

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Raquel Lúcia Mascarenhas Gomes da Silva

PROJETO BASE INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA: uma análise dos seus  
potenciais avanços e limites para a gestão da informação na segurança pública de  
Minas Gerais

Belo Horizonte

2021

Raquel Lúcia Mascarenhas Gomes da Silva

PROJETO BASE INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA: uma análise dos seus potenciais avanços e limites para a gestão da informação na segurança pública de Minas Gerais

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

Orientador: Prof. Dr. Luís Felipe Zilli

Belo Horizonte  
2021

S586p Silva, Raquel Lúcia Mascarenhas Gomes da.  
Projeto Base Integrada de Segurança Pública [manuscrito] :  
uma análise dos seus potenciais avanços e limites para a  
gestão da informação na segurança pública de Minas Gerais /  
Raquel Lúcia Mascarenhas Gomes da Silva. – 2021.  
[9], 135 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em  
Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de  
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Luís Felipe Zilli

Bibliografia: f. 121-127

1. Segurança pública – Minas Gerais – Gestão da  
informação. 2. Banco de dados – Integração –  
Compartilhamento. I. Zilli, Luís Felipe. II. Título.

CDU 681.3.07 (815.1)

Raquel Lúcia Mascarenhas Gomes da Silva

PROJETO BASE INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA: uma análise dos seus potenciais avanços e limites para a gestão da informação na segurança pública de Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em 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.

**Aprovada na Banca Examinadora**

*Luís Felipe Z. do Nascimento*

---

Prof. Dr. Luís Felipe Zilli do Nascimento (Orientador) – Fundação João Pinheiro



---

Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

---

Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 30 de novembro de 2021.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, Professor Felipe, pela extrema competência e empenho profissional, mas, principalmente, por sua generosidade, sensibilidade e tranquilidade, aliviando as ansiedades e inseguranças próprias de um TCC.

A todas as pessoas entrevistadas, sem as quais este trabalho não seria possível. De modo muito especial, agradeço a disponibilidade, a confiança e a boa vontade para a realização desta pesquisa.

A toda a equipe do Observatório, pela harmonia e bom ânimo, tornando minha rotina mais leve mesmo à distância. Especialmente, agradeço à Ana e à Talita por todo apoio e incentivo.

À minha família, pela paz de saber que estão comigo em mente e coração.

Ao Acácio, pelo amor, carinho, paciência e cumplicidade, sendo meu porto seguro ao longo desta trajetória.

A Deus, por ser a causa primeira de todas as coisas, agradeço à constelação de eventos que me conduziram até aqui.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os avanços e os limites do desenho do projeto “Base Integrada de Segurança Pública” para a gestão das informações na segurança pública em Minas Gerais. Essa pesquisa busca responder em que medida o desenho do projeto oferece soluções aos problemas enfrentados pelo campo informacional da área da segurança pública no Estado, sobretudo, aqueles experimentados pelo Sistema Integrado de Defesa Social. Entre os entraves mais conhecidos enfrentados pelo eixo informacional da segurança pública de Minas Gerais, destacam-se a baixa qualidade dos dados coletados, a ausência de conectividade entre as bases de dados das organizações de justiça e segurança pública e finalmente as resistências institucionais quanto ao compartilhamento de informações.

A partir de 12 entrevistas em profundidade com atores-chave da segurança pública de Minas Gerais, bem como farta pesquisa documental, os resultados foram analisados sob a perspectiva de dois eixos: i) institucionalidade e governança e ii) tecnologia. A pesquisa demonstrou que o desenho do projeto Base Integrada de Segurança Pública não responde de forma substantiva aos gargalos existentes. O desenho do projeto não prevê medidas gerenciais de *enforcement* que busquem responder às dificuldades inerentes ao modelo de governança colegiada adotado no arranjo do Sistema de Defesa Social em Minas Gerais, ou mesmo a outras resistências e desequilíbrios institucionais. Além disso, embora o desenho do projeto aponte caminhos para a melhoria da tecnologia utilizada no armazenamento e disponibilização dos dados entre os órgãos de justiça e segurança pública, os problemas de qualidade e confiabilidade tendem a permanecer. Por fim, a pesquisa revelou uma conjuntura marcada pela baixa priorização política do eixo informacional na segurança pública em Minas Gerais, demonstrando consideráveis problemas de institucionalização.

Palavras-chave: Segurança Pública. Gestão da Informação. Sistema Integrado de Defesa Social. Base Integrada de Segurança Pública.

## **ABSTRACT**

The purpose of this work is to analyze the advances and limits for public safety information management in Minas Gerais of the “Integrated Public Safety Base” project’s design. This research seeks to answer to what extent the design of the project offers solutions to the problems faced by the informational field relative to public safety in the State, especially those faced by the Integrated Social Protection System. Among the most well-known barriers met by the public safety informational axis in Minas Gerais, the ones that stand out are the low quality of the data collected, the lack of database connectivity between the justice and public safety administrations and finally the institutional resistance to the sharing of information. Based on 12 in-depth interviews with key public safety professionals in Minas Gerais, as well as extensive documentary research, the results were analyzed from the following perspectives: i) institutionality and governance and ii) technology. The research showed that the design of the Integrated Public Safety Base project does not effectively deal with existing bottlenecks. The project design does not foresee management enforcement measures that seek to respond to the inherent difficulties to the collegiate governance model adopted in the arrangement of the Social Protection System in Minas Gerais, or even to other institutional resistances and imbalances. Furthermore, although the design of the project points out ways to improve the technology used in the storage and availability of data between the justice and public safety organizations, the quality and reliability problems will probably remain. Finally, the research revealed a conjuncture marked by the low political prioritization of the informational axis in public safety in Minas Gerais, demonstrating considerable institutionalization problems.

**Keywords:** Public Safety. Information management. Integrated Social Protection System. Integrated Public Safety Base.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 – Composição do Sistema de Justiça Criminal .....                   | 16  |
| Figura 2 – Arranjo dos órgãos da segurança pública do Poder Executivo .....  | 22  |
| Figura 3 – Política de Defesa Social .....                                   | 24  |
| Figura 4 – Estrutura de governança do SIDS.....                              | 28  |
| Figura 5 – Estrutura organizacional do CINDS.....                            | 32  |
| Figura 6 – Fluxo do processo nos sistemas de informação .....                | 33  |
| Figura 7 – Linha do tempo do projeto BISP .....                              | 66  |
| <br>   |     |
| Quadro 1 – Fluxo dos procedimentos da justiça criminal .....                 | 17  |
| Quadro 2 – Entraves e gargalos na trajetória do SIDS .....                   | 49  |
| Quadro 3 – Informações coletadas e técnicas de pesquisa .....                | 52  |
| Quadro 4 – Modelo de análise do desenho do projeto BISP.....                 | 53  |
| Quadro 5 – Resumo dos resultados: Eixo Institucionalidade e Governança ..... | 117 |
| Quadro 6 – Resumo dos resultados: Eixo Tecnologia .....                      | 118 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AISP – Áreas Integradas de Segurança Pública  
AT-SIDS – Assessoria Técnica do Sistema Integrado de Defesa Social  
BISP – Base Integrada de Segurança Pública  
BOS – Boletim de Ocorrência Simplificado  
CAD – Controle de Atendimento e Despacho  
CBMMG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais  
CEPOLC – Divisão de Operações de Telecomunicações da Polícia Civil  
CGII – Comitê Gestor de Integração de Informações do Sistema de Defesa Social  
CIAD – Centro Integrado de Atendimento e Despacho  
CICOP – Centro Integrado de Comunicações Policiais  
CINDS – Centro Integrado de Informações de Defesa Social  
COBOM – Central de Operações do Corpo de Bombeiros Militar  
CTO – Colegiado Técnico-Operativo  
DETRAN-MG – Departamento de Trânsito de Minas Gerais  
DPMG – Defensoria Pública de Minas Gerais  
GI – Gestão da Informação  
IGESP – Integração da Gestão da Segurança Pública  
INFOPEN – Sistema de Informações Penitenciárias  
INFOSCIP – Sistema de Informações do Serviço de Segurança e Combate a Incêndio e Pânico  
ISP – Informações de Segurança Pública  
JUCEMG – Junta Comercial de Minas Gerais  
MP – Ministério Público  
OSPC – Observatório de Segurança Pública Cidadã  
PADI – Procedimento Administrativo Disciplinar Integrado  
PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais  
PCnet – Sistema Integrado de Dados, Informações, Inteligência e Procedimentos da Polícia Civil  
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais  
PRODEMGE – Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais  
RAT – Relatório de Atividades

