

Experiência: Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública

Secretaria Nacional de Segurança Pública
Ministério da Justiça

Responsável: Marcelo Ottoni Durante, Coordenador-geral de Pesquisa e Análise da Informação.

Equipe: Andréia de Oliveira Macêdo, Bruni Lima e Silva Falcão, Emerson Soares Batista Rodrigues, Kátia da Silva Lima, Liliane Vieira Morais e Vinícius Augusto de Mattos Lambert Soares.

Endereço: Ministério da Justiça Edifício Sede sala 506 – Bloco T, Esplanada dos Ministérios, Brasília- DF, CEP: 70.064-900
Telefone: (61) 2025 3635
marcelo.durante@mj.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa: Agosto de 2003

RESUMO DA EXPERIÊNCIA

Visando subsidiar o processo de gestão do Sistema Único de Segurança Pública, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) investe esforços, desde 2003, na criação de sistemas nacionais de coleta de dados, na modernização da infraestrutura de TI e na qualificação dos profissionais para a produção desses dados e o desenvolvimento de insumos, a fim de auxiliar na distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Todas essas iniciativas compõem o Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública. Em parceria com profissionais e pesquisadores da área e gestores de outros órgãos públicos, foi estruturada uma nova forma de fazer segurança pública. As ações começaram a ser baseadas em diagnósticos; a distribuição de recursos passou a obedecer um sistema de incentivos calcado em indicadores estatísticos, fundamentais na construção do conhecimento necessário para aprimorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas de segurança. Paralelamente, procurou-se difundir a cultura da transparência e divulgação de estatísticas criminais.

Caracterização da situação anterior

A história do sistema policial brasileiro no século XX foi marcada pela oscilação entre autonomia estadual e controle federal das polícias. Nesse contexto, a gestão das políticas de segurança pública sempre evidenciou uma ausência de mecanismos institucionais de incentivo à cooperação e articulação sistêmica entre os órgãos de segurança pública. Na década de 1990, entretanto, diante do aumento da cobrança da sociedade por uma ação mais ativa na área de segurança pública, o governo federal viu-se forçado a mudar essa postura. Em 1997, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Em junho de 2000, foram anunciadas, pela primeira vez, as diretrizes e propostas de um Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) para o Brasil e instituiu-se o Fundo Nacional de

Segurança Pública (FNSP). Por fim, desde 2003, a Senasp vem investindo esforços na implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

A criação do Susp teve como principal objetivo a institucionalização do sistema de segurança pública no Brasil, segundo os princípios do federalismo. Nesse contexto, o Susp pautaria a construção de padrões ideais de articulação sistêmica entre os órgãos de segurança pública e de conduta tático-operacional dos profissionais de segurança pública; a implantação de um sistema de gestão orientado para o alcance de resultados efetivos; a promoção de ações e políticas de segurança pública, orientadas pelos princípios de cidadania e direitos humanos; e uma descentralização política, visando melhorar a qualidade da prestação do serviço e aumentar o grau de accountability. O fato de a Senasp ter assumido a responsabilidade de gerir o Susp, fez com que ela empreendesse esforços no sentido de deixar de ser apenas um banco de distribuição dos recursos do FNSP e passasse a executar nacionalmente as tarefas concernentes ao ciclo da gestão das ações e políticas de segurança pública.

Com isso, houve a criação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública (SNGCSP), a partir de um diagnóstico do sistema de coleta de dados existente na Senasp. Foram identificados problemas na estrutura de coleta e análise de dados estatísticos, tanto da Senasp quanto dos órgãos de segurança pública. Entre os principais problemas destacam-se: precariedade da arquitetura da base de dados e da infraestrutura de TI; baixa rotinização nas etapas de gestão da coleta e análise de dados estatísticos; subutilização dos dados sistematizados para a produção de subsídios no processo de gestão das políticas de segurança pública; falta de padronização nacional nos sistemas de categorização dos registros, por exemplo: ocorrências criminais; e falta de transparência do conhecimento produzido, tanto para a sociedade quanto para os próprios gestores de segurança pública.

