

# **CAPÍTULO 14:**

As estatísticas de  
segurança, a Fundação João  
Pinheiro e a gestão pública

Eduardo Cerqueira Batitucci

A Fundação João Pinheiro (FJP), órgão do governo do estado de Minas Gerais, tem uma grande tradição no desenvolvimento de indicadores e na produção de informações, bem como no desenho, na avaliação e no monitoramento de políticas públicas voltadas para o campo da segurança pública. Isso foi possível porque a FJP reuniu, ao longo de mais de 50 anos, a expertise acadêmica, de um lado, e a proximidade com as políticas públicas e as demandas da gestão pública, de outro. Essa característica sempre marcou e, de alguma forma, ainda marca e define o *ethos* organizacional da instituição.

Concebida, em 1969, em razão dos problemas de desenvolvimento regional desigual e concentrado e da necessidade da promoção da expansão da indústria mineira, a partir de um projeto de qualificação do planejamento e da gestão pública (MATA-MACHADO, 2019), a fundação abraçou, desde o seu início, o avanço das estatísticas e dos registros públicos como uma de suas missões. Tal processo envolve tanto indicadores da economia estadual (PIB, produção comercial e industrial, emprego e desemprego, exportações etc.), quanto da saúde (morbidade e mortalidade), demográficos (populacionais), de habitação (déficit habitacional), saneamento, desenvolvimento humano (IDH), planejamento público e urbanização, dentre tantos outros.

Na área da segurança pública, a fundação produziu, na sua trajetória histórica, entre outros, três grandes trabalhos voltados à produção de indicadores e estatísticas públicas: o “Sistema Nacional de Estatísticas Oficiais de Criminalidade” e os “Indicadores de segurança pública: criminalidade violenta em Minas Gerais”, respectivamente, nos anos 1980 e 1990, e os “Boletins e Anuários de Informações Criminais”, na primeira década dos anos 2000.

## A utopia de um sistema nacional de informações

Em 1987, em trabalho encomendado pelo Ministério da Justiça, a Fundação João Pinheiro procurou delimitar as características ideais para um sistema nacional de estatísticas oficiais de criminalidade. Naquela época, a equipe técnica responsável pela iniciativa identificava que a ausência de um sistema oficial desse tipo era extremamente danosa para a produção de conhecimento na área, uma vez que não permitia ao país

[...] responder, empiricamente, às indagações mais simples e elementares acerca do impacto real (distinto do socialmente percebido) do crime na vida cotidiana das populações e, portanto, os modos mais eficientes de minimizá-los. Estamos nos referindo a questões como (por exemplo) se retratariam as percepções coletivas um aumento real de criminalidade e qual seriam as suas características; como se distribui a atividade criminosa; quais as probabilidades de vitimização de grupos específicos; qual o perfil de autores de crimes; qual o grau de certeza da punição e quais as condições de incapacitação de carreiras criminosas oferecidas pelos sistemas penitenciários (FJP, 1987, p. 6).

O trabalho ressaltava a importância de indicadores para a promoção do conhecimento e da gestão de políticas públicas. Para tanto, a partir da crítica das informações existentes tanto no Brasil e em Minas Gerais como nos sistemas estatísticos nacionais de outros países (caso do Uniform Crime Report, norte-americano), apontava a necessidade e a conveniência de uma concepção que privilegiasse “[...] o fluxo de

pessoas e papéis (informações e registros) entre segmentos mais do que [informações sobre] a produção decisória de cada segmento do sistema de justiça criminal” (FJP, 1987, p. 108).

Assim, dever-se-ia privilegiar igualmente todos os segmentos organizacionais do sistema (das polícias ao sistema prisional, passando pelo Judiciário e Ministério Público); perceber a “cooperação” (ou o dissenso) entre burocracias públicas de registro, apreensão, processamento e punição de atos criminosos; e atentar para a natureza do fenômeno criminoso e da resposta da autoridade pública à sua ocorrência (FJP, 1987). Nesse sentido, tal sistema deveria propiciar a quantificação das ocorrências criminosas, das prisões, dos recursos e dos efetivos disponíveis a essas organizações, do movimento jurisdicional e do judiciário, além de informações detalhadas sobre os estabelecimentos prisionais (FJP, 1987).

