

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Maria Laura Scapolatempore Starling

INFORMAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA:

**uma análise da trajetória do eixo informacional da política de integração em
Minas Gerais**

Belo Horizonte

2018

Maria Laura Scapolatempore Starling

**INFORMAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA:
uma análise da trajetória do eixo informacional da política de integração em
Minas Gerais**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Luís Felipe Zilli

Belo Horizonte

2018

S795i Starling, Maria Laura Scapolatempore.
Informação e segurança pública [manuscrito] : uma análise da trajetória do eixo informacional da política de integração em Minas Gerais / Maria Laura Scapolatempore Starling. – 2018.
[7], 123 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Luís Felipe Zilli
Bibliografia: f. 120-125

1. Segurança pública – Minas Gerais. 2. Gestão de informação – Minas Gerais. 3. Gestão do conhecimento – Minas . 3 Política de Integração de Segurança Pública. I. Zilli, Luís Felipe. II. Título.

CDU 351.74(815.1)

Maria Laura Scapolatempore Starling

**INFORMAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA:
uma análise da trajetória do eixo informacional da política de integração em
Minas Gerais**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Banca Examinadora

Professor Doutor Luís Felipe Zilli do Nascimento, orientador, Fundação João Pinheiro

Professora Doutora Carla Bronzo Ladeira, avaliador, Fundação João Pinheiro

Professor Doutor Mauro Araújo Câmara, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 12 de julho de 2018.

AGRADECIMENTOS

Às minhas famílias, aquelas que eu tenho desde o momento que eu nasci, e as que foram construídas ao longo desses 22 anos de existência, por todo o apoio durante o Curso Superior de Administração Pública. Muito obrigada.

Em especial, agradeço à minha mãe, Mônica, por todos os sacrifícios que me permitiram aproveitar ao máximo essa experiência, à minha avó, Maria Laura, por ter sido luz nos momentos mais difíceis, e ao meu pai, Carlos Eduardo, por todos os conselhos ao longo desses anos. Sem vocês, eu não teria chegado até aqui.

Aos meus amigos e amigas, pela empatia e carinho nesse momento tão especial. Sobretudo, agradeço às peixas, pois sem o apoio delas – e café, meu rendimento não teria sido o mesmo.

Ao meu querido orientador Felipe, por toda a dedicação e competência. Você fez essa jornada ser muito mais doce e engrandecedora. Obrigada por fazer parte da minha construção e, principalmente, por ter se tornado uma das referências que inspiram minhas inquietações.

A cada um dos entrevistados, pela disponibilidade e interesse em contribuir com esta pesquisa. Ter a chance de olhar para o setor público através de olhos mais experientes foi incrível. Obrigada por reacenderem em mim a esperança de uma administração pública mais eficiente e democrática.

Aos mestres e colegas de trabalho, pela bagagem de conhecimentos adquiridos ao longo desses quatro anos. Suas contribuições vão muito além da vida profissional!

A todos aqueles que contribuíram com este trabalho, muito obrigada!

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a trajetória percorrida pelo eixo informacional da Política de Integração da Segurança Pública, desenvolvida em Minas Gerais a partir de 2003. Essa pesquisa parte do pressuposto de que a Segurança Pública é uma das áreas governamentais que mais sofre em relação à confiabilidade e disponibilidade de informações, devido à falta de sistematização de dados que permitam mensurar e subsidiar a tomada de decisões, bem como o planejamento de políticas públicas eficientes e democráticas. O modelo analítico foi desenvolvido a partir de quatro dimensões: (1) cultura organizacional, (2) tecnologia, (3) difusão e transparência das informações e (4) conjuntura político-econômica. Para subsidiar este debate, optou-se por compreender tais questões a partir da percepção de atores-chave responsáveis pela idealização e o desenvolvimento da política de integração de sistemas e bases de dados ao longo dos últimos anos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores e operadores que participaram de diferentes momentos históricos da política, ocupando cargos estratégicos dentro da estrutura funcional da antiga Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e também da atual Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP). De modo geral, a pesquisa demonstrou que, ao longo dos últimos 15 anos, as iniciativas adotadas melhoraram significativamente a gestão da informação em Segurança Pública no estado. No entanto, o modelo mineiro não conseguiu superar gargalos estruturais, tais como a confecção de registros integrados que extrapolem os boletins de ocorrência; a não utilização das informações coletadas durante o processo de investigação criminal para fins de estatística e gestão; a rápida obsolescência dos sistemas e bases de dados; o baixo desempenho informacional dos núcleos de análise criminal, entre outros. As perspectivas apresentadas pelos atores-chave permitiram identificar esses gargalos e, em alguma medida, entender as razões que levaram a esse cenário.

Palavras-chave: Segurança Pública. Gestão da Informação. Gestão do conhecimento. Dados, informação e conhecimento em Segurança Pública.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the informational axis of the Integration Policy developed in Minas Gerais since 2003, seeking to understand which factors impacted on its trajectory. It was adopted the theoretical assumption that Public Security is one of the governmental areas that suffers most in relation to the reliability and availability of information, due to the lack of systematization of information that allows to measure and subsidize the decision making and the planning of efficient and democratic public policies. The analytical model was developed from four dimensions: (1) the organizational culture, (2) the political-economic conjuncture, (3) technology and (4) dissemination and transparency of information. For the analysis, we opted to understand the perspective of the key actors responsible for the idealization and development of the systems and databases integration policy. The main source of the qualitative research was the conduction of semi-structured interviews with the administrators that participated in different historical moments of the politic, who were part of the organizational structure of the formal Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) and also the current Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP). The research showed that over the last 15 years, the initiatives adopted have improved information management in public safety, but the model implemented in Minas Gerais presents flaws such as: it could not overcome the phase of registration of occurrence; the information collected during the criminal investigation process it's not used for statistical purposes; the systems are already obsolete; the structures created by the policy of informational integration performs poorly than planned; the problems identified by previous evaluations have not been solved so far; among others. The key actors' perspective allowed us to identify these obstacles and understand the reasons that led to this scenario.

Keywords: Public Security. Information Management. Knowledge Management. Data, Information and Knowledge in Public Security.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AISP – Área Integrada de Segurança Pública
CBMMG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CAD – Controle de Atendimento e Despacho (sistema informatizado)
CIAD – Centro Integrado de Atendimento e Despacho
CINDS – Centro Integrado de Informações de Defesa Social
DDU – Disque Denúncia Unificado
DIAO – Diretriz Integrada de Ações e Operações do Sistema de Defesa Social
DPMG – Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
IGESP – Integração da Gestão em Segurança Pública
PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais
PCNET – Módulo de Gestão de Inquéritos (sistema informatizado)
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
REDS – Registro de Evento de Defesa Social (sistema informatizado)
RISP – Região Integrada de Segurança Pública
SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social
SICODS – Sistema Integrado de Corregedorias de Defesa Social
SIDS – Sistema Integrado de Defesa Social
GC – Gestão da Informação
GI – Gestão do conhecimento
EPPGG- Especialista em políticas públicas e Gestão Governamental
SUPID- Superintendência de Integração

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 CONTEXTOS TEÓRICO E EMPÍRICO	12
2.1 Contexto teórico	12
2.1.1 Dados, informações e conhecimento.....	12
2.1.2 Informação na Administração Pública.....	14
2.1.3 O caso da Segurança Pública.....	16
2.1.3.1 <i>O impacto da estrutura do sistema de justiça criminal brasileiro no fluxo informacional da segurança pública</i>	16
2.1.3.2 <i>Políticas públicas voltadas para informação: principais instrumentos de coleta de dados em Segurança Pública</i>	23
2.1.3.3 <i>Panorama geral das informações em Segurança Pública</i>	24
2.2 Contexto empírico	31
2.2.1 O Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais.....	31
2.2.2 Arcabouço normativo do Sistema de Defesa Social.....	34
2.2.3 A Política de Integração do Sistema de Defesa Social.....	37
2.2.4 Arcabouço normativo da Política de Integração do Sistema de Defesa Social.....	42
2.2.5 Ações desenvolvidas no eixo informacional: Sistema Integrado de Defesa Social.....	44
2.2.5.1 <i>SIDS</i>	45
2.2.5.1.1 <i>CIAD</i>	46
2.2.5.1.2 <i>CINDS</i>	52
3 INFORMAÇÕES COLETADAS E METODOLOGIA DE ANÁLISE	54
4 EIXOS DE ANÁLISE	59
4.1 Cultura organizacional e conflitos no campo da segurança pública	59
4.2 Tecnologia	69
4.2.1 Problemas na concepção, integração e operacionalização dos sistemas.....	69
4.2.2 Capacitação dos usuários.....	83
4.2.3 Local institucional ocupado pela assessoria de TI.....	85
4.2.4 Contratação de serviços de TI.....	87
4.3 Análise e difusão da informação: produção, disponibilidade e confiabilidade	90
4.3.1 <i>CINDS</i>	90
4.3.2 Disponibilidade, confiabilidade e transparência das informações.....	92

4.4 Conjuntura Política e Econômica	101
4.4.1 Eixo político	101
4.4.2 Eixo econômico.....	107
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
REFERÊNCIAS	120
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA: GESTÃO DOS GOVERNOS ANTERIORES.....	126
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: GESTÃO ATUAL.....	126
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: CINDS/ OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ.....	127
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: INSTITUIÇÕES PERTENCENTES À POLÍTICA	128
APÊNDICE E – LISTA DE ENTREVISTADOS	129

1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento das práticas de Gestão da Informação e do Conhecimento como fundamentais para a Administração Pública é, em geral, recente. Mesmo o processo de institucionalização das mudanças tecnológicas caminha em um ritmo mais lento do que aquele que se observa nas organizações privadas. Dentro desse cenário mais amplo, uma das áreas que mais sofre em relação à confiabilidade e à disponibilidade de informações é a Segurança Pública. De acordo com Lima (2008), não existem estatísticas criminais que permitam mensurar e subsidiar a tomada de decisões e o planejamento de políticas públicas eficientes e democráticas, o que é extremamente problemático. Esse cenário compromete a tomada de decisões relativas às políticas públicas, uma vez que a informação é o insumo básico desse processo. Ela precisa ser adequada, confiável, e estar disponível no momento certo.

Como forma de responder às complexidades deste contexto, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais promoveu, a partir de 2003, um conjunto de ações e reestruturações institucionais. Entre tais medidas, está a criação do “Sistema de Defesa Social” e a política pública denominada “Política de Integração do Sistema de Defesa Social”. Neste estudo, especificamente, destaca-se o eixo informacional da política de integração, núcleo de ações composto por atividades e ferramentas que alteraram a forma como as instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal mineiro lidam com o fluxo de informações em Segurança Pública. Entretanto, a trajetória da integração informacional se mostrou sujeita a variáveis que impactaram sua trajetória, ditando seus avanços e percalços pelo caminho.

Partindo desse pressuposto, essa pesquisa busca não apenas registrar, como também analisar o processo de implementação e a trajetória desta política em Minas Gerais. Para tanto, trabalhou-se aqui com os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a bibliografia referente à gestão de informações e do conhecimento, com um enfoque voltado ao setor público;
- b) Analisar a bibliografia referente à integração informacional do Sistema de Justiça Criminal, com ênfase para o estado de Minas Gerais;

- c) Analisar a bibliografia referente aos principais avanços e os principais gargalos relacionados à produção sistemática de informações em Segurança Pública no Brasil;
- d) Sistematizar e realizar uma análise crítica da legislação pertinente sobre o Sistema de Defesa Social e a Política de Integração;
- e) Sistematizar os conhecimentos e avaliações já produzidas sobre o Sistema de Defesa Social, com foco específico no eixo informacional da Política de Integração e seus principais módulos como o CIAD (CAD, REDS, PcNET) e o CINDS;
- f) Analisar a percepção de atores-chave e representantes institucionais sobre o processo de implementação do eixo informacional da Política de Integração, suas bases de dados e sistemas de informação, bem como as principais dificuldades em integrar tais sistemas em Minas Gerais.

O caminho metodológico adotado para o alcance dos objetivos propostos foi a realização de uma pesquisa qualitativa. As técnicas utilizadas para essa pesquisa consistiram em uma pesquisa bibliográfica e documental, e realização de entrevistas semiestruturadas. A revisão bibliográfica realizada adiantou pressupostos teóricos relevantes para a construção da análise tais como a gestão da informação e do conhecimento na administração pública, o sistema de justiça criminal brasileiro, o panorama de informações em Segurança Pública. Cabe destacar, ainda, a realização de uma a revisão dos estudos já desenvolvidos sobre a política de integração, em especial aqueles desenvolvidos sobre seu eixo informacional, para subsidiar a escolha da lógica de análise e ampliar o entendimento sobre a trajetória da política. O levantamento documental realizado no âmbito da SEDS e SESP buscou complementar a compreensão da análise.

A principal fonte qualitativa da pesquisa foi a realização de entrevistas semiestruturadas, tendo em vista a análise segundo a perspectiva dos atores que participaram desde a concepção até o momento atual da política pública. Analisou-se o conteúdo de onze entrevistas, realizadas com atores que ocuparam ou ainda ocupam cargos-chave em diversos postos da estrutura da Segurança Pública do Estado.

Este trabalho está organizado em três capítulos, além desta introdução e das

considerações finais. O Capítulo 2, intitulado “Contextos teórico e empírico”, visa contextualizar o leitor sobre o arcabouço teórico dentro do qual a presente monografia se insere, em especial a temática da gestão da informação e do conhecimento em Segurança Pública. Dialogando com esse arcabouço teórico, buscou-se voltar o olhar do leitor para a estratégia desenvolvida pelo Estado de Minas Gerais na tentativa de construir uma gestão informacional para a área.

A partir deste contexto, construiu-se no capítulo 3, intitulado “Informações coletadas e metodologia de análise”, um modelo analítico para viabilizar a compreensão da trajetória do eixo informacional da política de integração de sistemas e bases de dados em Minas Gerais. Por fim, já no capítulo 4, buscou-se analisar a trajetória do eixo informacional da política de integração, seus principais avanços e gargalos, a partir da percepção de atores envolvidos neste processo, sobretudo a partir dos eixos de análise propostos pela pesquisa.

2 CONTEXTOS TEÓRICO E EMPÍRICO

2.1 Contexto teórico

2.1.1 Dados, informações e conhecimento

Ao longo dos últimos anos, as palavras “dado”, “informação” e “conhecimento” têm ganhado importância crescente. Termos relacionados a estes conceitos, tais como “sistemas de informação”, “processamento de dados” e “transmissão de conhecimento” são frequentemente utilizados em diversos âmbitos da administração pública. Mas quais estruturas conceituais caracterizam cada um destes termos?

Apesar de esses elementos pertencerem a um mesmo universo, eles não têm o mesmo significado. O conceito de “dado”, por exemplo, refere-se aos códigos que constituem a matéria prima da “informação”, ou seja, é a informação não tratada. Geralmente, os dados possuem um ou mais significados, mas, isoladamente, não podem transmitir uma mensagem ou representar algum conhecimento. Já o conceito de “informação” é utilizado para se referir a dados tratados, ou seja, o resultado do processamento dos dados que, a partir deste tratamento, passam a expressar significados que podem ser utilizados para orientar os processos de tomada de decisões. A ideia de “conhecimento”, por sua vez, vai além da noção de informação. Além de ter um significado, o conhecimento geralmente também possui uma aplicação. Logo, é possível entender que o conhecimento é formado por informações trabalhadas e articuladas entre si (REISSWITZ, 2008).

Nas últimas três décadas, as sociedades passaram por mudanças drásticas, com esses três conceitos se tornando ainda mais presentes em seus cotidianos. Essas mudanças relacionam-se à emergência de um novo paradigma social que, impulsionado pelo advento da Internet e outras tecnologias digitais, passou a ser descrito por alguns autores como o da “Sociedade da Informação”, ou o da sociedade em rede, alicerçada no poder da informação (CASTELLS, 2003), ou ainda na noção de “sociedade do conhecimento” (HEARGRAVES, 2003). Esse novo mundo é caracterizado por estar em constante mudança, por se ver inserido em intensos fluxos de informações. O próprio conhecimento gerado a partir dessas informações é considerado um recurso flexível, fluido, que está em constante expansão e mudança” (HEARGRAVES, 2003). Além disso, segundo Castells (2003), o que caracteriza a revolução tecnológica atual não é o caráter central do conhecimento e da informação, mas a aplicação deste conhecimento e informação de forma a gerar mais informações e conhecimento, em um ciclo que se retroalimenta cumulativamente.

Nesse novo mundo, os ciclos produção, organização e disseminação das informações passa a ter um papel cada vez mais central. Cresce a importância das ferramentas de gestão da informação e do conhecimento, mecanismos estes associados a estratégias que visam identificar as necessidades informacionais, mapear os fluxos formais de informação nos diferentes ambientes das organizações, assim como seus processos de coleta, filtragem, análise, organização, armazenagem e disseminação. Todas estas dinâmicas objetivando apoiar o desenvolvimento das atividades cotidianas e a tomada de decisão nos ambientes corporativos (VALENTIM et al., 2008).

Já a gestão do conhecimento tem sido conceituada como um conjunto de estratégias para criar, adquirir, compartilhar e utilizar ativos de conhecimento, bem como estabelecer fluxos que garantam o acesso às informações necessárias, no tempo e formatos adequados, a fim de auxiliar na geração de ideias, solução de problemas e tomadas de decisão. Essa prática é definida por Barclay e Murray (1996) como uma estratégia que transforma os bens intelectuais da organização, ou seja, as informações registradas e a capacidade dos seus membros, em maior produtividade, somando a isso também novos valores e aumento da competitividade da organização. Nesse enfoque, a Gestão do Conhecimento tem a função de apoiar e orientar os planejamentos estratégicos, por meio da criação e devido gerenciamento dos insumos informacionais. Essa prática, segundo Bukowitz e Williams (2002), envolve a elaboração de processos sistemáticos de captura, organização, armazenamento, análise e compartilhamento do conhecimento organizacional (individual e coletivo), voltados à criação de novos conhecimentos, novos produtos, ou novos processos de trabalho.

Dessa maneira, é possível afirmar que tanto a gestão da informação quanto a do conhecimento têm um impacto expressivo no processo de identificação e solução de problemas, ou seja, na tomada de decisão dentro das organizações. De acordo com Lacombe e Heilborn (2003), isso acontece porque, para se chegar à decisão adequada em uma organização, é preciso fazer uma análise do sistema, levando em conta todas as variáveis de todos os elementos, inclusive as inter-relações entre eles e as relações do sistema com o ambiente no qual está inserido. Logo, é indispensável que os envolvidos no processo decisório disponham de informações adequadas, confiáveis, no tempo certo, para que possam tomar decisões eficientes e eficazes, tomando o conhecimento como insumo básico desse processo.

Não é possível ignorar, no entanto, que os decisores quase sempre são pressionados a tomar posição sobre questões complexas, num quadro temporal restrito, aspecto que limita a sua capacidade de realizar diagnósticos exaustivos e os leva a

contextos de racionalidade limitada (FORESTER, 1984).

2.1.2 Informação na Administração Pública

No âmbito da administração pública, o ciclo da informação tem peso ainda maior, devido à natureza dos dados coletados e dos serviços prestados: os processos informacionais envolvem não apenas áreas críticas como saúde, educação e moradia, mas também funções típicas de Estado, como a Segurança Pública. Soma-se a isso a importância que a temática da informação adquiriu no contexto atual da administração pública brasileira, caracterizada em tempos recentes pelo forte empenho em construir novos modelos de gestão pública, avessos a relações clientelistas e patrimonialistas, bem como a processos marcados pela morosidade e corrupção. A busca por uma gestão ótima das informações e do conhecimento tem sido ferramenta fundamental na construção de modelos de administração pública mais transparentes, flexíveis, eficientes, eficazes e que valorizem seus colaboradores, garantindo o desempenho mais adequado das funções do Estado (SCHLESINGER *et al* 2008).

Uma gestão da informação e do conhecimento bem estruturada permite que os princípios constitucionais dispostos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 sejam atendidos, o que justifica o uso dessa prática para a Administração Pública (BATISTA, 2012). Princípios como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros ditames constitucionais são comprometidos sem uma gestão da informação e do conhecimento eficaz, uma vez que ocorre perda de conhecimento criado na administração pública, gerando prejuízos significativos com a perda deste recurso de alto valor estratégico. Além disso, o manejo inadequado das informações e conhecimentos também acarreta na falta de transparência das ações do poder público e prejudica a tomada de decisão dos gestores (SCHLESINGER *et al*, 2008).

Apesar de todos os problemas que a falta de gestão nesta área pode gerar, o reconhecimento dessa temática como fundamental para a administração pública é, em geral, bastante recente. Mesmo os processos de mudanças rumo à adoção de mecanismos e metodologias mais eficientes de gestão da informação ainda caminham em ritmo mais lento do que o que se observa, por exemplo, entre as organizações privadas (SCHLESINGER *et al*, 2008). As tentativas de implantação de modelos de gestão do conhecimento são assimétricas e ainda bastante voltadas para o investimento em tecnologias da informação (TI), medida que ataca apenas um dos fatores causadores de

problemas, mas que, segundo Teixeira Filho (2000), não provoca mudanças realmente profundas nas lógicas de operação das organizações, nem de seus processos de trabalho ou de gerenciamento, nem em suas culturas organizacionais. E esses são os pontos principais que precisarão ser efetivamente atacados para implantação de modelos de gestão do conhecimento nas instituições públicas de forma mais concreta, consistente e duradoura.

Nesse contexto, Azevedo (2002) destaca alguns dos principais problemas enfrentados pela administração pública em suas tentativas de implantação de modelos bem estruturados de gestão do conhecimento: a existência de linhas rígidas de demarcação entre departamentos, funções e níveis de gestão (elementos que acabam contribuindo para a compartimentalização e fragmentação do conhecimento produzido); a dificuldade de compartilhamento voluntário entre funcionários e departamentos; a utilização do conhecimento como fonte de poder, como proteção do cargo e como alavanca para obter promoções; a falta de reconhecimento e valorização interna daqueles que coordenam os processos de disseminação do conhecimento; falta de formas pecuniárias de recompensas e de incentivos para a condução de tais fluxos.

Os problemas apontados dizem respeito à implantação de modelos de gestão da informação e do conhecimento. No entanto, a simples implantação de tais estruturas não garante que o modelo irá perdurar e se tornar parte da rotina do poder público. Para isso, é necessário que haja a institucionalização destes processos e lógicas, aspecto definido por Meyer, Boli e Thomas (1994, p.10) como o “processo por meio do qual um dado número de unidades e um padrão de atividades são mantidos de modo normativo e cognitivo em seus lugares e praticamente assumidos como legítimos (seja a partir de leis formais, costumes ou conhecimentos)”. Já na visão de Tolbert e Zucker (1997), a institucionalização seria um conjunto de processos sequenciais, elencados como “habitualização”, “objetificação” e “sedimentação”, que variam de acordo com os níveis desta institucionalização. O primeiro desses processos, a habitualização, seria a entrega de respostas a problemas organizacionais específicos por meio da geração de novos arranjos estruturais, como também a formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos dentro de uma dada organização. A objetificação, por sua vez, seria o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da nova estrutura criada e da adoção da mesma pela organização. Por fim, a sedimentação seria o processo leva a continuidade histórica da estrutura e, especialmente, sua sobrevivência

pelas várias gerações de membros da organização.

Após tal processo, a gestão de conhecimento estaria finalmente cristalizada dentro das organizações públicas, tornando-se uma espécie de realidade externa e coercitiva, que existe de maneira independente dos indivíduos que a integram (BERGER; LUCKMANN, 1977). De modo que a frase “é assim que as coisas são” deixaria de ser utilizada para a legitimar processos morosos e ineficientes que geram o (des)conhecimento, para legitimar processos que levam à gestão da informação e do conhecimento de modo sistêmico e eficiente.

Entretanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido até a institucionalização plena de modelos de gestão da informação e do conhecimento no setor público. A despeito de existir grande consenso sobre a importância da temática, as discussões sobre como conduzir tais processos ainda é recente e os desafios a serem superados são complexos.

2.1.3 O caso da Segurança Pública

2.1.3.1 O impacto da estrutura do sistema de justiça criminal brasileiro no fluxo informacional da segurança pública

Direcionando a presente análise especificamente para a grande área da Segurança Pública, cabe pensar em que medida as questões ligadas à gestão da informação e do conhecimento projetam impactos sobre as estruturas e modos como o Estado regula elementos ligados à ordem pública e à gestão de conflitos sociais. Torna-se necessário, portanto, pensar em que medida as discussões desenvolvidas até aqui relacionam-se, em maior ou menor medida, aos modos de produção e atuação do Sistema de Justiça Criminal (SJC) no Brasil.

O campo organizacional conhecido como Sistema de Justiça Criminal é composto por órgãos dos poderes Executivo e Judiciário, das três esferas da federação, que atuam desde a prevenção das infrações penais até a aplicação de penas aos infratores (FERREIRA e FONTOURA, 2008). Segundo Saporì (1995), o sistema é incumbido de aplicar os ordenamentos jurídicos, prevenindo e reprimindo a ocorrência de atos criminosos, investigando quando tais atos ocorrem, processando seus possíveis autores e punindo-os quando a autoria fica evidente.

As organizações que compõem esse sistema no âmbito estadual são: polícias Militar e Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e os sistemas Prisional e Socioeducativo. As Polícias Militares são responsáveis pelo policiamento ostensivo e preservação da ordem pública, enquanto as Polícias Cíveis exercem a função

de apurar as infrações penais, investigando os crimes para apontar sua autoria e materialidade, com exceção dos crimes militares, em auxílio ao Ministério Público na construção das ações penais (ANDRADE, 2006).

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988¹ dispõe que a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública devem ser dispostos em lei específica, de modo a garantir sua eficiência e eficácia, permitindo pequenas diferenças nos modelos aplicados em diferentes estados (FERREIRA e FONTOURA, 2008). Entretanto, a legislação manteve as polícias militares e civis subordinadas aos governadores dos estados e do Distrito Federal (ANDRADE, 2006).

O Ministério Público, por sua vez, é uma instituição independente, responsável

¹ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e

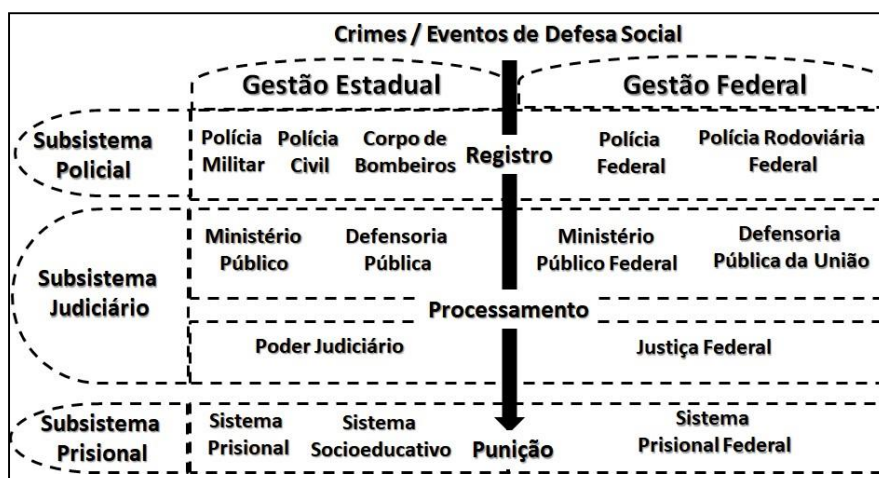
II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

pela proposição das ações penais. À Defensoria Pública, cabe representar os interesses dos acusados que não têm condições financeiras para contratar defensores particulares, garantindo-lhes o direito à plena defesa. Ainda dentro do arranjo geral do SJC, cabe ao Poder Judiciário conduzir os processos judiciais e zelar pelo cumprimento dos demais procedimentos legais. Por fim, cabe aos sistemas prisional e socioeducativo administrar as unidades penais e centros de internação, onde adultos e adolescentes e jovens sentenciados e provisoriamente detidos ficam sob custódia do Estado (ANDRADE, 2006; SAPORI, 2006).

No Brasil, o SJC apresenta um arranjo institucional bastante complexo, aspecto que se reflete diretamente na dificuldade de se mapear com clareza as articulações e fluxos entre as diferentes bases de informações de segurança pública existentes no país e, conseqüentemente, as estratégias de gestão destas informações e conhecimentos. Segundo Saporì (2006), o arranjo formado pelas diversas instituições do Sistema de Justiça Criminal compõe um complexo sistema organizacional e legal, particionado em subsistemas com características próprias, mas que atuam (ou pelo menos deveriam) de maneira articulada, seguindo uma pressuposta divisão de trabalhos e complementariedade de funções. Portanto, para compreender questões relativas à gestão da informação e do conhecimento na área da Segurança Pública, é importante, primeiramente, compreender os modos de estruturação deste campo organizacional.

Em grande medida, as peculiaridades do SJC derivam do fato de o mesmo ser composto por sete instituições diferentes, divididas em 3 subsistemas (policial, judiciário e prisional/socioeducativo), atuando em momentos distintos do processamento dos casos e gerando diferentes tipos de informações a partir de seus processos e rotinas de trabalho. A figura 1 a seguir oferece uma representação gráfica do arranjo institucional adotado pelo Sistema de Justiça Criminal no Brasil, bem como de seus subsistemas envolvidos no fluxo de processamento dos eventos criminais:

FIGURA 1 – Arranjo institucional do Sistema de Justiça Criminal (SJC) no Brasil



Fonte: Elaboração Própria

Dentro do arranjo institucional desenhado para o SJC no Brasil, a atuação do sistema tem início a partir do registro de um possível fato criminoso por parte de alguma das organizações policiais (seja ela militar ou civil). Após o registro, Polícia Civil é incumbida de verificar se a materialidade delitiva e, a partir desta constatação, procurar definir administrativamente sua autoria. Essas informações coletadas por meio do trabalho investigativo são consolidadas em um caderno investigativo chamado inquérito policial (SAPORI, 2006).

Tal documento é remetido ao Ministério Público, instituição que verifica se as informações coletadas sobre a autoria e materialidade do crime são suficientes para a proposição de uma denúncia judicial e consequente ação penal contra os indiciados. Neste caso, a denúncia é formalizada pelos promotores junto ao Poder Judiciário e, caso seja aceita por um juiz, o suposto autor do crime deixa de ser “indiciado” para se tornar “réu” (SAPORI, 2006).

A partir desse momento, tem início a uma fase do processo chamada de instrução penal, desenvolvida no âmbito do Poder Judiciário. A partir da efetivação da denúncia até o momento em que se tem uma sentença, são apresentadas considerações por parte dos promotores e dos defensores (sejam eles públicos ou privados), até que haja uma decisão judicial². Por fim, sentenciado o réu e finalizado o julgamento, a responsabilidade de

² Diferentes tipos de crime seguem procedimentos e ritos judiciais/processuais distintos. A não observância de tais especificidades não prejudicam a leitura geral aqui realizada, uma vez que o objetivo é tão somente sedimentar entendimento mínimo necessário para a discussão de questões referentes à gestão das informações e do conhecimento na área da Segurança Pública.

aplicação da punição volta para o poder executivo (pelo menos nos casos de penas privativas de liberdade) e a punição acontece no âmbito do sistema prisional (SAPORI, 2006).

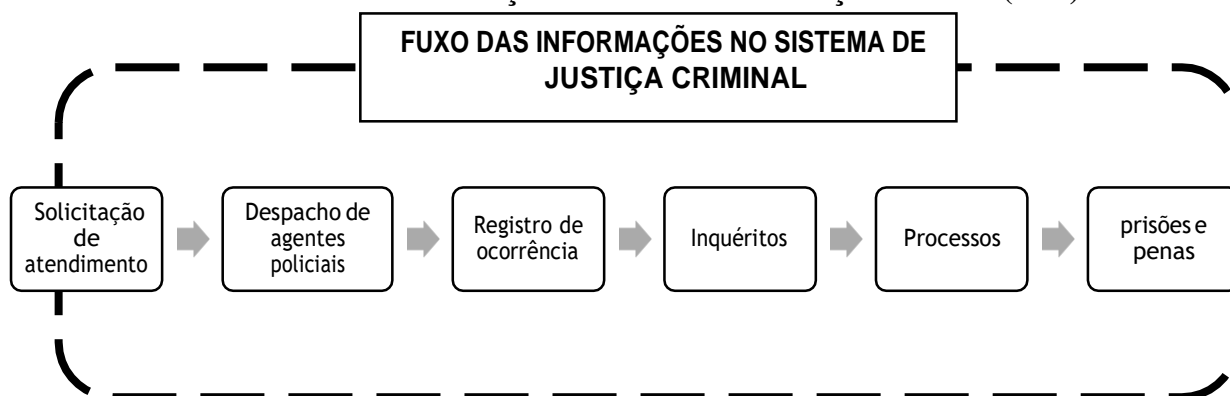
Durante todo este processo descrito anteriormente, são gerados produtos informacionais que são o insumo para a gestão da informação e do conhecimento dentro da área da Segurança Pública (bases de dados e informações sobre eventos e fenômenos criminais/jurídicos). O fluxo informacional da segurança pública movimenta tanto engrenagens administrativas (em sua fase policial), quanto jurídicas (em suas etapas de processamento e punição).

A coleta e o processamento inicial de informações sobre a ocorrência de fatos criminosos, por exemplo, se dá dentro do subsistema policial (âmbito administrativo). Geralmente, os dados preliminares sobre crimes (que trazem caracterizações tanto sobre o local da ocorrência, como também sobre as características dos fatos e seus envolvidos) são sistematizados em boletins de ocorrência³, formulários estes que alimentarão os inquéritos policiais montados pela Polícia Civil (estes também instrumentos de organização, processamento e produção inicial de informações sobre eventos criminosos).