Descrição da iniciativa

A nova perspectiva de ação para a Senasp gerou a necessidade da criação de um Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública, que fosse capaz de produzir o conhecimento necessário para subsidiar a execução de tarefas gerenciais. O primeiro passo, nesse sentido, foi desenvolver um diagnóstico detalhado do sistema de coleta de dados existente na Senasp até 2003, em relação à sua qualidade, consistência interna e rendimento analítico. A partir dos problemas operacionais identificados, a secretaria orientou o projeto, que procurou respeitar a autonomia dos entes federados e as realidades institucionais. Todas as ações visavam institucionalizar o processo de coleta, sistematização, análise, divulgação e intercâmbio de dados; construir uma relação de confiança e credibilidade entre a Senasp e os gestores dos órgãos de segurança pública; e, com isso, enraizar a política de gestão do conhecimento.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

Visando consolidar a profissionalização na gestão das políticas de segurança pública federais, estaduais e municipais, e pautando a execução das ações pela busca científica da solução de problemas – a partir de práticas inovadoras, integradas e participativas –, a criação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública (SNGCSP) observou as seguintes diretrizes: 1) Promover a credibilidade, a integridade e a qualidade das informações oficiais e, com isso, 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,

para viabilizar o monitoramento e a participação responsável dos cidadãos; 3) Servir como instância de integração dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, e desses com outros atores governamentais e não governamentais, inclusive com a sociedade civil, promovendo a gestão do conhecimento (produção, análise e utilização das informações) como condição fundamental para a renovação e modernização continuada dos órgãos de segurança pública; 4) Atuar como instrumento de gestão para planejamento, execução e avaliação de políticas de segurança pública nacionais, regionais e locais, de forma a possibilitar o seu aperfeiçoamento e monitoramento responsável e qualificado por parte dos operadores e dirigentes dos respectivos órgãos; 5) Promover, por meio da difusão da cultura do uso operacional da informação, a melhoria dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade dos órgãos de segurança pública, assim como a sua inovação; e 6) Incorporar outras fontes de informações, além das provenientes das polícias, acrescentando outros produtores de dados fundamentais para compreensão e atuação sobre as dinâmicas sociais da criminalidade, em uma perspectiva de gestão local.

Público-alvo da iniciativa

A informação constitui a principal ferramenta de ação das organizações de segurança pública e, para isso, deve ser sistematizada de maneira a garantir sua qualidade e disponibilidade. A criação do SNGCSP está vinculada necessariamente à integração de diversos atores que produzem e/ou utilizam informações direta ou indiretamente relacionadas à segurança, levando em conta vários níveis de gestão e integração (multissetorial, inter e intragovernamental), os quais estão agregados em três dimensões básicas: planejamento, execução e avaliação.

Assim sendo, são públicos potenciais: secretarias e departamentos do Ministério da Justiça e de outros ministérios (Cidades, Educação, Saúde); secretarias especiais de Direitos Humanos (SEDH), de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e de Políticas para as Mulheres (SPM), da Presidência da República; secretarias estaduais de Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos; polícias e guardas municipais; ouvidorias e corregedorias; universidades, institutos e centros de pesquisa; Poder Judiciário; Ministério Público (MP); sistema penitenciário e sociedade civil.

Concepção e trabalho em equipe

O projeto foi conduzido pela Senasp e elaborado a várias mãos. O planejamento do sistema foi realizado com base nas consultas aos entes federados e instituições envolvidas, nos diagnósticos técnicos e no mapeamento do estágio da produção de informações da área de segurança no país. A parceria com os órgãos de segurança pública levou à criação de uma rede que articula gestores em estatística, comprometidos em alcançar resultados efetivos.

A estruturação do sistema contou, ainda, com o levantamento das experiências internacionais (Estados Unidos, Colômbia, Canadá etc.) e com as recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU), publicadas, em 2002, no Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics. Tendo a busca do consenso como premissa de relacionamento com os entes federados, a Senasp operou de modo a incorporar e compatibilizar as recomendações convergentes e divergentes por esses elaboradas. Para isso, organizou diversos encontros temáticos envolvendo os gestores de segurança, os especialistas e a equipe da Senasp.

A incorporação do conhecimento prático desses atores que tornou possível construir um sistema de gerenciamento de informações factível, de baixo custo e adaptado à heterogeneidade dos estados.