O documento afirmava, ainda, que esse conjunto de demandas, e as perguntas a elas associadas, encontraria resposta em um sistema de indicadores que possibilitasse

[...] ao cidadão avaliar, realisticamente, uma dimensão crucial da qualidade de vida do seu ambiente e, aos decisores e implementadores de políticas, definir alvos de ação e distribuir racionalmente os seus efetivos e recursos, bem como ao criminólogo e ao cientista social, o desenvolvimento de estudos sobre os correlatos sociais da criminalidade e sua etiologia (FJP, 2000, p. 25).

Por fim, fazia referências à necessidade de se refletir sobre o arranjo organizacional a ser construído para o funcionamento e a manutenção do sistema.

Hoje possuímos sistemas nacionais de dados dedicados (tais como o Infoseg – pessoas procuradas e com ficha policial; e o Sisdepen - Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional, ambos do Ministério da Justiça), com níveis diferenciados de preenchimento, cobertura e acuidade. Além disso, dentre outras iniciativas, temos a presença de um marco regulatório nacional que orienta a construção de um sistema nacional de estatísticas no Ministério da Justiça, vinculado ao Sistema Único de Segurança Pública (Susp); estamos caminhando na produção sistemática de dados sobre o campo socioeducativo; avançamos na construção de instrumentos de coleta que procuram se adequar à diversidade de concepções e categorias de registro existentes no país, inclusive com a possibilidade de eventual vinculação da liberação de recursos à obrigatoriedade de preenchimento e envio das informações. Entretanto, apesar do imenso avanço institucional que o esforço evidencia, o resultado obtido até o momento ainda carrega muitas precariedades.

A 14ª edição do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), sem dúvida o esforço sistemático mais consolidado em nível nacional, a despeito de trazer dados, informações e análises sobre mortes violentas intencionais, violência doméstica e sexual, crimes contra o patrimônio, apreensão de armas de fogo e entorpecentes, vitimização e letalidade policial, pessoas desaparecidas, injúrias raciais e LGBTQI+, mortes a esclarecer, suicídios, informações do socioeducativo e do sistema prisional, gastos públicos com a segurança, informações sobre a segurança privada, sobre a força nacional, por exemplo, afirma em sua introdução:

Não se repensa processos e mecanismos de governança. O mesmo ocorre nas Polícias, nos Ministérios Públicos e em várias outras instituições, órgãos e Poderes da República.

As barreiras entre duas esferas fundamentais da vida pública, polícia e política, vão se diluindo e vamos tratando segurança como uma questão moral e de condutas individuais. Não falamos das instituições e de suas estruturas ou normas. (...) vivemos um projeto de nação que apaga as diferenças, sejam elas raciais, de gênero, geracionais e/ou culturais. Um projeto que cultua o silenciamento diante da morte e da violência pois as vê como efeitos colaterais aceitáveis, desde que orientadas contra aqueles tidos como inimigos internos, frente à missão de manutenção da ordem. A luta por direitos civis, políticos e sociais consagrados em 1988 é mais do que nunca vista como inimiga da ordem e da segurança da população (FBSP, 2020, p. 14-15).

Fica claro que a nossa agenda pública evoluiu bastante, a disponibilidade de informações aumentou, nosso conhecimento sobre os fenômenos do campo avançou exponencialmente, mas nada disso, como o próprio volume aponta, pode ser tomado como dado:

[...] a presente edição do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* é publicada em meio ao desafio da precarização das estatísticas disponíveis. A produção de várias das informações aqui compiladas só foi possível, importante frisar, pela dedicação da equipe técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Mas, mais importante ainda é reconhecer a disposição de diversos servidores públicos, federais e/ou estaduais, em sua maioria, policiais, em contribuir para a consolidação da transparência como pressuposto do debate sobre segurança pública no país (FBSP, 2020, p. 15).

## A construção de um sistema estadual de informações em segurança pública

Em cooperação com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), a FJP desenvolveu o projeto “Indicadores de segurança pública: criminalidade violenta em Minas Gerais” (1995-2000), financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig). Seu principal objetivo era recuperar as informações disponíveis em suas variadas formas e fontes, consolidando e disponibilizando uma base de dados de ocorrências policiais para o estado, uma vez que naquele momento não se dispunha de qualquer informação sistematizada, bem como garantir o acesso público aos dados criminais do território mineiro.

