

A GESTÃO DE INFORMAÇÕES E O PAPEL DA SENASP

Isabel Figueiredo¹

A gestão da informação em segurança pública tem sido um dos objetos de trabalho da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) desde sua criação. Se, inicialmente, a atuação do governo federal na pauta nasceu de forma tímida, com a previsão entre as atribuições da secretaria de “ampliar o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (Infoseg)” (Brasil, 1997), a partir da institucionalização da lógica de se formular planos e programas para a área da segurança, a questão passou a ser assunto de atenção mais ou menos detalhada desde o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) até Temer. Muito se falou, muito se previu, algo se investiu, mas ainda assim o país carece de uma política de gestão da informação em segurança pública mais estruturada e que de fato sirva para orientar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas, dos programas e dos projetos para a área.

Apesar de alguns avanços, seguimos no mesmo cenário descrito por Beato em 2000, no qual a ausência de indicadores de criminalidade que mensurem a relação entre as percepções sociais (sensação de segurança) e a criminalidade real “tem levado agências e formuladores de política a manterem uma agenda de trabalho pautada mais pela mídia, do que pela identificação de padrões e tendências verificadas através da análise minuciosa de dados” (Beato, 2000, p. 88).

A gestão da informação em segurança pública é um bom exemplo do processo incremental de implementação de políticas públicas. O plano FHC tratava de ações básicas, como cadastro de veículos, integração nacional de informações, criação das primeiras bases de dados e realização de pesquisa de vitimização. Essas ações foram sendo desenvolvidas em sua própria gestão e nas seguintes, ainda que algumas delas tenham formalmente saído dos programas de governo. O que entrou de novo foram sistemas mais aprimorados, a produção de conhecimento a partir de diagnósticos específicos e temáticos e, ao final, a implantação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp),² grande aposta inconclusa do governo Dilma, mas que segue na pauta do plano Temer. De todo o previsto nos diversos planos de segurança elaborados pelo governo federal, restam implementados, ainda que com diversas fragilidades, o Infoseg e o Sinesp, além de ter sido fomentada, de forma assistemática, a produção de conhecimento qualitativo e analítico a partir de parcerias com universidades e outros órgãos de pesquisa.

As características dos processos incrementais são verificadas na análise evolutiva desta pauta, em especial a ausência de força do governo federal para lidar com as resistências dos estados acerca da articulação de um sistema nacional de informações. Às dificuldades internas do governo soma-se sua restrita capacidade de construção de consensos, o que faz com que a pauta siga avançando lentamente

1. Advogada e consultora em Segurança Pública. Foi Diretora de Ensino e Pesquisa da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) (2011/2015) e secretária adjunta de Segurança Pública do Distrito Federal (2016). *E-mail*: <belfigueiredo@uol.com.br>.

2. Um embrião do Sinesp foi criado durante o governo Lula, mas não havia sido informatizado.

e de forma dispersa. Além das dificuldades do governo, os tradicionais problemas de coordenação federativa apresentam-se com grande intensidade na questão da gestão da informação em segurança, fundamentalmente em decorrência do desenho constitucional da repartição de competências, que dá aos estados e ao Distrito Federal protagonismo na área.

Em uma abordagem inicial, identificamos quatro entraves principais relacionados à lógica interna do governo federal para se construir um sistema de informações em segurança pública minimamente efetivo.

Primeiramente há que se mencionar a histórica ausência de prioridade política do tema. Conforme mencionado, a questão da produção da informação, especialmente das informações quantitativas, só assumiu lugar relevante na agenda da política de segurança pública no primeiro mandato da presidenta Dilma. Neste período foi aprovada a lei que institucionalizou o Sinesp e foram investidos mais de R\$ 100 milhões,³ considerando tanto repasses para os estados quanto um contrato com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para desenvolvimento do sistema. Apesar disso, o Sinesp não tem lastro orçamentário assegurado para o final de seu (longo) desenvolvimento e está sujeito a cortes e contingenciamentos.

Um segundo problema diz respeito à falta de clareza sobre os objetivos do sistema. As funções de um sistema de informações em segurança pública podem ser completamente diferentes, de acordo com a perspectiva de cada cliente. No caso do governo federal, o principal objetivo do sistema deveria ser fornecer informações para tomada de decisão na elaboração e execução da política pública de segurança. O Sinesp, porém, mistura esse objetivo essencial com demandas mais caras a outros clientes,⁴ resultando em um desenho jurídico e tecnológico que terminou por transformá-lo em um megassistema, que visa contemplar informações não apenas necessárias à governança da política, mas também informações de inteligência e até mesmo de suporte ao planejamento e à atuação operacional⁵ das forças de segurança.

Em terceiro lugar, cabe ressaltar a falta de clareza sobre quais dados coletar. Se, por um lado, o governo Dilma teve como marco dar importante *input* ao Sinesp, por outro foi marcado, também, por uma confusão até então inédita na Senasp sobre quais os dados são importantes

3. Em 2016 o orçamento executado pelo Sinesp foi de cerca de R\$ 78 milhões, mesmo valor previsto para ser investido em 2017.