Ações e etapas da implementação

Sete aspectos foram considerados prioritários na implantação do sistema, como ferramenta de trabalho para a execução do ciclo de gestão das ações de segurança pública, e mereceram tratamento especial por parte da equipe da Senasp: 1) Desenvolver um processo de padronização mínima dos códigos e procedimentos relacionados à constituição do sistema de estatística criminal dos estados; 2) Promover uma política ampla de valorização dos mecanismos de gestão do conhecimento; 3) Gerar um sistema de monitoramento da qualidade dos dados coletados; 4) Ganhar legitimidade frente aos responsáveis pela geração da informação; 5) Garantir neutralidade política; 6) Definir uma política clara de relação com o público interno e externo; e 7) Garantir equilíbrio entre o conteúdo da base e o esforço para geração da informação. A implementação do SNGCSP foi dividida em três conjuntos de atividades, envolvendo: a) implantação e gestão de sistemas nacionais de coleta de informações; b) qualificação das condições de trabalho nos ambientes de produção dos dados, em âmbito nacional, estadual e municipal; e c) produção de conhecimento e subsídios técnicos para aperfeiçoar a gestão do Susp, no contexto da Senasp e dos demais órgãos de segurança pública.

Entre os sistemas nacionais de coleta de informações até então implantados, destaca-se o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), que prevê a criação de seis módulos que se inter-relacionam dentro de uma perspectiva de gestão. Enquanto o módulo Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública visa coletar o que os órgãos fazem (ocorrências registradas, inquéritos abertos e concluídos, ações de prevenção, carros recuperados etc.), o módulo Perfil das Organizações de Segurança Pública procura sistematizar os recursos utilizados para executar essas ações, quais sejam: efetivo, armas, viaturas, equipamentos de proteção, recursos financeiros etc.. Já o módulo Fluxo do Sistema de Justiça Criminal busca caracterizar a articulação entre os órgãos na perspectiva de gestão de processo – ocorrências nas polícias militares (PMs), inquéritos nas polícias civis (PCs), denúncias no MP, pessoas condenadas no Judiciário e pessoas presas no sistema prisional.