Trabalhando com as ocorrências policiais produzidas internamente pela Polícia Militar e comparando-as, quando possível, com os seus boletins e anuários de estatística criminal – que tinham produção e divulgação assistemática –, bem como com as informações do Sistema Nacional de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, criou-se uma base de dados que contemplava todos os municípios mineiros. O conjunto de informações agregadas, de natureza analítica, permitia ainda a visualização de tendências, a descoberta de características locais, regionais e estaduais, bem como a identificação de áreas críticas e de questões problemáticas a serem endereçadas à administração pública.

Dentre as principais descobertas, desvelou-se uma característica extremamente dinâmica dos indicadores de criminalidade violenta, que apontavam para a realidade de Minas Gerais do final dos anos 1990. Do ponto

de vista agregado, com a explosão dos crimes contra o patrimônio, frente à relativa estabilidade dos crimes contra a pessoa, naquele momento (se em 1986 os crimes violentos contra a pessoa representavam 60% do total registrado no estado, em 1997 não chegavam a 30%); do ponto de vista regional, a concentração da criminalidade contra o patrimônio nos grandes centros urbanos e cidades de porte médio e grande. Além disso, esse trabalho permitiu a regionalização de tipos diferentes de crimes violentos – nas regiões mais ricas, os crimes contra o patrimônio; nas mais pobres, os crimes contra a pessoa. As séries, anuais e mensais, estaduais, regionais e municipais, tornaram possível, pela primeira vez, comparar as estatísticas mineiras com as estatísticas criminais de São Paulo e Rio de Janeiro (FJP, 2000). Por fim, disponibilizou-se, pela internet, um software por meio do qual qualquer cidadão com acesso a um computador poderia fazer análises estaduais, regionais ou municipais, produzindo indicadores de criminalidade para as suas áreas de interesse. O sistema permitia, ainda, o download dos dados primários consolidados, para todos os municípios e regiões do estado.

Esse projeto gerou, então, a primeira série histórica (1986 em diante), colocada à disposição do governo e da população, sobre os indicadores de ocorrências policiais sistematizadas e conhecidas pelo Estado<sup>1</sup>. Ademais, consolidou, para efeito das análises e trabalhos a serem desenvolvidos pela fundação e UFMG, uma metodologia analítica e de sistematização das informações consolidadas, o que por sua vez possibilitou a adoção de um modelo mais consistente de divulgação dos dados.

A FJP permaneceu, informalmente, como “guardiã” dessas estatísticas, passando a receber da PMMG informações e totalizações anuais.

Um subproduto bastante interessante desse trabalho foi a possibilidade que se abriu, daí por diante, de análise e reconfiguração do próprio sistema estadual de coleta e sistematização de informações no campo da segurança pública (inicialmente em convênio celebrado entre a UFMG e a PMMG). A partir dessa experiência, foi desenvolvido um novo boletim de ocorrência a ser utilizado pelas instituições policiais – depois consolidado como REDS (Registro de Eventos de Defesa Social) – e desenhado e implementado um sistema de produção e sistematização de informações em segurança pública e defesa social – conhecido depois como SIDS (Sistema Integrado de Defesa Social), o que nos encaminha para a reflexão a seguir.

Além dos desenvolvimentos internos às organizações policiais e ao sistema de justiça criminal em Minas Gerais, esse trabalho reforçou a cultura, especialmente na Polícia Militar, do planejamento operacional baseado em informações estatísticas. Isso propiciou a criação de uma série de estratégias operacionais e políticas públicas de segurança, tais como o georeferenciamento de ocorrências e o uso intensivo de análise criminal pela organização policial, além da criação do IGESP (que veremos a seguir), ferramenta de gestão da segurança pública baseada no modelo do *Compstat*, da polícia nova-iorquina (CRUZ; BATITUCCI, 2006).

## **A utopia da integração das informações e a política de segurança pública**

Um novo momento na gestão pública mineira trouxe profundas mudanças no aparato estadual de segurança: a criação da Secretaria de Defesa Social (SEDS), em 2003, e o redesenho do arcabouço institucional da segurança pública em Minas.