REDS – Registro de Eventos de Defesa Social  
REFAP – Registro de Fatos Policiais  
SEAP – Secretaria Estado de Administração Prisional  
SEDS – Secretaria de Estado Defesa Social  
SEJDH – Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos  
SEJUSP – Secretaria de Estado Justiça e Segurança Pública  
SEPLAG – Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento  
SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública  
SIAME – Sistema de Atendimento às Medidas Socioeducativas  
SIDS – Sistema Integrado de Defesa Social  
SIGPRI – Sistema Integrado de Gestão Prisional  
SIP – Sistema de Informações Policiais  
SISCOM – Sistema de Comarcas  
SJC – Sistema de Justiça Criminal  
SRU – Sistema de Registro Único  
SOSP – Superintendência do Observatório de Segurança Pública  
SSP – Secretaria de Estado de Segurança Pública  
TJ – Tribunal de Justiça  
TCO – Termo Circunstanciado de Ocorrência  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

|              |  |    |
|--------------|--|----|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 12 |
| <b>2</b>     | <b>INFORMAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....                            | 15 |
| <b>2.1</b>   | <b>Registros e dados oficiais no Sistema de Justiça Criminal</b> ..... | 15 |
| <b>2.2</b>   | <b>Sistema de Defesa Social e a Política de Integração</b> .....       | 22 |
| <b>2.3</b>   | <b>Sistema Integrado de Defesa Social</b> .....                        | 27 |
| <b>2.3.1</b> | Arranjo institucional .....  | 27 |
| <b>2.3.2</b> | Estrutura operacional.....   | 29 |
| 2.3.2.1      | CIAD .....   | 29 |
| 2.3.2.2      | CINDS .....  | 30 |
| <b>2.3.3</b> | Arquitetura tecnológica .....  | 33 |
| 2.3.3.1      | CAD .....  | 34 |
| 2.3.3.2      | REDS.....  | 35 |
| 2.3.3.3      | PCnet.....   | 36 |
| 2.3.3.4      | Outros módulos .....   | 37 |
| <b>2.3.4</b> | Trajectoria de implementação: entraves e gargalos .....                | 39 |
| 2.3.4.1      | Institucionalidade e governança .....                                  | 39 |
| 2.3.4.2      | Tecnologia .....   | 45 |
| <b>3</b>     | <b>METODOLOGIA DE PESQUISA E ANÁLISE</b> .....                         | 50 |
| <b>4</b>     | <b>BASE INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....                       | 54 |
| <b>4.1</b>   | <b>Antecedentes</b> .....  | 54 |
| <b>4.2</b>   | <b>Objeto, escopo e justificativa</b> .....                            | 57 |
| <b>4.3</b>   | <b>Estrutura organizacional de governança</b> .....                    | 60 |
| <b>4.3.1</b> | Comitê Estratégico .....   | 61 |
| <b>4.3.2</b> | Comitê Tático .....  | 61 |
| <b>4.3.3</b> | Comitê Técnico.....  | 62 |
| <b>4.3.4</b> | <i>Squad</i> BISP .....  | 63 |
| <b>4.4</b>   | <b>Modelo de gestão do projeto</b> .....                               | 63 |
| <b>4.5</b>   | <b>Trajectoria inicial</b> .....                                       | 65 |
| <b>5</b>     | <b>EIXOS DE ANÁLISE</b> .....  | 70 |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| <b>5.1</b> | <b>Institucionalidade e governança</b> .....   | 70  |
| 5.1.1      | Estrutura de governança .....  | 70  |
| 5.1.2      | Capacidade de coordenação da Secretaria.....   | 77  |
| 5.1.3      | Resistências institucionais.....   | 80  |
| 5.1.4      | Desequilíbrio político-institucional.....  | 84  |
| 5.1.5      | Estrutura do CINDS .....   | 86  |
| <b>5.2</b> | <b>Tecnologia</b> .....  | 91  |
| 5.2.1      | Arquitetura tecnológica .....  | 91  |
| 5.2.2      | Armazenamento dos dados.....   | 98  |
| 5.2.3      | Conectividade entre as informações.....  | 104 |
| <b>6</b>   | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | 109 |
|            | <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | 121 |
|            | <b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: ATORES-CHAVE COM EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL NA GESTÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE DEFESA SOCIAL</b> ..... | 128 |
|            | <b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: ATORES-CHAVE DA PRODEMGE</b> .....  | 130 |
|            | <b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: ATORES-CHAVE DO COMITÊ TÉCNICO</b> .....  | 133 |

## 1 INTRODUÇÃO

Na Administração Pública brasileira, a percepção sobre a importância da utilização de informações no gerenciamento das atividades das organizações e das políticas públicas tem estimulado cada vez mais a adoção de práticas da Gestão da Informação (GI). Segundo Silva e Ribeiro (2009), a GI é uma área de conhecimento que abrange os processos de produção, tratamento, registro, armazenamento, comunicação e uso da informação nas organizações. No campo da segurança pública, a GI tem se desenvolvido, principalmente, a partir da implantação de bases de dados e sistemas de informação, avanço que tornou possível o uso intensivo do conhecimento no planejamento e execução de políticas públicas na área, bem como seu monitoramento e avaliação. (BEATO, 2009).

No estado de Minas Gerais, a modernização dos sistemas de informação utilizados pelos órgãos de segurança pública foi marcada pela instituição do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) a partir de 2003. Apesar dos avanços tecnológicos obtidos com a implantação do SIDS, a gestão da informação na segurança pública mineira ainda enfrenta muitos desafios. Entre eles, pode-se apontar os problemas de confiabilidade e qualidade nos dados coletados, a ausência de conectividade entre as bases de dados das diversas agências de justiça e segurança pública e as resistências institucionais quanto ao compartilhamento de informações entre as organizações. (BATITUCCI, 2007; FIGUEIREDO, 2014; STARLING, 2018).

Em abril de 2021, com o objetivo de ofertar uma nova solução tecnológica que fomente o compartilhamento, a conectividade e a disponibilização das informações de segurança pública, o governo estadual deu início à implementação do projeto “Base Integrada de Segurança Pública” (BISP). Considerando as dificuldades e os aprendizados vivenciados ao longo dos últimos dezoito anos de existência do SIDS, propõe-se refletir em que medida a proposta do projeto BISP endereça soluções aos gargalos e entraves que caracterizaram a trajetória institucional da gestão da informação na área da segurança pública em Minas Gerais.

Nesse intuito, este trabalho tem como objetivo geral analisar os avanços e os limites da proposta do projeto Base Integrada de Segurança Pública em relação à experiência do Sistema Integrado de Defesa Social, principalmente quanto ao compartilhamento e a integração de informações. Para isso, optou-se por se analisar

o desenho do projeto, avaliando em que medida ele endereça soluções para problemas e entraves já amplamente conhecidos da área.

Desenvolvendo este objetivo, o trabalho se propõe a sistematizar os principais problemas das fontes de informação no âmbito da segurança pública, cuja compreensão é basilar para a discussão desta pesquisa. Com foco no caso mineiro, procura apresentar o Sistema de Defesa Social, bem como a Política de Integração da segurança pública em Minas Gerais, que marcaram o contexto político-institucional de implementação do SIDS. No ensejo, busca sistematizar a trajetória de desenvolvimento do SIDS, tendo como foco as disfuncionalidades tecnológicas e institucionais apresentadas ao longo dos anos.

Nesta perspectiva, o trabalho procura apresentar o desenho do projeto Base Integrada de Segurança Pública, trazendo informações relevantes sobre o objeto, o escopo e o gerenciamento deste projeto. A partir disso, objetiva identificar as intenções, percepções e deliberações dos atores-chave da segurança pública em Minas Gerais quanto aos potenciais avanços e limites do desenho do projeto para o eixo informacional, especialmente quanto ao enfrentamento das disfuncionalidades tecnológicas e institucionais experimentadas na trajetória do SIDS. Finalmente, propõe analisar os resultados encontrados, respondendo ao objetivo geral da pesquisa.

Para alcançar tais objetivos, a pesquisa adotou metodologias de cunho qualitativo, utilizando-se de técnicas de pesquisa bibliográfica e análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação. Em um primeiro momento, as principais questões abordadas pela presente pesquisa foram abordadas a partir da já extensa literatura relativa ao campo informacional da segurança pública, tanto no Brasil quanto em Minas Gerais. Os trabalhos acadêmicos já consolidados sobre o caso mineiro e o arcabouço normativo existente subsidiaram a compreensão de questões-chave para a análise do desenho do projeto BISP, sobretudo sob a perspectiva dos principais problemas de gestão da informação da segurança pública, e, especialmente, do SIDS.

Outrossim, a realização de 12 entrevistas semiestruturadas foi a principal fonte desta pesquisa para se obter a percepção dos entrevistados em relação aos entraves e gargalos da gestão da informação da segurança pública no Estado, de modo a promover a reflexão sobre como a proposta da BISP relaciona-se com esses problemas.

Em complemento, a técnica de observação pôde ser aproveitada visto a experiência profissional desta autora como estagiária na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, estando lotada na Superintendência do Observatório de Segurança Pública desde 2019.

Dessa maneira, este trabalho foi estruturado em 4 capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo 2, “Informação e Segurança Pública”, tem o objetivo primordial de apresentar o contexto e os problemas da gestão da informação na segurança pública, com foco em Minas Gerais. O capítulo 3, “Metodologia de pesquisa e análise”, detalhará o caminho metodológico escolhido para esta pesquisa. O capítulo 4, “Base Integrada de Segurança Pública”, propõe-se a contextualizar o desenho do projeto propriamente dito ao leitor. Por fim, o capítulo 5, “Eixos de análise”, apresentará a análise do desenho da BISP de forma a dialogar com os pontos-chave levantados nos capítulos anteriores, principalmente quanto aos avanços e limites para o eixo informacional da segurança pública do Estado.