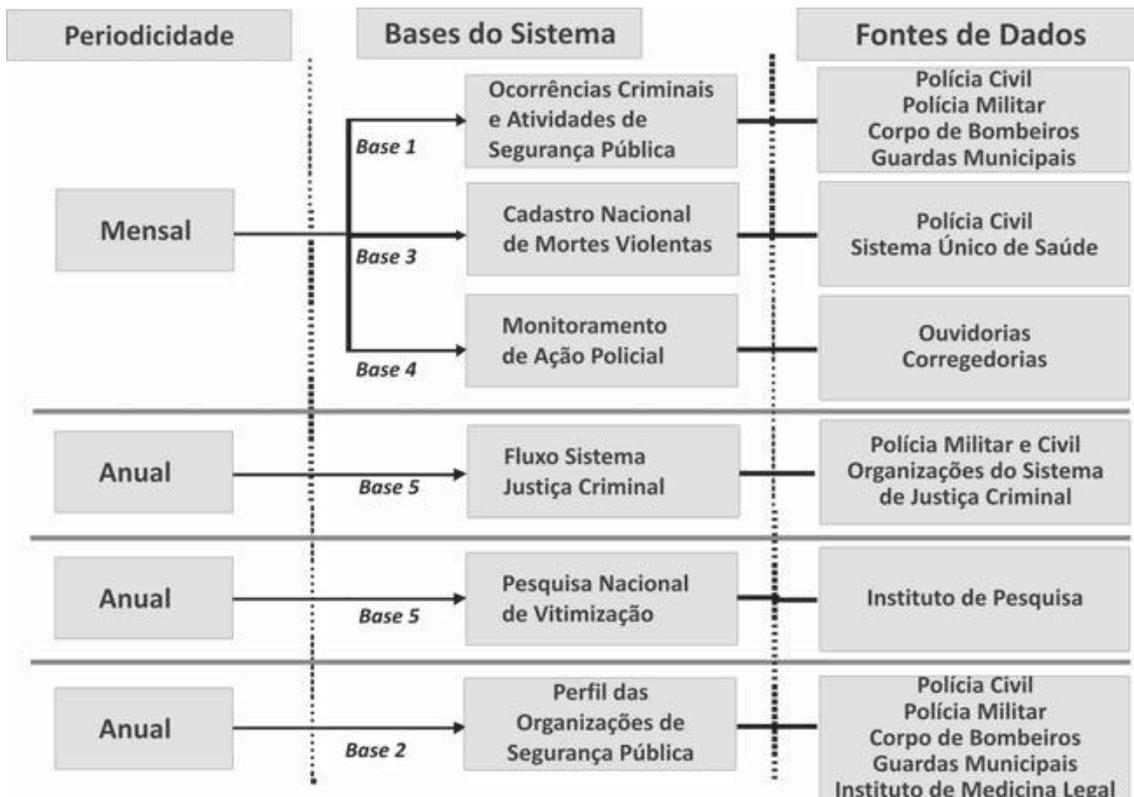


Figura 1: Arquitetura do SINESPJC

O módulo Pesquisa Nacional de Vitimização foi criado diante do alto sub-registro das ocorrências criminais (resultante do descrédito da polícia perante a população brasileira), da necessidade de conhecer de fato a situação da segurança pública no Brasil, e da avaliação da população sobre o atendimento e os resultados produzidos pelas ações dos órgãos de segurança pública.

Por fim, há outros dois módulos que se destacam por serem bastante focalizados. O módulo Monitoramento da Ação Policial, que visa subsidiar o acompanhamento das ações realizadas pelas ouvidorias e corregedorias policiais no controle da conduta tático-operacional; e o Cadastro Nacional de Mortes Violentas, o qual busca construir um banco com dados de vítimas, agressores e locais do crime para aperfeiçoar a ação de prevenção a homicídios. Destaca-se, ainda, o Sistema de Monitoramento da Implantação do Susp, criado com o objetivo de promover monitoramento anual de como as principais ações preconizadas pelo programa do governo federal, em relação à implantação do Susp, vêm sendo executadas pelos órgãos estaduais de segurança.

Nesse contexto, a coleta de dados observa critérios qualitativos a respeito da situação de execução das ações, graduando-as em termos de execução plena, intermediária e não execução. Outro sistema importante é o “Observatório Democrático de Práticas de Prevenção”, disponível na internet e atualmente com uma base de dados que agrega mais de 200 práticas. O cadastro envolve a caracterização minuciosa de todo o processo de execução da prática, do diagnóstico, das dificuldades enfrentadas na execução, dos resultados alcançados, da identificação dos gestores da prática e das formas de contato com essas pessoas.

Em relação à qualificação das condições de trabalho nos ambientes de produção dos dados, houve a criação da equipe nacional de gestores de estatística, que conta, atualmente, com mais de 80 gestores, responsáveis pela coleta dos dados nos órgãos de segurança. Esses profissionais passam por processos de capacitação e, em reuniões anuais, fazem contribuições para o aperfeiçoamento do sistema. Também foram oferecidos cursos de

análise criminal, presenciais e a distancia, para qualificar o conjunto de profissionais que atua na área de produção e de análise de dados nos órgãos nacionais, estaduais e municipais de segurança pública. Por fim, o aperfeiçoamento da estrutura de TI é promovido por meio do repasse, via convênio, de recursos do FNSP para os estados e municípios. Recentemente, iniciou-se o projeto de construção de um Sistema Nacional de Registro de Ocorrências, para ser oferecido gratuitamente a todos os órgãos de segurança pública.

Quanto à produção de conhecimento e subsídios técnicos para aperfeiçoar a gestão do Susp, há dois conjuntos específicos de ações. Um deles aborda a institucionalização de um sistema de distribuição de recursos financeiros para os órgãos de segurança pública, pautado pelos dados e informações coletadas pelo Sistema. Essa forma de repasse ocorre com os recursos do FNSP, desde 2004, e passou a ser utilizada na distribuição dos recursos do Pronasci, em 2009.

O outro conjunto de ações refere-se à elaboração de índices para pautar a doação de equipamentos. Em 2004 e 2005, formatamos um índice para selecionar as delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente e as delegacias de Atendimento à Mulher que deveriam receber um kit de equipamentos, devido à precariedade das condições de trabalho. Em 2008, foram criados índices para pautar a distribuição de bafômetros aos estados e determinar o número de policiais que cada unidade da federação deve ceder para o efetivo da Força Nacional.