Após esse momento, tem início o processo penal (âmbito judicial), proposto por parte do Ministério Público ao Poder Judiciário. Tais processos também produzirão uma série de informações sobre os casos e seus envolvidos, bem como sobre os contextos sociais e criminais dentro dos quais os eventos encontram-se inseridos. Para os casos que produzem condenações, aplicam-se punições que podem ser realizadas pelo sistema prisional ou socioeducativo. No subsistema prisional/socioeducativo, assim como ocorre nas etapas anteriores, também são produzidas informações de registros dos indivíduos (dados sobre matrículas, informações sobre o cumprimento e progressão da pena, sobre aspectos psicossociais, etc.). A figura 2, a seguir, ilustra, ainda que de maneira esquemática, o fluxo de processamento dos eventos criminosos ao longo do Sistema de Justiça Criminal.

³ Em Minas Gerais, os Boletins de Ocorrência recebem o nome de “Registro de Evento de Defesa Social” (REDS).

FIGURA 2 – Fluxo das Informações no Sistema de Justiça Criminal (SJC)



Fonte: Elaboração Própria

Acompanhando o fluxo de processamento das informações ao longo do SJC, observa-se que existem seis ou sete instituições participando do processo, cada uma destas produzindo informações com formatos diferentes e não necessariamente compatíveis entre si. Neste contexto, pensar na questão da gestão das informações torna-se tarefa complexa. Os quatro primeiros momentos (recebimento do chamado, despacho de agentes policiais, registro das ocorrências e investigação policial), por exemplo, compõem uma etapa administrativa dentro qual o poder executivo estadual mantém gerência, pelo fato de o subsistema policial ser subordinado a ele. A parte seguinte do fluxo, no entanto, é realizada pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, entidades que mantêm prerrogativas de órgãos autônomos, o que gera uma cisão na construção de uma política informacional.

Na etapa subsequente à executada pelo Poder Judiciário, a responsabilidade de gestão retorna ao executivo estadual, responsável pela administração do sistema prisional/socioeducativo. Nesse sentido, o Estado possui gerência sobre cinco momentos do fluxo informacional, os quatro primeiros e último, o que causa uma cisão, um vácuo que permite o desencontro das informações.

A atribuição de construir políticas de segurança pública (e, conseqüentemente, políticas de tratamento e gestão da informação) é do poder executivo estadual, mas esta esfera tem gerência apenas sobre algumas partes do processo. Nesse sentido, o alinhamento estratégico entre as instituições teria que ser eficiente, para não acarretar em problemas na disponibilidade e qualidade das informações. No entanto, o cenário observado é praticamente o oposto disso. Segundo Saporì (2006):

Os diferentes segmentos organizacionais tendem a agir segundo lógicas distintas e muitas vezes conflitantes, contrariando a

divisão de trabalho harmoniosa inicialmente prevista. Disputas por espaços de poder são recorrentes, além da competição por recursos escassos. Críticas recíprocas entre os diversos segmentos organizacionais são comuns, atribuindo-se mutuamente responsabilidades por eventuais fracassos do sistema. Além disso, a intensidade dos conflitos pode se constituir em foco crônico de ineficiência do sistema, afetando o desempenho institucional. (SAPORI, 2006, p.8)

Devido a esses fatores mencionados, Sapori (2006) caracteriza o sistema de justiça criminal brasileiro como “frouxamente articulado”. Uma das principais razões apresentadas para a frouxidão das articulações do sistema de justiça criminal é a separação do aparato policial em duas organizações distintas: a Polícia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, e a Polícia Civil, responsável pela investigação criminal. Nesse sentido, a existência de um aparato policial bipartido gera uma cisão na realização do ciclo policial completo que compromete a eficiência do subsistema policial, em especial no âmbito da elaboração de uma política conjunta de gestão da informação:

A divisão de trabalho prevalecente entre as polícias faz com que as tarefas envolvidas no combate à criminalidade sejam concentradas no âmbito ostensivo, resumindo-se a planos de distribuição dos recursos humanos e materiais das Polícias Militares. A investigação policial e eventual identificação e detenção de criminosos ocorre em momento distinto e obedece somente à lógica de elaboração de documento a ser entregue às instâncias judiciais. **Ressalte-se ainda o fato de que cada uma dessas organizações policiais dispõe de um sistema próprio de comunicações e informações que não dialogam entre si. O registro oficial da incidência criminal, nesse sentido, tem duas fontes distintas, caracterizadas pela duplicidade e incoerência dos dados.** O diagnóstico espaço-temporal da criminalidade na sociedade brasileira não dispõe, assim, de uma base de dados consensualmente estabelecida, o que suscita frequentes divergências e conflitos quanto ao provimento da segurança pública, enquanto bem coletivo. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1988, p.9, *apud* SAPORI, 2006).

Em outras palavras, apesar de terem atividades complementares, as corporações policiais possuem culturas organizacionais distintas, com concepções igualmente distintas dos elementos que constituem o interesse coletivo. Essa realidade gera relações conflituosas que acarretam na baixa eficiência do subsistema policial brasileiro, sobretudo no que diz respeito à produção de dados, informações e conhecimentos mais abrangentes

sobre os fenômenos criminais (SAPORI, 2006).

Logo, o que podemos observar é um complexo sistema composto por organizações diferentes, que possuem trajetórias históricas distintas, capacidades organizacionais diferentes e, principalmente, que trabalham com informações de naturezas diferentes. Portanto, a fragmentação institucional observada no sistema de justiça criminal é um fator determinante para o cenário de gestão da informação atual, que analisaremos mais a fundo nos próximos capítulos.

2.1.3.2 Políticas públicas voltadas para informação: principais instrumentos de coleta de dados em Segurança Pública.

As informações na área de segurança pública apresentam peculiaridades, desde as suas formas de coleta de dados até o processamento destas para a produção de conhecimento. De acordo com Zilli (2018), os três principais tipos de instrumentos ou fontes de dados que se encontram à disposição de gestores públicos ou pesquisadores para mensurar o fenômeno do crime, são: registros oficiais de criminalidade, *surveys*⁴ de vitimização e *surveys* de autorreportagem. Tanto os registros oficiais, quanto os *surveys* de vitimização, contém informações sobre a epidemiologia do crime, ou seja, padrões de distribuição espacial, frequências, incidências e prevalências, perfis sociodemográficos e percepções das pessoas envolvidas nos fatos. Já os *surveys* de autorreportagem permitem apresentar informações sobre os dados etiológicos do crime, que consistem em perfil sociodemográfico de autores, suas possíveis motivações, variáveis correlatas ou explicações para a prática dos delitos.

Os dados oficiais apresentam elevado grau de institucionalização, por adotarem procedimentos padronizados de registro e serem utilizados há bastante tempo. Dessa maneira, é possível criar uma série histórica de informações, e analisá-las. Com o advento de novas tecnologias, como por exemplo o georreferenciamento de informações por meio de sistemas automatizados, é possível entender melhor como o espaço urbano se relaciona com a criminalidade, e assim, identificar pontos e horários em que determinados tipos de ocorrências são mais frequentes (os chamados “hotspots”, ou “zonas quentes” de criminalidade). Entretanto, os dados oficiais contam com um percentual expressivo de subnotificação (crimes que não são comunicados à polícia e que, portanto, sequer chegam

⁴ Os *surveys* são, basicamente, pesquisas realizadas junto a amostras representativas de determinadas populações, por meio da aplicação de questionários estruturados.

ao conhecimento do poder público). Essa subnotificação acarreta em uma perda de informação que prejudica sensivelmente a confiabilidade dos dados, e conseqüentemente, a construção de um entendimento mais claro dos fenômenos criminais.

Já os surveys de vitimização, apesar de utilizados de forma pouco sistemática, conseguem obter dados detalhados não apenas sobre a quantidade, mas também sobre as principais características dos crimes sofridos pelos entrevistados, inclusive a parte que não é notificada aos órgãos policiais, e as razões pelas quais isso ocorre. Porém, esse tipo de pesquisa apresenta algumas desvantagens, entre elas seu alto custo de execução, o que muitas vezes leva as organizações a trabalharem com amostras menores, aspecto que pode restringir o alcance dos resultados. Nota-se também que tais surveys não produzem muitas informações sobre o perfil dos agressores, focando suas questões nos eventos criminosos e em suas vítimas.

Por fim, existem também os surveys de autorreportagem. Trata-se de instrumento utilizados ainda de maneira muito restrita no Brasil, mas que pode ser de grande auxílio para o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas de segurança. Esse instrumento busca preencher uma lacuna no entendimento do fenômeno criminal, mais especificamente na etiologia dos crimes e dos criminosos. Por isso, ajuda a compreender melhor as motivações, causas, e possíveis constrangimentos relacionados à prática de determinados delitos. Entretanto, assim como os surveys de vitimização, é uma ferramenta que envolve altos custos, o que muitas vezes reflete no tamanho da amostra, prejudicando sua representatividade.

De todo modo, o que se observa é que a utilização de outras ferramentas que não o registro de dados oficiais ainda é bastante incipiente no Brasil, prejudicando a construção de um entendimento mais sofisticado sobre os fenômenos de criminalidade e violência no país.

2.1.3.3 Panorama geral das informações em Segurança Pública

Conforme observado anteriormente, todo o ciclo informacional, desde a etapa da coleta de dados, seguida pela transformação destes dados em informações e a compilação e transmissão destas como conhecimento, constitui uma área bastante sensível da Administração Pública no Brasil. No entanto, no caso específico das políticas de Segurança Pública, a situação consegue ser ainda mais complexa e desafiadora.

Também como mencionado nas seções anteriores, o tomador de decisões em

qualquer área necessita de informações adequadas, confiáveis, no tempo certo, para que possa tomar decisões eficientes e eficazes. No contexto da Segurança Pública, as estatísticas criminais constituem insumos fundamentais para a tomada de decisão no âmbito governamental, uma vez que permitem quantificar conceitos abstratos e fatos da realidade (LIMA, 2008). Por esse motivo, as estatísticas oficiais, por conseguirem mensurar a realidade (ainda que de maneira incompleta, como mostrado na seção anterior), tornam-se ferramenta de extrema importância para o desenvolvimento de políticas públicas. Os registros administrativos de episódios de criminalidade e violência auxiliam na compreensão dos conflitos sociais e no processamento destes pelo Estado. Nesse sentido, a discussão acerca da confiabilidade e disponibilidade das informações em segurança pública giram em torno de aspectos técnicos, metodológicos, institucionais e políticos (LIMA E BORGES, 2012).

Entretanto, as estatísticas criminais baseadas apenas em registros administrativos não conseguem abranger a complexidade do fenômeno criminal. Logo, não conseguem exercer, por si só, em sua máxima potencialidade, o papel de subsidiar a tomada de decisões e o planejamento de políticas públicas eficientes e democráticas. No cenário brasileiro essa questão adquire contornos ainda mais complexos, uma vez que os executivos estaduais ainda não se mostraram capazes de trabalhar de maneira fluida e articulada com toda a variedade de informações produzidas pelos diversos órgãos do SJC, sobretudo aqueles gerados por organizações que não se encontram sob sua estrutura administrativa direta. Em outras palavras, o modelo de gestão da informação de Segurança Pública vigente no Brasil não acompanha todo o desenrolar do processamento criminal, restringindo-se somente à etapa administrativa deste fluxo.

Segundo Lima e Borges (2012), a incapacidade de se construir sistemas de informação mais abrangentes e compreensivos para a área de Segurança Pública, sobretudo estruturas que abarquem dados para todo o território nacional, seria causada por razões diversas, tais como: a informação não é coletada de forma sistemática, nem temporalizada; há pouca divulgação ou não há periodicidade definida na divulgação de estatísticas criminais, impossibilitando a criação de uma série histórica; há sobrerepresentação de alguns tipos de crimes devido à duplicidade de registro entre organizações; não existe uniformidade da classificação de delitos; existe uma série de crimes subnotificados e subregistrados; nem sempre há tecnologia apropriada para a coleta e o tratamento dos dados; as queixas dos indivíduos são desencorajadas por

algumas instituições; é difícil conseguir informações sobre vítimas, agressores e, principalmente, sobre a relação entre ambos; há diferenças nas práticas de trabalho ou falta de treinamento dos profissionais da área.

Muito além de um sistema de informações nacional, o país não conseguiu avançar na montagem de um ciclo de produção e utilização de estatísticas criminais, seja no âmbito nacional, estadual ou municipal. Segundo Lima (2008), não existe a previsão de mecanismos de monitoramento da atuação das instituições da área de Segurança Pública, uma vez que, mesmo após a redemocratização do país, em 1988, houve a manutenção do aparato de segurança e justiça com as mesmas estruturas e práticas implementadas no regime militar. E tal modelo nunca privilegiou o uso de estatísticas criminais para orientar o planejamento das ações das instituições de justiça criminal e segurança pública no país.

A partir dos anos 2000, o Ministério da Justiça (MJ), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), buscou criar bases de dados e sistemas de informação que abrangessem todas as unidades da federação. O Sistema Nacional de Informações em Segurança Pública (SINESP), por exemplo, foi uma destas iniciativas (FIGUEIREDO, 2017). Estabelecido pela Lei 12.681/12, esse sistema foi instituído com a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação e avaliação de políticas relacionadas à Segurança Pública, sistema prisional e enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas (BRASIL, 2012).

Apesar dos consideráveis investimentos feitos, no entanto, o sistema é falho desde sua concepção, até sua execução. A composição dos sistemas tem como integrantes apenas os Poderes Executivos da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme o art. 3º da sua lei originária, não incluindo o Poder Judiciário e o Ministério Público, em nenhum dos níveis da federação, nem exigindo a participação dos municípios de maneira compulsória. Nesse sentido, o sistema não consegue abarcar todo o ciclo de justiça criminal, pois deixa de contabilizar as informações produzidas no ciclo judicial, em todos os âmbitos da federação, e as informações produzidas do âmbito municipal, que se tornaram ainda mais importantes para o entendimento do fenômeno da criminalidade após a criação das guardas municipais.

Segundo Figueiredo (2017), a construção de um sistema de informações em segurança também enfrenta problemas orçamentários, de planejamento, de definição e metodologia de coleta de dados, de compartilhamento de informações, principalmente devido à falta de conscientização dos entes federados sobre a importância de se produzir

informações na área de segurança pública.

Cabe ressaltar, em especial, o problema do uso de diferentes metodologias para a coleta de dados entre os estados brasileiros e, muitas vezes, entre instituições dentro de um mesmo estado da federação. As inconsistências dentro de um mesmo estado são inerentes às diferenças de atribuições das duas polícias, o que faz com que elas adotem lógicas administrativas/jurídicas distintas para orientar seus registros (muitas vezes, medindo de maneira diferente os mesmos fenômenos). A falta de homogeneidade dos dados coletados provoca problemas para consolidação e parametrização das informações, erodindo as bases necessárias para a criação do Sistema Nacional de Informações em Segurança Pública (BATITUCCI, 2007; BEATO, 2000; FJP, 1998).

Além das disfuncionalidades do arranjo institucional, cabe também chamar a atenção para as questões de tecnologia. Diversos problemas encontrados nas bases de informações sobre criminalidade geram um cenário “grave que compromete seriamente os estudos realizados e as políticas, programas e projetos públicos desenhados com base nesse conhecimento” (BEATO, 2009, p.9). Por mais que tenha ocorrido um aumento da quantidade de dados coletados sobre segurança pública, decorrente da modernização tecnológica do Estado, esses dados não necessariamente se transformam em informações e conhecimento (LIMA, 2008). Alguns autores chamam a atenção para o fato de que, mesmo em contextos em que houve investimentos na construção de sistemas informatizados para o uso das estatísticas criminais, esse processo parece ter se caracterizado por uma “fetichização” da tecnologia como solução para todos os problemas e a falta dela como o único empecilho para a transparência das ações. A utilização das estatísticas no “core” do planejamento governamental, no entanto, está menos ligada a aspectos técnicos, que são controláveis, e mais a ligada a tomada de decisões, que envolvem aspectos organizacionais e culturais menos tangíveis (LIMA, 2008).

Um outro aspecto que parece influenciar os processos de construção de bases e constituição de fluxos informações em Segurança Pública é a própria falta de planejamento das políticas. O aumento da insegurança pública em contextos de grande precariedade dos dados e informações torna as políticas e os programas na área tão urgentes que quaisquer resultados advindos deles são considerados um sucesso. Nesse contexto, perguntas básicas para o ciclo de políticas públicas deixam de ser formuladas: há pouca mensuração dos custos envolvidos, pouca clareza sobre a eficiência e a

efetividade das ações, percepção precária sobre os riscos, bem como o tempo necessário para atingir os objetivos e o impacto efetivo das políticas (BEATO, 2009). A falta dessas perguntas dificulta a coleta de informações, prejudicando a construção de conhecimento que, bem gerido, produziria memória institucional que mitigaria o risco de cometer erros semelhantes no futuro.

Essas perguntas se tornam ainda mais essenciais em um contexto de crise econômica e restrição orçamentária do Estado, aspecto que diminui a capacidade de investimento em políticas públicas, até mesmo nas áreas prioritárias como a segurança. Logo, políticas públicas pouco eficientes, sem a devida clareza das correlações de custo/benefício e que não atingem seus objetivos, agravam a situação financeira do Estado, que passa a não ter dinheiro para investir em melhorias para as próprias políticas. Isso mantém a falta (ou o mal-uso) das informações, problema que leva novamente à construção de políticas públicas mal embasadas. Uma retroalimentação perigosa que contribui para que o Brasil seja um dos países mais violentos do mundo (FBSP, 2017). Logo, a questão latente é “como gerar dados a respeito de problemas de segurança, como transformá-los em informação, e traduzir essa informação em conhecimento que permita uma base de ação sólida e passível de avaliação”? (BEATO, 2009, p.11)

Outra situação enfaticamente mencionada pela literatura em Segurança Pública são os gargalos advindos das resistências institucionais. A informação é um artigo de alto valor estratégico, entretanto, na Administração Pública, e principalmente na Segurança Pública, ela é tratada como um artigo que confere poder ao detentor da informação, e não como algo que pode ajudar a melhorar os problemas da área se compartilhada. Segundo Beato (2009):

A GC envolve ainda um forte investimento em mudança cultural o que, no caso da Segurança Pública, se trata de tarefa monumental. Como um dos pilares da GC é a propriedade de se compartilhar conhecimento, parte-se do princípio de que o que se sabe pode ser útil a outros e, por isso, deve-se estar aberto à troca de experiências. Esta filosofia está longe de ser disseminada no ambiente dos órgãos policiais. A cultura reinante é a de guetos de conhecimento. Creio ser um de nossos desafios é definir estratégias, políticas, métodos e ferramentas para se conseguir avançar nesta área. (BEATO, 2009, p.34)

O investimento em mudança cultural é caracterizado por Beato (2009) como uma tarefa monumental, pois a “Cultura Policial”, ou seja, o conjunto de crenças, preconceitos

e estereótipos produzidos no interior das próprias organizações a partir das vivências do trabalho policial, é um elemento bastante arraigado. Essa cultura dá origem a um emaranhado de valores, normas, perspectivas e práticas que não necessariamente são imutáveis ou homogêneas, mas que ditam a visão do que é “ser policial”. Tal visão diferencia-se quanto a elementos como o local institucional ocupado na divisão de trabalho (divisões hierárquicas, funções, especializações e responsabilidades na organização), a geração ou trajetória de carreira, a relação com o tipo de “público” e o gênero (devido existência de um culto à masculinidade), dentre outras variáveis (PONCIONI, 2014).

Apesar dessas variantes, o resultado dessa cultura são algumas características comuns aos policiais brasileiros, como a divisão do mundo social entre “nós-eles”, a atitude constante de suspeita, o isolamento social e a solidariedade de grupo (que se confunde com o forte corporativismo das organizações policiais), o pragmatismo, a visão cínica e pessimista do mundo, “subculturas” relacionadas às diferentes carreiras, às divisões hierárquicas (o comando nos mais altos escalões e a execução nos mais baixos escalões), a afirmação do *ethos* guerreiro, o conservadorismo político e moral, o machismo e o preconceito racial (PONCIONI, 2014).

No cenário brasileiro, a existência de duas polícias, uma incumbida da investigação e a outra do policiamento ostensivo acarretam em diferenças no treinamento e na formação das duas instituições. Entretanto, apesar das diferenças significativas entre as duas organizações, o conteúdo simbólico sobre o exercício profissional é bastante similar. Ou seja: o “modelo profissional tradicional policial” é baseado no controle do crime por meio de estratégias puramente reativas, voltadas ao confronto, com graves deficiências nos eixos da atuação com base em informações, na prevenção social ao crime, assim como na área da negociação de conflitos e no relacionamento com o cidadão (PONCIONI, 2014).

Por essa razão, não é possível desconsiderar a questão da “cultura policial” quando se trata da implementação de políticas que buscam melhorar a qualidade e a eficiência da segurança pública brasileira. Esse conjunto de valores, fundamentado na vida cotidiana dos policiais e na execução de suas atividades, fortalece as resistências institucionais às mudanças, tornando as corporações frequentemente refratárias à adoção de tecnologias e metodologias de gestão da informação (PONCIONI, 2014).

A divisão do mundo entre “nós-eles” e o corporativismo intrínseco as organizações

policiais dificultam o compartilhamento de informações, bem como o desenvolvimento de uma gestão da informação e do conhecimento que perpassa todo o sistema de justiça criminal. Entretanto, mesmo diante de resistências culturais, as instituições ainda ressaltam em seus discursos institucionais elementos como “transparência” e “responsividade”. Entretanto, a presença desse termo nos discursos não se transforma em projetos que alterem a cultura organizacional das instituições públicas de segurança. Segundo Lima (2008):

Em síntese, a análise das estatísticas criminais brasileiras revela que dados existem e fazem parte da história do sistema de justiça criminal do país, mas que eles não se transformam, mesmo após a redemocratização, em informações e conhecimento. O aumento da quantidade de dados produzidos, advindo da modernização tecnológica do Estado, provoca, por sua vez, a opacidade do excesso de exposição e permite que discursos de transparência sejam assumidos, mas não provoquem mudanças nas regras e práticas de governo (do que adianta ter disponível milhões de registros se o usuário não-especialista não sabe o que elas significam ou traduzem?). Hoje, várias secretarias de segurança do país e outros órgãos de governo colocam à disposição, pela internet, estatísticas sobre crimes e criminosos e, nem por isso, podemos afirmar que conhecemos muito mais sobre os principais dilemas do tema do que alguns anos atrás. (LIMA, 2008, p.69)

Soma-se a todos os gargalos mencionados acima o impacto que o próprio arranjo institucional da segurança pública montado no Brasil projeta sobre a qualidade da informação da área, como mostrado na sessão anterior. Se compreendermos o fenômeno da segurança como algo que abarca desde a ocorrência e a primeira resposta até a punição, vemos que um panorama informacional só pode ser montado se conseguirmos obter dados de várias organizações distintas. Entretanto a fragmentação institucional e a frouxidão das articulações tornam esse cenário complexo.

Todos esses problemas mencionados tem um impacto para o desenho e avaliação das políticas na área de segurança pública que são “efetuadas em voo cego, sem instrumentos e com orientação puramente impressionista” (BEATO,2009, p.10). A coleta dos dados não se torna informação, que não se torna conhecimento. Mesmo os dados básicos sobre violência e crime, que deveriam estar disponíveis e serem confiáveis para embasar a construção de diagnósticos preliminares das políticas públicas, não atingem seu objetivo e o “uso de estatísticas criminais não é incorporado como um modo de pensar a ação das instituições de justiça criminal e segurança pública no país” (LIMA,2008,

p.68).

Por parte dos administradores públicos, parece ainda não haver o devido entendimento da importância de se desenvolver culturas institucionais que privilegiem o desenvolvimento de processos de coleta, organização, tratamento, análise e disseminação de informações para a gestão da segurança pública. Tais processos apresentam falhas desde sua origem, prejudicando a produção e a gestão de conhecimento e as tomadas de decisão na área (CERQUEIRA, LOBÃO E CARVALHO, 2005).

2.2 Contexto empírico

Antes de trazer a discussão sobre a gestão da informação e do conhecimento em Segurança Pública especificamente para o contexto de Minas Gerais, torna-se importante compreender melhor qual foi o arranjo institucional adotado pelo Estado para tratar desta questão ao longo dos últimos anos. É por isso que, nesta seção, descreveremos, ainda que de maneira sucinta, a arquitetura geral do Sistema de Defesa Social/Segurança Pública de Minas Gerais: seu arcabouço normativo, seu desenho político e organizacional, a política de integração das ações policiais e sistemas de segurança e, mais especificamente, as ações desenvolvidas dentro do eixo informacional deste arranjo.

2.2.1 O Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais

O arranjo institucional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para área da Segurança Pública sofreu grandes mudanças a partir de 2003. Essas mudanças alteraram não só estrutura orgânica, como também os pilares conceituais que sustentavam as políticas de segurança pública no estado (FIGUEIREDO, 2014). Até 2002, a arquitetura institucional da Segurança Pública em Minas se articulava em torno da Secretaria de Estado de Segurança Pública, que controlava a Polícia Civil, e a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, que era responsável pela administração dos sistemas penitenciário e socioeducativo. A partir de 2003, as duas secretarias foram fundidas em uma só, a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Nesse novo cenário as polícias Civil e Militar, bem como o Corpo de Bombeiros, entidades diretamente subordinadas ao Governador do Estado, passaram a ser estrategicamente coordenados pela nova entidade (mas ainda mantidas sem subordinação hierárquica com relação à nova Secretaria). A figura 3 a seguir ilustra a mudança de arranjo da Segurança Pública em Minas

Gerais a partir de 2003.

FIGURA 3 – Arranjo institucional da Segurança Pública em Minas Gerais: 2003



Fonte: Secretaria de Estado de Defesa Social (2010), extraído de Figueiredo (2014)

Segundo Figueiredo (2014), o modelo foi organizado para operar em forma de governança horizontal, baseado na construção de consensos em torno de objetivos estratégicos comuns. Este talvez seja o grande diferencial, mas também o grande desafio do Sistema de Defesa Social. Se, por um lado, este modelo horizontal permitiu a manutenção da autonomia das instituições participantes, mesmo na presença de uma instituição coordenadora, por outro, conduz a certo grau de tensão intrínseca a ser equilibrado.

As mudanças estruturais foram acompanhadas de mudanças paradigmáticas (SAPORI e ANDRADE, 2007). A própria alteração da nomenclatura “Segurança Pública” para “Defesa Social” reflete, em certa medida, a mudança das bases conceituais em torno das quais deveriam se articular o novo modelo e as ações de segurança a partir de 2003. Enquanto o termo anterior estaria associado a uma visão de política pública prioritariamente repressiva, a ideia de Defesa Social manteria maior relação com o sentido de proteção social, prevenção à criminalidade, garantia de direitos e ação articulada das modalidades de intervenções repressivas.

Por meio do novo Sistema de Defesa Social, a política de Defesa Social seria desenvolvida por meio de quatro eixos principais: (1) Prevenção a criminalidade; (2) Sistema socioeducativo; (3) Sistema Prisional e (4) Integração do sistema de Defesa Social. A figura 4 a seguir ilustra esse arranjo.

FIGURA 4 – Arranjo institucional do Sistema de Defesa Social em Minas Gerais

Fonte: Secretaria de Estado de Defesa Social (2010), extraído de Figueiredo (2014)

Tal arranjo vigorou em Minas Gerais entre os anos de 2003 e 2015, quando a gestão do Governo Estadual optou por retomar um arranjo bastante parecido com o anterior e separou novamente a Secretaria de Estado de Defesa Social em duas pastas distintas: Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) e Secretaria de Estado Administração Prisional (SEAP). Em função do escopo geral que orienta este trabalho, fundamentalmente ligado à temática da gestão da informação e do conhecimento na área da Segurança Pública, as análises aqui desenvolvidas tratarão quase que exclusivamente das estruturas, arranjos, sistemas e fluxos de informação consolidados entre os anos de 2003 e 2015, ainda dentro da lógica do Sistema de Defesa Social. Tal recorte se justifica na medida em que, a despeito da separação da estrutura de segurança em duas estruturas de gestão, ainda não foram processadas mudanças significativas na arquitetura institucional das bases de dados, sistemas e fluxos de informações de Segurança Pública em funcionamento do estado.

2.2.2 Arcabouço normativo do Sistema de Defesa Social

Como bem assinalado por Figueiredo (2014), abstrair dos instrumentos normativos formais o que efetivamente foi o Sistema de Defesa Social de Minas Gerais não é uma tarefa simples. O arcabouço normativo é composto por dispositivos em vigor,

revogados e parcialmente revogados, que são capazes de confundir até mesmo especialistas na área. Inclusive, compreender as mudanças processadas após 2015 torna-se tarefa ainda mais desafiadora, uma vez que o problema deixa de ser o excesso de normativas e passa a ser o “silêncio institucional”, perceptível na ausência de legislações que orientem devidamente a substituição do Sistema de Defesa Social pela nova estrutura de duas Secretarias de Estado.

Ainda segundo Figueiredo (2014), o arranjo institucional criado em 2003 sustentou-se sobre um arcabouço legal notadamente disperso desde sua concepção, pouco estruturado e insuficiente para estabelecer a segurança formal necessária para as atividades inovadoras que o modelo de defesa social mineiro pretendia realizar. Nesse sentido, para analisar o arcabouço normativo do Sistema de Defesa Social, foram analisados os seguintes documentos:

1. Lei nº 13.968 de 27 de julho de 2001;
2. Lei Delegada nº 49 de 02 de janeiro de 2003;
3. Lei Delegada nº 56 de 29 de janeiro de 2003;
4. Decreto nº 43.295 de 29 de abril de 2003;
5. Decreto nº 43.695 de 11 de dezembro de 2003;
6. Decreto nº 43.778 de 12 de abril de 2004;
7. Lei Delegada nº 117 de 25 de janeiro de 2007;
8. Lei Delegada nº 179 de 1º de janeiro de 2011;
9. Lei Delegada nº 180 de 20 de janeiro de 2011;
10. Decreto nº 45.870 de 30 de dezembro de 2011;
11. Lei nº 21.077 de 27 de dezembro de 2013;
12. Decreto 46.647 de 11 de novembro de 2014
13. Lei 22.257, de 27 de julho de 2016;
14. Decreto 47.088, de 23 de novembro de 2016;

A partir dos documentos, é possível perceber que antes mesmo da criação do Sistema de Defesa Social já era explícito na legislação o interesse do poder executivo estadual em forjar uma maior cooperação entre as polícias Civil e Militar, em especial no que tange ao compartilhamento de informação. Em 2001, a Lei 13968, de 27/07/2001,

regulamentou o artigo 267 da Constituição Estadual de 1989, que dizia que “os sistemas de informações pertencentes a órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual relativos à segurança pública serão utilizados de forma integrada pelos órgãos responsáveis por aquela atividade, conforme dispuser a lei”. Já o artigo 2º, parágrafo 1º, da lei 13968 preconiza que:

Art. 2º - A Polícia Militar e a Polícia Civil terão acesso comum e imediato aos bancos de registros de dados sob sua responsabilidade.
§ 1º – Ficam vedadas a restrição do acesso a dado constante de qualquer registro ou a demora injustificada na prestação de informações. (Constituição Estadual de Minas Gerais, 1989)

Tais artigos marcam o início de uma mudança de paradigma com relação à integração dos sistemas e bases de dados em Minas Gerais, abrindo espaço para a construção do Sistema de Defesa Social.

Apesar do direcionamento já estabelecido em 2001, o berço do sistema foi a reestruturação das Secretarias de Estado e órgãos autônomos a partir do início de 2003. Entretanto, nas primeiras normativas que dispunham sobre a finalidade e a estrutura orgânica da nova secretaria não houve menção ao termo “Sistema de Defesa Social”, apenas uma sutil referência ao princípio, com a subordinação da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros, e da Polícia Civil ao Governador do Estado, integrando a Secretaria de Estado de Defesa Social para fins operacionais. (MINAS GERAIS, 2003b).

A partir de 2003, a expressão “Sistema de Defesa Social” começou a ser utilizada em todas as normativas que alteravam a estrutura orgânica da SEDS. No entanto, até 2011, seu arranjo era mencionado de forma genérica, sem efetivamente consignar quais atores faziam parte dele. Apenas em 2011, quando já haviam se passado mais de oito anos da criação formal do Sistema de Defesa Social, houve uma remissão direta ao arranjo na legislação. Por meio da análise dos dispositivos legais, também é possível inferir que, apesar de os normativos publicados nos primeiros anos do novo arranjo institucional não conterem conceitos claros acerca da composição do Sistema de Defesa Social, a SEDS conseguiu definir diretrizes mínimas de responsabilidade, exercendo sua função de coordenação das novas estratégias a serem construídas (FIGUEIREDO, 2014).

No entanto, também cabe observar que não foi elaborada, fora da estrutura orgânica da SEDS, uma legislação específica sobre o Sistema de Defesa Social. A baixa qualidade da redação legislativa encontrada nos primeiros 12 anos da política,

especialmente no que diz respeito aos conceitos mais relevantes que orientariam a atuação do Sistema de Defesa Social, gerou insegurança jurídica e projetou efeitos negativos sobre toda a atuação do sistema e sua política de integração (FIGUEIREDO, 2014).