## **2 INFORMAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA**

Informações qualificadas são o insumo basilar para a compreensão de qualquer problema social e, conseqüentemente, para a construção de políticas públicas necessárias ao seu enfrentamento. Na área da segurança pública, esse recurso é ainda mais necessário. O conhecimento dos fatores de casualidade, circunstâncias e desdobramentos dos conflitos sociais é central para subsidiar ações eficientes e eficazes de garantia da ordem, paz e coesão social. Entre as organizações de segurança pública, as informações são recursos básicos para o desempenho de suas atividades. (BEATO, 2009; ZILLI, 2018).

No contexto brasileiro, embora tenha ocorrido, ao longo das últimas décadas, um significativo avanço nos instrumentos de coleta, sistematização e análise de dados, a consolidação de uma cultura de utilização da informação para o planejamento e a avaliação das políticas públicas de segurança esbarra em questões que envolvem desde a precariedade dos registros administrativos e bases de dados disponíveis, até as resistências das próprias corporações na utilização de modelos técnicos de gestão. (ZILLI, 2018).

Zilli (2018), por exemplo, aponta que as principais fontes de dados disponíveis para o campo da segurança pública são os registros administrativos e judiciais – boletins de ocorrência, inquéritos policiais, processos judiciais, cadastros prisionais e socioeducativos – produzidos ao longo do fluxo das atividades desempenhadas pelo Sistema de Justiça Criminal (SJC). De forma complementar, os dados disponibilizados pelo sistema de saúde também podem ser utilizados como fonte para quantificar mortes por agressões e acidentes, possibilitando a comparação com os registros policiais e judiciários.

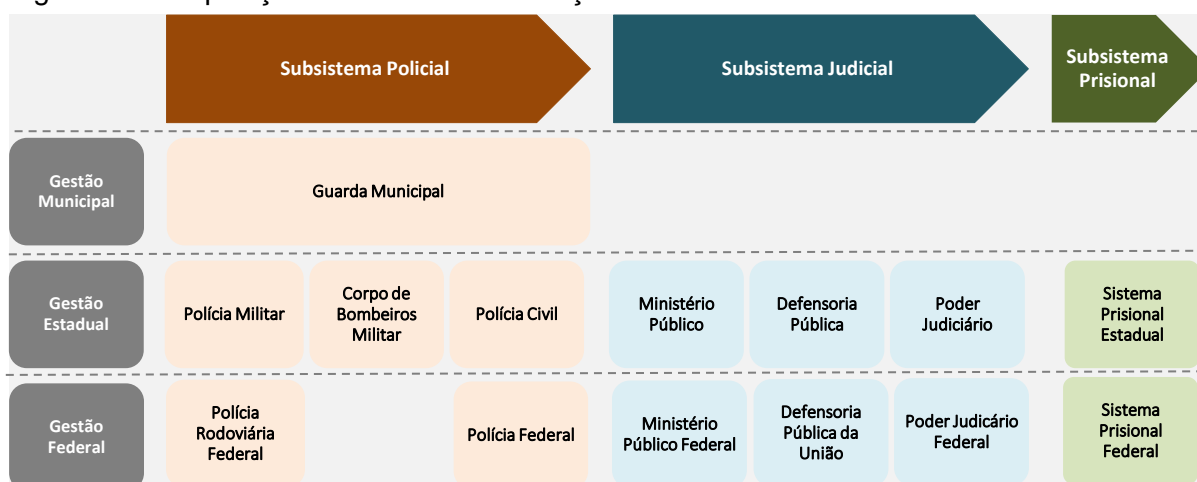
### **2.1 Registros e dados oficiais no Sistema de Justiça Criminal**

Nesse trabalho, define-se como Sistema de Justiça Criminal (SJC) o arranjo institucional e organizacional estatal cujos objetivos centrais são manter a ordem pública e oferecer soluções para problemas relacionados à violência e criminalidade. Nesse sentido, o SJC constitui-se como um complexo sistema organizacional e legal, composto por três subsistemas – policial, judicial e prisional –, marcados por características próprias e singulares. Embora sejam distintos, esses

subsistemas estão articulados pela divisão de trabalho e complementariedade de suas funções. (SAPORI, 2007).

No arranjo brasileiro, o SJC é constituído pelos seguintes órgãos, indicados na Figura 1:

Figura 1 - Composição do Sistema de Justiça Criminal



Fonte: Elaboração própria.

Neste arranjo, embora as organizações produzam documentos que registram as informações coletadas no decorrer de suas atividades, a utilização dessas fontes é limitada pela baixa articulação entre as diferentes instâncias do próprio SJC, o que gera perda de informação ao longo das etapas do fluxo do sistema. Além disso, é preciso pontuar que no registro dessas informações, existem problemas de qualidade e confiabilidade dos dados, uma vez que ainda se observam inconsistências na coleta, registro e categorização das informações. (ZILLI, 2018).

Para entender essa questão, é preciso compreender, conforme elencado por Saporì (2007), que o desenho institucional da segurança pública no país é marcado por dois aspectos: i) elevado nível de fragmentação do sistema, dado a existência de múltiplas organizações entre os entes federados; e ii) divisão de trabalho entre essas instituições, dado que cada uma realiza apenas uma parte específica do ciclo de persecução criminal.

Com o objetivo de ilustrar esse panorama, Saporì (2007) simplificou o fluxo de justiça criminal para crimes de competência de juiz singular<sup>1</sup>. A seguir, o Quadro 1

<sup>1</sup> Crimes de competência de juiz singular são aqueles que não são de competência de juiz colegiado, como os de competência do Tribunal do Juri (crimes dolosos contra a vida definidos no Código de Processo Penal), Tribunais Regionais e os Tribunais Superiores. Entender o fluxo do processamento

apresenta os procedimentos da justiça criminal sistematizados pelo autor bem como as respectivas organizações e entes competentes nessa divisão de tarefas de acordo com legislação brasileira.

Quadro 1 – Fluxo dos procedimentos da justiça criminal

| <b>Procedimento da justiça criminal</b> | <b>Definição</b>  | <b>Organização competente</b>  |
|---|---|--|
| Registro da Ocorrência <sup>2</sup>     | Procedimento administrativo que insere o fato no SJC.   | Guarda Municipal<br>Polícia Militar<br>Polícia Civil<br>Polícia Penal<br>Corpo de Bombeiros Militar<br>Polícia Rodoviária Federal<br>Polícia Federal |
| Instauração do Inquérito Policial       | Procedimento administrativo cujo objetivo é apurar e investigar o fato, a fim de se indicar autoria do crime.                     | Polícia Civil<br>Polícia Federal   |
| Denúncia, Julgamento e Condenação       | Procedimento judiciário em que o acusado é denunciado, julgado e condenado, observando o direito ao contraditório e ampla defesa. | Ministério Público<br>Defensoria Pública<br>Poder Judiciário   |
| Cumprimento de Pena                     | Etapa em que o condenado cumpre a pena determinada.   | Sistema Prisional  |

Fonte: Elaboração própria.

Como visto no Quadro 1, pode-se concluir que as informações dos crimes, bem como das pessoas envolvidas, estão dispersas entre as organizações que compõem o SJC. Além disso, também cabe observar que a própria natureza normativa dos registros se modifica ao longo do fluxo processual. Nas etapas de

dos crimes de competência de juiz singular é importante haja vista que a maior parte dos crimes cometidos é processada seguindo os procedimentos apresentados no Quadro 1. Fonte: <<http://www.encyclopedia-juridica.com/pt/d/juiz-singular/juiz-singular.htm>>. Acesso em 20 de jul. de 2021.

<sup>2</sup> O registro da ocorrência é um procedimento que notifica o crime à autoridade policial judiciária, isto é, à Polícia Civil ou à Polícia Federal, para que o processo de investigação seja iniciado, seguindo os trâmites do Código de Processo Penal. Por isso, o registro da ocorrência pode ser realizado por outras instituições, como Guarda Municipal, Polícia Penal e o Corpo de Bombeiros Militar.

registro da ocorrência e de instauração e condução do inquérito policial, os registros encontram-se sob lógica administrativa. Nos processos de denúncia, julgamento e condenação, passam a atender à lógica judicial. E, posteriormente, na etapa de cumprimento da pena, os registros estão sujeitos a um sistema misto, uma vez que o Sistema Prisional obedece à natureza administrativa e as Varas de Execução Penal (responsáveis pela observância judicial do cumprimento da pena) à natureza judiciária.

Dessa maneira, a pouca e até inexistência de elos entre os registros administrativos e judiciários dos órgãos do SJC, bem como a desconexão entre as próprias organizações que compõem o sistema, dificultam a conectividade e a rastreabilidade de um evento criminal no percurso do seu processamento por essas instituições.