Quanto à produção de conhecimento e subsídios técnicos para aperfeiçoar a gestão do Susp, há dois conjuntos específicos de ações. Um deles aborda a institucionalização de um sistema de distribuição de recursos financeiros para os órgãos de segurança pública, pautado pelos dados e informações coletadas pelo Sistema. Essa forma de repasse ocorre com os recursos do FNSP, desde 2004, e passou a ser utilizada na distribuição dos recursos do Pronasci, em 2009.

O outro conjunto de ações refere-se à elaboração de índices para pautar a doação de equipamentos. Em 2004 e 2005, formatamos um índice para selecionar as delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente e as delegacias de Atendimento à Mulher que deveriam receber um kit de equipamentos, devido à precariedade das condições de trabalho. Em 2008, foram criados índices para pautar a distribuição de bafômetros aos estados e determinar o número de policiais que cada unidade da federação deve ceder para o efetivo da Força Nacional.



Figura 2: Componentes do Índice de Distribuição de Recursos do FNSP

Além da produção desses insumos práticos de gestão, as informações coletadas têm sido utilizadas: na elaboração de conhecimento científico, para subsidiar os processos de planejamento e avaliação de resultados das políticas de segurança; na produção de dados, que possam ser divulgados pela mídia e também subsidiar a gestão de órgãos públicos de outras áreas e trabalho da academia.

Recursos utilizados

Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.

Recursos humanos: Mais de 80 profissionais dos órgãos de segurança pública foram designados para a produção das informações, sob indicação dos secretários estaduais de Segurança Pública. A equipe da Senasp, que atua diretamente na gestão do SINESPJC, é relativamente pequena. São 12 profissionais, envolvendo sociólogos, economistas, geógrafos, advogados, cientistas da computação e estagiários de outras áreas.

Recursos financeiros: Os recursos financeiros – da ordem de R\$ 250 mil – foram alocados fundamentalmente no pagamento de consultores para a criação de ferramentas computacionais que efetivassem a coleta e a divulgação de informações e das metodologias de padronização dos processos. Além disso, a melhoria das condições de produção das estatísticas foi colocada entre os requisitos formais para a celebração de convênios com recursos da Ação Gestão do Conhecimento.

Recursos materiais e tecnológicos: Enquanto parte do processo de coleta de informações é realizada via papel, outra é digitada diretamente pelos gestores de estatística, em sistemas disponibilizados via internet. Desde o início das atividades de criação do sistema, os processos de coleta foram empreendidos em parceria com a Rede Infoseg¹ e, por essa

¹ A Rede Infoseg é a Rede de Federal, interligando os órgãos de Segurança Pública, Justiça e de Fiscalização utilizando, para CONSULTA, a internet. Informações acessadas na página eletrônica www.observatoriodeseguranca.org/

razão, não houve necessidade de investir na criação de Datacenter próprio². A Rede Infoseg possui uma superestrutura de Tecnologia da Informação para integrar todos os órgãos estaduais de segurança pública do Brasil. No escritório da equipe da Senasp, há apenas a estrutura para efetuar a análise dos dados.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos da iniciativa?

O funcionamento do sistema em si pressupõe pequena equipe de trabalho.

Ademais, a partir de um esforço contínuo de negociação com os gestores das secretarias estaduais, conseguiu-se promover o uso dos recursos do FNSP – repassados via convênio – para o aperfeiçoamento das estruturas de produção de estatística, tanto na compra de equipamentos quanto na capacitação dos profissionais. A um custo bastante baixo foi possível criar subsídios efetivos para a profissionalização da gestão das ações de segurança pública.

Caracterização da situação atual

O Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública (SNGCSP) hoje é formado por um conjunto de iniciativas que incluem a criação de sistemas para coleta de dados, a qualificação dos profissionais para a produção e concretização desses dados, assim como a modernização da infraestrutura de TI. Além disso, a Senasp apoia o desenvolvimento de insumos para facilitar a distribuição de recursos do FNSP.