2.2.3 A Política de Integração do Sistema de Defesa Social

O modelo de integração implementado em Minas Gerais se pautou na constituição dos centros integrados de comunicações como organismos estratégicos para aproximação das instituições policiais responsáveis tanto pela ação ostensiva quanto pela investigativa. Esses centros seriam responsáveis por municiar de informações as unidades territoriais geograficamente integradas, que, por sua vez, deveriam realizar a ação policial de acordo com o estabelecimento de um planejamento operacional conjunto (BARRETO JÚNIOR; SAPORI; SOUZA, 2003).

O princípio que orientava este modelo era o de que a integração das ações de Segurança Pública se constituiria em estratégia para superação das disfuncionalidades geradas pelo arranjo institucional da justiça criminal frouxamente articulada vigente no estado. Sobretudo em um período marcado pelo crescimento da criminalidade e da violência, decorrente de diversos fatores, como o crescimento desordenado das áreas urbanas, aliado a falta de planejamento, fatores socioeconômicos e jurídico-institucionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008). O grande aumento dos indicadores de criminalidade violenta - homicídio, estupro, roubo, roubo à mão armada-, na década anterior a 2003 tornou evidente a necessidade de se buscar novas formas de articulação entre os atores que compunham o arranjo da Segurança Pública mineira.

Nesse sentido, autores como Saporì e Andrade (2007) argumentam que, para analisar a política de integração da Segurança Pública implantada em Minas Gerais em 2003, primeiramente é preciso pensar a concepção teórica que está por trás do modelo, bem como o cenário anterior à sua implementação. No momento em que a política começou a ser pensada, ainda no ano de 2001, o contexto era de grande recrudescimento da violência em Minas Gerais. No entanto, também era um período em que o Governo Federal começava a emanar diretrizes mais estruturadas de Segurança Pública para os Estados, amparadas em linhas de financiamento para investimentos em ações de combate à criminalidade.

No contexto mineiro, a crise na política de segurança levantou questões sobre as disfunções causadas pela cisão entre dois aparatos policiais que não interagiam, o que

levou ao consenso de que uma política sustentada na atuação desarticulada das corporações policiais não conseguiria reverter o avanço desenfreado da criminalidade. Tal percepção, inserida no contexto de aumento dos investimentos propiciados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública, vinculados à implantação de estratégias de integração policial, foram determinantes para a formulação da política de integração no estado de Minas Gerais (SAPORI e ANDRADE, 2007).

Como mencionado anteriormente, a implementação da política começou em 2003, com base em uma série de diagnósticos sobre a criminalidade no estado, convergentes com as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal. Estes levantamentos embasaram o início de um projeto amplo, o do Sistema de Defesa Social, que visava a reformulação do sistema prisional, do sistema socioeducativo, das políticas de prevenção a criminalidade e a integração das organizações policiais mineiras e outros órgãos subjacentes (SAPORI e ANDRADE, 2007).

O projeto de integração em si teve como estratégias principais a integração das informações, das áreas geográficas de atuação e do planejamento operacional, pois partiu do pressuposto de que o não compartilhamento de informações entre as organizações policiais, especialmente de seus sistemas informatizados, a incompatibilidade de áreas territoriais de atuação e a inexistência de planejamento conjunto de ações eram a principal causa das disfuncionalidades encontradas na atuação policial.

Como forma de solução para estes problemas, foram escolhidas três estratégias: a criação de um Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) na área informacional; a determinação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) para promover a integração das ações em contextos de co-responsabilização geográfica; e o programa de Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP), para resolver os gargalos no planejamento tático e operacional. Estes três eixos da política de integração funcionaram de maneira complementar e formaram a base sobre a qual se assentaram os instrumentos de gestão da segurança pública em Belo Horizonte, região metropolitana e, posteriormente, em sua expansão para o interior de Minas Gerais. Além dessas três intervenções robustas, também foram formuladas estratégias complementares como a integração do processo de formação e qualificação dos efetivos policiais e a integração do trabalho correcional (SAPORI e ANDRADE, 2007).

No que tange a integração dos sistemas de informação, o projeto desenvolvido, denominado SIDS (Sistema Integrado de Defesa Social), buscou promover integração dos

sistemas e das bases de informações existentes nas organizações policiais. O principal objetivo desse eixo da política era a modernização tecnológica e a integração dos sistemas de gestão da informação. O Sistema Integrado de Defesa Social implicou na interação de sistemas de dados e conhecimentos acerca da criminalidade, no tempo e no espaço, possibilitando a gestão de informações referentes ao atendimento das emergências policiais e de bombeiros, à investigação policial (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2003 *apud* ANDRADE, 2006).

Em sua arquitetura original, o sistema foi subdividido em dois centros operativos: o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD) e o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS). O CIAD foi planejado como um centro de operações, que concentraria o atendimento, o processamento e a solução das chamadas radiofônicas das polícias Civil e Militar e do corpo de Bombeiros Militar. O processamento de uma ocorrência policial ou de bombeiro é iniciado no CIAD e, posteriormente, através da análise da ocorrência, realizada pelos supervisores, os procedimentos necessários ao atendimento são realizados, como o despacho de veículos e equipes operacionais (SAPORI e ANDRADE, 2007; XAVIER, 2009; ANDRADE, 2006; FIGUEIREDO, 2014).

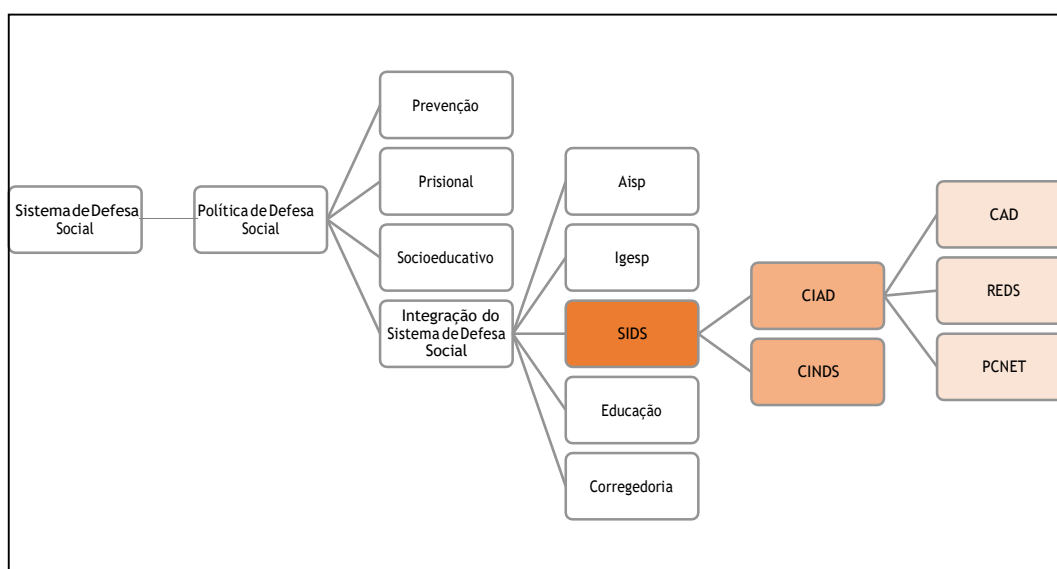
O CIAD é composto por quatro módulos. O primeiro deles, o módulo Controle de Atendimento e Despacho (CAD), visa produzir informações sobre o perfil do atendimento das instituições, por exemplo, os tipos de ocorrências registradas e o tempo médio das mesmas, dentre outros. Já segundo módulo, chamado de Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), consiste em um boletim de ocorrências policiais e de bombeiro, padronizado e unificado para todas as instituições, devendo alimentar automaticamente o terceiro módulo, chamado de PCNet, desenvolvido pela Polícia Civil para controle de ocorrências, tratamento digitalizado de todos os procedimentos realizados dentro dos inquéritos policiais, bem como dos autos de prisão em flagrante e termos circunstanciados de ocorrência. Esse módulo pretendia, entre outras coisas, evitar o duplo registro de ocorrências pelas instituições e possibilitar o acompanhamento continuado do processamento de uma ocorrência ao longo de todo o sistema, assim como a padronização da estatística criminal baseada em ocorrências policiais.

O quarto módulo desenvolvido no CIAD é o Geoprocessamento e Estatística Espacial, que tem o objetivo de produzir informações precisas sobre a dinâmica da

criminalidade, por meio da identificação dos locais em que são atendidas as ocorrências, com o intuito de potencializar a utilização de dados estatísticos para a análise criminal, auxiliando no planejamento de medidas eficazes para a redução da criminalidade (ANDRADE, 2006; FIGUEIREDO, 2014; SAPORI e ANDRADE, 2007; XAVIER, 2009).

No que tange à análise criminal, o trabalho deveria ser realizado no segundo centro operacional, o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS). Esse centro seria responsável pelo processamento dos dados colhidos dos registros de ocorrências, assim como dos dados gerados pelo geoprocessamento, inquéritos policiais, julgamentos e execução de penas. No arranjo geral pensado para o CINDS, a unidade deveria ser incumbida, portanto, da análise, qualitativa e quantitativa, no tempo e no espaço, das informações produzidas no âmbito do Sistema Integrado de Defesa Social (ANDRADE, 2006; FIGUEIREDO, 2014; SAPORI e ANDRADE, 2007; XAVIER, 2009). A figura 5 a seguir ilustra a posição do SIDS dentro da arquitetura geral do Sistema de Defesa Social.

FIGURA 5 – Posição do SIDS e de seus módulos dentro do Sistema de Defesa Social em Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria

Com o objetivo de compatibilizar as áreas geográficas de atuação policial, um segundo eixo da política envolveu a demarcação de Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp) em todo o estado. Esse processo consistiu não apenas na construção de unidades físicas integradas onde deveriam trabalhar conjuntamente agentes das duas

polícias, mas principalmente a delimitação de circunscrições integradas e compatibilizadas de atuação para as corporações, já que, até então, cada uma delas utilizava critérios e metodologias próprias para delimitar seus territórios de atuação). O objetivo da integração geográfica era possibilitar a integração, co-responsabilização e coordenação de procedimentos, de modo a obter a máxima efetividade nas operações desencadeadas em uma mesma área de responsabilidade. O projeto visava também a melhoria na avaliação de desempenho, com o estabelecimento conjunto de metas e indicadores; o direcionamento do conhecimento estatístico da realidade criminal circunscrita na área de atuação conjunta; o conhecimento integrado das dificuldades logísticas e operacionais de cada instituição; a facilitação do intercâmbio de informações; e a participação mais efetiva e conjunta dos representantes das duas instituições nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP) (ANDRADE, 2006; FIGUEIREDO, 2014; SAPORI e ANDRADE, 2007; XAVIER, 2009).

Por fim, para enfrentar o desafio de integrar o planejamento das operações, foi criado um modelo de gerenciamento das atividades de polícia, o IGESP. Baseado na gestão integrada e compartilhada do conhecimento, bem como no uso intensivo de informações para orientar intervenções de segurança pública em nível local, esse modelo baseava-se na realização de reuniões gerenciais periódicas e integradas para a elaboração de planos táticos e operacionais conjuntos. O IGESP ser considerado o braço do SIDS que teve o objetivo de aumentar a eficiência das organizações policiais na prevenção e do combate ao crime (ANDRADE, 2006; FIGUEIREDO, 2014; SAPORI e ANDRADE, 2007; XAVIER, 2009).

Os dois outros eixos que formaram a política de integração foram a integração do ensino e a integração correcional. A integração correcional visou o aprimoramento das atividades de correições administrativas; já o projeto de integração do ensino tinha o intuito de promover uma educação profissional conjunta dos agentes de segurança pública, de modo a efetivamente contribuir para a integração operacional e a articulação cognitiva das organizações policiais (SAPORI e ANDRADE, 2007).

Segundo Sapori e Andrade (2007), o projeto de integração entre as polícias Militar e Civil em Minas Gerais é complexo devido a diversos fatores. Primeiramente, as diferentes partes do escopo do projeto tiveram um ritmo diferente de implementação, tendo sido mais aceleradas nas partes relacionadas aos sistemas de informação. Além disso, houve vários gargalos na disseminação da política de integração para interior, desde

infraestrutura, até treinamento. Por fim, houve embates organizacionais, de modo que a disposição subjetiva das instituições policiais em se integrarem precisou ser forjada por mecanismos institucionais, uma vez que gestões políticas e ordens superiores não conseguiam atingir o objetivo proposto. A própria lógica do modelo, baseada em mecanismos gerenciais e horizontalizados de governança, não possibilitava uma atuação hierarquizada e verticalizada por parte da Secretaria de Estado de Defesa Social, permitindo que as instituições policiais participassem de todo o processo decisório, o que minou, de certa forma, o poder de determinação e a condução mais assertiva da política por parte da Secretaria (SAPORI e ANDRADE, 2007).

Nesse contexto, apesar de a política de integração ter sido alçada a eixo prioritário da política de Segurança Pública, sua implementação se deu de forma mais morosa do que o esperado, com um desenrolar institucionalmente muito irregular. Agora, 15 anos após a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social, e dois anos após a sua extinção, faz-se necessário estudar se essa política conseguiu deixar bases institucionais sólidas e alterar o panorama da Segurança Pública mineira.

2.2.4 Arcabouço normativo da Política de Integração do Sistema de Defesa Social

Em termos legais, a política de integração sustentou-se basicamente nas mesmas normativas que deram origem ao Sistema de Defesa Social. Justamente por isso, é possível perceber, de antemão, que os conceitos fundamentais que estruturavam sua atuação foram descritos apenas nas atribuições da estrutura funcional da SEDS, ou seja, não havia dispositivo legal normatizando especificamente as questões atinentes à política de integração, com exceção do eixo informacional. Segundo Figueiredo (2014), esse fenômeno evidenciava a pouca permeabilidade do novo arranjo à “vida prática” dos atores, bem como os problemas de equilíbrio nas responsabilidades sobre a execução das diretrizes e estratégias estabelecidas.

Dentro das atribuições de área específica contidas na estrutura funcional da SEDS, o tripé da política de integração (AISP, IGESP e SIDS) foi alocado em superintendências da secretaria. No entanto, ao longo de quase toda sua trajetória, as atribuições de cada eixo foram precariamente descritas nas normativas, abrindo espaço para a interpretação do que realmente deveria ser feito por cada vertente da política. Somente em 2014, uma normativa contendo a última alteração na estrutura da SEDS (antes de sua dissolução em 2015) elucidou melhor as atividades referentes a cada eixo da política de integração.

Desta maneira, é possível perceber que foram necessários quase dez anos de maturação da política pública para que seu arcabouço legal passasse a efetivamente contemplar suas principais estruturas conceituais e diretrizes de atuação, indo além de prever seu enquadramento em órgãos da estrutura orgânica formal da Secretaria de Defesa Social.

A despeito disso, cabe reconhecer que o simples fato de a diretriz geral de integração das organizações, sistemas e atuação operacional terem sido atreladas ao próprio organograma da SEDS denota o papel de protagonismo que essa política tinha dentro da política de Segurança Pública. Após 2015, por exemplo, percebe-se que, apesar de a ideia geral da política de integração aparecer no decreto que dispõe sobre a estrutura orgânica da SESP, os termos até então utilizados para se referir aos eixos da política não se fizeram mais presentes da mesma maneira. Os termos “Aisp” e “Risp”, que antes eram utilizados para se referir ao eixo de integração das bases de integração da atuação territorial da política, passaram a designar apenas as estruturas prediais.

No caso do termo “IGESP”, ou seja, a metodologia que orientava tática e operacionalmente a atuação integrada das organizações policiais, desapareceu completamente da legislação, apesar de a ideia de gestão operacional integrada ainda existir em alguns artigos. Por fim, mesmo o eixo informacional (SIDS) também não aparece no Decreto que estrutura a SESP, ainda que os módulos desenvolvidos dentro desse sistema e as atividades referentes aos mesmos sejam mencionados, sem muitas alterações a não ser a criação do Observatório de Segurança Pública Cidadã, que se tornou a instância que representa o órgão executivo estadual dentro do CINDS. Os desdobramentos da criação do Observatório ainda não foram estudados e não é possível abstrair da legislação uma mudança grande no que diz respeito ao ciclo de informações em segurança pública.

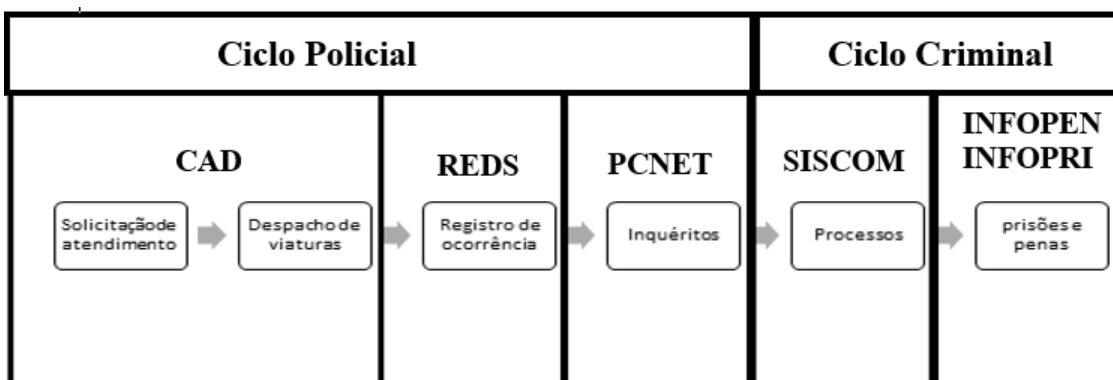
Apesar das muitas alterações que os dispositivos legais sofreram ao longo dos anos, uma área da política que parece ter sido sempre bem clara e estruturada, é o eixo informacional. Os artigos que se referiam a esse eixo foram os que sofreram menos alterações ao longo dos anos. Uma possível explicação para isso pode estar no fato de que, diferente do que ocorreu com as demais vertentes da integração, o eixo das informações foi estruturado por normativas próprias logo no início da implementação da política, em 2004. Na legislação, a integração de informações aparece no artigo 3º da Lei nº 13.968, de 27 de julho de 2001, e no inciso I do art. 2º, da Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, e em todas as leis e decretos que estabelecem a estrutura organizacional da SEDS até 2014.

O Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), especificamente, foi instituído pelo Decreto 43778, de 12 de abril de 2004, que o define como “um sistema modular, integrado, que permite a gestão das informações de defesa social”. De acordo com esse decreto, integram o SIDS a Polícia Militar de Minas Gerais, a Polícia Civil de Minas Gerais, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e a Subsecretaria de Administração Penitenciária da Secretaria de Estado de Defesa Social. Os objetivos do Sistema Integrado de Defesa Social e os centros que o compõe também são explicitados no Decreto.

2.2.5 Ações desenvolvidas no eixo informacional: Sistema Integrado de Defesa Social

A ideia geral do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) era possibilitar a integração das informações produzidas por todas as instâncias e organizações do sistema de justiça criminal, desde o primeiro atendimento e o registro do fato criminal, até sua punição. Entretanto, o próprio arranjo organizacional constitucionalmente previsto para a área da Segurança Pública restringiu o alcance do SIDS à primeira etapa administrativa deste ciclo, ou seja, os quatro primeiros passos do fluxo informacional, referentes basicamente às estruturas sob gestão do Executivo Estadual: o ciclo policial. A parte do ciclo que diz respeito às informações produzidas pela etapa judicial do fluxo (Ministério Público e Poder Judiciário) nunca foram devidamente incorporadas aos sistemas sob gestão do SIDS. Mesmo as informações produzidas pelo Sistema Prisional, segmento que se encontra sob gestão do Estado, não foram integrados ao SIDS, uma vez que se seus dados são armazenados em sistema federal. A figura 6 a seguir ilustra o fluxo das informações de Segurança Pública ao longo da estrutura do SJC.

FIGURA 6 – Fluxo das Informações no Sistema de Justiça Criminal (SJC)



Fonte: Ministério da Justiça (2003), Elaboração própria

2.2.5.1 SIDS

O Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) foi o projeto que deu início à implantação da integração em Minas Gerais. Conforme mencionado anteriormente, o objetivo do projeto era criar um sistema de informações que conseguisse integrar e modernizar tecnologicamente os sistemas de informações existentes nas organizações policiais. O SIDS é composto por duas estruturas com funções diferentes, porém complementares: o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS) e o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD). O primeiro é responsável por operacionalizar as questões atinentes à integração e produção de informações de Segurança Pública, enquanto o segundo consiste em um grande “input” operacional para o Sistema de Defesa Social, coletando dados e produzindo informações, e retroalimentando-se das informações produzidas pelo CINDS para aumentar a qualidade da atuação operacional (FIGUEIREDO, 2014).

Um fato interessante sobre a integração de sistemas e bases de dados em Minas Gerais é que, mesmo antes de 2003 e implementação da Política de Integração, o diálogo visando a construção dos alicerces de uma integração operacional e informacional já haviam começado entre as instituições policiais, de tal maneira que os moldes do CIAD e do CINDS são anteriores a uma política de governo institucionalizada. Esse processo permitiu o recebimento de recursos federais que foram determinantes para o início das atividades do SIDS. Os módulos CAD e REDS, por exemplo, foram custeados dessa maneira (FIGUEIREDO, 2014).

Outro ponto importante é que o SIDS não descartou os sistemas que já existiam. Uma das primeiras atividades realizadas foi a integração do SIDS aos sistemas existentes nos órgãos de Defesa Social, como Sistema de Informações Policiais (SIP), o Sistema de Informações Prisionais (INFOPRI) (ambos da Polícia Civil), o Sistema Integrado de Comarcas (SISCOM) do Tribunal de Justiça e Sistema de Informações Penitenciárias (INFOPEN). Dessa maneira, o SIDS conseguiu se integrar com todo o sistema de justiça criminal em um primeiro momento, mesmo que não da maneira mais eficiente (ANDRADE, 2006).

Pesquisa coordenada por Saporì (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009) demonstrou que, logo em seus primeiros anos de atuação, o SIDS obteve elevado grau de institucionalização e legitimidade entre os operadores de Segurança Pública de Minas Gerais. Entretanto, a trajetória dos sistemas desenvolvidos enfrentou uma série de percalços e dificuldades de

implementação, sobretudo relacionadas a resistências institucionais, questões tecnológicas, e conjunturais. No que tange às resistências institucionais, por exemplo, o estudo demonstra que o compartilhamento irrestrito de informações produzidas pelas organizações, que era o pressuposto fundamental do projeto, enfrentou resistências corporativas bastante severas. Principalmente por parte da Polícia Civil, houve o receio de que o compartilhamento de dados acarretasse na usurpação de suas competências por parte da Polícia Militar (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

2.2.5.1.1 CIAD

O primeiro centro a ser inaugurado foi o CIAD, em 2004. Sua localização inicial foi a do então prédio do Comando Geral da PMMG, onde já operava a central de atendimento de emergências da corporação. A estrutura foi alocada em um andar inteiro do edifício, passando a ser coordenada pela SEDS. Após adequações, o espaço recebeu as equipes de atendimento de emergência da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros. Primeiramente, o CIAD provia apenas o espaço físico onde as organizações estruturaram seus centros de atendimento e despacho de emergências. Cada instituição trabalhava com um sistema próprio: a Polícia Militar com o Centro Integrado de Comunicações Policiais (CICOP), a Polícia Civil com a Central da Polícia Civil (CEPOLC) e o Corpo de Bombeiros com a Central de Operações do Corpo de Bombeiros Militar (COBOM) (ANDRADE, 2006).

Neste ambiente, após a implementação individualizada de todos os módulos de atendimento e despacho das corporações, os dados passaram a ser coletados, checados e armazenados em sistema único, para serem compartilhadas com outros sistemas também integrados. Por essa razão, o CIAD pode ser descrito um centro integrado de informações, pois disponibiliza às organizações, em uma plataforma única, dados coletados por diversas fontes distintas de atendimento primário (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Entretanto, a estrutura e a interligação dos fluxos operacionais apresentaram desafios para a gestão da antiga SEDS. Figueiredo (2014), por exemplo, identificou os seguintes gargalos:

- 1- Estruturalmente, o CIAD sempre demandou um esforço muito grande para a manter os materiais técnicos e de consumo, devido a um modelo de gestão problemático, o que retirou o foco do real objetivo do centro. Em outras palavras, a integração dos fluxos operacionais não evoluiu como o esperado,

mas apenas mínimo suficiente para que fossem estabelecidos protocolos de direcionamento das chamadas entre as instituições e, ainda assim, não tão eficientes;

- 2- A falta de mensuração da produtividade do CIAD, de maneira que o único indicador que foi construído e que era aferido regularmente foi o percentual de chamadas atendidas em um tempo mínimo (primeiro toque da ligação). Entretanto, além disso, não há qualquer tipo de medida, nem, por exemplo, do tempo que leva para uma viatura chegar no local do indicado, ou quando tempo leva do registro de uma chamada até o despacho de uma viatura.

Em termos informacionais, o primeiro módulo desenvolvido dentro do CIAD foi o do CAD, unidade incumbida de realizar o tratamento inicial do evento de defesa social. Este módulo visa a realização do despacho adequado e, para tal, é composto por outros módulos capazes de gerir o atendimento geral das emergências, evitando os “troles”. A central única do CAD também permitiu o redirecionamento de chamadas para a organização responsável pelo atendimento como, por exemplo, nos casos em que uma chamada era realizada para o número 190 (tradicionalmente direcionada à Polícia Militar), mas que se tratasse, na realidade, de atribuição do Corpo de Bombeiros (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Há também outros módulos internos ao CAD que possibilitam fazer o georreferenciamento do local das ocorrências por meio do CAD MAP e identificação de viaturas e efetivos no local pelo GEO SITE. O georreferenciamento agrega-se a outro procedimento importante que é a GEO Estatística (a consolidação das informações de tudo o que é realizado nos atendimentos aos eventos de defesa social). Os módulos internos de Geoprocessamento e Estatística Espacial potencializam a estatística e a análise criminal por que permitem análises mais aprofundadas.

Os principais efeitos positivos do CAD foram permitir a integração do atendimento primário realizado pelas organizações policiais, o acompanhamento simultâneo de uma ocorrência por diferentes órgãos, a atualização com novos registros e alocação adequada de efetivos das corporações (evitando a sobreposição de efetivos para atender a uma mesma chamada). Entretanto, a implementação do CAD também esbarrou em alguns problemas:

- 1) O trabalho integrado foi configurado apenas em nível de sistema, pois as

corporações continuaram a manter seus efetivos de atendimento em unidades distintas (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009)

- 2) A Polícia Civil considerou inadequada a permanência dos armazéns de dados do CAD no prédio do Comando Geral da Polícia Militar, o que gerou embates e resistências institucionais durante o processo de implementação (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).
- 3) A estrutura de software e hardware do CAD é considerada cara e de certo modo ultrapassada, pois a estrutura de servidores atualmente existente e que atende à RMBH precisa ser reproduzida nas localidades pois grande parte do sistema não é disponível em plataforma web (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014).
- 4) A integração do CAD (atendimento inicial e despacho) ao sistema de ocorrências subsequente (REDS) deveria fazer com que todas as informações já preenchidas pelo teleatendente fossem automaticamente migradas, facilitando o trabalho do policial no preenchimento do Boletim de Ocorrência. Entretanto, a integração CAD/REDS não atingiu a maturidade necessária para que não haja dupla entrada de informações, e conseqüentemente, não haja retrabalho e ineficiência (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014).
- 5) O sistema tinha um fluxo de atendimento de ocorrências lento, como consequência do aumento da complexidade de sua própria interface. Na prática, o CAD se tornou a primeira fonte de extração de dados, o primeiro repositório de informações sobre as ocorrências atendidas. Porém, o grande número de informações colhidas aumentou o tempo de ligação, aspecto que, no serviço prestado, representa a diminuição da qualidade do atendimento. Em outras palavras, quanto maior o número de informações coletadas durante a ligação, mais tempo demora para que uma viatura ou equipe seja encaminhada para o atendimento (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014).

Seguindo o fluxo informacional, logo após o CAD, apresenta-se o sistema de Registro de Evento de Defesa Social (REDS). Trata-se da porta de entrada dos eventos de defesa social para o SIDS, em forma de Boletins de Ocorrência (BO) padronizados e

únicos para todas as organizações do Sistema de Defesa Social. Este módulo do CIAD é essencial para integração de informações e bases de dados, pois seu armazém de dados⁵ é a maior fonte de informações utilizadas para o cálculo das estatísticas criminais. Além disso, há de se observar também sua posição central no arranjo informacional, interligando, em alguma medida, o CAD e o PCNET (módulo de informações sobre os procedimentos investigativos da Polícia Civil).

Todo fato cadastrado no REDS possui um número que acompanha o fato até a conclusão do inquérito (se for gerado um inquérito). Outro ponto importante é que o sistema não permite alteração dos dados sem a permissão de superiores, ou por servidor que possua liberação institucional para tal, e que toda edição no sistema é atribuída à um login e senha do usuário (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009). Entretanto, a trajetória do REDS na integração também enfrentou alguns gargalos:

- 1) Assim como ocorrido com o CAD, a permanência dos armazéns de dados do REDS no prédio do Comando Geral da Polícia Militar causou conflitos entre as polícias Civil e Militar. A Polícia Civil defendeu durante muito tempo que os armazéns de dados dos sistemas REDS, PCNet e CAD deveriam estar num espaço físico neutro, vinculado à SEDS, o que garantiria a inexistência de privilégios de acesso aos bancos de dados (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).
- 2) Dificuldades relativas à disseminação de acesso ao REDS para o interior principalmente decorrentes de aspectos infraestruturais, tecnológicos e orçamentários (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).
- 3) O REDS recebe críticas e questionamentos que apontam para o excesso de informações a serem preenchidas no sistema, que se divide em várias telas com incontáveis campos, o que diminui a usabilidade do sistema e torna as interfaces pouco amigáveis para o usuário (FUNDAÇÃO JOÃO

⁵ Conjunto de dados integrados, alimentados pelos vários sistemas transacionais existentes e muitas vezes dispersos na organização. Seu principal objetivo é prover informações de apoio a decisões gerenciais. Os usuários que dispunham de diversas fontes de dados em plataformas, bancos de dados e formatos diferentes, passam a buscar informações em uma única estrutura e ganham agilidade na obtenção das informações. Os armazéns de dados possibilitam ainda a realização de cruzamento de informações de diversos assuntos de forma eficiente e ágil, passando a elaborar suas próprias consultas, relatórios e análises.

Fonte:

<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/cinds/conteudo.action?conteudo=1642&tipoConteudo=itemMenu>

PINHEIRO,2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014).

- 4) Os treinamentos oferecidos foram insuficientes para que os usuários, no caso os policiais, conseguissem fazer bom uso do sistema (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014).
- 5) A quantidade de informações a serem coletadas pelo REDS prejudicava a agilidade do preenchimento do formulário, assim como no CAD, o que tornava o sistema pesado para as redes de dados instaladas nas unidades operacionais (que são de baixa capacidade, em especial no interior de Minas Gerais). Esse problema se tornou mais evidente após 2011, no momento em que a disseminação de acesso ao REDS no interior estava sendo executada (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014).
- 6) Baixa capacidade de integração entre o REDS e o PCNET, que não permite que as informações oriundas da investigação criminal alterem o registro inicial de ocorrência. Isso faz com que a utilização do REDS para produzir estatísticas criminais possa ser questionada, uma vez que o sistema não incorpora as variáveis eventualmente alteradas pela investigação policial subsequente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014).
- 7) A manutenção de um padrão de registro para a maior parte das ocorrências (com exceção de alguns eventos específicos de defesa social, como no caso das ocorrências destinadas ao corpo de bombeiros) faz com que os formulários se tornem excessivamente grandes, devido à falta de adaptação que permitiria selecionar apenas as informações mais relevantes para determinados tipos de crimes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014).

Por fim, o sistema PCNET, apesar de não fazer parte da estrutura inicial pensada pelo CIAD, tornou-se uma importante ferramenta de auxílio aos procedimentos realizados pela Polícia Civil, uma vez que foi criada para controle de ocorrências, inquéritos, autos de prisão em flagrante e termos circunstanciados de ocorrência, de forma a evitar o retrabalho na entrada de dados. Um dos principais ganhos de produtividade com o PCNET se encontra no fato de que o alinhamento inicial com o REDS acontece via web, de maneira quase imediata. Nesse sentido, a Polícia Civil recebe os boletins de ocorrência

de uma maneira mais sistemática e rápida que anteriormente (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

A trajetória singular de implementação do PCNET também deu origem a alguns gargalos, como:

- 1) O Armazém do SIDS recebe informações apenas do CAD e do REDS, sendo que os relatórios gerados restringem-se aos registros das ocorrências (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO *apud* FIGUEIREDO, 2014).
- 2) A falta de integração do PCNET com os sistemas do Poder Judiciário e do Sistema Prisional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO *apud* FIGUEIREDO, 2014).
- 3) A disseminação de acesso ao PCNET para o interior também foi lenta, devido a questões tecnológicas e orçamentárias, assim como o REDS. Entretanto, também houve problemas gerenciais devido ao descolamento do planejamento inicial de disseminação conjunta do REDS e do PCNET (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO *apud* FIGUEIREDO, 2014).
- 4) A utilização do PCNET, principalmente no interior, também enfrenta problemas derivados da estrutura física inadequada e baixos recursos de tecnologia (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO *apud* FIGUEIREDO, 2014).
- 5) O PCNET causou outro atrito entre as instituições policiais, devido ao fato de não ser um sistema compartilhado (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Além do CAD, REDS e PCNET, compõem o SIDS outros sistemas menos abrangentes. Dentre eles o ISP (Informações de Segurança Pública), que sistematiza e disponibiliza informações sobre indivíduos, veículos e condutores extraídos do SIP, o INFOCIP (Sistema de Informações do Serviço de Segurança e Combate a Incêndio e Pânico), desenvolvido para a gestão dos projetos de segurança e combate a incêndio submetidos a aprovação do CBMMG, o PADI (Procedimento Administrativo Disciplinar Integrado), desenvolvido para realizar a gestão do fluxo e dos instrumentos dos processos administrativos em andamento nas Corregedorias do Sistema de Defesa Social, o SIAME (Sistema de Atendimento às Medidas Socioeducativas), criado para gerir os dados da política de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, o INFOPEN (Sistema de Informações Penitenciárias), que já existia antes do SIDS, mas que foi melhorado pelo módulo estadual (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO *apud* FIGUEIREDO, 2014).