Na prática, a forma como o campo organizacional da segurança pública se estrutura no Brasil faz com que as estatísticas disponíveis sejam oriundas de dados isolados produzidos pelas organizações do SJC. Por isso, para cada organização, as classificações estabelecidas para agregamento de dados refletem apenas uma parte da realidade, de acordo com as preferências, as necessidades (sejam elas administrativas ou jurídicas) e a forma de trabalho de seus atores. Por exemplo, as estatísticas das operações das polícias militares são relevantes para indicar os locais, datas e horas das ocorrências, contribuindo para apontar fundamentalmente padrões de distribuição espacial dos crimes e perfis sociodemográficos de incidência criminal. Já as informações produzidas pelas polícias civis, embora não sejam coletadas de forma sistemática, apresentam aspectos mais detalhados dos crimes como características de vítimas, ofensores, motivações para o cometimento dos delitos, relacionamentos entre vítima e autor, entre outros. (BEATO, 2000).

Ainda, como ressaltado por Lima (2008), a ausência de uma padronização nacional de classificação e de produção de estatísticas criminais entre as 58 polícias do Brasil, contando com as polícias da Câmara e do Senado, geram insumos desprovidos de sentido para serem utilizadas como meio de avaliar e subsidiar políticas de segurança pública em âmbito nacional. Nesse sentido, a despeito da existência de dados de crimes e criminosos, não se pode afirmar que estes serão

transformadas em informações e conhecimentos que possam ser aplicados para o enfrentamento dos problemas de segurança pública<sup>3</sup>.

Além das questões de fragmentação e pouca articulação entre as organizações do SJC, o uso de dados oficiais é consideravelmente prejudicado pelo elevado grau de subnotificação dos eventos de violência e crime, também chamado de “cifras ocultas”. No Brasil, a Pesquisa Nacional de Vitimização de 2012 apontou que aproximadamente 80% dos crimes ocorridos no país não são registrados pela população junto aos órgãos do SJC. (ZILLI, 2018).

Nessa questão, a limitação da utilização dos boletins de ocorrência como fonte de dados é revelada claramente em dois momentos após o evento criminal. Primeiro, o registro da ocorrência depende da notificação do fato à polícia, o que pode reverberar no fenômeno da subnotificação, verificado com maior incidência em crimes cujas naturezas são especialmente sensíveis para as vítimas, ou envolvem pessoas conhecidas, como violência doméstica e estupro. Segundo, há ainda a possibilidade do sub-registro, quando o fato, apesar de relatado às autoridades policiais, não é registrado. Essas duas possibilidades geram cifras ocultas, que somente são reveladas por meio de outros estudos que utilizam métodos próprios para levantamento dessas informações, como pesquisas de vitimização e de autorreportagem<sup>4</sup>. (DIRK, 2007 *apud* COSTA; LIMA, 2018)<sup>5</sup>.

Além das vulnerabilidades para a contabilização dos crimes, as análises de informações no campo da segurança pública são prejudicadas pela ausência de um sistema de estatísticas processuais que permita a compreensão do processamento integral dos crimes ao longo do sistema de justiça criminal – desde o registro da ocorrência até o cumprimento da pena – aspecto que dificulta sensivelmente a

---

<sup>3</sup> Neste trabalho, os conceitos de “dado”, “informação” e “conhecimento” se relacionam, mas possuem significados distintos. Conforme compreensão de Setzer (1999), dado é definido como uma sequência de símbolos quantificados ou quantificáveis. Por serem quantificáveis, os dados podem ser armazenados e processados em um computador. Informação é uma abstração informal, isto é, que não pode ser formalizada por uma teoria lógica, mas que é dotada de significado. Já o conhecimento é uma abstração interior, que requer uma experimentação e reflexão pessoal do objeto do conhecimento.

<sup>4</sup> A pesquisa de vitimização é realizada por meio da aplicação de questionários para amostras populacionais em que os entrevistados respondem se foram vítimas de algum crime em um determinado período. Já a pesquisa de autorreportagem se diferencia da primeira pelo questionamento dos próprios entrevistados acerca do seu envolvimento na prática criminosa (ZILLI, 2018).

<sup>5</sup> DIRK, R. C. Homicídio doloso no Estado do Rio de Janeiro: uma análise sobre os registros de ocorrência da polícia civil. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Estudos Populacionais e Pesquisa Social do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

realização de diagnósticos mais abrangentes e sofisticados sobre seus principais contornos. (COSTA; LIMA, 2018).

Além disso, a produção de uma base de dados que abarque todo o fluxo de processos da justiça criminal esbarra nas limitações dos sistemas de gerenciamento de informação do Poder Judiciário que, da forma como se encontram estruturados hoje, não trazem dados relevantes sobre os crimes, as vítimas e os autores. De modo que os dados existentes se referem aos procedimentos específicos da própria organização. (BATITUCCI, 2007).

Para ilustrar essa questão, Batitucci (2007, p. 12-13) conta que

no percurso da identificação do fluxo nos processos de homicídio com sentença transitada em julgado em três comarcas de Minas Gerais, Batitucci, Cruz e Silva (2006), procurando levantar o fluxo do final para o início, identificaram uma enorme dificuldade relacionada aos sistemas de gerenciamento de informação do Judiciário que não trazem dados substantivos sobre o crime cometido, a vítima e, mesmo, o autor, estando fundamentalmente voltados para o gerenciamento da produção institucional específica dos procedimentos operativos da própria organização. Na seleção dos processos para a amostra, foi impossível determinar quais processos eram de homicídio e quais eram de outros crimes violentos contra a pessoa. Os documentos que perpassam os vários atores (para Minas Gerais, a “Guia de Execução”, que apresenta informações sobre todas as fases do processo) raramente estavam preenchidos ou mesmo apensados ao corpo dos processos, sendo inexistente na maioria dos casos, e, quando presentes, a informação por eles disponibilizada em muitas vezes discordava das próprias datas observadas no corpo do processo.

Autores como Misse e Vargas (2007 *apud* COSTA; LIMA, 2018)<sup>6</sup> afirmam que, em termos metodológicos, a produção de bases de dados que contemplem o fluxo do sistema de justiça criminal poderia se dar a partir de três abordagens: (i) longitudinal; (ii) transversal; e (iii) longitudinal retrospectiva. A abordagem longitudinal propõe o acompanhamento do processo desde o registro policial até a execução da sentença judicial. Já a transversal seria construída utilizando-se as diversas estatísticas produzidas pelas organizações que compõem o SJC. Por fim, a longitudinal retrospectiva buscaria construir a base de dados tomando uma fase qualquer do processo como ponto de partida (preferencialmente a fase judicial), para coletar os dados desta etapa até o início deste processo.

---

<sup>6</sup> MISSE, M.; VARGAS, J. O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período de 1997-2001: comparação e análise. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13., 2007, Recife. *Anais...* Recife: UFPE, 2007. p. 1-16.

Dessas três metodologias, a abordagem longitudinal permite que o fluxo do processo criminal seja reconstituído, possibilitando a identificação de tendências nas taxas de processamento para a análise do processo de incriminação, da capacidade de elucidação dos crimes e da punição dos autores (BATITUCCI, 2007). Desse modo, Batitucci (2007, p.12) aponta que as principais vantagens dos estudos longitudinais são as possibilidades de

conhecer, do ponto de vista institucional, os tempos e a dinâmica do processo de incriminação, seus gargalos e problemas, resolutividade, eficácia e sua integração ou disjunção institucional e entender, do ponto de vista substantivo, o percurso de indivíduos dentro do sistema por meio de suas características criminológicas, socioeconômicas, de gênero, culturais ou étnicas e, então, refletir sobre os processos de enviesamento no processamento de crimes inseridos a partir de estereótipos ou perspectivas culturais e operacionais dos atores do sistema de justiça criminal.

Em termos gerenciais, a ausência de estatísticas oficiais confiáveis e devidamente sistematizadas impossibilitam a comparação das atuações organizacionais. Como explicado por Lima (2008), inexistem estatísticas que possam monitorar a atuação das instituições do SJC, porque

o modelo brasileiro não superou a dimensão do registro de fatos criminais, aqui incluídas ocorrências policiais e dados prisionais, e, conseqüentemente, não toma a produção de dados pelas instituições de segurança e justiça como passo inicial para a utilização de informações e, a partir daí, para o acúmulo de conhecimento sobre os fenômenos sociais derivados das situações e casos descritos. Entre as razões para essa realidade está, por certo, que o conhecimento valorizado nesse campo é aquele que domina as técnicas jurídicas de processamento legal de casos, de processos, não obstante a legislação nacional prever vários mecanismos de monitoramento da atuação das instituições da área. (LIMA, 2008, p. 66).

