividindo-os em razão dos ângulos que se deseja avaliar: (1) indicadores de eficácia (para verificar se a intervenção de uma política ou programa alcançou as metas estabelecidas ou cumpriu os objetivos predeterminados); (2) indicadores de efetividade (avaliação acerca de como uma organização cumpre a sua missão);

**Tabela 6 – Existe sistema informatizado integrando as informações da sua organização com as seguintes instituições**

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

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

(3) indicadores de eficiência (avaliar o modo como os resultados foram alcançados).

Durante & Borges (2011) propôs indicadores de gestão divididos em diferentes dimensões: (1) situação da segurança (compreende indicadores de resultado, como as taxas de mortes violentas); (2) atividades executadas (focadas nos registros feitos pela polícia); (3) qualidade do atendimento; (4) gestão dos recursos humanos; (5) gestão dos recursos materiais; (6) gestão dos recursos financeiros;

(7) problemas decorrentes da atuação policial (exemplo: taxa de civis mortos pela polícia (auto de resistência) por 100 mil habitantes).

Apesar da existência dos trabalhos mencionados e dos esforços acadêmicos no sentido de diversificar as formas de medir e avaliar as políticas públicas de segurança, os indicadores de resultado continuam sendo os mais recorrentemente utilizados. Isso se deve a numerosos fatores, como: a indisponibilidade das fontes de dados, a confiabilidade duvidosa das fontes de

informação, a forma tradicional de se avaliar a política, restringindo seu sucesso (ou fracasso) apenas à diminuição (ou aumento) dos índices criminais sem se considerar o contexto gerador de tais mudanças ou os mecanismos adotados para atingir este fim, entre outros aspectos.

Como mencionado, a elaboração e a posterior adoção de um indicador estão subordinadas à disponibilidade do dado, à sua validade e à sua confiabilidade. A análise das respostas obtidas no âmbito do diagnóstico realizado pela Senasp permite pensar um conjunto de indicadores para auxiliar e orientar as políticas de produção de dados e gestão da informação, sobretudo aquelas empreendidas pela Senasp, por meio do Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública (Sinesp).

Entendendo que a informação qualificada é uma importante (e indispensável) ferramenta para a concepção, o desenvolvimento e a avaliação de qualquer política pública, e a partir da análise dos resultados do diagnóstico, propõe-se um conjunto de variáveis a serem monitoradas de forma regular pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, de forma a identificar o grau de aderência dos órgãos estaduais às políticas de gestão da informação.

Considerando as recomendações de Jannuzzi (2001) acerca de propriedades e atributos desejáveis para os indicadores, é possível estabelecer requisitos mínimos que devem compor um sistema de informação. Estes requisitos, associados às informações captadas pelo diagnóstico, permitem conceber uma matriz de indicadores organizada em quatro eixos, conforme explicitado a seguir.

### ***Eixo 1- Valorização da informação para o planejamento da política pública***

– corresponde às condições institucionais mínimas para que a obtenção de dados com regularidade seja factível do ponto de vista operacional.

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

### ***Eixo 2 – Qualidade das fontes de dados***

– corresponde aos atributos que visam garantir cobertura de dados, transparência metodológica na obtenção dos dados e possibilidade de desagregação populacional e territorial, com vistas a produzir análises consistentes.

- h. Existência de mecanismos de aferição dos dados
- i. Existência de ferramentas de segurança dos dados
- j. Abrangência e cobertura
- k. Existência de sistema informatizado para registro de ocorrências e procedimentos policiais
- l. Metodologia de registro (manual ou informatizada)
- m. Unidade de medida adotada nas ocorrências de crimes letais intencionais.

**Eixo 3 – Articulação entre as instituições de segurança pública** – corresponde à capacidade de integração institucional, com vistas à efetiva utilização das informações.

- n. Compartilhamento dos bancos de dados entre instituições
- o. Compartilhamento dos diagnósticos e relatórios produzidos
- p. Realização de reuniões integradas para análise dos dados e planejamento das ações.

**Eixo 4 – Transparência** – corresponde à capacidade da instituição de compreender a transparência da informação como um requisito da democracia e controle por parte da sociedade.

- q. Existência de procedimentos que garantam a divulgação periódica das estatísticas

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o que preconiza a literatura de indicadores sociais acerca dos critérios e requisitos das fontes de dados para a produção de indicadores que possam subsidiar as diferentes fases do ciclo de políticas públicas, ainda há um longo caminho a ser trilhado para se atingir a excelência quando se trata das fontes de dados em segurança pública no Brasil. Os resultados dos diagnósticos permitem identificar que a informação tem um lugar pouco privilegiado dentro das instituições produtoras de informação.