Método de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados

O funcionamento do SNGCSP possui três áreas específicas, em que as atividades de monitoramento e avaliação de resultados são empreendidas: o processo da coleta e a qualidade das informações sistematizadas nacionalmente; o uso efetivo dos subsídios produzidos nas ações do Susp; e a efetiva melhora das condições de produção das estatísticas nos órgãos de segurança.

Em relação ao processo da coleta e à qualidade das informações sistematizadas, são desenvolvidos os seguintes instrumentos de controle da qualidade dos dados recebidos e dos resultados alcançados na coleta:

- Para cada módulo dos sistemas implantados, é monitorada a porcentagem de órgãos de segurança pública que encaminham periodicamente as informações solicitadas.
- Para os módulos do SINESPJC, há o monitoramento baseado na identificação de números discrepantes. Baseados nos princípios da curva normal, os valores mais dispersos em relação à média são identificados e solicita-se aos gestores de estatística a verificação

files/Rede%20Infoseg.pdf, em 15/02/2010.

¹ DataCenter é uma modalidade de serviço que oferece recursos de processamento e armazenamento de dados em larga escala. Permite que organizações, de qualquer porte e até mesmo profissionais liberais, possam ter ao seu alcance uma estrutura de grande capacidade e flexibilidade, alta segurança, e igualmente capacitada do ponto de vista de hardware e software para processar e armazenar informações. Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização. Essa rede é uma estrutura de links capilarizada nos 26 Estados da Federação e no Distrito Federal, interligando os órgãos de Segurança Pública, Justiça e de Fiscalização utilizando, para CONSULTA, a internet. Informações acessadas na página eletrônica www.observatoriodeseguranca.org/files/Rede%20Infoseg.pdf, em 15/02/2010.

² DataCenter é uma modalidade de serviço que oferece recursos de processamento e armazenamento de dados em larga escala. Permite que organizações, de qualquer porte e até mesmo profissionais liberais, possam ter ao seu alcance uma estrutura de grande capacidade e flexibilidade, alta segurança, e igualmente capacitada do ponto de vista de hardware e software para processar e armazenar informações.

da validade do dado. Quando todos os dados estão dentro dos parâmetros estabelecidos pela curva normal, há 0% de discrepância.

• Para o módulo “Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública” do SINESPJC, verificam-se três outros itens: 1) A cobertura da informação coletada, tendo em vista o percentual de unidades operacionais do órgão que respondeu ao sistema. Assim, por exemplo, quando todas as delegacias da Polícia Civil de um estado respondem ao sistema, registra-se 100% de cobertura da informação; 2) O grau da resposta, em termos dos campos respondidos. Quando as unidades operacionais da Polícia Militar respondem todos os campos de informação solicitados, por exemplo, há o registro 100% de informações preenchidas; 3) Por fim, especificamente para os homicídios dolosos, faz-se, por meio da análise de regressão linear, uma comparação dos dados da Senasp com os dados coletados pelo Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde. Então, são consultadas duas fontes distintas de informação sobre os homicídios, sendo que a base de dados do SIM já possui mais de 30 anos de coleta e qualidade certificada pela academia. Sobre o uso efetivo dos subsídios produzidos com os dados do sistema na gestão das ações do Susp, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou uma análise da adequabilidade dos recursos efetivamente distribuídos para os estados e dos valores do índice de distribuição, elaborado a partir das informações do SINESPJC. A conclusão do relatório foi a de que efetivamente o índice tinha sido utilizado para distribuir os recursos do FNSP para os estados.

Nessa auditoria, o TCU elaborou a seguinte consideração:

A distribuição de recursos com base em índices quantitativos e qualitativos apresenta-se como critério objetivo de distribuição dos recursos do FNSP a estados e municípios, tornando mais transparente o processo de alocação desses recursos. Identificada como uma boa prática, deve ser replicada em outros programas do governo federal, gerando eficiência no processo de alocação de recursos. (Relatório de Auditoria TCU – Fiscalis n. 485/2007)

No que diz respeito ao monitoramento da efetiva melhora das condições de produção das estatísticas nos órgãos de segurança pública, há a avaliação anual de quatro indicadores:

1) Situação da equipe disponível para atendimento das funções de TI na segurança pública – A situação ideal é que mais da metade da equipe nas PCs e PMs seja constituída por profissionais pertencentes ao quadro da segurança estadual, e qualificados diretamente para atuar na área de TI (curso de 80 horas-aula). Deve haver ainda pelo menos um profissional do quadro qualificado para atuar na área de TI com curso de graduação ou pós-graduação.