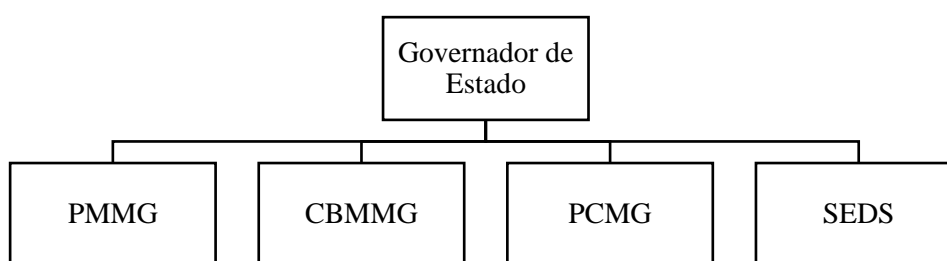
Diante dos problemas informacionais no âmbito da segurança pública elencados nessa seção, pode-se dizer que, em Minas Gerais, o governo estadual buscou contorná-los por meio de ações que demandaram tanto o rearranjo da estrutura administrativa entre os órgãos de segurança pública do Estado, quanto investimentos em projetos que buscaram a melhoria da gestão da informação.

Propondo-se a apresentar o cenário em que se deram as principais ações do governo mineiro, a próxima seção contextualizará a instituição do Sistema de Defesa Social e da Política de Integração, iniciativas que se constituíram como importantes marcos na trajetória da informação da segurança pública no Estado.

## 2.2 Sistema de Defesa Social e a Política de Integração

A partir de 2003, o governo estadual instituiu o Sistema de Defesa Social cujo arranjo propiciou isonomia entre todas as forças de segurança pública do Estado, especificamente a Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), que se tornou instituição hierarquicamente independente, ao lado da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) e da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), conforme ilustrado na Figura 2<sup>7</sup>. (SAPORI; ANDRADE, 2009).

Figura 2 – Arranjo dos órgãos da segurança pública do Poder Executivo



Fonte: Elaboração própria.

Interessante pontuar que na estrutura administrativa anterior vigente até 2002, a PCMG se subordinava à pasta da então Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP) enquanto a PMMG e o CBMMG já contavam com independência hierárquica perante a Secretaria de Estado. Além disso, a criação da SEDS se originou da fusão de duas pastas: a própria SSP e a extinta Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJDH), responsável à época pelas políticas de organização penitenciária, de assistência ao adolescente em conflito com a lei, de recuperação de presos para reintegrá-los à sociedade e de promoção e cumprimento das normas referentes aos direitos humanos, entre outras. A partir da criação da SEDS, o governo estadual buscou integrar e articular o trabalho de todas essas organizações à política de segurança pública. (MINAS GERAIS, 1998; MINAS GERAIS, 2003a).

<sup>7</sup> Cabe esclarecer que a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), à época, compunha esse arranjo, possuindo independência hierárquica como as outras instituições no Poder Executivo. Contudo, a partir da Emenda Constitucional 45/04, as Defensorias Públicas (no âmbito federal e estadual) tornaram-se órgãos independentes, com autonomia funcional, administrativa e orçamentária, extinguindo-se, por consequência, qualquer subordinação ao Poder Executivo. Em decorrência dessa alteração, a DPMG passou a ser considerada instituição externa convidada a manter assento fixo no Colegiado de Integração do Sistema de Defesa Social. (FIGUEIREDO, 2014).

Ao longo dos últimos anos, sucessivas reformas administrativas foram promovidas pelo Poder Executivo, mas todas mantiveram a independência hierárquica entre as instituições. A própria SEDS passou por duas reestruturações. Na primeira, em 2016, a secretaria foi desmembrada em duas pastas: Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) e Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP). Na segunda, em 2019, essas secretarias foram novamente fundidas, dando lugar à atual Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (SEJUSP). (MINAS GERAIS, 2016; MINAS GERAIS, 2019).

À época, a concepção do Sistema de Defesa Social indicava uma mudança de paradigma nas políticas de segurança pública. A substituição do termo “segurança pública” por “defesa social” ampliava a política pública de combate à criminalidade para o espectro da proteção social, com a participação do CBMMG nas ações de defesa civil, os diversos programas que compunham a política de prevenção social à criminalidade, bem como as ações de ressocialização e reintegração dos egressos do Sistema Prisional. (SAPORI; ANDRADE, 2007).

Apoiada na premissa da proteção social, a Política de Defesa Social do estado de Minas Gerais foi organizada a partir de quatro eixos: i) prevenção à criminalidade; ii) Sistema Socioeducativo; iii) Sistema Prisional; e iv) integração do Sistema de Defesa Social. Dentre os quatro eixos citados, a Política de Integração do Sistema de Defesa Social foi o principal instrumento na articulação entre os integrantes do Sistema de Defesa Social, em especial entre a PMMG e a PCMG.

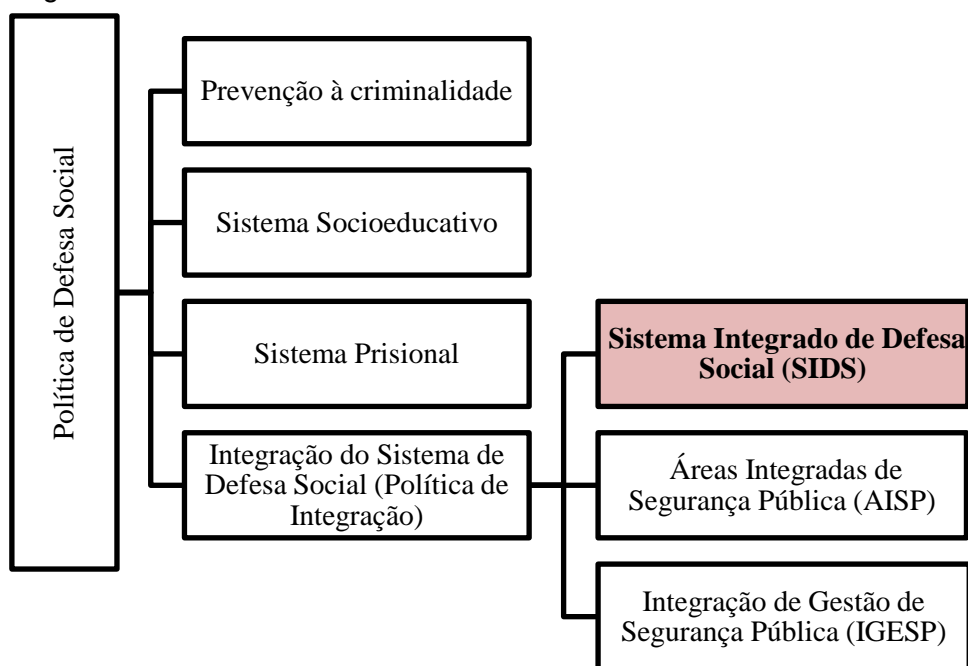
Segundo Figueiredo (2014), nos primeiros anos de implementação, a integração policial foi o sentido cardeal da Política de Integração, tentando responder à fragmentação do ciclo de polícia. No modelo brasileiro, compete à Polícia Militar o policiamento ostensivo e preventivo, cabendo à Polícia Civil os procedimentos de investigação criminal e polícia judiciária. Como as funções daquilo que se entende como “ciclo completo de polícia” são exercidas por organizações independentes, a Política de Integração pressupõe que o estabelecimento de mecanismos de aproximação, bem como a institucionalização da relação entre elas resultaria na melhoria do enfrentamento da criminalidade.

Nessa perspectiva, as ações da Política de Integração se materializaram em três eixos de trabalho: i) integração informacional; ii) compatibilização e corresponsabilização geográfica; e iii) integração do planejamento operacional. No eixo informacional, o projeto Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS) foi proposto

como forma de resolver o problema da falta de compartilhamento e padronização dos registros policiais. No eixo geográfico, o projeto Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) visou a sobreposição compatibilizada das áreas de jurisdição e das bases territoriais das polícias, de forma que as circunscrições de atuação policial passassem a coincidir e a serem compartilhadas por unidades simetricamente replicadas em ambas as organizações. E no eixo de planejamento operacional, o projeto Integração da Gestão da Segurança Pública (IGESP) teve o propósito de gerenciar as atividades policiais de forma estratégica e integrada, por meio da utilização da informação para subsidiar as ações de prevenção e enfrentamento à criminalidade. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

A seguir, a Figura 3 sintetiza os principais eixos da Política de Defesa Social e os projetos da Política de Integração.

Figura 3 – Política de Defesa Social



Fonte: Elaboração própria.

A execução dos três primeiros eixos da Política de Defesa Social – prevenção à criminalidade, Sistema Socioeducativo e Sistema Prisional – esteve sob responsabilidade executiva direta da SEDS. Já no eixo “integração do Sistema de Defesa Social”, coube a esta Secretaria o papel de coordenação, competindo a todos os órgãos integrantes do Sistema de Defesa Social executar a diretriz política. (FIGUEIREDO, 2014).

É importante dizer que o papel de coordenação da SEDS se equiparava à função de uma Secretaria Executiva, de forma que as ações da Política de Integração eram executadas em conjunto com os demais integrantes do sistema, competindo à SEDS a organização dessas ações. Por isso, no que tange à Política de Integração, o arranjo institucional foi concebido como um modelo de governança horizontal, cabendo à SEDS a coordenação da execução, de modo que a independência hierárquica entre os outros integrantes fosse mantida. (FIGUEIREDO, 2014).