4. Além de clientes externos, outros clientes do próprio governo federal tinham demandas estranhas ao objetivo principal do sistema. Assim, a estruturação das ferramentas de coleta de estatísticas criminais deu-se de forma simultânea ao desenvolvimento, por exemplo, de ferramentas de atendimento de ocorrências e despacho de viaturas, sistema para gerir comunidades terapêuticas, mecanismos para possibilitar informações e controle do funcionamento dos Gabinetes de Gestão Integrada de estados e municípios. Parte do desenho do Sinesp está disponível nos Relatórios de Gestão da Senasp. A propósito, vale consultar especificamente o Relatório de 2014, que aponta o desenvolvimento de módulos estranhos a pautas estatísticas, como, por exemplo, o Sinesp BCMV, que monitora o funcionamento das bases comunitárias móveis com videomonitoramento (BCMV) (Brasil, 2015, p. 33; 60; 95).

5. Além de prever a coleta de informações estatísticas, que possibilitem a elaboração de indicadores de criminalidade, a ideia que permeia a arquitetura do Sinesp é transformá-lo em um mega-ambiente capaz de disponibilizar, por exemplo, os bancos anteriormente existentes no Infoseg (mandados de prisão em aberto, antecedentes criminais, dados da Receita Federal, cadastro de armas e de veículos, entre outros), além de bancos periciais (DNA, impressões digitais, perfil balístico) e ferramentas de inteligência (Sisme, Cintepol etc.). Ainda que vários desses bancos já existam e sua manutenção evolutiva seja responsabilidade de outros órgãos, como a Polícia Federal, a diversidade de funções e clientes do Sinesp prejudica seu desenvolvimento. Assim, concretamente, do ponto de vista de indicadores úteis para subsidiar a governança da política, o que se tem hoje são algumas (poucas) estatísticas criminais, apresentadas de forma bastante agregada e defasada (o último dado disponível publicamente é de 2014 e a última alimentação do sistema deu-se em agosto de 2016). Sua principal entrega, até agora, o aplicativo Sinesp Cidadão, é uma ferramenta importante do ponto de vista operacional; mas, do ponto de vista gerencial, não tem muita utilidade.

para o tipo de governança política exercida pela União. Assim, criou-se uma ilusão de que o Ministério da Justiça (MJ) precisaria ter acesso *on-line* aos dados e que seria relevante que a Senasp tivesse acesso imediato aos registros criminais feitos pelos estados. Isso decorreu de certa confusão entre planejamento estratégico, que é de responsabilidade do governo federal e dos governos estaduais e até municipais, e planejamento tático, que certamente não é atribuição da União, a quem não cabe a pronta-resposta operacional senão em casos de competência da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal. Essa demanda por dados *on-line* e por detalhes minuciosos das ocorrências fez com que a arquitetura do Sinesp esteja desenhada, no que diz respeito às estatísticas criminais, a partir do acesso aos bancos de registro de ocorrências dos estados e do Distrito Federal. Assim, passou-se ao desenvolvimento de módulos de registro de boletins de ocorrência e módulos de inquérito policial eletrônico que serão disponibilizados para os estados que ainda não contam com essa ferramenta e que serão o canal de coleta de dados sobre estatísticas criminais.

Por fim, os obstáculos na cooperação e na coordenação federativas também foram relevantes para a timidez do avanço na implementação de um sistema de informações em segurança pública efetivo nesses dezessete anos. Independentemente de questões próprias dos estados, com seus sistemas policiais que nem sempre se aperceberam da necessidade de produção de informações estatísticas e que raramente contam com profissionais habilitados para trabalhar com esse tema, não há exatamente um grande interesse relacionado ao compartilhamento de dados com a União. Transparência ainda é conceito relativamente estranho às forças de segurança, que são fortemente marcadas por uma cultura organizacional fundada no sigilo. Se compartilhar informações, quaisquer que sejam, ainda é um problema para a maioria das forças de segurança, no caso específico dos dados estatísticos há um receio de exposição de insucessos traduzidos em índices crescentes e *rankings* comparativos que geram cobrança não apenas da população em geral, como da imprensa, das organizações da sociedade civil e, eventualmente, do próprio governo federal.

As dificuldades atinentes ao compartilhamento de informações quantitativas são eventualmente mais graves no que tange aos dados qualitativos, cuja produção é absolutamente incipiente, vez que a área da segurança pública ainda não institucionalizou a cultura de produção de diagnósticos e avaliações. Os dados qualitativos são esparsos, não contam com nenhuma periodicidade e nem com metodologias de produção minimamente semelhantes.