Dentre as principais inovações, a implementação do já mencionado SIDS trazia hipoteticamente a promessa de construção de um sistema de informações nos moldes do colocado no trabalho descrito anteriormente. Tal se dava pela possibilidade da

[...] modelagem de um fluxo de produção de informação para a melhoria da atuação operacional integrada, desde o atendimento da emergência policial e de bombeiro, até o registro da ocorrência, a produção do inquérito, a fase processual e, se necessário, os reflexos no sistema prisional (...) que propunha constituir um sistema modular integrado que reunia informações dos órgãos de defesa social de Minas Gerais (...) funcionando através de um sistema único de atendimento e despacho de viaturas policiais, de interação dos sistemas de informações e conhecimento dos cenários de defesa social (...) permitindo a gestão de informações desde o atendimento pela polícia, até a execução da pena, resguardando as atribuições legais e a autonomia dos órgãos (FJP, 2013, p. 163-164).

O REDS, anteriormente citado, foi sendo implementado em etapas, a partir de 2005, como o novo documento de registro de ocorrências pelas organizações policiais. Também surgia o PCNET, o sistema eletrônico de gerenciamento de inquéritos policiais pela Polícia Civil de Minas Gerais, e o armazém de informações do SIDS. Isso permitia a junção entre os cadastros dos sistemas de atendimento, despacho e registros de ocorrências, tornando possível análises estatísticas sobre os dados produzidos pelo novo sistema de informações. Este, por sua vez, se completava através do DDU (Disque Denúncia Unificado), o videomonitoramento das principais vias das maiores cidades mineiras, conhecido como Projeto Olho Vivo, e pelo redesenho das áreas de responsabilidade operacional das polícias, através da criação de espaços integrados de segurança pública, bem como do IGESP (Integração e Gestão da Segurança Pública). O modelo de organização IGESP trazia uma nova metodologia de planejamento operacional integrado, pelo estabelecimento de metas conjuntas a serem auditadas em um sistema de gestão por resultados.

A partir de 2004, um dos braços desse sistema foi a celebração de convênio entre a SEDS e a Fundação João Pinheiro para a criação dos *Boletins e Anuários de Informações Criminais*, para a sistematização e divulgação das estatísticas policiais mineiras. Ambas as publicações eram voltadas ao público leigo, sendo por isso produzidas em linguagem de fácil assimilação, mas sem abrir mão da consistência e da qualidade da informação disponibilizada. Com metodologia inédita e inovadora, os boletins e anuários (2004-2010) configuravam-se como a estatística oficial de Minas Gerais na área de segurança pública. As publicações, trimestrais e anuais (no período, foram publicadas 13 edições trimestrais e 6 anuais), circulavam em meio impresso e digital, nos sites governamentais.

Além da comparação e continuidade entre a série histórica já disponível (1986) e os dados a serem produzidos dali para frente, a metodologia dos boletins permitia também a comparação dessazonalizada entre cidades, regiões, crimes e grupos de crimes. Ainda, o estabelecimento de amarras e testes metodológicos e de *accountability* para a auditoria constante e sistemática das informações, através do Centro Integrado de Informações em Defesa Social (CINDS).

Infelizmente a adoção incompleta do sistema SIDS, em virtude dos conflitos institucionais que ele evocava e que não foram resolvidos, não permitiu o cumprimento das promessas que o seu desenho

anunciava. Igualmente, dentre outros obstáculos, a implementação paulatina do REDS foi extremamente problemática, seja do ponto de vista do preenchimento, seja da auditoria. Já o PCNET nunca se agregou ao sistema, permanecendo um software corporativo da PCMG, o que impediu a produção sistemática de informações sobre os inquéritos policiais. Por fim, os módulos relativos ao processo e à execução penal nunca chegaram a ser desenhados, e a integração desses atores ao sistema não se realizou.

Especialmente, o sistema de gestão por resultados implantado pelo governo de Minas Gerais, que estabelecia metas associadas a prêmios de produtividade, acabou se transformando em objeto de “*gaming*” nas organizações do sistema (ASSIS, 2012). Essa conduta acabou por promover a ritualização do IGESP, que foi perdendo eficácia como uma metodologia válida de planejamento e resolução de problemas operacionais (FJP, 2013). Também acabou por impactar a produção de estatísticas criminais, que passavam a evidenciar desafios cada vez mais constantes, frequentemente visibilizados pela equipe da FJP, no ambiente do CINDS.