2.2.5.1.2 CINDS

O CINDS possui uma trajetória distinta do CIAD, apesar de fazerem parte de um bojo similar de intervenções. O CINDS enfrentou diversos problemas de implementação que atrasaram sua inauguração até o final do ano de 2007. Em seu primeiro ano, o centro funcionou em espaço adaptado junto à estrutura do CIAD, sendo transferido para sua sede definitiva, nas dependências do prédio da Superintendência de Informações e Inteligência Policial da PCMG, apenas em 2008.

A ideia originária do CINDS era a de que a unidade fosse um centro que produziria análises qualitativas e quantitativas, de maneira sistemática, a partir das informações produzidas pelo SIDS. Em outras palavras, as funções do CINDS iriam desde produzir as estatísticas que deveriam ser publicadas sobre a evolução da criminalidade em Minas Gerais, até relatórios específicos para projetos desenvolvidos dentro da política de integração, a elaboração de análises customizadas para as instâncias deliberativas, bem como análises sobre a qualidade das informações registradas nos sistemas informatizados, juntamente com propostas de melhorias para o preenchimento e alterações nos sistemas que favoreçam a qualidade dos registros.

Entretanto, além do tempo que levou para a sua implementação, o CINDS também não se consolidou da maneira como foi planejado. Alguns dos motivos encontrados para tal, são:

- 1) Pouco investimento por parte das instituições nas equipes que iriam compor o CINDS (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO *apud* FIGUEIREDO, 2014);
- 2) Os produtos informacionais gerados no âmbito do CINDS não foram capazes de atender satisfatoriamente aos diversos usuários (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO *apud* FIGUEIREDO, 2014);
- 3) As equipes das instituições alocadas no CINDS mantiveram a produção de informações e análises de consumo interno (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).
- 4) Atraso também na descentralização do CINDS para unidades regionais, em virtude do atraso na implantação do REDS no interior do estado (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Ainda que de maneira resumida, esta foi a trajetória percorrida e a estrutura geral adotada pela política de integração das organizações e das ações de Segurança Pública em Minas Gerais. Tendo como focos mais específicos tanto o arcabouço normativo como o arranjo organizacional que caracterizaram a implementação do eixo informacional deste projeto, pretendeu-se oferecer ao leitor uma visão mais ampla de como se estruturou este processo em Minas Gerais, elencando rapidamente alguns dos principais percalços e gargalos enfrentados ao longo de seus primeiros anos de funcionamento.

Diante do objetivo de fazer uma análise destes processos em período mais recente, ou seja, analisar a trajetória que a integração de sistemas e fluxos de informações de Segurança Pública percorreu em Minas Gerais nos últimos anos, bem como o estado em que se encontra no momento atual, passa-se a apresentar ao leitor os dados coletados pela presente pesquisa, bem como as estratégias metodológicas adotadas para sua análise.

3 INFORMAÇÕES COLETADAS E METODOLOGIA DE ANÁLISE

Em Minas Gerais, os processos de gestão da informação e do conhecimento em Segurança Pública foram moldados pelo eixo informacional da política de integração. O Sistema Integrado de Defesa Social constituiu-se, ao longo dos últimos anos, na força motriz que alinhou grande parte das informações produzidas por instituições frouxamente articuladas, tanto normativa como operacionalmente. Mas, apesar dos avanços obtidos, todas as avaliações já realizadas a respeito da política mineira de integração de dados e informações deixaram claro que ainda existem muitos desafios a serem solucionados.

Todos os processos que envolveram a gestão da informação e do conhecimento em Segurança Pública no estado, bem como a implementação e a disseminação de acesso dos muitos sistemas envolvidos, foram sendo construídos ao longo de pouco mais de 15 anos de política pública. Portanto, uma das perspectivas mais interessantes a partir das quais a trajetória do SIDS pode ser compreendida é a da análise de sua consolidação a partir da perspectiva dos operadores internos, diretamente envolvidos em diversos pontos e momentos de todo este processo.

Partindo deste pressuposto, o presente estudo optou por analisar a trajetória dos processos de gestão da informação e do conhecimento em Segurança Pública vivenciada por Minas Gerais ao longo dos últimos anos, a partir da perspectiva dos atores responsáveis pela concepção, implementação e desenvolvimento da política de integração em épocas distintas. Para tanto, foram realizadas não apenas pesquisas bibliográficas e levantamentos documentais, mas também uma série de entrevistas semiestruturadas com atores-chave que já participaram ou ainda se encontram atuantes na política.

Dentre outros aspectos, a pesquisa bibliográfica realizada contribuiu com pressupostos teóricos relevantes para a construção da análise. A revisão inicial envolveu temáticas da gestão da informação e do conhecimento, sua aplicação na Administração Pública e, mais especificamente, na área da Segurança Pública e do Sistema de Justiça Criminal. Por meio da literatura especializada e de algumas pesquisas já realizadas sobre o tema, foram analisados o arranjo institucional de Defesa Social implementado em Minas Gerais a partir de 2003 e sua política de integração, com ênfase nas atividades desenvolvidas dentro do eixo informacional. O foco da análise do contexto empírico foram os aspectos legais e técnicos da política de integração, assim como algumas avaliações já realizadas por outros atores e instituições. Cabe destacar, ainda, que a revisão bibliográfica realizada sobre os trabalhos já desenvolvidos sobre a política de

integração e o Sistema Integrado de Defesa Social foram de extrema importância para a definição dos eixos de análise que aqui serão adotados.

A principal fonte qualitativa da pesquisa para a compreensão da trajetória do eixo informacional da política de integração foram as entrevistas semiestruturadas, tendo em vista a opção analítica pela compreensão do processo com base na perspectiva dos atores que participaram, desde a concepção até o momento atual. Essa opção analítica justificase pelo fato de não ser possível abstrair da legislação e nem de registros técnicos todas os aspectos que serão alvo de análise nessa pesquisa.

Em termos práticos, a análise se sustentará no conteúdo de 11 entrevistas realizadas com atores que ocuparam ou ainda ocupam cargos-chave em diversos postos da estrutura da Segurança Pública do Estado: Superintendência de Integração, Secretaria Adjunta de Estado, Secretaria de Estado, Diretoria de Estatística e Análise da SEDS, Superintendência do Observatório de Segurança Pública Cidadã, Estado Maior da Polícia Militar e Chefia Adjunta da Polícia Civil (sendo que alguns dos operadores ouvidos ocuparam mais de um dos postos citados).

Das 11 entrevistas que subsidiaram as análises que serão aqui desenvolvidas, nove foram realizadas diretamente pela pesquisadora ao longo do primeiro semestre de 2018, enquanto duas foram gentilmente disponibilizadas pelo Núcleo de Estudos em Segurança Pública da Fundação João Pinheiro (NESP/FJP)⁶. Entre os entrevistados, quatro ainda trabalham no Executivo Estadual, enquanto sete participaram de algum momento da trajetória do eixo analisado, mas não se encontram mais nos quadros da atual Secretaria de Estado de Segurança Pública.

Durante as entrevistas⁷, os atores foram estimulados a refletir sobre as atividades desenvolvidas enquanto operadores da política de integração de bases de dados e fluxos de informações de Segurança Pública do Estado, de modo a identificar avanços, conquistas, falhas, desafios e gargalos nos processos implementados. As perguntas giraram em torno de dois aspectos identificados na revisão bibliográfica como essenciais ao entendimento do processo: a cultura organizacional e a tecnologia. Entretanto, ao longo das entrevistas, outras duas dimensões de análise foram apontadas pelos atores como relevantes para o processo: a conjuntura político-econômica vivenciada pelo país e

⁶ As duas entrevistas com atores-chave cedidas pelo NESP/FJP foram realizadas por pesquisadores do órgão em 2013, dentro de um projeto de pesquisa que tinha como objetivo avaliar a política de integração da Segurança Pública do Governo de Minas Gerais.

⁷ Todas as entrevistas foram orientadas por roteiros semiestruturados, disponibilizados em anexo.

pelo Estado de Minas Gerais e as formas de análise e difusão das informações geradas pelo Sistema de Defesa Social. Como forma de não limitar as respostas e permitir que o fluxo de raciocínio de cada entrevistado pudesse se desenvolver de maneira abrangente, as entrevistas não se limitaram a seguir rigidamente o roteiro semiestruturado de questões propostas.

Para preservar a identidade dos entrevistados, deixando-os confortáveis para expressar suas opiniões sobre todas as questões pesquisadas, optou-se por designá-los por letras simples do alfabeto, revelando apenas o cargo institucional que ocupam ou ocuparam dentro da estrutura de Segurança Pública do Estado (informação importante para que se compreenda o lugar a partir do qual o entrevistados fala e seu nível de conhecimento sobre o assunto).

As categorias de análise “cultura organizacional”, “tecnologia”, “conjuntura político-econômica”, e “análise e difusão da informação” tiveram como base a bibliografia analisada e as informações obtidas por meio da percepção dos atores entrevistados. O quadro a seguir sintetiza os principais aspectos de cada dimensão que serão analisados nos próximos capítulos.

Quadro 1- Modelo de análise aplicado ao eixo informacional da política de integração

Categoria de análise		Questões analisadas
Cultura organizacional	Resistências institucionais ao processo de integração de informações e bases de dados	Aparato policial bipartido: a cisão no ciclo de policiamento completo, as fricções existentes entre as instituições policiais e seu efeito na integração
		O papel de coordenação da SEDS/ SESP a frente do processo de integração informacional
		Estratégias utilizadas para a amenização dos conflitos
		Eventos que aumentaram as resistências institucionais
		A percepção dos atores sobre o impacto dessas resistências durante os 15 anos de política
Entrada de dados: Tecnologia	Gargalos de ordem tecnológica e infraestrutural à integração de sistemas e bases de dados	Análise da percepção dos atores sobre os sistemas desenvolvidos no bojo do SIDS
		Problemas na entrada de dados: capacitação dos usuários, interface, usabilidade dos sistemas
		Local institucional da gestão tecnológica dos sistemas da política de integração informacional
		Metodologia utilizada para a contratação de serviços de TI
Saída da Informação	Análise da percepção dos usuários sobre a produção e divulgação das informações	Percepção dos entrevistados sobre a operacionalização do centro de produção de informações: CINDS
		Disponibilidade e confiabilidade das informações em segurança pública
Conjuntura político-econômica	A influência de aspectos econômicos e políticos na trajetória da integração informacional	A percepção dos atores sobre os momentos de maior ou menor empoderamento político e técnico e sua influência na trajetória
		A percepção dos atores sobre os investimentos realizados na integração informacional comparada com dados sobre o investimento em segurança pública, e a influência da economia na trajetória

Fonte: Elaboração própria.

Diante da grande complexidade do tema, vale ressaltar que não há aqui a pretensão de esgotar as possibilidades de análise a respeito da trajetória percorrida ao longo dos últimos anos pelo eixo informacional da política de integração em Minas Gerais. Nesse

sentido, cabe observar que as categorias analíticas aqui elencadas derivam fundamentalmente de aspectos identificados como mais relevantes para os entrevistados. A grande riqueza e abrangência das informações coletadas seguramente possibilitariam outras abordagens do problema, bem como outros eixos interpretativos. No entanto, a própria natureza do trabalho monográfico acabou condicionando a imposição dos recortes já mencionados ao objeto.

4 EIXOS DE ANÁLISE

4.1 Cultura organizacional e conflitos no campo da segurança pública

Conforme já mencionado nos capítulos anteriores, o sistema de justiça criminal brasileiro é composto por diversas instituições que possuem prerrogativas legais, estruturas e modelos de atuação bastante diversos. A Polícia Militar e a Polícia Civil, em especial, são duas instituições marcadas por trajetórias históricas, modelos organizacionais e capacidades estruturais distintas, o que muitas vezes leva à falta de articulação e mesmo ao rompimento do ciclo policial. Os impactos projetados por este modelo fraturado vão além da redução da eficiência e efetividade no combate à criminalidade; atingem, sobretudo, os processos de coleta e tratamento de dados em Segurança Pública.

A informação é considerada uma ferramenta de alto valor estratégico que se traduz em poder para as instituições. As instituições policiais, em especial, possuem culturas organizacionais baseadas no corporativismo exacerbado e uma eterna luta do “nós” contra “eles”, o que torna a pauta do compartilhamento de informações alvo de intensas resistências institucionais, e evidencia as disputas de poder entre as organizações policiais mineiras. Essa dinâmica ficou evidente na fala dos entrevistados: as resistências institucionais impactaram no ritmo de implementação do SIDS.

De acordo com os atores ouvidos por este estudo, a fricção entre as duas instituições policiais no que diz respeito ao compartilhamento das informações era anterior ao SIDS. A PM, por exemplo, já demandava acesso ao banco de dados da Polícia Civil. Nas palavras de um dos entrevistados:

Era necessário construir as bases institucionais para que pudéssemos realizar a integração operacional de fato, e aí o SIDS era o carro chefe. A integração informacional era a principal demanda, já há muito tempo da Polícia Militar, porque ela queria ter acesso aos bancos de dados da Polícia Civil, de mandado de prisão, de dados referentes a veículos roubados, uma série de informações que ficavam no sistemas da Polícia Civil, e a dificuldade da Polícia Militar de ter acesso a esses bancos de dados no trabalho do dia a dia era muito grande. (Entrevistado C, ex-secretário adjunto de Defesa Social, em entrevista realizada em 04/04/2018)

Ainda de acordo com os entrevistados, as resistências encontradas eram consequência natural de um forte processo de mudança organizacional que estava sendo

gestado, mas também fruto da incapacidade dos sistemas informacionais implementados de atender às expectativas dos operadores de ponta. Isso teria ocorrido não apenas em função do modelo de implementação adotado, excessivamente centralizado na cúpula gerencial das instituições policiais e da secretaria, mas também em função de problemas técnicos dos próprios sistemas:

Eu vejo que a resistência veio de duas dinâmicas, uma porque em qualquer organização há resistência a mudanças, e segundo que condução do não foi adequada, primeiro porque ele poderia ter sido trabalhado em conjunto com quem ia usar o sistema. Ele foi um sistema imposto 'top/down', o que é bem típico das organizações policiais. A segunda questão é que a resistência foi aumentando conforme o sistema não dava resposta, ou pela demora na implantação do Estado inteiro, ou pelo acúmulo de trabalho que demandava o operador para lidar com o sistema, então eu vejo isso muito sintomático sob o ponto de vista de que o sistema não atendia imediatamente aquela interface entre o indivíduo e a máquina e ele não conseguia entender porque que aquilo é importante. (Entrevistado B, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social, em entrevista realizada em 19/03/2018)

Outros entrevistados, por sua vez, chamam a atenção para o campo de disputas políticas que se abriu entre as organizações de Segurança Pública, em função do processo da integração das bases de dados e sistemas de informação. Ainda sem ter clareza de como a integração das informações e bases de dados impactaria o equilíbrio de forças existente no campo da segurança pública em Minas, as instituições resistiram à integração e fizeram com que os primeiros anos da implementação da política se tornassem muito difíceis. Nas palavras de um dos entrevistados:

O primeiro Governo Aécio foi o período de estruturação da Integração. Sendo que os dois primeiros anos foram muito difíceis, lentos. Quase que a integração faliu, quase que a integração não foi adiante, pelas resistências, pelos boicotes. Principalmente por causa da integração da informação, o projeto SIDS estava muito difícil. Os outros estavam avançando, tanto as áreas integradas, como a área de ensino, porque havia uma disputa de poder na informação e conhecimento.

(...)

Foram dois anos, 2003 e 2004, onde se avançou muito pouco na integração e na operacionalização do SIDS, que já havia sido delineado em duas estruturas, o Centro Integrado de Atendimento e Despacho, CIAD, e o CINDS, que seria a inteligência, a integração estritamente de inteligência. Desde 2003 nós já tínhamos clareza de que o CINDS tinha que ser a instância superior mais qualificada do SIDS, o CINDS é que vai permitir a integração do setor de inteligência

e a análise das informações que estão sendo produzidas no âmbito do SIDS.

O que nós conseguimos fazer foi criar o CIAD na região metropolitana, aos trancos e barrancos, porque havia um receio das duas polícias, principalmente da Polícia Civil, de que ela poderia perder espaço político institucional para a PM. Então, desde o início, quem estava resistindo muito a integração era Polícia Civil, principalmente na questão das informações. (Entrevistado C, ex-secretário adjunto de Defesa Social, em entrevista realizada em 04/04/2018)

Ainda segundo este entrevistado, o próprio processo de implementação das estruturas físicas que iriam abrigar os novos sistemas integrados de informação e tratamento de dados se transformaram em palco de fortes disputas corporativas, sempre associadas ao equilíbrio de poder institucional vigente dentro do arranjo da Segurança Pública no estado.

A cúpula da Polícia Civil tinha clareza de que quem ia se beneficiar mais nessa troca de informações seria a PM, a operacionalidade. Então por isso demorou muito, a gente tinha que definir um marco legal para o SIDS e foram meses e meses de reuniões, documento, minutas, vai e volta, brigas, muitos desentendimentos. Havia momentos em que praticamente tudo se perdia, momentos que eu tinha que recorrer ao Governador para poder exercer autoridade, porque os boicotes eram de ambos os lados. Eram brigas por filigranas de palavras e vírgulas. Uma briga que demorou meses para se definir onde é que ia ser a sede do CIAD. A Polícia Militar queria que fosse no prédio deles lá na praça da Liberdade, a Polícia Civil dizia: 'Não! Se para lá é deles, então tem que ser em um prédio novo, um prédio neutro!'. Isso não se resolveu em um dia ou uma semana, foi difícil. (Entrevistado C, ex-secretário adjunto de Defesa Social, em entrevista realizada em 04/04/2018)

Essa constatação é reiterada por outra entrevistada que, à época, também participou da coordenação do processo de integração das bases de dados e sistemas de informação. Ela, inclusive, chama a atenção para o fato de que, mais do que pensar no melhor modelo para otimizar processos de coleta, registro, organização, análise e disseminação de informações, as corporações passaram a enxergar o processo de integração como uma possibilidade de se apropriar de informações até então exclusivas de determinados atores. A lógica da competição por espaços de poder no campo organizacional prevalecia sobre a lógica da cooperação sistêmica.

O projeto começa com a PM. A Civil entra muito depois. O SIDS foi

criado como uma lógica, uma estratégia da PM. Pra quê? Ao que tudo indica, para que ela pudesse obter as informações. Isso é passado de uma maneira, dá a entender que eu quero as informações do ciclo completo de polícia, de justiça. Que você ter informações do fato desde execução até a pena. Porque essa é a tônica, digamos, dos países desenvolvidos. Isso era uma coisa muito discutida, né? Você enxergar o fluxo criminal. Você vem com essa idéia: ‘Eu quero isso. Só que você quer isso’. Como estratégia da PM, é resultado o que? Ponto de resistência com a Civil. Tem o SIP que tem informações importantes. Que não são compartilhadas com a PM, porque é polícia judiciária. Ela que recebe as informações da justiça, né? Sobe mandado de prisão, sobre a execução da pena. Se fugiu, se não fugiu. Era a Civil que tinha informações importantíssimas para esse fluxo operasse. E que para a PM empreendesse a estratégia dela. Então, ao meu ver, a PM cria essa lógica do ciclo de integração. A meu ver não, isso já nos foi dito: ‘Sabe qual é a real do SIDS? Na verdade, a gente quer as informações da Polícia Civil pra gente e manter isso aqui conosco. Porque a gente não confia’. Sempre com essa coisa do ‘somos os bons que querem defender a sociedade’, né? ‘Eles não têm compromisso. Eles são corruptos’. Sempre esse discurso. ‘Nós somos honestos, muito bons. Nós temos que defender o Estado, a sociedade’. Então a estratégia toda era, e foi assim, montar uma infraestrutura de servidores, com banco de dados, com uma equipe dentro do prédio do Comando. Deram nome a essa estrutura que está subordinada à SEDS, mas a SEDS não tem entrada lá. Quem tem a chave, quem controla tudo é a PM. E aí, a lógica dela é conseguir as informações da Polícia Civil. E, de uma certa forma, se fortalecer nesse processo. E aí, a questão fica, às vezes, tensa, porque os outros vão percebendo que é isso e vão questionando essa lógica. Primeiro a Civil, que Integração que é essa que só eles que mandam.

(...)

Eu acho que eles queriam se apoderar do que eles não tinham. Se aproximando daquilo que é o papel da Polícia Civil para dominar o espaço e crescer cada vez mais. E se for o caso, passar a atuar na investigação mesmo. Eu acho que essa coisa de integração é uma desculpa. E o que acontece é isso. Todo mundo que resiste a isso é, de alguma maneira, fragilizado, questionado.

(...)

Então, assim, a tensão do SIDS é essa. Porque, no fundo, no fundo, a Civil percebe isso, sabe disso. Resiste. Resiste porque sabe que está cada vez mais perdendo. Só que ela resiste de uma maneira que ela não consegue justificar muito a resistência dela. Fica sempre parecendo que eles são os ruinzinhos que não querem aderir à estratégia do bem comum. Aquilo que é bom para todos nós. (Entrevistada E, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social, em entrevista realizada em 12/03/2013)

Um delegado de Polícia Civil, que participou ativamente do processo de integração das bases de dados e sistemas de informação, observa, inclusive, que a fricção entre as polícias é algo histórico, potencializada pela ideia de que existe um poder intrínseco ao monopólio da informação:

Nos Bastidores sempre é desconfiança uma polícia da outra, e não é só desconfiança, porque se fosse tava até bom, na minha opinião. É disputa pelo espaço de poder. E aí tem aqueles chavões, ‘informação é poder’. É e não é, depende. (...) As pessoas fetichizam demais esse negócio, ‘a informação é poder’, ‘eu que tenho que ter essa informação’, ‘não pode passar para a Polícia Civil’, o outro ‘não pode passar para a PM’. Ou seja, a ideia de trabalhar para resultado, trabalhar com mansidão, ela aparece muito nos discursos, ‘somos irmãos, somos isso, somos aquilo’, mas nas ações há sempre atos para dificultar, sabotar, até sabotagens eventualmente. A gente pode detectar se for rodar pela a história aí, mas a posição oficial? Ah, é lindo e maravilhoso. (Entrevistado K, Delegado Geral e ex-chefe adjunto da Polícia Civil de Minas Gerais, em entrevista realizada em 11/05/2018)

De acordo com outro entrevistado, o entendimento de resistência da Polícia Civil ao processo de integração, sobretudo de integração das bases de dados e sistemas de informação, derivava de disputas corporativas que envolviam, inclusive, a própria manutenção da prerrogativa constitucional que a instituição tem para conduzir a investigação criminal no Brasil.

A partir de 2003, tem o processo de integração, então a Polícia Civil é trazida de volta para o projeto, mesmo que à revelia, inclusive à revelia, isso é preciso ficar claro. A dinâmica de atuação da Polícia Civil no período 2003 a 2006 é uma dinâmica de resistência. A Polícia Civil já identificava, em 2003, a existência de uma colisão entre uma ala da Polícia Militar e uma ala Ministério Público de Minas Gerais que defendia a criação, a reprodução no Brasil, do modelo americano em que o promotor de justiça os diversos promotores que trabalham para ele supervisionam diretamente o processo de investigação, na prática o promotor faz o trabalho do delegado. E aí dentro desse modelo, a instituição Polícia Civil ou pelo menos o ator protagonista de inscrição Polícia Civil, o delegado, que é a figura Bacharel em Direito que assegura que os direitos fundamentais não estão sendo violados pelo trabalho policial e que a compilação de informações durante o processo investigativo está sendo feita, não só conforme as normas, mas gerando os elementos necessários para o processo judicial criminal. Então a Polícia Civil, identificando essa ameaça, esse risco de usurpação de competência, coloca um conjunto de Delegados na frente (...) que representavam a Polícia Civil no âmbito do SIDS. (...) Participei de diversas reuniões em que estas figuras estavam presentes, e basicamente era um processo de Polícia Militar puxando e a Polícia Civil dizendo: ‘Espera, não é bem assim’. O que inclusive foi uma atuação que gerou uma percepção geral de que a Polícia Civil resistia ao projeto de integração, e isso foi extremamente prejudicial para a credibilidade da instituição, porque isso gerou um dano de imagem que foi muito difícil de ser reparado. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e

diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

Uma oficial que fazia parte do Estado Maior da Polícia Militar, no entanto, ressalta que as resistências eram provenientes de ambas as organizações, devido ao caráter estratégico das informações e bases de dados que estavam sendo integradas pelo projeto da SEDS. Além disso, ela também chama a atenção para as fortes resistências institucionais à implementação de sistemas e fluxos de informação mais eficientes, na medida em que tais processos incrementam os níveis de transparência, controle e *accountability* dentro das organizações:

Quando a gente informatiza e todos os órgãos estão juntos, a gente tem um problema que chama-se transparência. Então eu acho que é transparência e controle. Então a resistência ela se dá em função disso... A minha opinião, é porque não vejo outra explicação pra isso, transparência e controle. E eu não acho que isso é um problema que reside só na Polícia Civil não. Eu acho que todas as instituições, porque quando a gente fala de transparência e controle, nós estamos falando é de questões que geram resistência. Isso gera resistência no Judiciário, isso gera resistência em Ministério Público, isso gera resistência na Polícia Militar. Quando você fala em transparência e controle, isso provoca resistência. (Entrevistada J, ex-integrante do Estado Maior da Polícia Militar de Minas Gerais, em entrevista realizada em 11/10/2013)

Quando provocada a apontar, retrospectivamente, elementos na trajetória de implementação do SIDS que aumentaram a fricção entre os dois aparatos policiais e, conseqüentemente, as resistências ao processo de integração das bases de dados e sistemas de informação, alguns entrevistados apontam o mesmo momento: a criação do módulo PCNET em 2005, sistema de digitalização dos procedimentos da Polícia Civil, não integrado às demais bases e, portanto, sem possibilidade de acesso por parte da Polícia Militar. As duas próximas falas ilustram esse diagnóstico.

Essa decisão de que o PCNET seria desenvolvido somente pela Polícia Civil foi um marco negativo na integração. Qualquer pessoa que fala o contrário é... Porque a partir daí o que que aconteceu?! Acho que foi em 2005 que teve essa decisão (...) Eu lembro do professor Saporì, da gente conversando com ele sobre isso e se mantivesse a decisão está acabando com a integração. Quer dizer, toda a resistência que foi quebrada até aqui, agora ela vai se fortalecer daqui pra frente, a gente não vai conseguir quebrar. Até porque a PM, pô! Tudo que a PM tinha pra integrar, a PM integrou. Aí na hora da Polícia Civil integrar e contribuir, ela vai sozinha?! Então, assim, isso gerou um

rompimento! Porque aí um rompimento do aspecto, até como eu estava no processo, até da minha pessoa mesmo, no sentido de, bom... toda vez que precisou de tudo que a gente tinha que ter até esse momento, nós cedemos. E aí na hora de ceder, é questão de casamento né gente. Quer dizer, um cede e o outro cede, cedeu o tempo inteiro, não está na hora do outro ceder, não?! Aí esse processo voltou pro conflito. Porque nesse período de 2003, 2004 e 2005 foram períodos que assim, existia conflitos, é claro que existem conflitos, mas esses conflitos eram sempre tratados, eram sempre decididos.

(...)

Aí os conflitos aumentaram. Aí aquele conflito que a gente vivia lá no início, ele retornou pra mesa, e aí as coisas ficaram muito complexas, a cada momento a partir daí as coisas foram ficando muito complexas. Então nós vivemos um momento de subida, ou seja, de avanço na Integração, e o PCNET foi um momento de descida, assim, ele deu aquela parada né?! (Entrevistada J, ex-integrante do Estado Maior da Polícia Militar de Minas Gerais, em entrevista realizada em 11/10/2013)

E no fim das contas, ninguém quer mesmo compartilhar as coisas. Quer um engolir o outro. Essa é a minha visão das coisas. Quer um engolir o outro. Quer um ser mais do que o outro. Eles querem ter valor sozinhos. (...) Como a Civil saiu a frente ela falou: dane-se para a PM, eu quero é o meu. E PM também depois vai correr atrás, ela vai garantir o dela. Sempre quer. Então, assim. É muito complicado porque a gente está diante de uma coisa que eu não sei até que ponto... Assim, pensa bem, a gente cria toda uma política para compartilhar informação que é pra isso que é pra aquilo. E eles capturam isso de uma forma que eles passam a viabilizar isso de uma forma, de uma bandeira, dessa idéia de Integração para viabilizar as coisas para eles. A PM fez o que ela quis. E Civil depois fez o que ela quis. Você quer minha informação, então financia o meu PCNET para mim, que custou milhões. E depois, no fim das contas, o que ela faz? Ela senta em cima dele e fala: não vou compartilhar. (Entrevistada E, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social, em entrevista realizada em 12/03/2013)

Com o passar dos anos, uma das estratégias utilizadas pelos gestores para superar as resistências institucionais foi aumentar o papel de coordenação da SEDS à frente do projeto. Se nos três primeiros anos do projeto de integração a entidade assumiu apenas um papel moderador entre as corporações que compõem o campo da Segurança Pública no Estado, passaria a exercer com mais vigor seu papel de coordenação da política a partir de 2006. Um dos entrevistados, no entanto, chama a atenção para a falta de capacidade técnica da Secretaria para lidar com os movimentos e demandas organizacionais e, conseqüentemente, para conduzir de maneira mais técnica o processo de integração das bases de dados e sistemas de informação.

A atuação da SEDS era basicamente de mediadora de conflitos, a SEDS entre 2003 e 2006 partia do pressuposto de que as polícias sabiam o que estavam fazendo: ‘ela é a dona do negócio, ela sabe o que está fazendo, então a gente só precisa mediar’. Isso podia dar certo nas áreas integradas, isso podia dar certo no treinamento policial, não deu conforme a gente já falou. Mas isso foi absolutamente insuficiente no âmbito do SIDS porque a SEDS não conseguiu se colocar naquele ambiente de discussão com uma atuação crítica sobre o objeto que estava sendo discutido. A SEDS não tinha pessoas da área de Tecnologia de Informação capazes de avaliar as propostas da Polícia Militar, as ponderações da Polícia Civil e agregar valor nesse processo. Então era basicamente um processo de mediação, quem pode mais. E a Polícia Militar sempre pode mais, né? Então era muito tentar, ‘ah, vamos andando, vamos conter a frustração da Polícia Civil, vamos reduzir a resistência possível, contornar a resistência da Polícia Civil’. Então a SEDS trabalhou basicamente no processo de negociação, de mediar a negociação sem conhecimento crítico, com um agravante muito grande: era a SEDS que pagava conta, porque a partir de 2003 a secretaria foi criada, assumiu os convênios com governo federal e assumiu a maior parte desse orçamento. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

O aumento do *enforcement* político foi considerado essencial pelos atores ouvidos pelo presente estudo. De tal maneira que, durante um período, o próprio vice-governador do Estado assumiu a Secretaria de Defesa Social, demonstrando a importância dessa política na agenda do Governo à época e, sobretudo, a dificuldade de implementação dos projetos de integração. Nas palavras de um dos entrevistados:

Até que houve uma consciência do Governador de mostrar que se não houvesse mudança de secretário a integração não avançava, porque a resistência era grande, o boicote era grande, e aí o governador exonera o secretário e põe o Anastasia (vice-governador). (Entrevistado C, ex-secretário adjunto de Defesa Social, em entrevista realizada em 04/04/2018)

Outra estratégia utilizada para diminuir as resistências institucionais foi atrelar o recebimento de recursos financeiros por parte das instituições à cooperação e ao avanço dos projetos (sobretudo os do eixo informacional). Isso, somado à percepção de melhoria no cenário geral de Segurança Pública, aumentou a adesão das instituições à política de integração. Nas palavras de um dos entrevistados:

Havia uma estratégia também que nós definimos já em 2003/2004,

de que os recursos de investimento que viriam, sejam do Governo Federal, sejam do Tesouro Estadual, passariam pela intermediação da SEDS. Então, só vai receber recursos se houver colaboração, se os projetos caminharem, e assim foi de 2005 até 2010, e isso foi fundamental para ter a aquiescência, a legitimidade. (Entrevistado C, ex-secretário adjunto de Defesa Social, em entrevista realizada em 04/04/2018)

Provocados a apontar períodos de bom andamento da política de integração em geral e da integração de bases de dados e sistemas de informação em particular, os entrevistados apontam os anos de 2007 a 2010 como “o período áureo” do projeto. Foi neste período que a maior parte dos projetos tomaram forma, saíram do papel, e começaram a se institucionalizar e rotinizar dentro das instituições. Um dos entrevistados, no entanto, chama a atenção para a maior dificuldade de andamento do projeto do CINDS (integração dos setores de análise de dados e inteligência).