Esse panorama geral nos leva à fundamental questão acerca de qual deveria ser o papel da Senasp na gestão de informações em segurança pública. Para responder a essa indagação, é impossível não considerar, ainda que brevemente, qual deveria ser o papel geral da Senasp na gestão de uma política nacional de segurança pública. Essa resposta fundamental ainda não foi formulada com clareza e o cardápio de temas a que a secretaria se dedica vem aumentando ao longo dos anos e sem o correspondente aumento de recursos humanos, materiais e orçamentários. A atuação da Senasp como agência financiadora da segurança pública nem sempre esteve atrelada à sua função indutora. A criação da Força Nacional de Segurança Pública abriu uma linha de atuação voltada ao reforço operacional que fez com que o papel da Senasp ficasse ainda mais confuso. Em alguns momentos, a função operacional chegou a sobrepor-se à função de articulação de políticas públicas,

como, por exemplo, durante a implantação do programa Brasil Mais Seguro em Alagoas e no papel central que a força assume no plano de segurança do governo Temer.⁶

Avançar na implementação de uma política nacional de segurança pública orientada para a efetividade demanda resgatar o papel central da Senasp na condução de estratégias de indução à adoção de boas práticas pelos demais entes federados. Adicionalmente, a Senasp deveria ter seu principal foco de atuação no desenvolvimento de capacidades organizacionais das estruturas estaduais e municipais de segurança, seja por meio do financiamento responsável⁷ de sua modernização, suas práticas e seus equipamentos, seja por intermédio da execução direta de ações de apoio técnico, ou (e este é um ponto essencial) da capacitação dos profissionais de segurança.

A atuação da Senasp na gestão de informações em segurança pública pode ser estruturada de modo a atender a cada um desses propósitos. Aprimorar a produção, a organização e o uso da informação é ação que alimenta tanto a formulação e a condução estratégica da política nacional quanto o fortalecimento das capacidades organizacionais.

O primeiro desafio que se coloca, para tanto, é ter clareza do que produzir, para que produzir e para quem produzir.⁸ Imaginar a construção de um sistema de informações ideal e que sirva a todos os propósitos possíveis não nos parece razoável, e, em certa medida, é um equívoco no desenho e na implementação do Sinesp. Os recursos são limitados e buscar desenvolver, simultaneamente, um sistema de estatísticas criminais e diversas ferramentas de suporte à atuação operacional pode transformar-se em um jogo de tudo ou nada, o que é sempre arriscado, ainda mais em um cenário de severas restrições orçamentárias.

Aprimorar a política de gestão da informação demanda, ao menos: criar mecanismos de financiamento que assegurassem a continuidade da política; estabelecer prioridades e trabalhar com cronogramas públicos que prevejam entregas de curto, médio e longo prazos; e incluir as universidades e demais agências e atores especializados no trabalho com informações e indicadores no processo de elaboração da política de gestão da informação.⁹

Por fim, mas talvez o mais importante, é fundamental compreender que sistemas são apenas ferramentas e tão relevante quanto eles é o desenvolvimento de capacidades e competências que possibilitem seu uso. Assim, se há uma tarefa a ser desempenhada simultaneamente ao desenho de quais informações quantitativas e qualitativas são mais relevantes, esta tarefa é começar, de imediato, a composição de uma equipe altamente qualificada, tanto no uso da informação para formulação, monitoramento e avaliação das políticas de segurança quanto na análise de tendências e na assistência técnica estratégica aos estados e ao Distrito Federal.

6. Entendemos que o impacto da criação da Força Nacional na atuação da Senasp enquanto condutora de uma política nacional de segurança pública nunca foi devidamente analisado. A capacidade de atuar com pronta-resposta em auxílio imediato aos estados fez com que a Senasp mudasse suas dinâmicas políticas interna e externamente, e, pelo menos desde o final do primeiro mandato da presidenta Dilma, não é raro encontrar atores que afirmam que a Senasp resumiu-se à Força Nacional.

7. Entendemos como financiamento responsável aquele que está vinculado, no mínimo, a um planejamento estratégico que esteja alinhado à política nacional de segurança.

8. No âmbito do projeto *Arquitetura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública*, Beato (2004) desenvolveu detalhadamente aspectos sobre que informações produzir e para quem, como é importante contar com dados de outras fontes, além das agências de justiça criminal como *surveys* populacionais.

9. Veja-se aqui, por exemplo, que atualmente o Conselho Gestor do Sinesp é composto por sete representantes do governo federal e cinco representantes dos estados (Decreto nº 8.075/2013). Não há nenhuma espécie de participação social nem de atores/agências especializados na pauta.

REFERÊNCIAS

BEATO, Cláudio C. Fontes de dados policiais em estudos criminológicos: limites e potenciais. *In: ENCONTRO DO FÓRUM DE DEBATES CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS BASES DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS*, 1., 2000, Brasília. **Anais...** Brasília: Ipea, 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/9oAxxP>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

_____. Gestão da informação. *In: SESI-RJ – SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA DO RIO DE JANEIRO*. (Org.). **Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Senasp; Firjan; Pnud, 2004. Disponível em: <<https://goo.gl/FV8XDM>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997. Altera dispositivos do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: Senasp, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/h3dCDz>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

JANUZZI, Paulo. A importância dos indicadores na elaboração de diagnósticos para o planejamento no setor público. **Revista Segurança, Justiça e Cidadania**, Brasília, v. 3, n. 5, p. 11-33, 2011.

LIMA, Renato Sérgio. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Alameda Editorial, 2011.

VALENTINI, Luísa. Incrementalismo. *In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio* (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp/Fundap, 2015.