Diante dessas dificuldades, a partir de 2007 os boletins passaram a ser publicados com o seguinte aviso: “*Os dados que subsidiam as análises disponibilizadas nesta publicação são oriundos de sistemas corporativos que pertencem às organizações do Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais. A Fundação João Pinheiro não tem acesso aos dados primários ou às rotinas de produção ou registro destes dados e, portanto, não pode responsabilizar-se pela sua factibilidade*”. Na impossibilidade do acesso aos dados primários, em 2010 a fundação interrompeu o convênio com a SEDS, encerrando a edição dos *Boletins e Anuários de Informações Criminais*.

Posteriormente, em 2012, o governo mineiro retomou a publicação das estatísticas de segurança pública, pelo Observatório de Segurança Pública (que foi criado em 2016 para substituir o CINDS, sem a participação de instituições externas ao próprio poder executivo). Mas, agora, com nova metodologia de análise, o que inviabilizou a compatibilidade das informações com as da série histórica anterior.

## **Conclusão: os percalços da gestão pública na produção de dados e informações na segurança pública**

A segurança pública se transformou em um campo de disputas sociais e políticas no Brasil contemporâneo. A produção de dados e informações nessa área sempre enfrentou – e provavelmente continuará a enfrentar – um conjunto de dificuldades e problemas, seja de natureza técnica, seja de cunho político ou institucional. Assim, não existe uma solução simples e acabada para os desafios que este pequeno texto levanta.

Como atores políticos cada vez mais relevantes na arena pública brasileira, as organizações da segurança pública precisam oferecer ao cidadão dados e informações através dos quais possamos reconhecer, avaliar e controlar sua capacidade cada dia maior de interferir e moldar o espaço público, bem como as agendas do entorno da gestão pública. A cada dia se torna mais importante que nós, cidadãos, sejamos capazes de refletir sobre a atuação governamental do campo, discernir e avaliar os seus resultados, disputar os valores que os orientam e influenciar as políticas públicas que lhes dão sustentação.

Evidentemente, tudo isso fica muito mais difícil se não existir na administração pública, no futuro, espaço para instituições de pesquisa independentes, politicamente neutras, academicamente empoderadas e

em constante diálogo com a sociedade civil e a universidade. O desenho ideal para que possamos fazer isso é o cruzamento virtuoso entre a técnica e a política, entre o conhecimento acadêmico e a experiência operacional, que nos leve à produção de consensos civilizatórios que propiciem um acordo básico sobre o sentido que essas políticas, organizações, ideologias e práticas devem ter.

Como já ressaltava Adorno (1993, p. 8), o problema básico reside na

[...] articulação entre democracia, burocracias públicas de controle social e as formas legais das quais resultam tanto a criminalização de classes de comportamento, quanto a garantia de liberdades civis e a limitação efetiva do arbítrio do poder político e de suas agências.

## Referências

ADORNO, S. “A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático”. *Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais*, BIB, n. 35, 1993.

ASSIS, L.O.M. de; *Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, SP: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

CRUZ, M.V.G. da.; BATITUCCI, E.C. “Novos meios de articulação institucional na segurança pública: estudo de caso em Belo Horizonte – MG”. In: SLAKMON, C.; MACHADO, M.R.; BOTTINI, P.C. *Novas direções na governança da Justiça e Segurança Pública*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo, FBSP, 332p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Indicadores Sociais de Criminalidade*. Belo Horizonte, FJP, 1987, 168p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Criminalidade Violenta em Minas Gerais: 1986-1997*. Belo Horizonte, FJP, 2000, 150p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Boletins e Anuários de Informações Criminais (2004-2010)*. Belo Horizonte, FJP, 19vol., 2005-2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Diagnóstico do Plano Estadual de Defesa Social*. Belo Horizonte, FJP, 2013, 202p.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais. *Fundação João Pinheiro: 50 anos – antecedentes históricos*, 2020. Disponível em <http://fjp.mg.gov.br/historia/>, acesso em 05/10/2021.

## Notas

1. Eram disponibilizados dados de homicídio, homicídio tentado, estupro, roubo, roubo à mão armada e sequestro.