A partir de 2005/2006, 2 anos maravilhosos, o que se fez em dois anos, aliás, em um ano e meio, a integração efetivamente saiu do papel. Então chegamos a 2006 com praticamente todos os projetos funcionando bem, com exceção do CINDS. Até 2006 a gente não conseguia integrar as áreas de inteligência, ela permaneceu irrealizada, mas os outros projetos estavam funcionando, inclusive conseguimos realizar a integração operacional através do IGESP. 2007 até 2010, eu diria que foi o período áureo da integração, onde ela se institucionalizou, onde ela se rotinizou, onde os projetos todos SIDS, IGESP, onde eles todos adquiriram uma rotina. Eles se consolidaram e se incorporaram as rotinas das polícias, o nível de aceitação dos projetos aumentou, o nível de colaboração das polícias foi maior, as resistências e os boicotes apesar de resistentes, se atenuaram. (Entrevistado C, ex-secretário adjunto de Defesa Social, em entrevista realizada em 04/04/2018)

Mesmo neste período, no entanto, o entrevistado relata que ainda existia um núcleo de resistência ao projeto de integração informacional dentro da Polícia Civil. Esse núcleo perdeu força devido aos bons resultados que a política de integração começou a produzir (sobretudo de redução dos indicadores de criminalidade violenta na Região Metropolitana de Belo Horizonte e cidades polo no interior).

A gente identificou na nossa pesquisa em 2009/2010 um núcleo de resistência na PC principalmente. Havia um grupo de delegados que dizia: ‘A integração não é integração, é entregação’. Havia documentos, apócrifos, artigos de delegados e do sindicato dizendo que com a política do governo de integração quem perderia é a Polícia Civil. Já havia uma resistência já em 2003 para isso, havia esse receio,

e eu diria que esse núcleo resistente permaneceu, nunca deixou de existir, só que ele foi enfraquecido internamente pelos resultados que começaram a aparecer, foi um período áureo econômico do Brasil, de Minas Gerais, dinheiro, investimentos, os índices de criminalidade caíram, o governo se reelegeu com máximo de aprovação, as polícias melhoraram as condições de trabalho, tava tudo melhorando.(Entrevistado C, ex-secretário adjunto de Defesa Social, em entrevista realizada em 04/04/2018)

A despeito de todas as resistências institucionais observadas ao longo do processo de integração, muitas vezes derivadas de culturas corporativas insuladas e fortemente ancoradas na retenção de informações enquanto ferramenta de manutenção de poder dentro da arena organizacional, os entrevistados observam que, nos últimos anos, o processo de institucionalização da política se mostrou capaz de vencer boa parte das resistências institucionais. Esta é a visão do atual superintendente de integração da SESP, por exemplo:

Sim, eu enxergava (as resistências institucionais). Isso era mais perceptível e mais real do que nos dias atuais, a cultura institucional ela era algo muito forte, e usado para uma sustentação do posicionamento das instituições, e com o passar desses anos a integração começa a ter possibilidade de articulação e de voz dentro das instituições, então assim, hoje não é a maior dificuldade. A resistência cultural, não é a maior dificuldade. Eu digo que hoje se a gente tem uma boa análise técnica, um bom mapeamento do daquele processo, um bom o estudo do projeto que a gente quer aplicar, se a gente tem viabilidade financeira para executar o projeto, as instituições têm topado realizar o projeto, com base nos estudos técnicos apresentados pela Secretaria, não mais respaldando o 'não' através da história, através dos bloqueios históricos. (Entrevistado I, superintendente de integração da Secretaria de Estado de Segurança Pública, em entrevista realizada em 07/05/2018)

Essa visão é parecida com a visão do atual Secretário de Segurança Pública, cuja gestão teve início em 2016. Em sua fala, ele admite que a integração das bases de dados e sistemas de informação em Segurança Pública ainda tem um largo campo para avançar em Minas Gerais. No entanto, não atribui mais esses gargalos a resistências derivadas das culturas organizacionais envolvidas, mas sim à necessidade de refinamento dos entendimentos e regulamentações jurídicas sobre níveis de acesso a serem implementados.

Não é uma resistência, são atribuições específicas que levam a uma confusão na hora de fazer a integração desses bancos de dados. Vou te dar um exemplo: a Polícia Civil. Ela tem ela tem atribuição de

polícia judiciária do estado, lá dentro do PCNET, tem o inquérito policial que tem dados sigilosos. Esses dados têm que ser protegidos. Mas os outros, eles podem ser divididos e colocados à disposição desta integração e isso que é a resistência! Agora, essa questão histórica, ela pode até estar no imaginário das pessoas, que há uma briga histórica entre eles, não. Na minha concepção, na minha visão, é uma questão de acertarmos as questões legais e de confiança do sistema, e aí sim a gente vai conseguir dar essa integração aos sistemas do Estado. (Entrevistado H, Secretário de Estado de Segurança Pública, em entrevista realizada em 16/05/2018)

Em termos gerais, a fala dos entrevistados indica que as resistências institucionais tiveram papel determinante no percurso seguido pela política de integração das bases de dados e sistemas de informação em Segurança Pública ao longo dos últimos anos, ditando muitas vezes o ritmo de seu avanço e lhe impondo retrocessos. Os atores que estavam presentes na SEDS no momento de implementação da política, entre 2003 e 2010, sentiram de maneira mais incisiva as resistências institucionais. Já os atores que atuaram na Secretaria após este período, ou mesmo os que agora lá se encontram, afirmam que esse problema ou já foi superado, ou tem um impacto menor do que anteriormente.

As culturas organizacionais vigentes afastam o ciclo policial de uma visão voltada para eficiência, e aproximam de uma atuação centrada em disputas internas por poder, onde o interesse coletivo é deixado de lado, e dá lugar aos interesses corporativos. As organizações policiais insuladas, fechadas, resistentes a mudança, e principalmente, resistentes a transparência, são apenas o reflexo de um sistema de justiça criminal fragmentado, que não consegue articular as instituições em torno de um objetivo comum, o que afeta gravemente a gestão da informação e conhecimento em segurança pública.

4.2 Tecnologia

4.2.1 Problemas na concepção, integração e operacionalização dos sistemas

Conforme discutido anteriormente, a maior parte dos dados existentes em Segurança Pública são provenientes de registros administrativos e judiciais produzidos pelas diversas instituições vinculadas ao Sistema de Justiça Criminal. Em Minas Gerais, os sistemas modulares do SIDS buscam integrar parte desse ciclo informacional, por meio de bases de dados e sistemas de informação que tratam da etapa policial/administrativa do atendimento aos fatos criminais (atendimento dos acionamentos, registro inicial dos fatos e procedimentos de investigação).

A concepção e a operacionalização desses sistemas, no entanto, apresentaram problemas que interferiram e ainda interferem na disponibilidade e confiabilidade das informações coletadas. De acordo com os atores ouvidos pelo presente estudo, os gargalos não dizem respeito apenas à estrutura dos sistemas que compõem a arquitetura do SIDS, mas, em muitos casos, decorrem de questões anteriores ao próprio processo de desenvolvimento destes sistemas.

A área de tecnologia é reconhecida por ser muito dinâmica. Sobretudo nas últimas duas décadas, esse caráter de inovação constante muitas vezes se mostrou incompatível com a capacidade do Estado de renovar suas matrizes tecnológicas. Logo, a alta dependência tecnológica dos sistemas informatizados se tornou um fator determinante para a maior ou menor eficiência do eixo informacional da política de integração.

Na visão dos entrevistados, há o amplo reconhecimento de que as bases de dados e sistemas implementados foram essenciais para a melhoria dos processos de gestão da informação em Segurança Pública do estado. Entretanto, os mesmos atores também argumentam que algumas questões interferiram e ainda interferem sensivelmente na qualidade dos dados coletados e, conseqüentemente, para a produção de conhecimento na área. Durante as entrevistas as seguintes questões foram recorrentemente citadas:

- 1) Problemas na modelagem dos campos do CAD e do REDS, em função das diferentes lógicas de atuação de cada instituição;
- 2) A grande quantidade de informações que os sistemas coletam;
- 3) Interface pouco amigável, aspecto que induz os usuários ao erro;
- 4) Sistemas de baixo desempenho tecnológico (pesados e lentos);
- 5) As informações da investigação criminal (Sistema PCNET) não retroalimentarem os registros de ocorrência (Sistema REDS);
- 6) Não parametrização das informações coletadas e armazenadas pelo Sistema PCNET para serem usadas na produção de estatísticas criminais;
- 7) Inexistência de um armazém de informações do PCNET;
- 8) Tecnologia ultrapassada de georreferenciamento das ocorrências criminais;
- 9) Falta de atualização dos campos no armazém do Sistema REDS;

Vale ressaltar aqui que a maior parte dos problemas identificados aqui já haviam sido observados em outras avaliações do Sistema Integrado de Defesa Social (ACCENTURE,2007; FIGUEIREDO,2014; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,2013; SAPORI, FERNANDES e ZILLI, 2009).

No entanto, muitas delas ainda não foram superadas e, portanto, continuam aparecendo na fala dos entrevistados quando provocados a refletir sobre a concepção e operacionalização dos sistemas. Na mesma medida, outros problemas diagnosticados em avaliações anteriores deixaram de aparecer na fala dos atores-chave ouvidos por este estudo, por já terem sido superados, ou não interferem mais de maneira tão expressiva no bom funcionamento dos sistemas. Exemplos disso são os entraves encontrados na disseminação de acesso aos sistemas em todo o estado, concluído em 2013, bem como as resistências institucionais causadas pelo local de hospedagem dos sistemas CAD e REDS.

De modo geral, a maior parte dos entrevistados acredita que os principais problemas identificados nos sistemas decorrem de sua concepção, ou seja, os sistemas teriam sido pensados, em sua concepção original, a partir de algumas premissas equivocadas. A primeira questão diz respeito ao fato de o desenvolvimento dos sistemas ter sido realizado sem a devida participação dos usuários. Nas palavras de um dos entrevistados:

E o principal é que está completamente descolado do usuário, o povo da TI tem plenos poderes para definir conteúdo, definir interface, definir plataforma tecnológica, e faz isso mal e toscamente. Como você faz um sistema como o CAD sem levar em consideração que quem vai alimentar a informação sobre quais viaturas estão disponíveis não consegue acessar o sistema porque não tem banda? Como você cria como o REDS e pede pra todo o policial registrar REDS sendo que metade da sua tropa é analfabeta digital? E analfabeto funcional? Como que você cria um sistema que gera problema para o operacional, gera problema para a geração de estatística e ainda assim se legitima? Essa é a grande incógnita. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

Esse descolamento entre o processo de desenvolvimento dos sistemas e os modos de utilização adotados pelos usuários (pautados não apenas por limitações físicas, estruturais e tecnológicas, mas também cognitivas) ficou ainda mais evidente em função da arquitetura bipartida dos sistemas responsáveis pela entrada inicial dos dados: ao invés

de ter sido criada apenas uma estrutura que abarcasse desde o primeiro atendimento e registro das ocorrências até a investigação criminal, foram desenvolvidos três sistemas distintos. Na visão do entrevistado K:

O CAD é considerado um sistema à parte, mas ele é o que? O CAD é uma antessala do REDS, um sistema de gestão das chamadas. O que é o CAD? É um sistema desenvolvido para monitorar o despacho das viaturas e aí ele já introduz algumas informações que vêm da chamada que foi atendida. (...) isso tinha que ser um módulo do REDS, é um pré registro do REDS. Por que são dois sistemas? Por que desenvolveu um segundo sistema com esse nome CAD? (Entrevistado K, Delegado Geral e ex-chefe adjunto da Polícia Civil de Minas Gerais, em entrevista realizada em 11/05/2018)

Já no que tange à percepção dos entrevistados sobre a estrutura do REDS, a avaliação consonante é que o sistema é, desde de sua concepção, excessivamente pesado, com excesso de campos para preenchimento de informações e uma interface não muito amigável ao usuário. A operacionalização do módulo de registro, por sua vez, teria se mostrado complexa por dois motivos principais: (1) o sistema atende simultaneamente a duas intuições policiais que organizam seu trabalho a partir de definições e lógicas administrativas distintas (utilizando nomenclaturas diferentes para se referir aos mesmos eventos); (2) no momento de implementação e disseminação do sistema, a capacidade e a infraestrutura tecnológica disponíveis no Estado de Minas Gerais não era compatível com as necessidades do sistema.

Nesse cenário, para que fosse possível constituir um sistema de registro único dos eventos criminais, foi necessário estabelecer, entre as duas instituições policiais, um consenso sobre quais nomenclaturas seriam utilizadas, quais os campos eram necessários para o registro do fato criminal, entre outras questões. De acordo com os entrevistados, esse processo foi longo, política e institucionalmente desgastante e gerou muitos problemas de entrada de dados (questões que precisam ser remediadas até os dias de hoje). Simultaneamente ao processo de elaboração dos formulários, também foi necessário adequar a infraestrutura tecnológica do Estado para receber um sistema de tal porte, o que impactou o ritmo de implementação dos sistemas.

A questão da modelagem dos dados foi recorrentemente citada como um dos motivos para a implementação dos sistemas ter sido vagarosa. Além disso, muitos dos entrevistados citaram a estrutura da base REDS como uma das maiores dificuldades operacionais até os dias atuais, induzindo os usuários ao erro. É possível perceber isso

nos trechos de entrevista a seguir:

O Processo de construção do REDS foi um processo complicadíssimo, pois significou a ruptura entre a forma como a Polícia Militar registrava suas informações e a forma como a Polícia Civil registra suas informações. A lógica da Polícia Militar era de uma descrição sucinta do evento que permitisse agrupar eventos semelhantes e diferenciar eventos diferentes, fenômenos diferentes, para fazer o planejamento operacional e a estatística criminal, já a lógica da Polícia Civil é uma lógica completamente diferente, de investigação, referenciada na legislação penal civil, é uma lógica de tipo penal, uma lógica de artigo. Para a Polícia Civil, não faz diferença roubos a transeunte de roubo a estabelecimento comercial, que são alguns exemplos das categorias que a Polícia Militar tinha no COPOM e no SM20. Para Polícia Civil foi cometido um artigo 157. (...) então você tem essa discussão que começa no REDS e acaba inclusive impactando no CAD. O CAD todo é revisto em função disso, cada natureza de evento a ser registrado no REDS deveria equivaler a uma conduta criminal tipificada na legislação, seja no código penal ou seja na legislação penal extravagante. Então se você pegar a tabela de auxílio ao preenchimento ‘natureza do fato’ no REDS, você vai ver vários agrupamentos e vários que refletem isso. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

Eu acho que faltou, na minha opinião, principalmente o esforço de modelagem dos dados. Na modelagem do mais básico dado primário até a modelagem das informações de alta complexidade, acho que faltou muito conhecimento, não sei se conhecimento, faltou muita vontade. O gargalo não é um gargalo técnico, me parece que primeiro é um gargalo político decorrente dessas competições e jogos de bastidores e depois tem um gargalo técnico que é a falta de expertise adequada, uma certa dependência das empresas que desenvolveram os sistemas. Primeiro lá na FUNDEP desenvolveu o REDS, hoje tá com PRODEMGE, depois a PRODEMGE aqui desenvolvendo o PCNET. Faltou conversar entre os sistemas, os sistemas não tiveram e havia guerras, disputas entre as organizações para customizar os documentos, ou seja, para classificar adequadamente os campos de entradas de dados. E a eleição de plataformas comuns às polícias, ao invés de um desenvolver um e outro, desenvolveu outro. Então as duas polícias e a própria SEDS desenvolvem sistemas separados, os sistemas são indexados em coisas, as mais loucas possíveis, então é uma quantidade imensa de sistemas, com logics diferentes, trabalhando o mesmo dado, as vezes, o mesmo fenômeno ou buscando a mesma coisa, então gastou dinheiro, gasta-se dinheiro, contrata empresas, e na verdade obtém-se pouco resultado em termos de consistência informacional. (Entrevistado K, Delegado Geral e ex-chefe adjunto da Polícia Civil de Minas Gerais, em entrevista realizada em 11/05/2018)

Outro ponto que também apareceu de maneira enfática na fala dos entrevistados

foi a quantidade de informações coletadas pelos sistemas. Essa questão já havia sido identificada em avaliações anteriormente realizadas, mas ainda não foi solucionada (ACCENTURE,2007; FIGUEIREDO,2014; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,2013; SAPORI, FERNANDES e ZILLI, 2009). É possível perceber isso nas falas a seguir:

A questão do REDS sempre foi e sempre será essa coisa de que a gente botou lá dentro tudo e mais um pouco do que a gente achou que seria importante. Isso era uma visão que vinha muito capitaneado pela PM na época, porque os formulários do SM20 já eram grandes, então eles achavam que ali era a hora de pôr todas as coisas, e hoje a gente está na contramão disso. (...) qual que é o problema do REDS? Normalmente a gente tem dificuldade de obter informação e aí por causa dessa dificuldade, onde a gente consegue obter informação, queremos obter o máximo possível, até coisas que aquilo ali não foi feito para. Se você for pensar, o REDS é o primeiro registro da ocorrência policial, logo não é de bom tom você ficar 5 horas registrando no REDS, com a pessoa que acabou de sofrer uma violência, mas é isso que as vezes a gente faz, porque a gente entende que ali é a única oportunidade que a gente vai ter de obter informação. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

Ao invés de descrever fenômenos que acontecem no tempo no espaço para orientar estatística criminal começar a descrever condutas tipificadas no código penal, o REDS também sofreu nesse momento outros problemas fundamentais. Houve uma tentativa de fazer com que o REDS apresentasse maior quantidade possível de informação. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

O REDS foi pensado de forma equivocada, no meu ver. Pensou-se assim: vamos colocar tudo lá dentro e depois a gente vê. Só que ninguém nunca mais voltou para a gente ir lá ver o que é que estava errado, então tinha anomalias desse tipo: estuprar uma casa e não uma pessoa. Como ele é muito grande, ele é muito complexo, permite... eu já cheguei em algum momento a achar que é má vontade do usuário, o usuário faz propósito. Eu acho que não. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018).

Essa é uma das minhas críticas aos sistemas iniciais pois eles eram muito pesados, com muitos campos, com muitos dados para ser preenchidos, o que afastava um pouco do operador do sistema, então ele logo começou a procurar maneiras para burlar, para uma dinâmica que fosse mais fácil, mais propício para atender aquela dinâmica de tomada de decisão, então às vezes ele preferia não preencher todos os campos do REDS, ou em algum deles resposta genérica, porque isso

umentava a velocidade dele em termos do preenchimento e com isso ele ficava livre para exercer a sua atividade policial. Ele não tinha uma retaguarda para mostrar para ele que aquilo poderia reverter em torno de informações relevantes para sua atividade, ele via aquilo apenas como a transformação de um sistema que ele fazia papel e ele passou a fazer no computador, ele não tinha a dimensão da importância do contexto informacional para ele.(Entrevistado B, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social, em entrevista realizada em 19/03/2018)

Devido à quantidade de informações coletadas e a dificuldade na modelagem dos dados, não é incomum relatos de situações em que o próprio sistema induz o usuário ao erro. Entretanto, existe um esforço da equipe técnica para corrigir alguns campos do sistema, de modo a melhorar sua usabilidade e tornar sua interface mais amigável. Nos trechos a seguir, os entrevistados discorrem sobre esses problemas e algumas das soluções encontradas:

Eu vou dar um exemplo que é muito real: furto de coisa comum. Eu não sou formada em direito, teoricamente a gente tem que o policial tem que conhecer todas as possibilidades, mas ele também não conhece tudo. Coisa comum é um botijão de gás, por exemplo, que estava em um edifício e era bem comum a todos os usuários, e eles colocavam furto de celular, porque eles entendiam que celular é uma coisa comum... sei lá o que eles entendiam ... não existia má fé nesse registro, você percebia claramente isso, então o que a gente fez? Abriu um “pop-up”, uma caixinha explicando o que é furto de coisa comum, me pergunta se tem registro errado nessa categoria hoje? Não tem. (...) outro exemplo: acidente de trânsito sem vítima é outro campo, né? E grave lesão da vítima, fatal. Opa, se você tem um acidente de trânsito sem vítima você não pode ter uma vítima fatal. Tinha que fechar esse campo. É erro, é erro de preenchimento que gera um ou dois casos, mas a gente tem que estar sempre atenta para olhar isso e fazer essa correção. A gente conseguiu fazer um grande avanço em 2012, aprendeu com erro, de errar campo, acertar campo, a gente escreveu algumas correções no formulário que melhorou significativamente as minhas informações, a gente percebeu também que errou, mas é um processo. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018).

Um outro erro que foi cometido na concepção do REDS, um erro de origem, de concepção do REDS, é que acreditava-se que você poderia descrever as características e tipos de crime como um conjunto único e comum de informações parametrizadas, que era basicamente natureza, tentado ou consumado, complemento de natureza, que depois mudou o nome para alvo do evento, meio utilizado, causa presumida e local, então eu poderia articulando essas variáveis, eu poderia chegar à conclusão. (...) O problema fundamental é que cada um desses campos tinha a mesma tabela auxiliar de preenchimento, o campo alvo do evento foi inicialmente o que gerou maior confusão

por parte dos usuários, o policial estava acostumado a registrar as ocorrências no COPOM ou no SM 20 e dizer lá (...) Estava acostumado com a lógica de uma natureza no local, então muitos deles faziam confusão e como o nome do campo era ‘complemento de natureza’, a gente constatar em 2011 quando eu assumi o CINDS que 30% dos homicídios eram tinham como alvo bar ou residência, quem que morreu não foi o bar, foi uma pessoa (...) Isso gerou uma situação em que o sistema se propunha a produzir mais informação, informação de mais qualidade, mas associando, juntando o fato de que a tabela era gigante. (...) Era um sistema que induzia o usuário ao erro, isso não é só nesses campos parametrizados, né? (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

Cabe observar, no entanto, que os incrementos realizados nos sistemas ao longo dos últimos anos, visando melhorar sua usabilidade, não estão sendo refletidos no armazém do REDS, o que dificulta a extração de dados do mesmo. Uma das razões para tal é a não renovação do contrato com a PRODEMGE, questão que será discutida no próximo subcapítulo. Nas palavras da Superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã:

Só que temos problemas sistêmicos: dados que eu alterei nesse formulário em 2012 eles não foram atualizados no armazém que extrai as informações até hoje. Outro exemplo: em janeiro de 2016 a gente cria os campos de orientação sexual e identidade de gênero e nome social, cadê o campo no armazem? Eu só consigo extrair as informações do ambiente transacional. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018).

O módulo do REDS que permite o georreferenciamento das ocorrências também foi enfaticamente mencionado pelos entrevistados como um dos gargalos à qualidade dos dados. À época da implementação dos sistemas, este módulo era considerado inovador. Atualmente, no entanto, o módulo já é considerado obsoleto e gera problemas na coleta de dados, principalmente devido à baixa capacidade operacional dos sistemas e a infraestrutura limitada de link de dados do Estado. Nos trechos a seguir, os entrevistados abordam esse assunto:

Criou-se uma interface entre o REDS e o GEOSITE para fazer o endereçamento e o georreferenciamento da ocorrência, esse foi outro dos argumentos que justificou a criação do GEOSITE. (...) se o policial inserir no sistema o endereço de porta mais próximo do crime,

o endereço do ponto é atribuído à ocorrência. É uma solução muito boa, né? O problema é o seguinte: na hora que você entrava na aba de registro ocorrência, na hora que carregava a aba, demorava para carregar, carregava a interface do GEOSITE, aí você tinha que inserir o município, o nome do logradouro, nome da rua, e aí ele te mostrava uma opção de logradouros existentes para você selecionar dentre aquelas opções o conjunto de logradouro e número onde ocorreu, se você fizesse essa seleção o sistema automaticamente preenchia todos os campos. (...), mas e se aquele endereço que aconteceu a ocorrência não estiver na base? (...) Então o pessoal cancela a busca, digita manualmente, e aí o setor de estatística e análise ao qual aquela guarnição está subordinada vai ter o período de três meses para ver a ocorrência, conversar com um policial para que ele esclareça as informações, mandar um policial no local para conferir se o endereço registrado realmente existe, cadastrar isso no sistema (...) Se isso não acontecesse, essa ia para o armazém de informações com todas essas informações espaciais escrito “inválido”. Só que aí vai a segunda pegadinha, a tela de consulta demorava demais para carregar, então o policial de cara já clicava em cancelar e forçava o endereço (...) E aí em 2006, já com um ano de REDS funcionando em Belo Horizonte, a gente foi puxar uma estatística criminal e 95% das ocorrências não tinham nem endereço, nem georreferenciamento. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

A gente quer mudar e melhorar a base de endereçamento, o GEOSITE. Durante uma vida o GEOSITE foi uma inovação, poxa, fantástico eu tenho o endereço de porta, hoje eu não preciso de um soldado na porta cadastrando o endereço, porque eu tenho já georreferenciamento, imagem por satélite, então não se justifica mais usar essa tecnologia. Aí que eu acho que Minas está agarrado no passado, o modelo já foi inovador, hoje em dia a gente tem que usar uma outra ferramenta. Isso, por exemplo, acaba por impactar em alguns aspectos, tipo se você busca a base de bairros, crimes por bairro que é um dado que pode ser disponibilizado, não é sigiloso. Você vai ver série de problemas de nomenclatura, se você pegar uma avenida, avenida não, mas tem um bairro Juscelino Kubitschek, acho que em Contagem, você deve conseguir os 10 tipos de Kubitschek escritos de formas distintas. Se eu trabalho esse dado, manipulo essa informação para chegar no bairro Juscelino Kubitschek, eu entendo que eu estou interferindo na estatística, porque em certa medida o policial pode ter registrado errado a ocorrência, pode ter sido um bairro vizinho, e eu posso atribuir àquele bairro aquele crime quando na verdade não foi. então eu acho que a tecnologia tinha que ser usada mais a nosso favor do ponto de vista a melhorar essa entrada do dado para que ele saia de forma. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018).

Ao longo do processo de implementação dos módulos informacionais, outra estratégia utilizada pela equipe técnica para tentar mitigar os problemas relacionados à capacidade operacional dos sistemas foi alterar suas políticas de acesso. Nas palavras da

atual Superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã:

Outra questão de tecnologia, mudar política de acesso fez toda a diferença. A gente trabalhou sempre com essa perspectiva do tudo pode, tudo vai, então a gente tinha todos os usuários do estado com perfil de desenvolvedor, então todo mundo podia criar tudo, e eu brinco assim: no armazem SIDS, se você criar 10 pesquisas, você vai ter 11 resultados diferentes, porque é uma combinação muito grande de fatores, muito campo, então que que a gente fez? Pessoas capacitadas, e isso a gente tem as pampas por aí no estado, muitos analistas foram criados, essas pessoas podem ser desenvolvedores dentro das regiões e criam as pesquisas específicas, por que ao longo desse tempo também, a gente já descobriu o que você precisa ou não, né? Você não precisa ficar lá remoendo.. um erro que era muito comum que derrubava o sistema e cada consulta no armazém eles não estipulavam o ano, o período de consulta, e mandava gerar a base do REDS toda, e com isso o sistema caia toda vez que alguém fazia isso. Com essa reflexão a gente teve uma melhoria significativa. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018).

O desenvolvimento do PCNET, por sua vez, também foi identificado como um dos principais gargalos da integração informacional. Na visão dos entrevistados, além de não ter uma arquitetura que torne possível a produção de dados e a gestão das informações geradas pelas investigações criminais, o próprio desenvolvimento do sistema contribuiu para o aumento das resistências institucionais entre Polícia Militar e Polícia Civil. Ainda segundo os atores ouvidos por este estudo, a ineficiência seria fruto da lógica cartorial do sistema, muito mais voltado à simples digitalização dos procedimentos administrativos realizados pela Polícia Civil do que propriamente pela produção e organização de informações a respeito dos fenômenos criminais. As falas a seguir sintetizam um pouco desta percepção.

Mas acontece que o PCNET não foi desenvolvido muito nessa lógica, ele foi desenvolvido na lógica do inquérito, muito mais do inquérito, que é o espaço documental, do que na lógica do ato investigativo, e esse eu acho que é um problema. É preciso fazer uma distinção, o ato investigativo é um ato muito mais administrativo, condicionado sim pelo direito constitucional, que são as garantias, mesmo do lado de quem realizou um crime, evidentemente, e todas as outras pessoas, e ele tem que demonstrar ao judiciário que aquele comportamento está de acordo com a reprimenda legal contida lá no código penal. Logico, isso é uma coisa. Mas agora, o ato mesmo de investigar, ele passa por outros lugares, ele está condicionado por essas determinações de cunho jurídico, mas ele está sujeito em tese, a uma modelagem que na prática não existe. E o PCNET precisaria de

ter sido desenvolvido pensando um pouco nisso. O PCNET não fez isso, ele ficou muito mais preso à lógica cartorial, de fazer documentos, modelos, facilitar a vida do delegado, tudo bem, esse propósito é justo, tudo bem. Mas não pode ser só isso. (Entrevistado K, Delegado Geral e ex-chefe adjunto da Polícia Civil de Minas Gerais, em entrevista realizada em 11/05/2018)

Primeiro, a Polícia Civil sempre foi um cartório. A Polícia Civil sempre funcionou como cartório. O processo de registrar no papel a informação é mais importante que a investigação em si. Essa sempre foi a cultura da Polícia Civil, que reproduz os cacoetes, os maneirismos da carreira que governa a organização, que é a carreira de delegado de polícia. Então o PCNET era basicamente um cartório eletrônico, ao invés de você fazer isso no papel, na máquina de escrever, você faz isso em sistema. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

O PCNET já não é o mesmo problema do REDS. Quando ele foi formatado, a Polícia Civil até tinha visão que ela precisava de um sistema gerencial estratégico das informações. Mas ela precisava do básico, que ela não tinha, que era informatizar o processo, o fluxo de trabalho. Enquanto a PM tinha os sistemas internos dela, de RH, entre outros, a Civil não tinha. Então hoje há uma concepção de que o PCNET tem um problema muito grande, ele não gera relatório, ele não gera informação estatística, e não gera mesmo não. Porém, no início, eu acho que isso é porque realmente você tinha 500 problemas para resolver e decidiram começar pelo simples, que era informatizar o fluxo, e depois de informatizar o fluxo, a gente pode fazer o sistema “pensar”. Antes ele era o sistema do Delegado abrir a janelinha para fazer o relatório final, digitalizar um laudo e colocar lá, de forma que se você precisa de acessar o inquérito porque o físico caiu na privada e molhou, você consegue. Antes era isso, os inquéritos se perdiam, inquéritos desapareciam das prateleiras e gavetas. Hoje, com o inquérito informatizado, as principais peças estão lá no PCNET, então se por acaso, a Kombi que está levando os inquéritos para o judiciário pegar fogo, é só eu imprimir de novo, assinar de novo. Então, o PCNET sofreu algumas das críticas um pouco injustas, porque no início ele se propôs a resolver um problema mais básico e para isso ele resolveu. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

A intenção, pelo menos a minha, quando estava lá, era de que não fosse criado à parte não, era para compor esse ciclo, porque o PCNET vai cuidar de que? Foi sugerido, foi ordenado, que fosse desenvolvido um sistema para abarcar a investigação, ocorre que quem desenvolveu isso, que foi a PRODEMGE, com os setores da Polícia Civil, desenvolveu muito mais. E aí são aquelas coisas que fogem do domínio da gente, muito mais na lógica cartorial, ou seja, de ter quase que um editorzão de texto em uma plataforma própria do que

propriamente ter um sistema que gerasse informações sobre o ato de investigar um crime. Uma coisa é ato efetivo de ir à realidade investigar o crime, outra coisa é o ato de documentar essa investigação. O inquérito não é a investigação, o inquérito é o espaço, na verdade o volume físico de documento, é o abrigo físico de documentos, uma biblioteca de documentos, principalmente, que comprovem que aquele ato investigativo não foi abusivo, não foi arbitrário, não violou direitos constitucionais do cidadão, nesse sentido ele (o PCNET) é interessante, porque ele está ali para fazer essa documentação, é um espaço de custódia documental. (Entrevistado K, Delegado Geral e ex-chefe adjunto da Polícia Civil de Minas Gerais, em entrevista realizada em 11/05/2018)

O PCNET, inclusive, na sua concepção inicial, nesse processo de um ano, entrou em funcionamento com um avanço muito grande. Muitas das peças que compõem o inquérito foram desenhados textos padrão. Então, ao invés do delegado redigir cada portaria de abertura de inquérito, o PCNET lia alguns campos do REDS, já pegava aquelas informações e já colocava no texto pré-formatado e aí o processo de emitir uma portaria de abertura de inquérito a partir do REDS era quase instantâneo. Então o PCNET trouxe esse outro grande avanço, mas o PCNET também era um engodo sob vários aspectos, ele foi vendido para a gente como um sistema que estava praticamente pronto, que ele precisava era de computador, internet, scanner na ponta para fotografar documento, câmera fotográfica pra fotografar cena de crime, que o sistema estava pronto, mas ele não estava pronto, apenas um módulo, o de abrir portaria estava pronto. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

Apesar de ter resolvido um problema histórico e básico da gestão documental da Polícia Civil, o PCNET não conta até hoje com um armazém de dados e, portanto, não gera informações e estatísticas criminais parametrizadas. Além disso, as informações produzidas durante o processo de investigação não retroalimentam o sistema REDS, desperdiçando a oportunidade de corrigir eventuais dados incorretos contidos nos registros de ocorrências criminais. Nos trechos a seguir, os entrevistados comentam tais aspectos.