Segundo Sapori e Andrade (2013), o exercício da governança apresenta-se como a estratégia de governo mais apropriada para se gerenciar as políticas de segurança pública, considerando que o SJC se constitui como uma rede de organizações cujos atores estabelecem relações diretas e indiretas entre si. Ainda, é importante conceituar o termo “governança” que

diz respeito ao gerenciamento de redes, ao gerenciamento dos nexos e relações estabelecidas entre organizações. E tais redes são em boa medida auto-organizativas, ou seja, muitas das organizações que a compõem controlam a si mesmas em boa medida, de modo que a capacidade de controle do governo sobre elas é limitada. O governo é apenas um dos atores que influenciam o curso dos eventos na rede, não tendo poder suficiente para impor seus desejos e vontades. (SAPORI; ANDRADE, 2013, p.1).

Por isso, na Política de Integração, dado o arranjo institucional, o estabelecimento do modelo de governança horizontal foi fundamentado na formação de consensos por meio de deliberações em instâncias colegiadas, tais como o Colegiado de Integração – instância estratégica de definição das diretrizes da Política de Integração –, que foi composto pelos seguintes membros: Secretário de Estado de Defesa Social, que o presidiu; Secretário Adjunto de Defesa Social; Subsecretário de Administração Penitenciária; Comandante-Geral da Polícia Militar; Chefe da Polícia Civil; Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar; e Defensor Público Geral. (SAPORI; ANDRADE, 2009).

Não obstante, o desempenho do papel de coordenação pela SEDS no modelo de governança colegiada e horizontal acabou se sustentando sobre duas premissas: empoderamento político e capacidade técnica. (FIGUEIREDO, 2014).

Na primeira, é preciso ponderar que a SEDS ocupou um espaço de mediadora entre os atores do Sistema de Defesa Social, sendo que estes possuíam uma trajetória histórica de livre acesso às instâncias máximas do governo estadual.

Já quanto à segunda premissa, para coordenar a Política de Integração, foi necessário o desenvolvimento de competências técnicas, o que demandou equipes com capacidades multidisciplinares e especializadas, que fossem comprometidas com a mediação entre os atores do Sistema de Defesa Social e com a racionalização dos projetos a serem desenvolvidos. (FIGUEIREDO, 2014).

Contudo, ao longo da trajetória de implementação das ações da Política de Integração, esses dois pressupostos não foram plenamente atendidos, visto que houve variações no grau de empoderamento político e da capacidade técnica da SEDS, ocasionando descontinuidades no desempenho da coordenação e que podem ser explicadas principalmente pelos seguintes fatores (FIGUEIREDO, 2014):

- a) diferenças das capacidades técnicas e operacionais entre seus atores, o que permitiu o exercício desigual das relações de poder e dos protagonismos institucionais, notadamente entre as forças policiais;
- b) escassez na disponibilização de instrumentos de incentivos que, ao longo de toda a trajetória de implementação da Política de Integração, pudessem induzir o consenso e a adesão a seus projetos e diretrizes e que poderiam ser utilizados como contraponto às assimetrias institucionais existentes;
- c) mudanças no contexto político-institucional, aspecto que refletiu na não consolidação da SEDS enquanto instância técnica e politicamente legítima de coordenação.

Apresentado o panorama geral do Sistema de Defesa Social e da Política de Integração, a próxima seção tratará com maior detalhamento o projeto Sistema Integrado de Defesa Social, que é o principal marco para a área informacional da segurança pública no Estado. Neste sentido, a seção buscará apresentar o arranjo institucional, operacional e tecnológico desenhado para o SIDS, e, em seguida, os principais entraves e gargalos diagnosticados no decorrer da implementação do projeto.

## 2.3 Sistema Integrado de Defesa Social

A Lei Delegada nº 56 de 2003, que dispôs sobre as atribuições da SEDS, elencou no seu art. 2º, inciso I, a seguinte competência: “elaborar, executar e coordenar, em conjunto com a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar, a Defensoria Pública e entidades da sociedade civil organizada, o Plano Estadual de Segurança Pública e o **sistema integrado de defesa social.**” (MINAS GERAIS, 2003b, Art. 2º, I, grifo nosso).

Posteriormente, o Decreto 43.778 de 2004 instituiu o SIDS cuja definição é tratada no Art. 1º:

§ 1º O SIDS é um sistema modular, integrado, que permite a gestão das informações de defesa social que relacionadas às ocorrências policiais e de bombeiros, à investigação policial, ao processo judicial e à execução penal, respeitadas as atribuições legais dos órgãos que o compõem.

§ 2º O SIDS é estruturado operacionalmente pelo Centro Integrado de Atendimento e Despacho – CIAD e Centro Integrado de Informações de Defesa Social – CINDS.

§ 3º O SIDS tem como fundamento a gestão integrada de informações produzidas pelas Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Sistema Penitenciário, Ministério Público, Tribunal de Justiça, e outros órgãos e entidades. (MINAS GERAIS, 2004, Art. 1º, § 1º).

A partir dessa definição formal do SIDS, pode-se dizer que o referido decreto prevê uma estrutura institucional, operacional e tecnológica que integre as informações do processo criminal, desde o registro da ocorrência até à execução penal.

Com fim de detalhar a estrutura prevista para o SIDS, as próximas subseções apresentarão: i) seu arranjo institucional, especificando a estrutura de governança colegiada proposta para o SIDS; ii) sua estrutura operacional, que corresponde ao CIAD e ao CINDS; e iii) sua arquitetura tecnológica, que abrange os sistemas de informação utilizados para a gestão de informações de defesa social.

### 2.3.1 Arranjo institucional

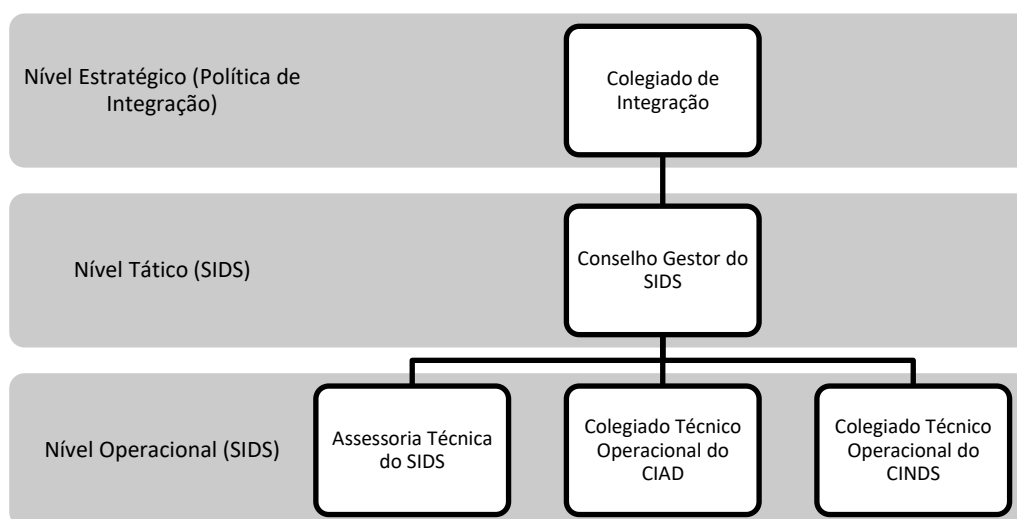
Para materializar o arranjo institucional previsto para o SIDS, o Decreto 43.778/2004 estabeleceu instâncias colegiadas de deliberações, compostas pelas

instituições PMMG, PCMG, CBMMG e SEDS, articuladas entre si a partir das seguintes estruturas: i) Conselho Gestor do SIDS; ii) Assessoria Técnica do SIDS (AT-SIDS); e iii) Colegiados Técnicos Operativos (CTO) do CIAD e do CINDS.

Cabe lembrar que acima dessas instâncias figurava-se o Colegiado de Integração, que é a instância de nível estratégico de deliberação da Política de Integração cujos membros são os dirigentes máximos do Sistema de Defesa Social, isto é, os chefes da PCMG, da PMMG e do CBMMG, bem como o Secretário de Estado. Nessa instância, as diretrizes e estratégias da política eram discutidas sob a coordenação do Secretário. (FIGUEIREDO, 2014).

A seguir, a Figura 4 ilustra o arranjo adotado segundo os níveis de planejamento para a execução da Política de Integração no âmbito do projeto SIDS.

Figura 4 – Estrutura de governança do SIDS



Fonte: Elaboração própria.

Neste arranjo, coube à SEDS a coordenação de todas as instâncias colegiadas, sendo instituída como Secretaria Executiva, conforme se depreende do arcabouço normativo que trata do Conselho Gestor do SIDS, da AT-SIDS e dos Colegiados Técnicos Operacionais.

No nível tático, o Conselho Gestor do SIDS atuava como uma instância intermediária, cujo papel era assessorar o Colegiado de Integração no que diz respeito ao SIDS, bem como deliberar diversos assuntos, como a política de acesso, de segurança, de tecnologia e de difusão dos sistemas integrados. (SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, 2008b; FIGUEIREDO, 2014).