2) Situação de implantação de programa, visando integrar o sistema de informações das polícias civis e militares, por meio do registro de ocorrências unificado – A situação ideal é que o Programa de Integração do Sistema de Informações esteja totalmente implantado no estado.

3) Situação dos investimentos do estado em ações de modernização da gestão do conhecimento (ações devem envolver a modernização tecnológica, a capacitação dos profissionais e a implantação ou modernização dos sistemas de gestão da informação) – A situação ideal é que existam projetos financiados pelos estados atendendo todas as ações.

4) Existência de marco legal que preveja a divulgação periódica e constante de estatísticas de criminalidade na internet, em nível estadual, pelas secretarias ou diretamente pelas corporações – A situação ideal é a existência e o cumprimento de marco legal (lei ou decreto estadual) determinando a divulgação periódica de estatísticas.

Foi criado, ainda, o Conselho de Monitoramento das Estatísticas Sistematizadas pelo SINESPJC, constituído por representantes do IBGE, Ipea, ANIPS, Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública. Ele tem a atribuição principal de promover análises da qualidade dos dados coletados e de direcionar ações para fortalecer a institucionalização do sistema e o uso das informações.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Em relação ao SINESPJC, até o presente momento os módulos “Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública” e “Perfil das Organizações de Segurança Pública” estão plenamente implantados. Em relação ao primeiro módulo, obtêm-se mensalmente informações de 26 polícias civis, desde 2004, e de 19 polícias militares, desde 2006. Em relação ao módulo de perfil organizacional, mais de 1.000 questionários são respondidos anualmente, provenientes de 11 órgãos de segurança pública³. Uma parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) foi formalizada em 2009, para dar auxílio no uso dos dados coletados na gestão pública.

A tabela a seguir apresenta o grau de cobertura das informações recebidas das polícias civis em relação ao módulo Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública.

Tabela 1: Controle de Cobertura (2004/2008)

Unidades da Federação	2004	2005	2006	2007	2008
Acre	92,30%	97,50%	100,00%	100,00%	100,00%
Alagoas	98,50%	97,80%	97,29%	97,83%	88,75%
Amazonas	67,40%	84,80%	88,62%	70,08%	
Amapá	91,10%	89,80%	95,30%	55,21%	34,38%
Bahia	99,70%	99,40%	98,45%	98,61%	91,16%
Ceará	95,30%	96,50%	95,28%		
Distrito Federal	95,40%	92,90%	100,00%	100,00%	100,00%
Espírito Santo	63,90%	78,70%	98,84%	91,60%	49,46%
Goiás	96,60%	100,00%	100,00%	100,00%	99,58%
Maranhão	86,70%	100,00%	100,00%	100,00%	
Minas Gerais	83,50%	96,30%	93,29%	99,95%	
Mato Grosso do Sul	100,00%	99,90%	100,00%	100,00%	
Mato Grosso	71,10%	91,60%	99,27%	89,30%	90,13%
Pará	89,60%	99,80%	97,89%	98,45%	
Paraíba	97,60%	91,20%	96,63%	81,48%	78,67%
Paraná					
Pernambuco	97,70%	91,60%	94,13%	98,73%	
Piauí	50,20%	99,20%	100,00%	100,00%	
Rio de Janeiro	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Rio Grande do Norte	65,00%	74,00%	93,51%	91,19%	71,15%
Rio Grande do Sul	100,00%	100,00%	100,00%		
Rondônia	100,00%	95,40%	98,97%	99,10%	94,62%
Roraima	67,50%	96,00%	94,57%	98,46%	86,42%
Santa Catarina	100,00%	91,00%	93,94%	97,78%	98,10%
Sergipe	100,00%	98,60%	91,98%	98,15%	97,07%
São Paulo	99,90%	100,00%	100,00%	100,00%	99,86%
Tocantins	99,90%	98,20%	100,00%	100,00%	100,00%

Há também o resultado de análises comparativas das ocorrências de homicídio, no SINESPJC, e das vítimas registradas no Sistema de Informações de Mortalidade (SIM). A análise de regressão aponta que se pode prever os dados de um sistema a partir dos dados do outro, com uma certeza de 98%.