O armazém SIDS prevê um módulo do PCNET para a extração de estatística e ele não existe até hoje. Eu tinha muita esperança, que eu falava assim: “Nossa, no dia que o PCNET tiver um armazém”, hoje eu não tenho mais esperança que isso vai resolver o problema, eu acho que a gente já tinha que pensar em soluções mais simplistas para otimizar processos efetivamente, do que ficar esperando que ele aqui no sistema e depois no sistema e o outro fala com outro sistema e esse sistema é meu, esse sistema é meu, e o bem comum ninguém tá pensando, né? (Entrevistada F, superintendente do Observatório de

Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Só que eu acho que agora já passou da hora, já teve tempo o suficiente, né? Mas é isso, se a Polícia Civil precisar de uma estatística específica a partir do PCNET, ela tem que pedir pra PRODEMGE, tem que pagar por esse relatório. A PRODEMGE vai levar não sei quantos dias para entregar, então a gente perdeu o timing do dinamismo da coisa. **A gente não conseguiu ainda, por exemplo, usar as informações que o inquérito policial agrega.** Se a gente tivesse a capacidade inclusive gerencial para isso no REDS, mas isso envolve mudança de rotina de trabalho, não é só uma mudança gerencial, se a gente conseguisse que as instituições enxergassem que podemos coletar as informações básicas no inquérito, mas que muito da qualificação do que aconteceu você só vai ter com a investigação, você poderia complementar quando a informação fosse obtida na investigação. Só que a gente não investiga também... (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

A única informação gerencial parametrizada que o PCNET gerava era data e hora de abertura, data e hora de uma diligência, de um fechamento de inquérito, o que por si só é muito bacana. Você ter um sistema de informações que diz a data e hora que o inquérito foi aberto, e a data e hora que o inquérito foi fechado, você sabe o tempo de investigação, e a gente conseguiu fazer isso por natureza, porque tudo era *linkado* no REDS, então você sabia a natureza e tudo mais. **Para fins de análise e estatística criminal, por outro lado, o PCNET era um completo fracasso porque não era possível em momentos específicos de investigação, todas as informações parametrizadas no REDS serem corrigidas ou complementadas. (...) Toda a informação que é produzida durante o processo de investigação não alimenta a estatística criminal até hoje.** (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

Esse é só um dos inúmeros problemas. Porque eu vou fazer estatística depois baseada no REDS, aí o policial que registrou o REDS falou que atendeu uma ocorrência de suicídio, aí foi investigar e constatou-se que era um homicídio, ou vice-versa. Veja, a maneira como eu classifico as coisas primariamente, ao meu juízo, mesmo que seja classificado por alguém muito fera, pós-doutor de Harvard, ganhou um prêmio Nobel. A matrícula de um caso, primariamente falando, na minha cabeça, ela tem que ser considerado um registro precário, por mais bem elaborado que esse registro possa ser. Porque é precário? Porque essas coisas que acontecem no campo da violência muitas vezes são simuladas, ou não tem a aparência adequada ali no momento do registro. Olha só, esse é um problema aparentemente simples, mas tem uma complexidade por trás dele. A gente precisava entrar em um acordo. Por exemplo, posso botar o nome natural e depois, no correr, no evoluir nos trabalhos estatais, eu vou ver que o nome jurídico para isso é fraude, é homicídio. **Mas o problema é que nem todo caso é investigado, não tem gente, não tem isso, não tem aquilo, aí fica**

uma suspeita, então o boletim fica valendo. Talvez não tenha outro jeito, mas começa por aí: como eu faço o desenho das informações primárias e como eu faço depois o upgrade dessas informações em termos da aquisição de novos conhecimentos que vêm na linha da ação do trabalho de todos os órgãos públicos, e nós estamos longe disso. (Entrevistado K, Delegado Geral e ex-chefe adjunto da Polícia Civil de Minas Gerais, em entrevista realizada em 11/05/2018)

De um modo geral, os entrevistados entendem que os sistemas de informação em Segurança Pública utilizados em Minas Gerais já se encontram desatualizados, sobretudo quando comparados a soluções tecnológicas adotados pela iniciativa privada. No entanto, os atores ouvidos por este estudo não conseguiram vislumbrar uma possibilidade de mudança nesse panorama em um futuro próximo. Para tentar fazer frente a isso, há o investimento cada vez maior em tentativas de melhorar a qualidade da entrada dos dados, melhorando a interface dos sistemas e a apresentação dos campos dos formulários, de modo a não induzir os usuários ao erro. Nas palavras de uma das entrevistadas:

Tem dois problemas, eu acho: os sistemas não foram otimizados com o tempo, ele parou do jeito que ele ficou. E aí eu vejo uma questão séria que a gente discute muito aqui também, não adianta eu ter o melhor sistema do mundo, se a forma como a informação é inserida é equivocada, então o processo é um ciclo, não tem jeito, eu tenho voltado cada vez mais para a qualidade, eu acho que a gente tem que focar na qualidade, de identificar esses problemas, produzir relatórios apresentando esses problemas, para que eles sejam resolvidos. (...) não acho que os sistemas sejam adequados, vejo outros estados que começaram a evoluir tecnologicamente depois, como o Mato Grosso do Sul, que você acompanha em tempo real quantas ocorrências estão entrando no sistema, para quais naturezas. Mas também tem o aspecto Minas, que tem uma estrutura policial diferenciada, a maioria desses outros estados que possui o controle diferenciado, seja de inserção de informações e controle, eles têm o registro feito pela Polícia Civil, é muito diferente, né? Você tem um delegado tipificando penalmente um crime que ele está notificando, é o próprio investigador quando ele lança, ele tem ratificação. Não dá para comparar Minas com outros estados. (...) eu acho que a tecnologia podia ser jogada muito a nosso favor, você já ter um formulário REDS virtual que já coleta o geo do local aqui. Então, N coisas que a gente sabe que existe, e que não é utilizado. Então eu acho que a gente tem muito. Mas, infelizmente, eu não vejo perspectiva de melhora, eu não sei se pelo modelo, né? Que nos outros estados onde se impõe isso você tem uma secretaria vertical. A secretaria é a chefe das polícias, isso não vai acontecer em Minas, nunca! Hoje eu acho que eu afirmo categoricamente que nunca. Ter uma Polícia Militar mais forte que a Polícia Civil mudou essa perspectiva, então é difícil! (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Por fim, no que tange especificamente à concepção e operacionalização dos sistemas, houve poucos avanços no sentido de resolver problemas já identificados há anos. Os esforços se restringiram à melhoria da usabilidade, mas não atingiram a plataforma tecnológica utilizada, que precisará ser revista em um futuro próximo. Por mais que os sistemas tenham se configurado como um avanço tecnológico para o Estado de Minas Gerais no início dos anos 2000, ao longo dos anos eles têm se tornado cada vez mais obsoletos. Nesse sentido, apesar de a tecnologia ser apenas uma ferramenta, sua defasagem tem prejudicado significativamente a otimização da gestão da informação e do conhecimento na Segurança Pública mineira.

4.2.2 Capacitação dos usuários

Conforme observado por praticamente todos os entrevistados, os sistemas responsáveis pela organização de dados e pela produção de informações em Segurança Pública em Minas Gerais apresentam interfaces pouco amigáveis e, recorrentemente, induzem os usuários ao erro. Isso compromete significativamente a qualidade dos dados disponíveis e, por consequência, a capacidade de tomada de decisão e a formulação de políticas públicas de segurança. Os entrevistados argumentam ainda que, apesar dos investimentos feitos em capacitação e treinamento das equipes operacionais, tal questão ainda constitui um desafio para o Governo do Estado.

Algumas razões apontadas para tentar explicar esse cenário são a falta de conscientização do usuário da ponta sobre a importância da gestão da informação em Segurança Pública, a baixa familiaridade dos usuários com tecnologias digitais e sistemas informatizados, o modelo de treinamento empregado e a dificuldade de comunicação com setores operacionais para identificar problemas nos sistemas e no treinamento.

Segundo os interlocutores ouvidos por este estudo, os treinamentos ministrados ao longo dos últimos anos se sustentaram na premissa de constituição de pontos focais dentro das unidades policiais, para que estas unidades atuassem como multiplicadoras de conhecimento. Ou seja, apenas um restrito grupo de servidores dentro de cada batalhão/delegacia era treinado, e este era incumbido de repassar os conhecimentos para seus pares. Cultural e simbolicamente, no entanto, a designação de agentes para a realização de práticas de ensino e aprendizado muitas vezes é vista como punição dentro das organizações policiais. E isso dificulta bastante a difusão de conhecimentos mais técnicos dentro das corporações. É possível observar esse entendimento na fala do entrevistado G:

Uma das recomendações da Accenture, a principal recomendação era, não dissemina os sistemas para o interior enquanto vocês não resolverem todos os problemas, todas as pendências, de como eles funcionam na região metropolitana. A outra era, contrata uma análise de usabilidade dos sistemas, porque uma das coisas que o povo fala é de interface hostil ao usuário. Usuário que é inclusive analfabeto digital. (...) então você tem um sistema hostil, com um performace demorada, sendo operado por um analfabeto digital. Com uma semana de REDS o povo já constatou que houve 400% de aumento do tempo de empenho de viatura. O CAD permite avaliar isso, calcular uma media de tempo de empenho, tempo que uma viatura ficava dedicada a uma ocorrência, demorava muito mais pra resgistar. Ah, mas por que que demorava para registrar? Porque a linha de dados é ruim, então tinha que um aumentar a linha ou fazer uma rede wireless funcionar logo. A gente aumentou a linha, a rede wireless funcionou, e o tempo continuou ruim, o problema era que **o sistema era ruim mesmo, a performance era ruim, e a estratégia de treinamento que você chama 5 caras de uma companhia e eles vão ensinar a companhia inteira, sendo que a Polícia Militar é uma instituição que tem tradição de mandar alguém para treinamento é punição, educação é punição, até hoje é assim. Então quem ia fazer treinamento para ser multiplicador do REDS? O pior policial da unidade.** (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

À falha no modelo de treinamento e às resistências impostas pela cultura organizacional, somou-se a baixa conscientização dos usuários de ponta sobre a importância da gestão da informação em Segurança Pública, como é possível ver no trecho a seguir:

Então eu acho que isso foi uma falha na implantação, na explicação, apesar de darem muitos cursos, mas as pessoas não estavam incluídas do que aquilo significava para elas, só estavam querendo aprender aquilo para fazer mais rápido, pois quando ele se livrava daquilo, ele tinha condição de realizar o seu trabalho de polícia. (Entrevistado B, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social, em entrevista realizada em 19/03/2018)

Além disso, para a equipe técnica, é difícil entender quais são as dificuldades da utilização dos sistemas na ponta. Nas palavras da entrevistada F, é possível perceber esse gargalo e a falta de entendimento da ponta sobre a importância da gestão informacional:

Primeiro tem a questão da hierarquia, o soldado lá da ponta jamais vai chegar pro comandante dele e dizer: ‘olha, esse registro do boletim

está horrível, olha, esse campo não faz sentido'. Por causa da hierarquia mesmo, porque ele tende a respeitar o comandante, ele não vai subir certa forma. Para outros eu acredito que isso entre no grau de normalidade. E eu bato nisso desde o início, eu acho que eles não têm noção do quanto que a estatística é importante e por isso eles registram de qualquer forma. Então acho que tinha que ter um processo reverso assim, de cada vez mais capacitar e mostrar essa importância para poder tentar melhorar, e por que eles são muito bons em melhorar, quando a gente estabelece um critério para entrada do dado, se estabeleceu o critério para registro é esse, com essas variações eles cumprem, eles fazem bons registros. Hoje eu digo do homicídio, nosso registro de homicídio é redondo, bonito, assim, bem categorizado apesar de não ter distinção de culposo ou doloso, a Polícia Militar tem muito cuidado com registro de fatalidade. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Por fim, os próprios usuários não eram suficientemente capacitados em informática básica para lidar com um sistema complexo. Nas palavras da entrevistada A:

As pessoas não sabem o que elas querem para os sistemas, para o REDS. Em determinado momento a diretriz era colocar todas as informações no REDS. Aí você tinha boletim de ocorrência de 12 páginas, aí o policial vai preencher 12 páginas? Primeiro que não, porque ele só vai digitar com dois dedos, então ele só vai preencher os campos obrigatórios e o resto ele não vai preencher, então você fica com aquele formulário enorme, pesado que não é preenchido da maneira correta. Tá, é certo que a gente estava discutindo a qualidade do REDS e tinha policial que não sabia usar o mouse. A polícia teve que dar um passo para trás e capacitar as pessoas em informática básica, e não só no interior, em BH também. Mas isso faz parte da nossa trajetória social mesmo, né? Tem gente que até hoje não sabe usar o computador. Eu vivi isso em 2006, eu fui em uma delegacia que o policial estava digitando com os dois dedinhos. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

Nesse sentido, é possível perceber que utilizar a tecnologia em um processo de gestão é complexo devido a diversos fatores. Um deles, que influencia diretamente na qualidade do dado coletado, é a capacitação do usuário. No caso específico da política de integração informacional, foi insuficiente para garantir um registro com a qualidade necessária.

4.2.3 Local institucional ocupado pela assessoria de TI

Em 2015, a reforma administrativa alterou a estrutura organizacional da Secretaria

de Segurança Pública. As atribuições referentes à manutenção dos sistemas da política de integração informacional deixaram de ser realizadas pela ATSIDS, uma assessoria interna da Superintendência de Integração, e passaram a ser realizadas pela área meio da SESP, mais especificamente pela Coordenadoria de Planejamento, Gestão e Finanças (CPGF). Essa alteração causou ruídos na comunicação entre a gestão estratégica dos sistemas e as modificações tecnológicas dos mesmos, o que na visão dos atores chave é um gargalo para o processo de qualificação das informações em Segurança Pública.

Tem um equívoco no modelo. Eu penso que o fator integração, a característica da ação integrar, é feita por alguns aspectos fundamentais. As informações, e a operacionalização integram, mas a tecnologia também integra, e nós não temos esse braço dentro da superintendência de Integração. Nós temos dentro da estrutura da Secretaria, e esse modelo, se possível, deveria ser repensado a nível de Estado. (Entrevistado I, subsecretário de integração da Secretaria de Estado de Segurança Pública, em entrevista realizada em 07/05/2018)

A gente tem o SIDS em 3 pilares: informação, tecnologia e operacional. São os pilares lá da integração original. O que que acontece, em 2016, por questões pessoais, (...) quando em 2016 se cria a nova estrutura, o subsecretário a época abre mão da tecnologia da informação, só traz a informação e o operacional para o que hoje é a SINSP. (...) A tecnologia vai para a área meio, e aqui tá o grande buraco da questão. Qual era o ciclo anteriormente? Vamos pensar no REDS: o CINDS cria um campo no REDS, avalia o impacto disso na produção de estatística; o CINDS encaminha para duas frentes, para a câmara da DIAO para dizer dos impactos operacionais e para a Assessoria Técnica do SIDS, para dizer da viabilidade técnica de se promover isso. (...) eu ainda tenho por princípio tentar seguir essa regra, só que quando a Assessoria Técnica do SIDS sai de uma estrutura de integração e vai para a área meio, esse ouvir as partes deixou de existir. Então, aí tem questões de cunho orçamentário, que não tem recurso, questões contratuais, que o contrato não está vigente, que extrapolam essa questão. Mas hoje, por exemplo, eu esbarro em problemas do tipo: eu abro o REDS lá no ambiente de treinamento e opa, campo novo. Quem criou esse campo? Ah, aqui na área técnica! Mas como vocês criaram um campo sem a gente falar se podia criar um campo ou não? Quem cria campo é o CINDS! E isso acabou. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018).

A consequência da nova estrutura organizacional é a fragilização ainda mais evidente da integração informacional, pois a tecnologia (um dos pilares do SIDS) deixou de ser gerida pela integração, o que abre um maior espaço para que as instituições pensem sua gestão tecnológica de maneira separada ao Sistema de Segurança Pública, como é

possível perceber nas falas a seguir:

Eu, hoje, bato na tecla que o decreto (do SIDS) deveria ser revisto e eu acho que tem que voltar. (...) O que acontece com essa ruptura? Cada um tomou seu mundo, a PM vai lá e faz o aplicativo dela, a PC vai lá e faz outro negócio. Por que eu vou me reunir com alguém que não vai resolver meu problema? Aí acabou a integração do ponto de vista de tecnologia nesses aspectos. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018).

A área que gerencia a relação com os fornecedores não tem trânsito com as polícias, então daqui a pouco as polícias vão começar a desenvolver novas soluções, vão descontinuar essas e tudo que foi criado em termo de SIDS vai morrer por inanição. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

É possível perceber que para se pensar a integração informacional é preciso levar em consideração variáveis complexas. O local institucional ocupado pelo setor que tem a gerência sobre os aspectos tecnológicos da política de integração de sistemas e bases de dados é um desses aspectos que hoje tem causado entraves para a continuidade da política. A mudança processada recentemente na SESP alterou a dinâmica por meio da qual os incrementos dentro dos sistemas existentes e as inovações tecnológicas eram implementadas, afastando a tecnologia dos pilares “informação” e “operacional” do SIDS.

4.2.4 Contratação de serviços de TI

As peculiaridades envolvidas na contratação de serviços de TI e os impactos que tais questões projetam sobre a manutenção e o desenvolvimento das bases de dados e sistemas de informação em Segurança Pública em Minas Gerais apareceram bastante na fala dos entrevistados. Cabe observar, no entanto, que esse problema não é específico da área de Segurança Pública, ele afeta a Administração Pública como um todo, devido ao fato de a tecnologia ser dinâmica e a estrutura da gestão pública e suas formas de contratação, na maioria das vezes, apresentar dificuldades para lidar com a velocidade das inovações. Ao longo dos anos, as atividades realizadas no setor público têm migrado cada vez mais para o ambiente tecnológico, o que gera alta dependência de sistemas informatizados. Com a gestão da informação não é diferente:

A gestão da informação, em sentido genérico, é crítica para o Estado quando a gente olha o braço da tecnologia. O Estado é ruim na área de tecnologia, porque é uma área muito dinâmica e até pela lógica da estabilidade do serviço público, a gente tem dificuldade acompanhar. (...) então a área de gestão de informação tem esse problema da tecnologia, parte desse ponto, e enquanto a gente não encontrar modelos de gerir tecnologia de forma mais dinâmica a gente vai ter sempre problema. Porém, a tecnologia é só ferramenta, o problema básico é que a gente tem problemas básicos que a gente não consegue resolver do ponto de vista da gestão da informação. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

A inovação tecnológica esbarra em uma questão de Estado, que é um processo mais lento e a contratação é mais difícil (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018).

Além do fato de a contratação pública geralmente ser orientada por processos mais lentos, as metodologias de contratação utilizadas especificamente para implementar as bases de dados e sistemas de informação de Segurança Pública em Minas Gerais parecem ter imposto um ritmo mais lento ao desenvolvimento do eixo informacional. Até hoje, tais modelos aumentam a lentidão e onerosidade dos serviços bem como a própria manutenção dos sistemas.

Os contratos para desenvolver os sistemas CAD, REDS e PCNET, por exemplo, utilizaram a metodologia “Homem-Hora” para auferir seu valor. Entretanto, essa metodologia não é indicada para mensurar o valor de atividades complexas, como o desenvolvimento de sistemas, uma vez que não atrela os repasses financeiros ao atendimento de níveis de serviço ou entrega de produtos. Tanto que, nos últimos anos, órgãos de controle restringiram o uso da métrica “homem-hora”, conforme Súmula nº 269 de 2012 do Tribunal de Contas da União (TCU), pois a remuneração dos serviços deve ser vinculada à entrega de resultados. Após essa determinação do TCU para a Administração Pública Federal, as outras unidades da federação também começaram a se adequar.

No caso dos sistemas analisados nessa pesquisa, em 2007, o entrevistado G relatou que, já em 2007, foi pautada a alteração dos contratados para uma metodologia que permitisse maior transparência e responsividade, chamada de “ponto de função”⁸. A

⁸ Análise de “Ponto de Função” é uma técnica de medição do tamanho funcional de um software, gerada a

sugestão, no entanto, não foi acatada pelos superiores hierárquicos. A alteração também não foi realizada nas revisões contratuais subsequentes ou após a troca da hospedagem dos sistemas da FUNDEP para a PRODEMGE.

Essa pauta voltou a aparecer no governo atual, pois os problemas derivados da metodologia de contratação adotada na manutenção nos sistemas têm se tornado cada vez mais incômodos e recorrentes. Os entrevistados relatam uma relação difícil e de alta dependência com a PRODEMGE, que hoje hospeda os sistemas desenvolvidos para a integração informacional, o que tem um impacto direto no incremento de modernizações nos sistemas.

Nos últimos anos, a SESP tomou a medida de não reassinar o contrato com a PRODEMGE, a não ser mediante a revisão das cláusulas contratuais, o que tem gerado transtornos para a operacionalização dos sistemas. Nas palavras do entrevistado G:

A SESP está sem contrato assinado com a PRODEMGE já há alguns anos. Existem vários serviços demandados de manutenção corretiva e evolutiva dos sistemas, além de um passivo de serviços executados e não pagos. Todavia, SESP e PRODEMGE não chegaram a um acordo em relação a cláusulas do contrato, inclusive em relação à forma de mensuração dos serviços prestados, onde a PRODEMGE insiste na metodologia hora-homem. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

Devido a dificuldades encontradas na terceirização da hospedagem dos sistemas, a Secretaria tem tentado trazê-los para dentro da sua estrutura de Data Center. Entretanto, esse é um processo complicado e demorado, devido à complexidade dos serviços prestados, e da criticidade dos dados que esses sistemas coletam. Nas palavras do entrevistado H:

Eu acho que questão de banco de dados segregados, hoje a Secretaria já tá puxando para nossa a sala cofre, e ao puxar para a sala cofre a gente vai ganhar muito. Tem a questão também contratual, porque quem gere toda a nossa situação de TI no Estado é PRODEMGE, né? E isso cria ainda (entre aspas) uma ‘desconfiança’. (Entrevistado H, Secretário de Estado de Segurança Pública, em entrevista realizada em 16/05/2018)

partir da visão do usuário. A partir dessa medição, é possível estimar o esforço que será necessário para implementação do sistema ou de suas funções, produzindo, a partir da quantificação deste esforço, uma precificação vinculada à entrega de produtos.

A tecnologia tem adentrado cada vez mais as relações cotidianas, e não seria diferente no setor público. Entretanto, as inovações caminham a passos muito mais largos do que a modernização da estrutura e dos modos de operação do setor público, principalmente no que diz respeito à gestão de serviços de alta complexidade, como o caso de serviços de TI. Esse descompasso se traduziu em impactos no ritmo de implementação dos sistemas da integração informacional da Segurança Pública em Minas Gerais, interferindo até hoje na modernização dos mesmos. Já é possível observar um movimento das instituições governamentais em busca de metodologias de contratação de serviços de TI mais transparentes e eficientes, e o Governo de Minas Gerais tem buscado se adequar a essa nova realidade.

4.3 Análise e difusão da informação: produção, disponibilidade e confiabilidade

4.3.1 CINDS

Conforme mencionado anteriormente, o último módulo da política de integração informacional a ser implementado foi justamente a unidade responsável pela produção, análise e difusão de informações: o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS). Dentro da arquitetura institucional pensada pela política, caberia ao centro fazer uso intensivo das bases de dados produzidas pelos módulos anteriores (CIAD e REDS), não apenas para avaliar a consistência e a confiabilidade das informações coletadas, mas também pensando estrategicamente a confecção de produtos informacionais que seriam utilizados pelos níveis táticos e operacionais das organizações de Segurança Pública do Estado.

Apesar de toda a importância estratégica do CINDS dentro do desenho institucional da política de segurança, os entrevistados ouvidos pelo presente estudo afirmam que o centro nunca atingiu a capacidade de análise informacional para a qual foi projetado, tendo uma atuação muito aquém das expectativas. Na visão da entrevistada A, é possível perceber a importância do papel desse centro dentro da arquitetura da política de integração de sistemas e bases de dados:

Qualificar um pouco a informação que a ponta traz e era até uma forma de bater as informações. Durante um tempo funcionou assim, o pessoal pedia o relatório do CINDS e deixava quem estava apresentando no IGESP (reunião gerencial) apresentar os seus próprios dados. E aí você bate uma coisa com a outra também, pra ver

qualidade de preenchimento, para ver se o povo tava fazendo as contas direito. A informação, na minha cabeça, sempre era algo a serviço do operacional, mas ela é importante, ela vira um eixo em si mesmo, porque é ela que vai municiar todas as coisas, então teoricamente, tudo tinha que convergir para CINDS. O CINDS tinha que ser o cérebro da política de integração. Hoje eu sei que tenho capacidade instalada maior, mas ele passou por várias fases. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

Ainda de acordo com os entrevistados, um dos entraves para a consolidação do CINDS enquanto instância de qualificação e análise de dados em Segurança Pública foi o baixo nível de investimento realizado na unidade ao longo de quase toda a sua existência, tanto pelo Governo do Estado, quanto pelas instituições policiais. Alguns atores ouvidos por este estudo ressaltam tanto dificuldades para alocação de recursos humanos, quanto de infraestrutura disponibilizada para a unidade. As falas a seguir demonstram algumas destas questões.

A PM por exemplo investiu muito, pôs muita gente lá. Depois tirou. O bombeiro teve uma época que só colocava lá quem estava de castigo; a Polícia Civil mesma coisa. Aí que acesso essas pessoas tinham? Porque a ideia de botar as instituições lá era todo mundo vir com o acesso a seus bancos de dados e a gente poder trocar informações. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

O CINDS primeiro era no prédio do CIAD depois eles construíram um prédio atrás da Polícia Civil, e aí ele mudou para lá. Tinha mais espaço porque ele estava numa sala adaptada, então tinha restrição até de quantas pessoas iam compor o CINDS. Depois que mudou, a ideia era que o CINDS crescesse e isso sempre foi uma questão, porque a gente tinha uma briga da gestão da informação com a tecnologia em termos de importância. Porque antes do CINDS ser instalado, a Assessoria Técnica do SIDS tinha sido instalada, porque os sistemas já existiam e já operavam. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

Em 2012, o Governo do Estado adquiriu licenças do software *clickview* e, conseqüentemente, promoveu o incremento da ferramenta de *Business Intelligence* utilizada para a consolidação dos relatórios do CINDS. Esse aumento de capacidade cognitiva e operativa, no entanto, não impediu o centro de experimentar, desde então, um processo de esvaziamento institucional e perda de sua capacidade de produção de

informações qualificadas em Segurança Pública. A fala a seguir aborda esta questão.

Aqui mesmo tinha o CINDS e a PM já foi embora. O CINDS funcionava aqui. Muito mal. No fundo, era um centro de estatística ruim, muito superficial. No fundo, se fazia mapa de kernel extraindo dados do BO no REDS, mas essa informação ela não serve, ela é ruim, é fraca, muito fraca, muito vaga. Isso que fazia ai, isso era o CINDS. Não era para ser isso, era para ser um grande centro de análise, análises qualitativas... Nunca teve isso, nós não vamos ter, e o restinho que tinha ai, pelo menos sentar na mesma sala, também já foi embora. Também não faz diferença não. A PM foi embora, ficou aí um resto da SEDS, da agora SESP, e um pouco de Polícia Civil que, no fundo, é uma diretoria nossa que vai lá e faz serviço lá, ajuda a gente lá. Não tem a menor relevância. (Entrevistado K, Delegado Geral e ex-chefe adjunto da Polícia Civil de Minas Gerais, em entrevista realizada em 11/05/2018)

No ano de 2018, o CINDS completa uma década de existência. Alguns entrevistados mencionaram que a Secretaria de Segurança Pública pretende realizar algumas alterações no centro para aumentar sua capacidade operacional e resolver problemas gerenciais como, por exemplo, a diferença de patentes e prerrogativas hierárquicas entre os representantes de instituições que compõem a unidade. Porém, como essas mudanças ainda não foram realizadas, o que se percebe é a manutenção de problemas que restringem a capacidade de análise dados do CINDS.

Soma-se a esses problemas a insegurança jurídica, ou seja, a falta de uma normativa atualizada que oriente os trabalhos do centro (como de todo o Sistema Integrado de Defesa Social) após a reforma administrativa. Além disso, também chama a atenção a falta de planejamento estratégico integrado entre as organizações, aspecto que faz com que a integração informacional venha se sustentado apenas em acordos interinstitucionais informais.

4.3.2 Disponibilidade, confiabilidade e transparência das informações

Alguns entrevistados relatam que, antes da integração de sistemas e bases de dados de Segurança Pública em Minas Gerais, a PM era a instituição responsável pelo registro das informações criminais. Essas informações eram encaminhadas para a Fundação João Pinheiro, que as tratava e publicava sob a forma de Boletins de Informações Criminais (BIC) publicados trimestralmente e também por meio da produção de Anuários de Estatísticas Criminais que consolidavam as informações publicadas ao longo dos anos

correntes. Nas palavras da Entrevistada F:

Olha o que que ocorre: a Polícia Civil nunca teve um sistema sólido de registro de ocorrências, como ocorre na maioria das unidades da federação. Então, desde 1998, a PM sempre foi responsável pelo registro das informações. O sistema de registro era o SM20, e ela (PM) era responsável por publicar as estatísticas criminais. Na verdade, disponibilizar as bases de dados para que a Fundação João Pinheiro tratasse e publicasse. Com algumas restrições tipo homicídio que, em Belo Horizonte, usava-se os dados da DCCV (Divisão de Crimes contra a Vida, da Polícia Civil), que é avançada aqui e a gente continua usando. Mas, historicamente, a informação sempre foi oriunda da Polícia Militar, do primeiro registro. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Ainda nos primeiros anos a partir da implementação do REDS na região metropolitana, os dados passaram a ser oriundos dos dois sistemas (SM20 e REDS). Essa dualidade gerou inconsistências, pois os campos de preenchimento e a lógica de atuação dos módulos informacionais eram diferentes. O registro continuou sendo realizado em sua esmagadora maioria pela Polícia Militar, até o fim da disseminação de acesso do REDS pelo interior do estado, em 2012 (ainda assim, cabe mencionar que algumas unidades da Polícia Civil só conseguiram acesso ao REDS em 2013). Também na visão da entrevistada F:

E aí faz a transição suave pro REDS, a partir de 2006, mas a disseminação de acesso só termina em 2012. E aí é quando o REDS vira fonte oficial. O REDS só termina de ser disseminado para Polícia Civil em 2013, então ainda tem um período que é só a PM praticamente que faz o registro no REDS. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Alguns entrevistados afirmam que os primeiros anos da política de integração informacional coincidiram com um momento financeiramente positivo para o Estado. Essa capacidade resultou em um contrato com a FJP para divulgar as estatísticas criminais de todo o Sistema de Defesa Social (por meio dos BIC e dos Anuários), contornando a prerrogativa que até então era exercida exclusivamente pela Polícia Militar. Também na visão da entrevistada F:

Vou começar falando da produção da informação em si, como ela era disponibilizada para a sociedade. Então a gente vê que, no governo

Aécio, vamos dizer assim, com uma disponibilidade orçamentária em que a Fundação João Pinheiro era contratada para produzir a documentação, os dados eram esses da Polícia Militar. Então sempre dados SM20 e do REDS. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Anos depois, no entanto, houve uma ruptura do contrato entre FJP e SEDS, devido a uma série de questões ligadas à confiabilidade das informações que eram repassadas à instituição de pesquisa:

Em 2010, a gente tem uma ruptura com a Fundação João Pinheiro no que diz respeito à credibilidade das informações que eram repassadas, né? Como a polícia não franqueava acesso ao sistema para Fundação, eu iniciei os trabalhos nesse momento, começou-se a questionar a credibilidade do dado, o dado que tá me passando não é o correto, eles manipulam essas informações antes de disponibilizar para a gente. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

As suspeitas de fraude nos dados sobre criminalidade (sobretudo após a adoção, por parte do Governo do Estado, de um sistema de gestão que vinculava a concessão de abonos pecuniários para policiais no caso de redução dos indicadores de violência) também aparecem na fala dos entrevistados, somadas à percepção de que, a partir de 2011, o Governo do Estado passou a viver o início de um período de escassez de recursos e crise financeira. Isso prejudicou a continuidade da produção dos relatórios de estatística criminal.

Outra coisa, além da falta de dinheiro, que mudou a tônica do SIDS, foi no final de 2011 a culminância de uma série de denúncias de que estava havendo fraude de boletim de ocorrência para fins de apuração de acordo de resultado. Acabou o contrato com a Fundação João Pinheiro. Porque quando o Bráulio foi chefe da assessoria de consolidação de informações de inteligência entre 2009 e 2010, ele contratou a Fundação João Pinheiro para fazer um estudo sobre os dados. Pegou um monte de dados do REDS e passou para a Fundação. E a Fundação constatou que estava tendo redução no número de registros das naturezas que compõem os indicadores do acordo de resultados, homicídio e roubo principalmente, ao mesmo tempo que estava tendo aumento em outros indicadores, lesão corporal, furto, extorsão. Roubo e furto são duas naturezas que, apesar de terem dinâmicas próprias, elas andam mais ou menos juntas, porque os mesmos fatores sociais que levam o aumento do número de roubos, levam ao aumento do número de furtos. Aí, de repente, você tinha uma situação inversa, furto aumentando e roubo diminuindo.