No nível operacional, a AT-SIDS era responsável pelas atividades relacionadas ao desenvolvimento, adaptação, especificação e outras ações necessárias à implantação e modernização do sistema. O CTO-CIAD era a instância de gerenciamento e deliberação dos assuntos pertinentes ao trabalho integrado desenvolvido pelos Centros Operacionais (CICOP, COBOM e CEPOLC) que compõem o CIAD, correspondente à estrutura operacional do SIDS. Por fim, o CTO-CINDS ficou responsável pela gestão do CINDS. (MINAS GERAIS, 2004, Art. 2º, § 5º; CORPO DE BOMBEIROS MILITAR, 2011).

Apresentado o arranjo institucional, a seguir será tratado as duas estruturas operacionais do SIDS.

### **2.3.2 Estrutura operacional**

#### **2.3.2.1 CIAD**

Conforme disposto no Regimento Interno do CIAD, este Centro tem

a finalidade de gerenciar e coordenar, segundo as competências legais, as ações operacionais das Polícias Militar e Civil, e do Corpo de Bombeiros Militar, em especial aquelas de urgência e emergência, de forma integrada, ágil, padronizada [...] (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR, 2011, Art 1º, § 2º).

Em termos práticos, o CIAD centraliza o atendimento de chamadas telefônicas realizadas via tridígitos 190, 193 e 197, responde pelos despachos de recursos operacionais da PMMG, CBMMG e PCMG, e pelo processamento automatizado dos registros de ocorrências efetuados, por outros meios, pelos órgãos integrados. (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR, 2011).

Dessa forma, o CIAD agrupou os centros de atendimento operacionais de cada instituição: na Polícia Civil, a Divisão de Operações de Telecomunicações da Polícia Civil (CEPOLC); na Polícia Militar, o Centro Integrado de Comunicações Policiais (CICOP); e no Corpo de Bombeiros, a Central de Operações do Corpo de Bombeiros Militar (COBOM).

Conforme determinado no Decreto 43778/2004, o CIAD foi instalado nos 1º e 2º andares do prédio do Quartel do Comando Geral da Polícia Militar, cujo espaço

físico passou a ser vinculado à SEDS, onde foi instalada toda a estrutura de hardware e software do SIDS.<sup>8</sup>

Por fim, as atividades desenvolvidas no CIAD foram previstas para serem pautadas de forma a integrar as intervenções da PMMG, PCMG e do CBMMG, a partir da gestão compartilhada de informações, por meio de sistemas informatizados que deveriam registrar os dados obtidos nas chamadas telefônicas e na rede-rádio, possibilitando o conhecimento tempestivo dos fatos e das necessidades de providências, no sentido de despachar recursos (viaturas policiais, por exemplo), por parte de todas as instituições que compõem o CIAD. (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR, 2011).

### 2.3.2.2 CINDS

Regulamentado pela Resolução Conjunta nº 54 de 18 de junho de 2008, o CINDS tem como atividade principal a análise, qualitativa e quantitativa, das informações produzidas no âmbito do SIDS, a partir das bases de dados de todos os sistemas de segurança pública e defesa social pertencentes aos órgãos e entidades da administração pública. (SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, 2008a).

No rol de atribuições elencadas para o CINDS, compete ao órgão:

- I - elaborar estatística e análise qualitativa e quantitativa das informações armazenadas nas bases de dados do Sistema Integrado de Defesa Social e de outros sistemas de interesse da Segurança Pública, observada a competência e autonomia dos órgãos envolvidos;**
- II - definir e estimular a utilização apropriada de métodos estatísticos e indicadores para avaliação da Segurança Pública no Estado;
- III - gerenciar o Armazém de Informações do Sistema de Defesa Social;**
- IV - propor e realizar treinamento de usuários na área de estatística e análise criminal e de sinistros;
- V - estabelecer diretrizes e apoiar os CINDS Regionais;
- VI - assessorar e colaborar com os setores de estatística das instituições que compõem o Sistema Integrado de Defesa Social;
- VII - subsidiar os órgãos e unidades de planejamento do Governo do Estado, com vistas ao estabelecimento, manutenção, potencialização e priorização de políticas públicas, programas e projetos na área de Segurança Pública e Defesa Social;
- VIII - atender as demandas estatísticas dos órgãos de defesa social e dos gestores estratégicos do Sistema de Defesa Social;
- IX - realizar auditoria nos registros de informação e adotar medidas para garantia da qualidade dos dados; e**

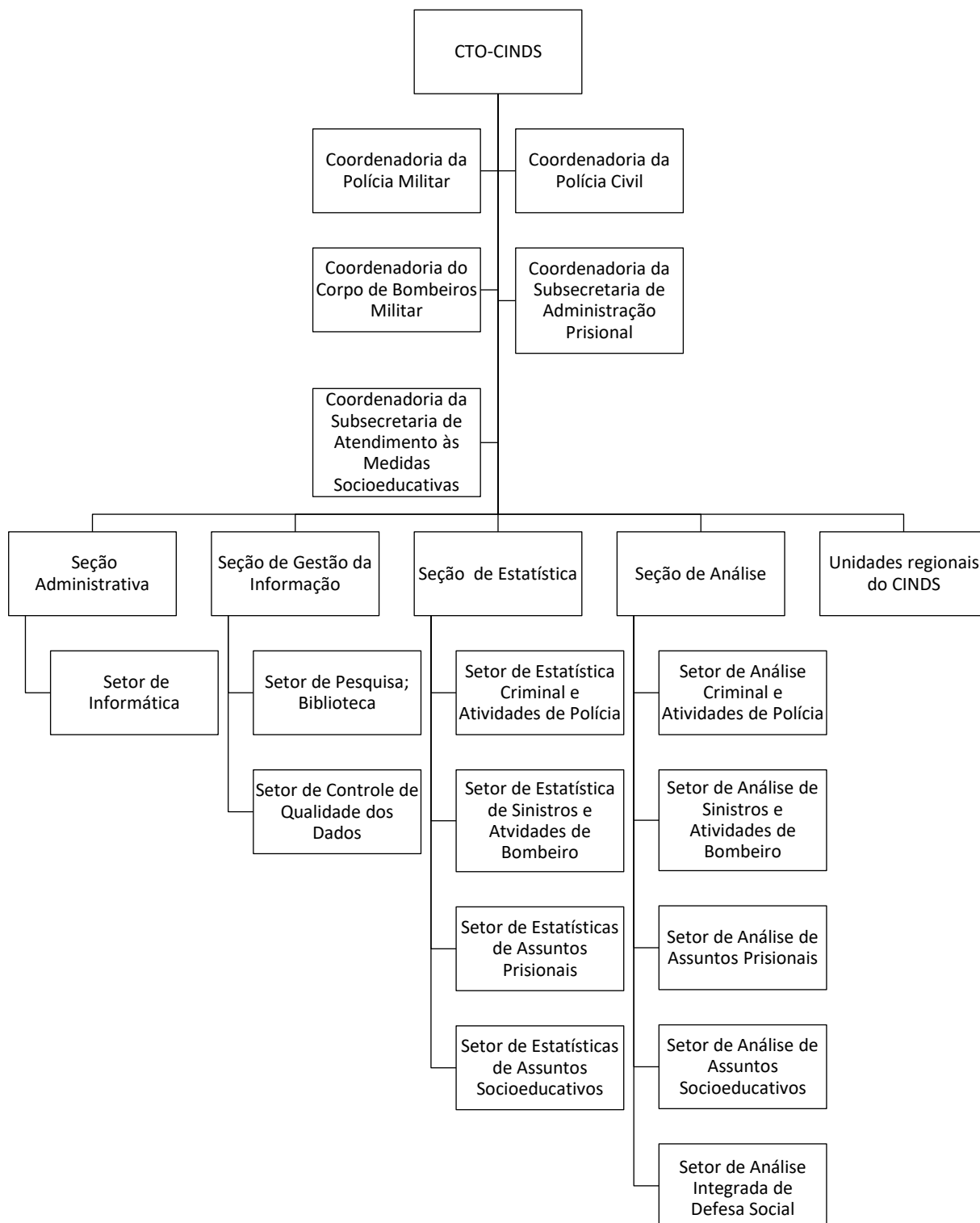
---

<sup>8</sup> Em abril de 2017, o CIAD foi transferido para a Cidade Administrativa, prédio Alterosas, localizado na Rodovia Papa João Paulo II, 1º andar, bairro Serra Verde, Belo Horizonte. Fonte: <<https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/conteudo.action?conteudo=133872&tipoConteudo=noticia>> Acesso em 17 de jul. de 2021.

**X - realizar a gestão de todo o fluxo de informações do Sistema Integrado de Defesa Social desde o registro de ocorrências policiais e de bombeiro até o processo e execução penal, identificando eventuais pontos de estrangulamento que comprometam a eficácia e a eficiência dos Órgãos de Defesa Social.** (SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, 2008a, Art. 2º, grifo nosso).

Para atender às suas atividades, foi prevista a seguinte estrutura organizacional, indicada na Figura 5 a seguir.

Figura 5 – Estrutura organizacional do CINDS



Fonte: Elaboração própria.