O módulo Pesquisa Nacional de Vitimização teve sua primeira pesquisa realizada em 2009. O módulo Monitoramento da Ação Policial vem sendo desenvolvido em parceria

com a SEDH e resultou na criação de um sistema de gestão de ouvidorias, implantado em 2009. O módulo Fluxo do Sistema de Justiça Criminal está em fase inicial de execução e tem parceria com o Conselho Nacional de Justiça. O Sistema de Monitoramento da Implantação do Susp está implementado desde 2004, e efetuou avaliações da situação em todas as unidades federadas. Por fim, o Observatório Democrático de Práticas de Prevenção está na internet há mais de cinco anos, atuando como sistema de coleta e difusão de conhecimento sobre a execução de práticas de prevenção, e já possui mais de 200 práticas cadastradas.

O amadurecimento técnico do SNGCSP, em seis anos de funcionamento, contribuiu para o reconhecimento da sua importância e legitimidade como fonte de informação, tanto para pautar a gestão das ações e políticas quanto para difundir conhecimentos sobre a situação de segurança. Inúmeros trabalhos acadêmicos e reportagens foram produzidos utilizando as informações disponíveis. Políticas e ações públicas também foram pautadas pelos diagnósticos elaborados com esses dados. Cabe salientar que a Senasp acabou de elaborar um Sistema Nacional de Indicadores de Desempenho, a ser implantado em 2010, cuja fonte de informação é o SINESPJC.

Último fator que reforça a concepção de que o Sistema tem trazido resultados efetivos para a segurança no Brasil é o fato de que o ele foi utilizado para determinar quais municípios deveriam ser priorizados para receber os recursos do FNSP. A redução de homicídios foi muito maior entre os municípios selecionados para receber os recursos.

Lições Aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

O principal obstáculo para a implementação e funcionamento do SNGCSP foi, desde o início, a inexistência de uma cultura consolidada de gestão pública na área de segurança, em termos dos princípios do gerencialismo. Alguns princípios gerencialistas fundamentais sofrem forte resistência em sua implantação, notadamente: a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais baseados em indicadores de qualidade e produtividade; o estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar as políticas de médio e longo prazo; e a priorização da profissionalização da burocracia pública. A solução encontrada até o momento é insistir continuamente na difusão do conhecimento e capacitação dos gestores de segurança pública, em relação à necessidade de implantação desses instrumentos de gestão, e, ao mesmo tempo, a buscar fontes externas de informação, para garantir o controle sobre possíveis tentativas de manipulação das informações encaminhadas pelos órgãos de segurança pública.

Fatores críticos de sucesso

Uma das garantias do sucesso da ação foi a criação de um espaço de negociação com os gestores dos órgãos de segurança, tanto na elaboração do sistema quanto na sua gestão. Além de criar uma ferramenta útil para os órgãos de segurança pública, essa ação permitiu conquistar a confiança dos gestores de estatística, no sentido de buscar continuamente o aperfeiçoamento do SNGCSP. Outro ponto importante é o fato de, atualmente, o Brasil vivenciar um processo claro de profissionalização da gestão pública, com diminuição da resistência no uso dos mecanismos de gestão orientada por resultados.

Porque a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

O SNGCSP fez com que as políticas e as ações de segurança pública passassem a ser baseadas em diagnósticos dos problemas nacionais, e o processo de distribuição de recursos fosse pautado por um sistema de incentivos, difundido nacionalmente e calcado em indicadores estatísticos – fundamentais na construção do conhecimento necessário para aprimorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas de segurança em âmbito nacional, estadual e municipal. Dessa forma, regras objetivas foram criadas para distribuição de recursos do FNSP para as unidades da federação. Paralelamente, difundiu-se a cultura de transparência e divulgação de estatísticas criminais, em contraposição às práticas comuns de manter informações em sigilo por razões “de segurança”. Hoje, são disponibilizadas à sociedade, à academia e aos gestores de outras áreas de governo.