A Fundação falou: olha, diante de todas as constatações que a gente fez, ou a gente resolve isso ou eu não chancelo mais. Só que, ao mesmo tempo, a gente também não tinha dinheiro para continuar imprimindo BIC. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

O entrevistado também incluiu como um dos motivos para a quebra de contrato o surgimento de questionamentos sobre a qualidade dos últimos relatórios produzidos pela instituição de pesquisa, bem como um desejo da própria Secretaria em migrar essa divulgação de dados para plataformas mais abrangentes e inclusivas que o papel. A visão da entrevistada A é consonante com a dos demais atores ouvidos, ainda que mais enfática no que diz respeito às dificuldades técnicas em se realizar o tratamento dos dados provenientes de dois sistemas com lógicas distintas:

Era assim que a gente gerava as estatísticas de criminalidade. A PM já tinha um sistema chamado SM20, a Polícia Civil nem isso. O bendito do SM20 serviu como fonte de informação para a gente até muito tempo atrás, porque assim como todos os projetos, a informatização dos sistemas, a implantação do REDS seguiu um cronograma de expansão, a gente chamava de disseminação de acesso ao REDS e ao PCNET. A gente casou as agendas de PM e Civil, e aí, por exemplo, a gente implantou em BH, depois a gente foi entrando no interior, cidades grandes, o entorno das cidades grandes. Começamos em cinco RISP, Uberaba, Uberlândia, Governador Valadares, Montes Claros, e Juiz de Fora. Aí era primeiro na sede da RISP e depois nos municípios pequenos ao entorno, depois passamos para as outras RISP. A gente foi terminar a disseminação de acesso em 2012, se não me engano. Até então, dados do interior vinham do SM20 da PM. E aí teve um problema grave com as questões de banco de dados, a Fundação em 2010 parou de publicar as estatísticas. De 2008 a 2010 ela publicou as estatísticas da RMBH fazendo uma nota que o sistema estava mudando do SM20 para o REDS e que, por isso, tinha diferença de registro. Então, não tinham os mesmos campos, os dados eram diferentes. Então, se falar em qualidade da estatística gerada no interior é de 3 ou 4 anos para cá, porque a gente teve problemas básicos no interior! (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

Ao mesmo tempo em que aumentaram as suspeitas sobre a confiabilidade dos dados produzidos, também houve uma descontinuidade gerencial dentro da Secretaria de Defesa Social. Devido à falta de recursos para contratar uma empresa para tratar e publicar os dados, aos questionamentos da FJP sobre a credibilidade das informações, e à descontinuidade política, os dados referentes à criminalidade em Minas Gerais pararam

de ser publicados entre 2010 e 2012. Neste ano, no entanto, a pasta foi assumida por um novo secretário, que teve como uma de suas principais pautas a transparência das informações em Segurança Pública. Esse papel de liderança teve um efeito positivo na retomada da divulgação dos dados por parte da própria Secretaria que, desde então, passou a realizar o processo. Também em 2012, o antigo sistema da Polícia Militar foi descontinuado, com os dados passando a ser provenientes de um único sistema: o REDS. Nas palavras da entrevistada F:

O secretário político cai em 2011. Principalmente, entre os fatores, é por causa dessa questão de transparência. A gente passa um ano inteiro sem publicar. Em 2012, um novo secretário assume falando assim: custe o que custar, doa a quem doer, seremos transparentes. Esse secretário acompanhava os indicadores assim, dia-a-dia, número a número, vítima a vítima de homicídio. Com isso, transferiu para a ponta essa cobrança e o ter o controle passou a ser uma coisa mais frequente. Então, a partir de 2012, assume-se uma transparência novamente de publicar os dados, a gente já tem o REDS como fonte oficial, e bate o martelo num sentido(...). Estava-se propondo fazer equiparação: ‘olha, vocês registram algumas coisas no SM20, algumas coisas no REDS. Então, a partir desse momento’ esse secretário falou ‘não existe mais SM20, acabou, ninguém lança mais nada lá’. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Entretanto, a descontinuidade abrupta do SM20 causou problemas técnicos para o tratamento dos dados em Segurança Pública. Entrevistada F:

Então foi uma coisa que deveria ter sido gradativo e foi impositivo. O Daniel (um dos diretores do Observatório de Segurança Pública) acha que a gente perde porque o processo de comparação não foi viável. Em contrapartida, também a polícia acata isso e descontinua o sistema. Ou seja, em 2013 a gente já não tinha absolutamente nada nesse sistema. O passivo só fica na mão da Polícia Militar, ninguém mais tem acesso a esse banco de dados, ele sumiu. Era um sistema com 8 campos. Hoje, o CINDS geral, a gente tem a base de dados toda que foi extraída, mas o acesso ao sistema... Na verdade, ele nem existe mais. Na verdade, ele só existe como um universo no armazém SIDS, é uma base de dados estática, né? Porque ela parou ali, na verdade, ela só foi carregada toda ali. Então assim, se precisa buscar alguma coisa histórica, a responsabilidade da informação antes desse período é só da Polícia Militar. E considerando metodologia, é inviável você comparar, porque lá, por exemplo, você tinha um roubo à mão armada, roubo a veículo, aqui não, você tem que combinar uma série de campos para chegar nessa informação. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Após a política de integração de bases de dados e sistemas, bem como o processo de disseminação de acesso a esses módulos de registro, outro fator técnico que também influencia nos diagnósticos produzidos sobre criminalidade é a dificuldade de apurar o que representa um aumento real nos índices de criminalidade, e aquilo que pode simplesmente ser a diminuição do subregistro oficial dos crimes.

E você tem um fator também que isso a gente já tentou buscar e tratou: hoje eu já tenho a Polícia Civil como responsável por aproximadamente 15% dos registros do Estado. Então é difícil diferenciar o que é incremento real de criminalidade, e o que é o aumento de disponibilidade de estrutura para se fazer um registro. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Os entrevistados relatam ainda que, após a rescisão com o contrato da Fundação João Pinheiro, houve, por parte da do CINDS, um esforço técnico para aprender a realizar os serviços que antes eram prestados pela instituição de pesquisa. Também teriam sido empreendidas gestões no sentido de amenizar os problemas que os sistemas apresentavam e aumentar os níveis de transparência e confiabilidade dos dados divulgados. Na visão do entrevistado G:

Nos anos seguintes, a superintendente do CINDS conseguiu melhorias incrementais. Foram feitas mudanças contínuas, melhorias, contínuas. 2013, 2014, se estendeu ao longo de 15, 16, 17. Esse processo que a superintendente fez durou ao longo de 5 anos. A cada ano ela melhorava as regras de apuração de indicadores, seja melhorando as regras de carga do armazém, diminuindo ou eliminando os *delays* de ocorrências que estavam paradas no transacional e não iam para o armazém(...). Os problemas de regra de carga foram resolvidos, hoje o armazém reflete o transacional de REDS, esse problema foi resolvido, então tudo que é registrado no REDS vai para o armazém, com todos os problemas da qualidade do registro, mas não é um problema das regras de carga, pelo menos isso. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

Na visão da entrevistada F, esse aumento de transparência se deve à atuação proativa e propositiva da equipe técnica que se manteve ao longo dos anos, mesmo em frente a descontinuidades administrativas, bem como à melhoria das ferramentas da Secretaria para a divulgação:

Como que a gente conseguiu transparência com esse governo? Sendo propositivo. E então nunca existiu por parte dos governos e gestores proposição de transparência. Ou seja, tudo que tá sendo publicado já é suficiente, desse jeito aí, já tá bom. Então sempre foi uma questão propositiva da área técnica. Então você quer publicar os dados para os 853 municípios? (...) porque até então a gente disponibilizava para municípios com mais de 100 mil habitantes. Poxa, se a gente sempre teve todas as informações.

E tem um aspecto também que não era o aspecto político de restrição. Nunca nenhum secretário falou assim: ‘não, não vamos disponibilizar os com menos de 100 mil’. Mas nós não tínhamos ferramenta para colocar as informações de 853 municípios no site. Com o governo anterior aí, gestão do Anastasia, o governador Anastasia participa mais ativamente do processo de controle da criminalidade, junto com esse secretário. E aí ele criou o escritório de prioridades, que foi fundamental para a disponibilização da ferramenta que a gente usa, o *clickview*, para conseguir colocar os dados públicos. Então foi indireta a participação, nunca foi uma proposição da Secretaria, né? o Governo criou, criou o setor, criou a ferramenta e passou a criar essa cultura. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Apesar das mudanças que ocorreram na política de integração informacional a partir de 2015, a entrevistada F menciona que os dados oficiais são divulgados de maneira única por todas as instituições, ainda que, dentro do CINDS, cada instituição produza as informações atinentes ao seu ofício de maneira separada. Para a atual superintendente, a manutenção dessa forma de divulgação diz respeito a uma cultura que foi absorvida, mesmo que não haja formalização:

Hoje, segue esse modelo, vai ter uma coletiva, o Coronel Helbert e o Doutor João, eles levam um relatório da secretaria desde 2012, e não alterou com a alteração de governo. O papel da Secretaria que se manteve e eu acho que vem dessa credibilidade do CINDS, das instituições, assim, para produzir informação do jeito que ele precisa, que é saber se aquele Batalhão ali está bom ou ruim, mas o dado governo sai daqui. (...) acho que isso foi uma cultura que foi absorvida. Recentemente ainda me perguntaram: tem isso escrito? Não, não tenho, isso não foi publicado, foi um pacto de cavalheiros que se perpetuou. Então existe até hoje. A Secretaria é responsável pela produção de informação, as polícias não questionam isso, até mesmo porque esse modelo é muito pautado na técnica. Então o seu dado pode até ser diferente do meu, mas quando você acessar meu dado, está todo o corpo técnico aqui pra dizer como que esse dado foi extraído. E muitas vezes eles produzem algum dado diferente do nosso e eles perdem pela técnica. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Ainda na visão de alguns entrevistados, a manutenção de equipes técnicas à frente do CINDS (ainda que com a perda de analistas e gestores das corporações policiais) acarretou em um expressivo incremento técnico na qualidade das informações trabalhadas pelo núcleo.

O que a superintendente conseguiu nos últimos anos foi divulgar os indicadores de criminalidade do estado no ‘Minas em Números’, melhorar a qualidade do dado, seja melhorando as regras de carga do REDS, seja melhorando a forma como o REDS se apresenta para o usuário para diminuir a possibilidade do sistema induzir o usuário a erro, revisão de tabela. (...) A informação que no BIC era trimestral, foi reduzindo até ser mensal, o indicador começou a ser desdobrado por número e por natureza, a informação que era do estado inteiro e desdobrado só para os municípios de até 100 mil habitantes, começou a ser para todos os municípios, e a quantidade de natureza monitorada foi ampliada. A gente teve, a partir de 2012, sob a gestão da superintendente, a dinâmica deixou de ser uma dinâmica focada na tecnologia e passou a ser uma dinâmica focada na qualidade da informação. E aí ela conseguiu um processo contínuo de melhoria da qualidade e aumento da transparência da informação. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

Atualmente, os entrevistados enxergam que houve um aumento significativo da confiabilidade e disponibilidade dos dados em Segurança Pública. Os dados deixaram de ser disponibilizados em meio físico e passaram a ser divulgados via web. Por meio do portal “Minas em Números”, são produzidas informações mensais a respeito de 14 indicadores criminais, para todos os 853 municípios do estado:

Bom, dentro do que é registrado existe muita transparência e muita auditoria dos dados. Então não existe nenhum tipo de manipulação da informação no que diz respeito ao quanti. Então tem o critério lá né, para extrair roubo e aí estão todos os registros de roubo, a gente adequa a extração para períodos semelhantes ao do SINESP. Então a gente extrai a carga com 30 dias e nos próximos 60 dias subsequentes eu ainda atualizo a carga de meses anteriores, porque pode vir um caso que você foi registrar o roubo depois. Então buscando um critério mais transparente. Normalmente é isso: quando chega dezembro, só depois de março que a gente vai conseguir puxar a carga toda, e tem um momento também que, metodologicamente, você precisa parar de ficar atualizando *ad eternum*.

Nessa lógica, a estatística é muito transparente, tudo o que é registrado é disponibilizado. O meio hoje é o portal ‘Minas em Números’. Lá são disponibilizados os dados dos 853 municípios, hoje para 14 indicadores, foi considerado o meio mais simples. Hoje buscando uma lógica até de lei de acesso à informação, se tem

discutido até formatos mais abertos. Abrir base para que a pessoa extraia e trabalhe. Não que lá não possa fazer isso. Dá para fazer para Excel, mas existem formas mais simples. A gente pensa em criar link de dados, a gente tem trabalhado em cima da CGE para poder tentar abrir essas informações. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

A despeito dos avanços obtidos nas rotinas e sistemas de difusão e divulgação de dados, Minas Gerais ainda não conseguiu sanar os problemas que dizem respeito ao ciclo completo de registro das informações. Os dados utilizados para gerar as estatísticas criminais derivam apenas de uma primeira etapa administrativa, que é o registro das ocorrências. Qualquer descoberta realizada na investigação criminal não aparece nas estatísticas criminais, até os dias atuais, como já foi discutido no capítulo anterior:

Minas sempre pecou, durante todo esse processo histórico, e até hoje, e eu te digo hoje como a gestão informação sem perspectiva de mudança, por não disponibilizar as informações, não tem acesso a informações da polícia judiciária. A gente não tem acesso aos dados da Polícia Civil, que seriam as informações que ratificariam se o crime foi mesmo homicídio, foi mesmo um roubo seguido de morte, a gente não tem esse segundo momento do processo do ciclo de Justiça de informação. Isso é horrível. (...) Brinco com o fórum (Fórum Brasileiro de Segurança Pública), por exemplo: ‘olha, você está me falando que é homicídio doloso ou culposo? Olha, eu não estou te falando que é homicídio doloso nem culposo, estou falando que tem homicídio consumado, porque Minas Gerais eu só tenho registro de administrativo, a gente não consegue te dizer dos inquéritos e nem do primeiro do momento do processo’. Então, hoje eu acho que a Minas que esteve a vanguarda na época do SIDS, hoje a gente está super atrasado em relação à maioria dos estados. Porque ter um registro unificado parece que solidificou na cabeça dos grandes gestores que isso resolveria o problema. E isso na verdade não aconteceu. (Entrevistada F, superintendente do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 02/05/2018)

Nesse sentido, é possível perceber que houve sim um aumento na confiabilidade e disponibilidade dos dados referentes à criminalidade no estado de Minas Gerais. A integração de sistemas e bases de dados contribuiu para que isso acontecesse. Mas os problemas que já foram identificados, principalmente no que diz respeito à concepção e operacionalização dos sistemas, ainda interferem na qualidade das informações. Logo, o aumento da dinamicidade dos canais de comunicação auxilia na disponibilidade das informações (e tem se tornado um aliado importante na busca por transparência), mas as estratégias adotadas têm sua eficiência reduzida pois, devido a problemas sistêmicos na

coleta, os dados ainda não refletem o fenômeno da criminalidade em toda sua complexidade.

4.4 Conjuntura Política e Econômica

A política de integração e seu eixo informacional inserem-se em um contexto político econômico que sofreu oscilações significativas ao longo dos últimos 15 anos. Essas alterações influenciaram a trajetória da política desenvolvida e, muitas vezes, acabaram ditando o ritmo dos avanços e os percalços experimentados ao longo do caminho. Como qualquer outra política pública, as atividades desenvolvidas para promover a integração das bases de dados e sistemas de informação em Segurança Pública em Minas Gerais também se viram condicionadas a fatores que se encontravam além da capacidade de gerenciamento dos atores envolvidos no processo. Fatores como o empoderamento técnico e político, ou a capacidade de investimento do órgão coordenador foram recorrentemente citados pelos entrevistados como elementos determinantes na trajetória da política.

4.4.1 Eixo político

Sempre que instados a falar sobre o processo de implementação dos sistemas e fluxos que compunham o eixo informacional da integração, os entrevistados fizeram fortes referências à interferência de fatores políticos. As constantes mudanças nos quadros de gestão, por exemplo, decorrentes do próprio arranjo institucional vigente no setor público (caracterizado por um número expressivo de cargos comissionados, ou cargos de confiança) foi constantemente mencionado como sendo um fator que, em determinados momentos, prejudicou a institucionalização da política. O quadro de gestores envolvidos na condução da política foi alterado diversas vezes durante o processo de implementação das ações de integração (em decorrência de saídas voluntárias dos operadores, ou mesmo por descontinuidades administrativas) e essas alterações impactaram as atividades desenvolvidas.

Outra questão levantada foi a do próprio momento político vivenciado pelo Governo do Estado no início da política: segundo os entrevistados, os primeiros anos da política de integração de sistemas e bases de dados foi marcado por um forte empoderamento político dos gestores envolvidos. Nas palavras de um dos entrevistados:

Na transição de governo, surgiu a oportunidade. Eu e o Cláudio Beato (estudiosos da área de segurança pública) fomos chamados para ajudar o Aécio, e convenceremos o governador de que ele devia assumir como pauta básica da Segurança Pública a integração das polícias. Ele foi convencido disso e ele falou muito disso na campanha, e disse claramente queria fazer isso sua prioridade na Segurança Pública. Então a primeira medida era criar uma Secretaria que pudesse ser a responsável pela integração, então isso caiu no meu colo. (Entrevistado C, ex-secretário adjunto de Defesa Social, em entrevista realizada em 04/04/2018)

A fala demonstra a prioridade que essa agenda tinha no ponto de vista do Governo do Estado. Esse empoderamento político também aparece no discurso de outra entrevistada:

O primeiro governo do PSDB tinha uma pegada técnica para área de segurança muito mais clara e mais demarcada, até porque era o momento de poder político muito forte, o governo estava bem posicionado, bem empoderado e com dinheiro. Então tinha dinheiro para investir, e tinha um cacife político bancando as coisas. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

Esse empoderamento político também aparece no discurso de representantes da Polícia Militar:

O projeto SIDS para o plano de governo do então candidato Aécio Neves. E aí o SIDS tomou uma proporção de política de governo com a vitória, né?! A grata vitória, aliás, do Governador Aécio Neves, o SIDS passou de um projeto que então estava sendo levado pela Polícia Militar, pra um projeto de Governo. E dentro deste projeto criou-se uma Secretaria. Por que?! Porque ficou muito claro que, se não tivesse um ator coordenando as Polícias com o Bombeiros, em especial as Polícias, porque o ciclo ele se rompe é na Polícia, né?! Eu até brincava que a SEDS veio para ser padre. Então tem que ter alguém ali fazendo essa mediação do processo pra que as polícias conseguissem sentar e conversar e avançar nesse processo da Defesa Social. (Entrevistada J, ex-integrante do Estado Maior da Polícia Militar de Minas Gerais, em entrevista realizada em 11/10/2013)

Esse empoderamento político se transformou em empoderamento técnico, de modo que outro fator bastante mencionado nas entrevistas é a capacidade técnica da equipe montada para executar os projetos da integração, sobretudo os que sustentavam o eixo informacional. Nas palavras de uma das entrevistadas:

Um mérito do governo do PSDB foi formar um conjunto de gestores em Segurança Pública que não são policiais. Pela primeira vez o estado tinha gestores da área de Segurança Pública, EPPGG da carreira da Defesa, gente de outras carreiras que não são policiais, que estão discutindo Segurança Pública e que estão na Secretaria. Então, por mais que a Secretaria tenha tido policiais passando pela gestão, pelas diretorias, você tem um corpo que não é polícia e eu acho que isso agrega, ajuda a balancear um pouco a visão, principalmente com essa visão do todo. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

Esse momento política e tecnicamente positivo também é destacado por outro entrevistado:

Foi muito interessante, porque (nos dois primeiros governos Aécio Neves) existiam recursos, existia entendimento e existia prestígio, essas três coisas. Entendimento sobre o fenômeno, o governo reconhecia a estratégia que a gente estava assumindo tecnicamente, que era investir na integração. (Entrevistado C, ex-secretário adjunto de Defesa Social e ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social, em entrevista realizada em 04/04/2018)

Os atores ouvidos por este estudo apontam ainda que, a partir de 2010, teve início um processo de grande evasão dos gestores que fizeram parte da concepção da política. No entanto, também foi uma época em que o papel de coordenação da SEDS já havia se tornado mais evidente, com os sistemas de informação já operando em grande parte dos municípios mineiros e as atividades decorrentes de sua utilização começando a se tornarem rotineiras entre os operadores da política.

No ano de 2010, Antônio Anastasia, que já havia ocupado cargo de Secretário de Estado de Defesa Social, ganha as eleições para o Governo de Minas Gerais. A expectativa era a manutenção de um progresso na política de integração, pautado sobretudo na qualificação das bases de dados e aprofundamento dos processos e mecanismos de gestão do conhecimento. No entanto, praticamente todos os entrevistados relatam que o terceiro governo do PSDB acabou não atendendo às expectativas: para que o Governo se mantivesse no poder, teria havido a necessidade de arcar com muitas dívidas políticas, aspecto que esvaziou o caráter técnico das instâncias decisórias e diminuiu a capacidade gerencial do governo. Além disso, o próprio contexto de restrição orçamentária e crise financeira do Estado já começava a reduzir o poder de indução da

administração estadual. Nas palavras de uma das entrevistadas:

Já o terceiro governo, do Anastasia, já foi assim, morro abaixo. Eu acho que foi um movimento genérico, não foi só na segurança, que já tinha começado no final do segundo governo Aécio. (...) para o Anastasia ser eleito, a impressão que eu tenho, vindo do lugar que eu fiquei, é que tinha muito dívida política para ser paga, e isso refletiu em todas as políticas. Então, o governo teve uma capacidade gerencial muito baixa, a segurança teve secretário político (meramente político), a gente teve Deputado como secretário, e isso nunca tinha acontecido. (...) então eu acho que o terceiro do PSDB foi de muita dívida política, muito da técnica foi embora, houve uma evasão grande na secretaria nessa época. Além disso, já não tinha dinheiro para mais nada, os projetos ficaram muito restritos. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

Como é possível perceber, o terceiro governo do PSDB foi marcado por um grande esvaziamento da dimensão técnica da política de integração, com sobreposição da lógica política de ocupação das instâncias decisórias. Tal aspecto foi descrito pelos entrevistados como um ponto de inflexão negativa para a política de integração, sobretudo para os projetos ainda em andamento dentro do eixo informacional. Segundo um dos entrevistados:

Houve um ponto de inflexão no governo Anastasia que precisa ser melhor estudado, que não está claro para mim ainda. Tudo começa a mudar em 2010 quando ele nomeia para Secretário um deputado estadual. Foi um ano ou um ano e meio que se desmontou muito do que tinha sido feito antes. (Entrevistado C, ex-secretário adjunto de Defesa Social, em entrevista realizada em 04/04/2018)

O ano de 2015 marcou a primeira descontinuidade administrativa de fato desde o início da política de integração no Governo de Minas Gerais. Nesse momento, o Governador Fernando Pimentel, do Partido dos Trabalhadores (PT), assume o Governo do Estado e dá início a uma reforma administrativa que desmembrou a SEDS em duas novas secretarias, a SESP e a SEAP. Esse movimento é descrito por alguns dos atores como um retrocesso:

Uma outra questão que foi horrível foi esse desmembramento da secretaria e a volta da Secretaria de Segurança Pública, foi um retrocesso as inimaginável para um governo que se imaginava mais atento as dinâmicas da violência e criminalidade que marcaram a sociedade, por ter uma trajetória de direitos humanos, de pensar o

cidadão, então isso é um retrocesso político inimaginável, separar a Secretaria de Segurança Pública da de Prisional, cada um tem uma política distinta e aquilo que se construiu no sentido de alinhar os processos e foi se perdendo. (Entrevistado B, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social, em entrevista realizada em 19/03/2018)

Entretanto, na visão de outros atores entrevistados, a separação da SEDS em duas secretarias seria apenas um movimento institucionalmente natural, sem a capacidade de projetar grande impactos sobre a coordenação das políticas de Segurança Pública e a integração das bases de dados e sistemas de informação. As três falas a seguir ilustram esta percepção:

Eu era muito crítica a essa cisão até uns 2 anos atrás, porque já tem muito tempo que o prisional fala em se separar, mas nunca tinha emplacado isso nos governos PSDB. Eu achava que isso ia ser mais um complicador para política de integração, porque a secretaria ao mesmo tempo que geria o socioeducativo, geria o prisional. Então tinha duas cabeças: uma cabeça coordenadora e uma cabeça executora, o que era uma ingerência que era negar o alinhamento horizontal dentro da política, mas ok, tava ali. Na minha visão, separar ia ser mais um ente para poder negociar com ele e isso era ruim e etc. Hoje eu acho que isso faz parte da trajetória das instituições, o sistema prisional nasceu no primeiro governo do Aécio, do jeito que temos hoje. A gente tinha um sistema com pouquíssimas unidades que viviam superlotados, e os presos ficavam na Polícia Civil até 2003. Então o sistema prisional vira sistema em 2003, cria a carreira de agente, o que faz parte da trajetória de qualquer instituição, então hoje eu vejo esse movimento separação como natural. Ele, a priori não é um problema, se eu consigo manter a coordenação, porque a PM também não está subordinada à secretaria, mas a secretaria teoricamente coordenava tecnicamente, então era para o prisional um caminho natural, afinal de contas hoje a gente tem mais agente prisional que policial civil. Em termos de peso institucional, o sistema prisional é mais numérico que a polícia civil, então faz sentido ser uma secretaria separada. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

A Separação das duas secretarias é uma coisa instrumental, mas absolutamente necessária, e já vinha sendo detectada desde 2011. O sistema prisional é muito grande e é muito caro, o sistema prisional cresceu absurdamente ao longo dos 12 anos de PSDB (...) O ponto é o seguinte: isso era sustentado até em um contexto em que você tinha dinheiro para bancar isso. Acabou o dinheiro, começou a ter corte, e você pode cortar tudo, menos comida de preso. Então o que aconteceu era que todo o orçamento da secretaria era comprometido pelo sistema prisional. (...) se a política de Segurança Pública era baseada em quatro áreas de resultado, uma delas sufocava as outras três. Então é

por isso que teve a separação. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

Eu acho que o prisional, por toda a gama de especialização que tem, todo o desafio que tem à frente, tem que ter uma gestão própria e uma dedicação própria. Voltar a juntar hoje, para mim não é o ideal, a separação acho que foi um bom caminho. (Entrevistado H, secretário de Estado de Segurança Pública, em entrevista realizada em 16/05/2018)

Em todo caso, sendo um retrocesso administrativo ou a consequência de um movimento natural, a separação da SEDS em duas novas secretarias acarretou em mudanças de cunho político para a integração informacional. Na fala de um ex-superintendente de integração, é possível perceber que o movimento provocou evasão dos quadros técnicos e, junto com eles, perdeu-se parte do conhecimento adquirido ao longo dos últimos anos.

O corpo técnico existente não via sentido em permanecer, então muitas pessoas deixaram o a secretaria, foram para outros órgãos e unidades administrativas que estavam disponíveis, e a ideia foi se perdendo ao longo do tempo com a ocupação de cargos técnicos por pessoas das organizações policiais, e no caso da Secretaria de Estado de Administração Prisional, os cargos técnicos sendo ocupados por pessoas que tinham uma trajetória operacional no sistema, mas não necessariamente uma visão estratégica de como isso deveria funcionar. Além disso, junto com isso, veio a crise, então tudo se remete a crise, enquanto eu acho que é muito mais um problema de gestão. (Entrevistado B, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social, em entrevista realizada em 19/03/2018)

A descontinuidade administrativa evidenciou o fato de que a integração informacional nunca chegou a se tornar política de Estado, ou seja, ela sempre foi uma política de governo, da SEDS, e que não se expandiu para se tornar diretriz de todo Sistema de Defesa Social, Sistema de Segurança Pública, muito menos para todo o Sistema de Justiça Criminal, estando, portanto, à mercê de descontinuidades administrativas. Na visão de um dos entrevistados:

Muda-se o comando da polícia, o projeto fica, muda-se o comando da Secretaria, o projeto pode não ficar, você tem que vender o projeto de novo (para o novo Secretário). Então se torna um projeto de secretaria, e não um projeto de sistema de segurança pública. (Entrevistado I, subsecretário de integração da Secretaria de Estado

de Segurança Pública, em entrevista realizada em 07/05/2018)

De um modo geral, é possível perceber que os projetos realizados dependeram muito do empoderamento político de quem estava à frente dos mesmos, mas também da visão dos órgãos integrados de que a iniciativa era de interesse estratégico das organizações.

A minha leitura é que a dinâmica da integração foi esbarrando em algumas fases que dependiam um pouco do papel de liderança do secretário. Dependia da liderança do governador sobre a perspectiva de alguns tipos de tomada de decisão que geralmente era no sentido de colocar para as polícias, que são subordinadas ao Governador, pelo menos em tese, a realizar essa ou aquela atividade. Enquanto os comandos e as direções das polícias viam de alguma forma vantagem, seja por receber incentivos, materiais, verificadas as possibilidades de avanço em termos de seus próprios interesses, eles estavam atrelados a política. (Entrevistado B, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social, em entrevista realizada em 19/03/2018)

Entretanto, todos os entrevistados ressaltaram que apenas o empoderamento político e técnico não era suficiente para garantir a adesão das instituições, nem o andamento dos projetos, uma vez que investir em sistemas informatizados é dispendioso. Logo, a capacidade de investimento do Estado na área foi determinante para garantir os avanços de eixo informacional da política, juntamente com o empoderamento técnico e político.

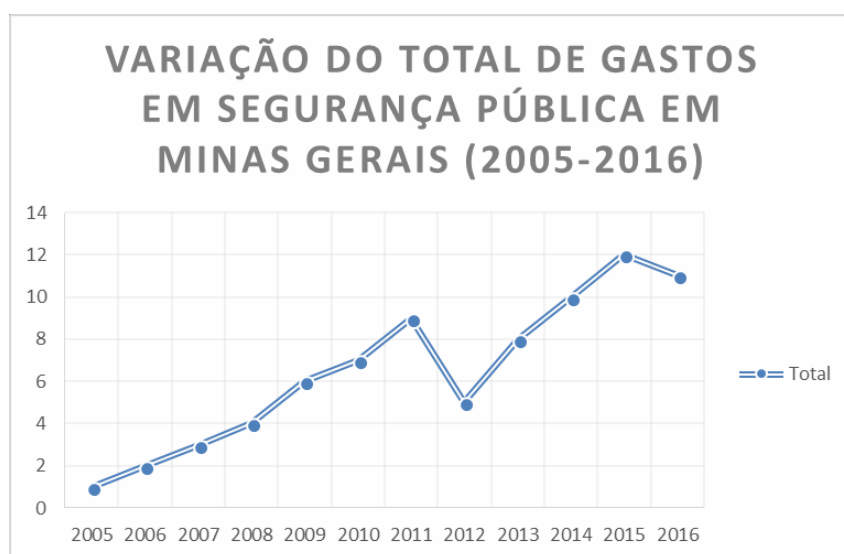
4.4.2 Eixo econômico

Outro ponto recorrentemente citado pelos entrevistados como fator determinante para os avanços vivenciados pelo eixo informacional da política de integração é a capacidade de investimento que o Estado teve ao longo dos últimos anos, sobretudo entre 2003 e 2010. Em Minas Gerais, observa-se que, historicamente, a quantidade de recursos financeiros disponibilizados para políticas de Segurança Pública não foi linear. Fatores internos e externos à gestão governamental, como a capacidade de arrecadação e a prioridade que determinada política pública tem na agenda de governo, influenciam este fluxo.

De acordo com levantamentos realizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, os gastos anuais em Segurança Pública realizados pelo Estado de Minas Gerais tiveram sucessivos aumentos entre 2005 e 2011, quando houve uma queda da quantidade

de recursos. 2012 foi marcado por uma redução drástica dos gastos em segurança pública no estado, mas, nos anos subsequentes, os valores voltam a subir, até 2016. Em 2016, há uma pequena queda nos gastos em segurança pública, como demonstra a figura 7 e a tabela 1 a seguir:

FIGURA 7- Variação do total de gastos em segurança pública em Minas Gerais nos anos de 2005 a 2016



FONTE: Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública / Elaboração própria

Tabela 1- Gastos em segurança pública em Minas Gerais de 2005 a 2016

ANO	GASTOSEMSEGURANÇA PÚBLICA
2005	R\$ 3.303.515.025,00
2006	R\$ 3.911.127.686,93
2007	R\$ 4.280.390.224,47
2008	R 4.959.078.083,58
2009	R\$ 5.619.757.915,36
2010	R\$ 5.910.294.064,20
2011	R\$ 6.614.388.916,99
2012	R\$ 4.985.516.548,77
2013	R\$ 5.945.736.896,78

2014	R\$ 7.043.704.551,29
2015	R\$ 9.116.150.434,87
2016	R\$ 8.884.478.917,77

FONTE: Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública / Elaboração própria

As alterações na quantidade de recursos disponíveis para a Segurança Pública apareceram no discurso dos entrevistados. Entretanto, vale ressaltar que o aumento dos gastos na área não correspondeu necessariamente em aumento de gastos com o eixo informacional da política de integração, pois este é apenas um eixo dentro do bojo maior de atuações do Estado na área.