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

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

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

A construção de indicadores em segurança pública deve considerar, além das distintas naturezas das fontes de dados (polícias civil e militar), também os diferentes níveis de desenvolvimento tecnológico e as culturas organizacionais, tendo assim um alcance sempre limitado à realidade local.

- 
1. *Para mais informações acerca do que consistia o Susp, sua história e seus objetivos, ver SILVA (2012).*
  2. *Apesar de as informações terem sido coletadas há três anos, os dados continuam válidos, uma vez que a produção de dados se refere a processos estruturais das organizações e culturas organizacionais, em que a perspectiva de mudança demanda reformas institucionais que são processos lentos e demorados.*
  3. *Não estão sendo consideradas as Polícias Federal, Rodoviária Federal e as polícias da Câmara e do Senado, uma vez que as ações da Secretaria Nacional de Segurança Pública não se destinam a elas; assim, a Senasp sistematiza somente informações referentes às polícias estaduais.*
  4. *Para mais informações sobre como se constituíram os sistemas de informações criminais no Brasil, ver Lima (2005).*

## Referências bibliográficas

CANO, Ignacio. **La policía y su evaluación: Propuestas para la construcción de indicadores de Evaluación en el trabajo policial**. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana, 2002. .

BEATO, Claudio. Gestão da Informação. In: LESSA, Renato. **Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Firjan/PNUD, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Produção e Análise de Dados em Segurança Pública. 2012.

DURANTE, Marcelo Ottoni. Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. In: BRASIL. Ministério da Justiça. Gestão da Informação e Estatísticas de Segurança Pública no Brasil. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2007. p. 181-202. (Coleção Segurança com Cidadania, 2).

DURANTE, Marcelo; BORGES, Doriam. Avaliação e desempenho em segurança pública. In: BRASIL. Ministério da Justiça. Indicadores de Desempenho em Segurança Pública. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2011. p.63-86. (Coleção Segurança com Cidadania, 5).

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, 21, p.211-259, 2000.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino; ARRUDA, Marcela Rocha. Sistema de Indicadores para acompanhamento da agenda de Direitos Humanos no Brasil: apontamentos metodológicos. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v. 14, p. 243-247, jun. 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2014.

LIMA, Renato Sergio de. **Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000**. 205 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

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

MUNIZ, J.; CARUSO, H. G. C.; BLANCO, A. C. C. **Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-americanos**. Rio de Janeiro: PUBLIT, 2007, p. 231-280.

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

SILVA, Fabio de Sá. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da Política Nacional de Segurança Pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 412-433, 2012.

# Proposta de uma matriz de indicadores para as ações de gestão de informação da SENASP

Marcelle Gomes Figueira

## Resumen

### Propuesta de una matriz de indicadores para las acciones de gestión de la información de la SENASP

*El presente trabajo propone una matriz de indicadores para la evaluación de las acciones de gestión de la información de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP), a partir de los resultados de la Investigación Nacional de Diagnóstico de los Sistemas Estatales de Seguridad Pública, realizada por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, en colaboración con el Foro Brasileño de Seguridad Pública. Dicha investigación tuvo como objetivo diagnosticar los procesos de producción, sistematización y análisis de las informaciones en las instituciones de la seguridad pública, dado que el conocimiento de estas estructuras se muestra fundamental, pues el monitoreo y evaluación de las políticas públicas necesitan fuentes de datos adecuadas. De este modo, la creación y consolidación de sistemas de estadísticas fiables y transparentes debe ser el primer paso de la política pública.*

**Palabras clave:** Seguridad pública. Estadísticas criminales. Gestión de la información.

## Abstract

### Proposal for a matrix of indicators for SENASP's information management

*This paper proposes a matrix of indicators for evaluating the National Secretariat for Public Safety (SENASP)'s information management, based on the results of the National Survey to Diagnose State Public Safety Systems carried out by the National Secretariat for Public Safety in partnership with the Brazilian Forum for Public Safety. The goal of the survey was to diagnose how public safety institutions produce, systematize and analyze information. It is essential to understand such structures because the monitoring and assessment of public policies requires suitable sources of data. Setting up and consolidating reliable and transparent statistical systems must therefore be the first step in public policy.*

**Keywords:** Public safety. Crime statistics. Information management.

**Data de recebimento:** 29/04/2015

**Data de aprovação:** 03/09/2015