Na visão dos entrevistados, o contexto anterior à política de integração era de escassez de investimentos, até um momento em que o Estado recebeu grande aporte de recursos do Governo Federal, sobretudo em aplicação em tecnologia e projetos de integração de bases de dados e sistemas de informação. Segundo uma entrevistada:

Mas escassez de recursos é uma coisa assim, que a gente não tinha dinheiro pra nada. E aí veio esse aporte do Governo Federal que foi um aporte bastante significativo, num momento em que a Polícia Militar estava num momento de viaturas sucateadas, com seu armamento todo precisando de uma melhoria também e tudo, e o Coronel Severo, em função deste processo que a gente estava, no sentido de investir nesta questão de melhorar, tanto no aspecto de tecnologia, quanto no aspecto de gestão; ele falou assim: nós vamos investir na tecnologia. (Entrevistada J, ex-integrante do Estado Maior da Polícia Militar de Minas Gerais, em entrevista realizada em 11/10/2013)

O aporte financeiro da União, somado ao investimento do próprio tesouro mineiro, tornou o momento econômico positivo para as intervenções propostas. Esse momento financeiro positivo era resultado da celebração de convênios entre os entes governamentais e foi de extrema importância para o desenrolar do eixo informacional da política. Segundo um dos entrevistados:

Naquele ano já havia distribuição de recursos, o Fundo Nacional de segurança já estava sendo liberado, o secretário Nacional na época, Luiz Eduardo Soares, estava viajando pelo Brasil, conclamando os governos e as secretarias a mandar projetos para Brasília, para celebrar convênios. (Entrevistado C, ex-secretário adjunto de Defesa Social, em entrevista realizada em 04/04/2018)

Esse aporte de recursos federais, juntamente com a vinculação desses recursos a projetos integrados, fez com que grande parte das iniciativas pudessem ser colocadas em curso. Dessa maneira, o primeiro governo Aécio é mencionado como uma época com recursos disponíveis para o investimento na integração das bases de dados e sistemas de informação, juntamente com o prestígio político e empoderamento técnico dos gestores. De certa maneira, esse período positivo era também reflexo do bom contexto econômico brasileiro como um todo e não apenas de Minas Gerais.

Já no segundo governo Aécio, algumas mudanças começaram a ocorrer, mesmo se tratando de um governo de continuidade. Financeiramente, esse período foi demarcado pela diminuição dos recursos de investimento da política, o que impactou diretamente sua capacidade de conseguir a adesão das instituições envolvidas.

O segundo governo Aécio, no início dele, ainda tinha muito dinheiro, mas nos meados dele começou a diminuir. Períodos de muito dinheiro são anormais e as pessoas acham que não, que vai ficar assim para sempre, então esse foi um dos problemas da política da integração. (...) O segundo governo Aécio então, começou a ter menos dinheiro e aí infelizmente dinheiro é o seguinte: você é o dono do porquinho, você consegue as coisas, o porquinho está magrinho, aí você começa a testar a capacidade de adesão da política de integração, porque enquanto tinha dinheiro, todo mundo estava aderindo, mas será que faltando dinheiro as pessoas vão trabalhar juntas com a mesma vontade? O que a gente viu foi que não, era mais difícil. Tecnicamente a gente justificar muito mais, amarrar muito mais. (Entrevistada A, ex-diretora da Superintendência de Integração da Secretaria de Estado de Defesa Social, em entrevista realizada em 21/03/2018)

Os entrevistados observam ainda que, já no governo de Antônio Anastasia, houve drástica redução dos recursos financeiros disponíveis, além dos problemas de governabilidade já mencionados na sessão anterior. Essa escassez de recursos aparece no gráfico, no ano de 2012. Nas palavras de um dos entrevistados:

Então o que a gente enfrenta durante governo Anastasia é: fechou o cofre não tem dinheiro, então a gente tem que usar o pouco que tem para manter o que já existe. Não existe mais a estrutura de governança integrada, todas as decisões são tomados de um gabinete, então é a completa decadência da Integração. (Entrevistado G, ex-superintendente de integração do Sistema de Defesa Social e diretor do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em entrevista realizada em 26/04/2018)

Os atores entrevistados são enfáticos e concordam que a decadência da política de integração é anterior à troca de governo e a reforma administrativa de 2015, pois as estruturas que sustentavam a política já haviam começado a ruir politicamente. A quantidade de recursos diminuiu a adesão subjetiva das instituições.

O governo de Antonio Anastasia (2011-2014) foi marcado pela realização de grandes eventos em Minas Gerais, como a Copa das Confederações (2013) e a Copa do mundo da Fifa (2014). Esses dois eventos demandaram forte aporte de recursos de Segurança Pública, tanto em nível estadual quanto federal, uma vez que Belo Horizonte era uma das cidades sede dos jogos. No entanto, o foco dos investimentos deixou de ser a integração dos sistemas de informação e bases de dados, para priorizar a implementação do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC), bem como a estrutura necessária para receber os eventos

Logo, quando ocorreu a troca de governo em 2014, os cofres públicos já não tinham mais capacidade de investimento. A integração informacional já não parecia ser mais a prioridade na agenda de governo e seus instrumentos de governança perderam a força. É nesse cenário que o novo governo assume em 2015. Para o atual superintendente de integração, a fragilização da integração como política está intrinsecamente ligada à diminuição de recursos financeiros do Estado e à evasão dos servidores que encabeçavam a política. Nas palavras do entrevistado:

Mesmo com técnicos muito bons, a gente sofre com a falta de orçamento e a descontinuidade simples do processo. A realidade da Secretaria é de cargos comissionados (...), então quando sai um secretário, sai toda a estrutura, quase até superintendente, muda tudo. (Entrevistado I, superintendente de integração da Secretaria de Estado de Segurança Pública, em entrevista realizada em 07/05/2018)

Nas palavras do atual Secretário de Estado de Segurança Pública, a integração da informação e das bases de dados demanda uma grande quantidade de investimentos por parte do Estado, o que é esperado devido às próprias características dos sistemas de informação. Entretanto, essa situação se torna problemática em um contexto de aumento da dívida pública, de cerca de 80 bilhões de reais em 2014, que ele chama de “legado” recebido por MG:

Eu acho que a velocidade sistemas de informação hoje, a própria questão que esses sistemas se desatualizam muito rápido e precisam

de uma intervenção muito forte, né? Para que seja modernizado atualizado, modernizado, impacta muito, porque precisa de um alto investimento, agora, havendo planejamento numa condição normal de temperatura e pressão e a gente caminha bem, mas o estado de Minas Gerais, como todos nós sabemos recebeu um legado, legado difícil, e isso tem impactado muito nessas soluções. (Entrevistado H, Secretário de Estado de Segurança Pública, em entrevista realizada em 16/05/2018)

Por meio da fala dos entrevistados é possível perceber que o orçamento teve e ainda têm um papel decisivo no andamento das atividades do eixo informacional, pois ele influenciou não apenas seu ritmo de implementação, positiva ou negativamente, mas também a disposição subjetiva das instituições em integrarem suas informações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inserida na grande área temática da gestão da informação e do conhecimento em Segurança Pública, esta monografia teve objeto de análise as estratégias desenvolvidas no estado de Minas Gerais, a partir de 2003, para integrar os sistemas e bases de dados do SJC. Ao longo do Capítulo 2, foram discutidos alguns pressupostos teóricos e empíricos importantes para orientar o leitor dentro do campo de análise proposto. No que tange ao contexto teórico, o capítulo teve como ponto de partida o papel estratégico da informação na atualidade, a importância de práticas de gestão da informação e do conhecimento e os entraves encontrados na implementação e institucionalização dessas práticas, em especial no setor público (e, de maneira ainda mais central, na área da Segurança Pública)

Após essa revisão teórica, o foco voltou-se para o cenário atual da gestão da informação em Segurança Pública. Esse campo específico apresenta peculiaridades devido à estruturação de seus processos internos, realizados por diferentes instituições que trabalham com informações de natureza distintas, lógicas administrativas e judiciais peculiares, não raramente incompatíveis. Logo, a forma como é organizado o Sistema de Justiça Criminal, com sua frouxa articulação, tem um drástico impacto no desenvolvimento de uma estratégia de gestão da informação que abarque todo o fluxo processual da segurança pública.

O campo de estudo sobre informação em Segurança Pública é muito rico. Autores como Lima (2005; 2008; 2012), Beato (2000; 2009), Batitucci (2007) e Saporì (2006), por exemplo, analisam aspectos do Sistema de Justiça Criminal, destacando problemas para a institucionalização de um ciclo completo de produção de informações na área. Destacam-se alguns deles: (a) a fragmentação e pouca articulação institucional das organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal; (b) pouco investimento em mudança cultural, em um cenário em que as instituições entendem a informação como fonte de poder e recurso estratégico frente às suas competidoras por espaço no campo institucional; (c) contexto de organizações refratárias a políticas de transparência e que enxergam o avanço dos processos de gestão da informação como uma ameaça de maior controle social sobre suas atividades; (d) a fetichização da tecnologia como solução para todos os problemas, ignorando aspectos menos tangíveis, mas não necessariamente menos importantes; (e) falta de planejamento adequado das políticas de Segurança Pública; entre outros.

Em outras palavras, a literatura especializada demonstra que a análise de dados já faz parte do cotidiano na Segurança Pública, mas ela raramente se transforma em informação e conhecimento sistematizado. A modernização tecnológica dos Estados aumentou a capacidade de coleta de dados, mas esses dados ainda não são transformados em informação e conhecimento capazes de auxiliar na elaboração e avaliação de políticas públicas como deveriam.

Em vista a esse cenário, analisou-se aqui a política desenvolvida Pelo Governo do Estado de Minas Gerais ao longo dos últimos anos para integrar os sistemas e bases de dados do Sistema de Segurança Pública. Essa política foi inicialmente descrita, levando em consideração seu arcabouço legal, sua estrutura e as avaliações realizadas anteriormente, com o foco principal voltado para seu eixo informacional. Tais conhecimentos foram fundamentais para a estruturação do modelo de análise proposto.

A partir dos contextos teórico e empírico, delineou-se um escopo de análise, exposto no Capítulo 3, que buscou identificar, na percepção de determinados atores-chave, os fatores que interferiram na trajetória da integração informacional das instituições responsáveis pela Segurança Pública em Minas Gerais. Para tanto, foram definidas quatro dimensões de análise: (a) cultura organizacional, envolvendo o insulamento e as disputas por poder entre as instituições do Sistema de Segurança Pública; (b) a tecnologia, envolvendo os principais gargalos de ordem tecnológica e de gestão da tecnologia verificados na estratégia desenvolvida em Minas Gerais; (c) a difusão e a transparência das informações, envolvendo a disponibilidade e confiabilidade das informações geradas pelo Sistema Integrado de Defesa Social; (d) conjuntura político-econômica, abarcando a influencia de aspectos não gerenciáveis na trajetória da política analisada. Cabe ressaltar que a trajetória da política analisada não foi, em medida alguma, linear e os aspectos elencados influenciaram nesse sentido.

No Capítulo 4, o modelo de análise foi aplicado à trajetória do eixo informacional da política de integração, a partir da identificação dos aspectos centrais que influenciaram o desenvolvimento desta ação governamental na percepção dos entrevistados. No que tange à cultura organizacional, a fala dos atores-chave indicou que as resistências institucionais tiveram papel determinante no percurso seguido pela política de integração das bases de dados e sistemas de informação em Segurança Pública ao longo dos últimos anos, ditando muitas vezes o ritmo de seu avanço e também lhe impondo retrocessos.

A percepção dos entrevistados se diferencia em função do momento histórico de

sua atuação, de modo que aqueles que participaram do início do desenvolvimento dos projetos, em 2003, até aproximadamente o ano de 2010, relataram mais enfaticamente esse aspecto, e observaram um impacto maior das resistências institucionais. Já aqueles que atuaram nas Secretarias após esse período, entendem que essas resistências já haviam sido desatadas, ou que elas projetam hoje um impacto menor nas atividades desenvolvidas.

A análise acerca dos aspectos tecnológicos da política de integração de sistemas e bases de dados, por sua vez, pautou-se em quatro principais temas: (a) a concepção e operacionalização dos sistemas; (b) a capacitação dos usuários; (c) o local institucional ocupado pela assessoria de TI; (d) o modelo contratual dos serviços prestados para as secretarias na área de TI. Nesse contexto, a percepção dos atores-chave sobre a concepção e operacionalização dos sistemas é de que pouco se avançou na resolução de problemas que já foram identificados há anos.

Os esforços aplicados conseguiram melhorar a interface e a usabilidade dos sistemas, mas não conseguiram resolver problemas estruturais, próprios da concepção da arquitetura implementada. Em outras palavras, os sistemas cumprem a função para qual foram desenhados, mas já estão tecnologicamente obsoletos. Além disso, ainda atuam segundo a lógica inicial projetada (recolher o máximo de informações possíveis no momento do registro do evento e basear as estatísticas criminais apenas nesse registro específico), característica que não auxilia na montagem de um ciclo informacional eficiente.

Já no que tange a capacitação dos usuários, a visão dos entrevistados foi consonante em alguns aspectos. Primeiramente, há o consenso de que a interface dos sistemas implementados é pouco amigável e isso projeta fortes impactos sobre sua usabilidade (ainda que medidas de mitigação destes problemas tenham sido implementadas ao longo dos últimos anos). Em segundo lugar, o comprometimento da usabilidade soma-se a um cenário de pouca familiaridade do usuário com tecnologia e sistemas informatizados, o que levou, em muitos casos, a anomalias gritantes no registro de ocorrência.

Em terceiro lugar, o modelo de capacitação implantado não levou em consideração a cultura organizacional das instituições e por essa razão, não teve a eficiência e a eficácia inicialmente desejadas. E, por fim, parece haver uma dificuldade na comunicação entre a gerência dos sistemas com os usuários da ponta, tornando difícil

a adequação dos mesmos ao âmbito efetivamente operacional. Esses aspectos tornam a capacitação dos usuários ineficiente, prejudicando a produção de registros criminais de maior qualidade.

Outro elemento que envolve a gestão de tecnologia que aparece no discurso dos entrevistados é o local institucional ocupado pelo setor que tem a gerência sobre os aspectos tecnológicos da política de integração de sistemas e bases de dados. Na visão da gestão atual, a separação da tecnologia (que agora é atribuída apenas da área meio da SESP) dos outros pilares do SIDS (a informação e o operacional) foi uma ruptura prejudicial ao desenvolvimento dos projetos, pois gerou um descolamento dos incrementos tecnológicos desenvolvidos nos sistemas dos objetivos da política no que tange à produção de informações para abastecer a estatística criminal e municiar o usuário da ponta.

O último eixo de tecnologia discutido foi a gestão contratual dos serviços de TI. Na visão de alguns dos entrevistados, a forma de gestão dos contratos com as empresas responsáveis pelo desenvolvimento dos sistemas da integração informacional retardou o ritmo de implementação dos mesmos. Ainda hoje, o emprego de uma metodologia contratual arcaica para a mensuração de serviços de alta complexidade dificulta a manutenção dos sistemas. Entretanto, é possível entrever um movimento das instituições governamentais na busca por metodologias de contratação de serviços de TI mais transparentes e eficientes, e o Governo de Minas tem buscado se adequar a essa nova realidade.

A análise da informação gerada dentro da arquitetura de sistemas implementada, por sua vez, partiu de dois elementos: a atuação do centro integrado criado pela política de integração informacional para a produção de informações (CINDS), e uma análise da disponibilidade e confiabilidade das informações produzidas. No que tange à operacionalização do CINDS, a visão consonante dos entrevistados é a de que sua capacidade operativa e estratégica ainda se encontra aquém das expectativas. Tendo em vista que essa estrutura foi projetada para gerar informações de cunho estratégico, observa-se que seu desempenho tem sido reduzido devido a problemas na entrada dos dados. Segundo os entrevistados, os registros produzidos pelas forças policiais não têm a qualidade necessária para que o CINDS atinja seu máximo desempenho. Além disso, a própria estrutura criada também não funciona de maneira ideal, devido à fragilização das bases de sustentação política da integração nos últimos anos.

Já quanto à disponibilidade e confiabilidade das informações, é importante observar que a implementação do SIDS alterou de maneira significativa a forma como os dados são produzidos e divulgados. Os entrevistados ressaltam que, de maneira geral, a trajetória do eixo informacional da política de integração foi caracterizada por períodos de maior e menor transparência e confiabilidade das informações em Segurança Pública. Entretanto, é possível perceber que tanto a consistência dos dados quanto suas formas de divulgação sistemática têm experimentado uma considerável melhoria nos últimos anos, com o refinamento das metodologias e técnicas aplicadas. Apesar da persistência dos problemas de concepção e operacionalização da arquitetura de sistemas utilizada, que ainda interferem na qualidade das informações.

Por fim, a conjuntura político-econômica também se mostrou determinante para os avanços e retrocessos experimentados pela integração informacional em Minas Gerais. Esse aspecto abre o olhar para um diagnóstico que ultrapassa a capacidade de gerenciamento dos gestores públicos. Ficou claro que os projetos realizados dependeram não apenas do empoderamento técnico e político da gestão, mas também da disposição subjetiva das organizações para se integrarem. Além disso, o próprio orçamento destinado à integração informacional teve e ainda têm um papel decisivo no andamento dos projetos, pois a gestão da informação está cada vez mais ligada à tecnologia, e produtos tecnológicos são, em sua maioria, dispendiosos.

A partir da análise realizada nessa pesquisa, é possível observar que o projeto SIDS, apesar de seu embasamento técnico e da importância política, não alcançou sua máxima potencialidade. Em outras palavras, o SIDS não conseguiu atingir a capacidade operacional para a qual foi projetado, devido a diversos fatores. Esse cenário informacional frágil chama a atenção para a complexidade envolvida na gestão da informação e do conhecimento na Segurança Pública. O alto impacto das resistências institucionais observado evidencia o fato de que não é possível implementar uma política de integração informacional sem considerar previamente a disposição subjetiva das instituições para tal. No caso do SIDS, essa disposição foi forjada em cima de vantagens financeiras e corporativas, enquanto deveria pautar-se em uma cultura de compartilhamento de informações e no convencimento institucional sobre a importância dos projetos.

Nesse sentido, o investimento na mudança da cultura organizacional torna-se primordial. A forma como as corporações policiais são treinadas leva a uma visão do

mundo dicotômica, uma divisão entre “nós” e “eles” e um corporativismo exacerbado que nubla a visão dos objetivos comuns. Essa dinâmica já foi identificada por autores como Poncioni (2014) como um dos gargalos existentes para a eficiência do sistema policial brasileiro e seu impacto é ainda maior em se tratando do compartilhamento de informações, devido ao alto valor estratégico atribuído a este recurso.

Correlatamente às culturas organizacionais, é preciso que a gestão da informação e do conhecimento em Segurança Pública seja efetivamente integrada, que extrapole o planejamento de governo e se torne um direcionamento de Estado. A mudança da cultura organizacional é necessária para inserir nas instituições o entendimento da importância dessas práticas, mas o papel de coordenação do executivo estadual precisa ser ampliado.

O sistema de Segurança Pública envolve instituições permanentes, ou seja, que não vivenciam as mesmas alternâncias políticas e democráticas que o Governo Estadual. Nesse sentido, é necessário que o planejamento das políticas seja efetivado em instrumentos que ultrapassem a lógica dos governos. É necessário que sejam pensadas estratégias de institucionalização das políticas desenvolvidas, para que elas não sejam facilmente desmanchadas na iminência de uma descontinuidade administrativa, tendo, com isso, seu progresso interrompido e sua eficiência comprometida. Entretanto, cabe também ressaltar a importância do ciclo das políticas públicas, da necessidade de avaliar, reavaliar e corrigir o curso das ações para que elas continuem atingindo suas metas, ou então para que sejam pensados novos objetivos.

Tecnologicamente, para além da política de integração informacional, é possível identificar a dificuldade da administração pública em gerir projetos complexos. Esse problema causa entraves ao desenvolvimento de qualquer inovação tecnológica, e volta os olhos para a necessidade de repensar as formas de contratação e gestão de contratos no setor público, pois cenário atual gera uma alta dependência das empresas contratadas para o desenvolvimento dos sistemas, o que diminui sua capacidade de gerenciamento. A tecnologia tem se renovado em um ritmo muito mais acelerado do que a capacidade de adequação do setor público. E a tendência é que este cenário se torne cada vez mais complexo, impactando cada vez mais os resultados obtidos pelas políticas públicas.

Em paralelo a esse entendimento, também não é possível desconsiderar a complexidade do Sistema de Segurança Pública Mineiro. O estado é extenso geograficamente, envolve o maior número de municípios do país (853), e possui regiões com índices socioeconômicos e culturas diferentes. Tudo isso impacta nas trajetórias

históricas das instituições responsáveis pelo ciclo policial, bem como em sua relação com executivo estadual.

A gestão da informação e do conhecimento, em especial na Segurança Pública, não é tarefa simples: a informação não é um fim em si mesmo e, portanto, não pode ser dissociada do ambiente em que está inserida. Nesse sentido, a observância de tais aspectos é crucial para a eficiência das estratégias desenvolvidas. Por fim, cabe ressaltar que essa pesquisa não pretendeu esgotar a temática desenvolvida, mas sim entender e consolidar a perspectiva dos atores que participaram da implementação da política, para identificar gargalos e erros que podem ser evitados no futuro.

REFERÊNCIAS

ACCENTURE. **Diagnóstico do Sistema Integrado de Defesa Social – SIDS**. Relatórios de Consultoria. Documentos técnicos internos da Secretaria de Estado de Defesa Social. [Belo Horizonte, 2007]

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. **Em direção às melhores práticas de avaliação**. Revista do Serviço Público, Brasília, dez. 2000

ALVES, Eduardo Felisberto. **Registros de crimes violentos na 1ª região da Polícia Militar: análise dos impactos das inconformidades dos registros dos crimes de estupro, homicídio e roubo consumados nos resultados estatísticos da região**. Monografia de especialização apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Estratégica em Segurança Pública (CEGESP) da Fundação João Pinheiro (FJP/MG). Belo Horizonte, 2018

ANDRADE, Scheilla C. P. **Polícia bipartida: uma reflexão sobre o sistema policial mineiro**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro/Escola de Governo, Belo Horizonte, 2006.

AZEVEDO, Luiz C. S. **Gestão do conhecimento em organizações públicas**. 2002. Disponível em: <www2.rio.rj.gov.br/cgm/textos_selecionados/gestao_conhecimento>; Acesso em: 01 nov. 2017.

BARCLAY, R. O.; MURRAY, P. **What is knowledge management? A knowledge praxis**, 1997. Disponível em: Acessado em: 15 set. 2017.

BARRETO JÚNIOR, J.T; SAPORI, L.F.; SOUZA, R.V. **Reflexões e proposta de agenda para a integração policial em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2003 (mimeo).

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 21, n. 1, p. 7-18, 2007.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. **Reflexões sobre a reestruturação do Sistema de Segurança Pública Brasileiro: o caso de Minas Gerais**. O Alferes - Revista da Polícia Militar de Minas Gerais, Vol. 15, N.º50, jan-mar 2000.

BATISTA, F. et al. **Gestão do Conhecimento na Administração Pública**. Brasília: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, n. 1.095).

BATISTA, Fabio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão**; Ipea, 2012.

BEATO, Cláudio. **Gestão da Informação**. Coleção Segurança com Cidadania: sistemas de informação, estatísticas criminais e cartografias sociais. Brasília, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), 2009.

BEATO, Cláudio; CLÁUDIO, C. **Informação e desempenho policial**. Paper apresentado no IV Seminário Brasileiro do Projeto Polícia e Sociedade, 2000.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge**. Penguin Uk, 1991.

BUKOWITZ, Wendi R.; WILLIAMS, Ruth L. **Manual de gestão do Conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

CARVALHO, A.; CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. **Socioeconomic structure, self-fulfilment, homicides and spatial dependence in Brasil**. Ipea, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**, vol. 1. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet: Reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre X. de. **O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para Discussão nº 1.144. Rio de Janeiro, 2005.

FERREIRA, Helder; FONTOURA, Natália de Oliveira. **Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação**. 2008.

FIGUEIREDO, A.M. de. **Aplicação do modelo de gestão em rede organizacional: o caso da Política de Integração do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.

FIGUEIREDO, Isabel. A gestão de informações e o papel da SENASP. In: **Atlas da Violência 2017: Política nacional de segurança pública orientada para a efetividade e o papel da secretaria nacional de segurança pública**. Brasília: IPEA – Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017. p.59-66.

FORESTER, John. Bounded rationality and the politics of muddling through. **Public administration review**, p. 23-31, 1984.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano Estadual de Defesa Social – Diagnóstico**. Documento técnico interno. [Belo Horizonte, 2013].

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A construção de indicadores sociais de criminalidade**. Belo Horizonte, 1988.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, jan./jun. 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

HARGREAVES, Andy (2003). **O Ensino na Sociedade do Conhecimento: a educação na era da insegurança**. Coleção Currículo, Políticas e Práticas. Porto: Porto Editora.

LACOMBE, F. J. M.; HEILBORN, G. L. J. **Administração princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

LIMA, Renato Sérgio de. **Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000**. 2005. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

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

LIMA, Renato Sérgio de; Borges, Dariam. Estatísticas Criminais no Brasil. **Crime, polícia e justiça no Brasil**. Editora Contexto, 2012.

MEYER, J. W.; BOLI, J.; THOMAS, G. M. **Ontology and rationalization in the Western cultural account**. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. (Orgs.). Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

MINAS GERAIS, Constituição, 1989. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG. Assembléia Legislativa, 1989.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 49 de 29 de janeiro de 2003a**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=56&comp=&ano=2003>. Acesso em: 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 56 de 29 de janeiro de 2003b**. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=56&comp=&ano=2003>. Acesso em: 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.295 de 29 de abril de 2003c**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43295&comp=&ano=2003>. Acesso em 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.695 de 11 de dezembro de 2003d**. Dispõe sobre a criação do Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43695&comp=&ano=2003>. Acesso em 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.778 de 12 de abril de 2004.** Institui o Sistema Integrado de Defesa Social de que trata o inciso I do art. 2º da Lei Delegada nº 56 de 29 de janeiro de 2003, no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43778&comp=&ano=2004>. Acesso em 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 117 de 25 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=117&comp=&ano=2007>. Acesso em: 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 179 de 1º de janeiro de 2011a.** Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=179&comp=&ano=2011>. Acesso em: 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 180 de 20 de janeiro de 2011b.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011>. Acesso em: 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.870 de 30 de dezembro de 2011c.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado da Defesa Social. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=45870&comp=&ano=2011&texto=consolidado>. Acesso em: 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.077 de 27 de dezembro de 2013.** Altera as Leis Delegadas nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21077&comp=&ano=2013>. Acesso em: 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.968 de 27 de julho de 2001.** Regulamenta o art. 297 da Constituição do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13968&comp=&ano=2001>. Acesso em: 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto 46.647 de 11 de novembro 2014.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=46647&ano=2014>. Acesso em: 26 fev.2018.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.257 de 27 de julho de 2016a**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&comp=&ano=2016&texto=consolidado>. Acesso em: 26 fev. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto 47.088 de 23 de novembro de 2016b**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Administração Prisional. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47087&comp=&ano=2016&texto=original>. Acesso em: 26 fev. 2018.

PONCIONI, Paula. Identidade profissional policial. **Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto**, p. 503-510, 2014.

REISSWITZ, Flavia. **Análise de Sistemas Vol. 2: Tecnologia Web & Redes**. Clube de Autores, 2012.

SAPORI, Luís Flávio; SOUZA, Silas Barbabé de. **A administração da justiça criminal numa área metropolitana**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 10, n. 29, p. 143-157, 1995.

SAPORI, Luís Flávio. **A Justiça Criminal Brasileira como um sistema frouxamente articulado**. In: Slakmon, Catherine; Machado, Maíra Rocha; Bottini, Pierpaolo Cruz. (Org.). Novas direções na governança da justiça e da segurança. Brasília: Artcor Gráfica e Editora, 2006.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. FGV editora, 2007.

SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, Scheilla C. P. **Arranjos Institucionais e Políticas de Segurança Pública na Sociedade Brasileira**. In: CRUZ, Marcus Vinicius G.; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Org.). Homicídios no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SAPORI, Luís Flávio; FERNANDES, Rodrigo Alisson; ZILLI, Luís Felipe. **Avaliação da percepção da Política de Integração**. Relatório Final da Pesquisa. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2009.

SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, Scheilla C. P. **Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 102-130, fevereiro 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. Resolução Conjunta nº 54 de 08 de junho de 2008. **Estabelece a estrutura organizacional e atribuições do Centro Integrado de Informações de Defesa Social – CINDS e dá outras providências.** [Belo Horizonte, 2008a].

SCHLESINGER, Cristina Costa Barros et al. **GESTÃO DO CONHECIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** 2008.

TEIXEIRA FILHO, Jayme. **Gerenciando conhecimento: como a empresa pode usar a memória organizacional e a inteligência competitiva no desenvolvimento de negócios.** Rio de Janeiro: Ed. Senac, 2000.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. **The institutionalization of institutional theory.** In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). *Handbook of Organizational Studies.* London: Sage, 1997.

VALENTIM, Marta Lígia Pomim. Gestão da informação e gestão do conhecimento em ambientes organizacionais: conceitos e compreensões. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, v. 1, n. 1, p. 1-16, 2008.

VARGAS, Joana Domingues; ZILLI, Luís Felipe. **O Inquérito Policial no Brasil – Uma pesquisa Empírica: O caso da investigação criminal de homicídios dolosos em Belo Horizonte.** Cadernos Temáticos CONSEG: reflexões sobre a investigação brasileira através do inquérito policial, nº 6, ano 1, 2009.

XAVIER, Albert. **A política de integração entre as polícias militar e civil em Minas Gerais sob a perspectiva de suas culturas organizacionais.** Monografia de conclusão de curso apresentada ao Curso de Superior de Administração Pública da Fundação João Pinheiro (FJP/MG). Belo Horizonte, 2009

ZILLI, Luís Felipe. **Mensurando a violência e o crime: potencialidades, vulnerabilidades e implicações para políticas de segurança pública.** 2018 (No prelo)

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semiestruturada: Gestão dos Governos anteriores

1ª Parte: Introdução

- Pedir para que o entrevistado fale um pouco sobre sua trajetória e sobre o seu papel na integração de informação e base de dados

2º Parte: Perguntas

- Como era o cenário da Segurança Pública antes da criação do Sistema de Defesa Social e a implementação da política de integração?
- Quais eram os principais objetivos de cada eixo de política de integração?
- Qual era a concepção por trás dos sistemas do SIDS – CAD, REDS E PCNET?
- Quais eram os objetivos do CINDS? O que mudou com a criação do Observatório de Segurança pública Cidadã
- Quais foram os principais avanços e os principais gargalos enfrentados por cada um dos módulos do SIDS?
- Qual a importância da gestão da informação para a segurança pública?
- Você enxergava resistências culturais a integração por parte das polícias ou outros atores do sistema de justiça criminal ao processo de integração?
- Você enxerga gargalos derivados da tecnologia atual, ou falta dela, para a integração?
- Como você enxerga o contexto atual de informações em segurança pública? Qual sua perspectiva para o futuro?

3ª parte: Abrir para comentários finais.

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Semiestruturada: Gestão atual

1ª Parte: Introdução

- Pedir para que o entrevistado fale um pouco sobre sua trajetória e sobre o seu papel na integração de informação e base de dados

2º Parte: Perguntas

- Como você avalia a política de integração das informações do antigo sistema de defesa social: principais avanços, gargalos, pontos fortes, pontos fracos.
- Como tal política tem sido conduzida no atual governo? Alguma mudança ou reorientação foi implementada? Se sim, quais e por que?
- Quais têm sido as principais atividades desenvolvidas pela SESP dentro do eixo informacional da integração?
- Existe alguma diretriz, documento que oriente essas atividades, se sim, qual?
- Você enxerga resistências culturais a integração por parte das polícias ou outros atores do sistema de justiça criminal?
- Você enxerga gargalos derivados da tecnologia atual, ou falta dela, para a integração?
- Quais as principais dificuldades enfrentadas hoje pela superintendência na condução da política de integração das informações de segurança pública?
- Em termos estratégicos, quais serão os próximos passos do processo de integração das informações? Ou quais deveriam ser?

3ª parte: Abrir para comentários finais.

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista Semiestruturada: CINDS/ Observatório de Segurança Pública Cidadã

1ª Parte: Introdução

- Pedir para que o entrevistado fale um pouco sobre sua trajetória em segurança pública.

2º Parte: A informação em segurança pública

- Como estavam organizadas as bases de dados e estatísticas criminais antes de 2003?
- Trajetória histórica do eixo informacional da política de integração: avanços e retrocessos, por governo.
- O SIDS, em especial o CINDS, enfrentou problemas decorrentes de culturas organizacionais ou resistências institucionais?
- O SIDS, em especial o CINDS, enfrentou problemas tecnológicos em sua

trajetória?

- Quais eram as formas de divulgação das estatísticas criminais antes de 2003? Quais foram as principais mudanças que ocorreram até o dia de hoje?
- As estatísticas criminais atualmente representam fielmente a realidade? Elas são confiáveis?
- Em que pé anda a política de integração? Eça ainda existe? Ela ainda é aprte da agenda de segurança pública atual?
- Qual o obejtivo da mudança do CINDS para o Observatório de Segurança Pública Cidadã?
- Quais as perspectivas para o futuro da política de integração (com ênfase no eixo informacional?)
- Os sistemas atualmente conseguem atender as demandas de informações? Eles podem ser considerados eficientes?

3ª parte: Abrir para comentários finais.

APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista Semiestruturada: Instituições pertencentes à política

1ª Parte: Introdução

- Pedir para que o entrevistado fale um pouco sobre sua trajetória em segurança pública.

2ª parte: A informação em segurança pública

- Como você avalia a política integração, em especial o eixo informacional?
- Qual era a perspectiva da PC sobre a integração das informações?
- Você enxergava resistências institucionais ao processo de integração da informação?
- Você enxergava gargalos de ordem tecnológica para a integração da informação?
- Quais? Eles foram superados?
- Qual a ideia geral por trás de cada um dos sistemas, e os entraves encontrados no caminho: CAD, REDS, PCNET.

- Qual o cenário atual da integração da informação? Onde ainda é possível melhorar?
- Você acredita que dentro da instituição a política de integração de institucionalizou?
- Quais são os próximos passos para uma melhor integração das bases de dados e sistemas informacionais?

3ª parte: Abrir para comentários finais.