Em suma, a partir das atribuições e da estrutura organizacional planejada para o CINDS, as atividades deste Centro foram concebidas no sentido de gerenciar e disponibilizar as informações de segurança pública, buscando padronizar e formatar

os dados coletados, garantindo a integridade e a qualidade das estatísticas produzidas. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

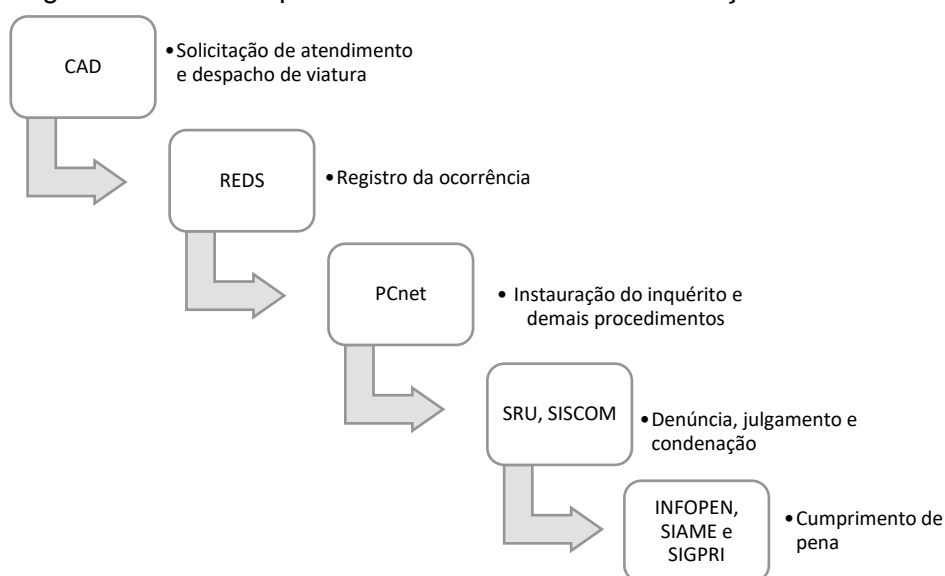
Outrossim, o propósito planejado para o CINDS também contemplava o atendimento de demandas específicas por informações das instituições do Sistema de Defesa Social, visando subsidiar as atividades das corporações e a produção de estatísticas da evolução da criminalidade no Estado a serem publicizadas. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009; FIGUEIREDO, 2014).

### 2.3.3 Arquitetura tecnológica

Com o objetivo de promover a gestão da informação de modo integrado, bem como padronizar os registros relacionados aos eventos de defesa social, a estrutura tecnológica informacional do SIDS foi concebida em módulos, que são utilizados pelas instituições vinculadas ao Poder Executivo do estado de Minas Gerais nas suas atividades operacionais.

Para ilustrar esse arranjo, considerando as funções desempenhadas pelas instituições do Sistema de Justiça Criminal em relação ao processamento das informações que envolvem um evento de segurança pública, a Figura 6 busca apresentar os sistemas de informação utilizados em cada etapa do fluxo do processo criminal.

Figura 6 – Fluxo do processo nos sistemas de informação



Fonte: Elaboração própria.

Neste arranjo tecnológico, o SIDS buscava estabelecer a integração entre os módulos, promovendo o compartilhamento das tecnologias e a criação de uma base de dados única para os registros de defesa social produzidos pelos sistemas já em uso ou que viriam a ser implantados no Estado. Em relação ao armazenamento e ao compartilhamento da base de dados produzidas no âmbito do SIDS, o Decreto nº 43.778/2004 dispõe que:

Art. 6º As informações armazenadas na base de dados do SIDS serão disponibilizadas, sem restrição, aos órgãos integrantes, devendo o Conselho Gestor estabelecer a política de segurança para a concessão de acesso aos usuários.

§ 1º Os níveis de acesso de cada usuário serão estabelecidos mediante avaliação do órgão interessado, observado o sigilo legal.

§ 2º A política de informações do SIDS é pautada pela estrita observância aos direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição Federal. (MINAS GERAIS, 2004).

De modo a detalhar o arranjo tecnológico, a seguir serão apresentados os módulos CAD, REDS e PCnet. Por fim, serão apresentados de forma sucinta os módulos utilizados no Sistema Prisional e Socioeducativo, bem como outros sistemas de informações existentes<sup>9</sup>.

### **2.3.3.1 CAD**

Dentro do SIDS, o CAD (Controle de Atendimento e Despacho) é o módulo responsável por registrar e monitorar a comunicação dos eventos de defesa social às instituições, bem como coordenar os recursos operacionais empenhados no atendimento às ocorrências. Por ser uma solução tecnológica adquirida de fornecedor internacional, demandou um grande esforço para ser adaptado e customizado às necessidades do SIDS, sendo implantado com o início das atividades do CIAD. (FIGUEIREDO, 2014).

Nesse módulo, os centros de atendimento operacionais de cada corporação (CEPOLC, CICOP e COBOM), que estão centralizados no CIAD,

---

<sup>9</sup> Embora o arcabouço normativo que instituiu e regulou o SIDS trate os sistemas de informação utilizados nos órgãos de segurança pública de Minas Gerais como pertencentes à estrutura do SIDS, para os módulos apresentados neste trabalho, a gestão integrada desses sistemas só ocorre para o CAD e o REDS. O PCnet e o SIP estão sob gestão da Polícia Civil, enquanto o SIAME e SIGPRI sob gestão da pasta da Segurança Pública.

registram e gerenciam as chamadas radiofônicas de solicitação de atendimento de emergência, aplicando o despacho necessário para o evento, como o envio de uma viatura policial até o endereço do fato relatado, por exemplo. O atendimento das chamadas é direcionado em função do número de emergência discado pelo cidadão, sendo que os atendentes são divididos por corporação. Dessa maneira, os atendentes da PMMG são responsáveis pelas chamadas discadas no 190, os da PCMG no 197 e os do CBMMG no 193. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

No CAD, cada instituição possui um módulo individualizado correspondente a sua área de atuação. Os dados inseridos nesses módulos são transmitidos e armazenados em uma única plataforma, possibilitando o compartilhamento das informações inseridas entre as organizações. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Por fim, na arquitetura proposta, o CAD é integrado ao REDS, sistema responsável por registrar o evento de defesa social, seguindo o fluxo do processo já apresentado na Figura 6. Dessa forma, algumas informações inseridas no CAD são migradas automaticamente para o REDS, facilitando o trabalho do policial no preenchimento do registro da ocorrência. (FIGUEIREDO, 2014).

### **2.3.3.2 REDS**

O REDS é a porta de entrada dos eventos de defesa social no SIDS. Trata-se basicamente de um formulário eletrônico que, após preenchido, gera aquele que é o primeiro registro administrativo dos eventos de defesa social, popularmente conhecido como “Boletim de Ocorrência” (B.O.). Todas as instituições da segurança pública (PMMG, PCMG, CBMMG) utilizam o formulário eletrônico padronizado do REDS para registrar a comunicação dos fatos, sejam eles de natureza criminal, ou de salvamento e busca. De modo a atender às particularidades de cada instituição, bem como aquelas associadas à grande variedade de eventos de defesa social, o formulário eletrônico oferece diversas possibilidades de preenchimento a partir de diferentes módulos (ou tipos) de registro.

A partir da implantação do REDS, os registros de eventos passaram a ter sua integralidade assegurada, uma vez que os documentos não podem ser alterados arbitrariamente após sua inserção no sistema. Neste sentido, o REDS se consolidou como a principal fonte de informação para as estatísticas criminais no Estado, considerando que os dados inseridos nos boletins de ocorrência são automaticamente

transmitidos para o Armazém de Informações<sup>10</sup>, solução tecnológica a partir da qual é possível produzir relatórios estatísticos. Por isso, as estatísticas criminais publicizadas pelo estado de Minas Gerais são elaboradas a partir dos dados registrados no REDS. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Pode-se dizer também que o REDS se firmou como o mais importante módulo de integração entre os sistemas do SIDS, visto que os fatos nele cadastrados são identificados por números que, posteriormente, serão referenciados nos inquéritos policiais instaurados e conduzidos pela Polícia Civil. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Seguindo o fluxo de integração das informações concebido pelo SIDS, após a confecção do REDS, especificamente para os eventos de natureza criminal, o registro é transmitido via *web* para o módulo PCnet, a ser tratado a seguir.

### 2.3.3.3 PCnet

O módulo PCnet (Sistema Integrado de Dados, Informações, Inteligência e Procedimentos da Polícia Civil) foi desenvolvido em 2007 pela PCMG, com o objetivo de transpor, para o ambiente digital, todos os procedimentos e peças técnicas que caracterizam as ações típicas da Polícia Civil: os atos de investigação, os termos circunstanciados de ocorrência<sup>11</sup>, os inquéritos policiais, sindicâncias e processos administrativos, dentre outros procedimentos legalmente instituídos. (POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS, 2006; SAPORI; ANDRADE, 2013).

Diferentemente do CAD e do REDS, a arquitetura projetada para o PCnet foi construída sob uma lógica cartorial, priorizando a digitalização dos procedimentos administrativos gerados pela PCMG, em detrimento da produção e organização de informações a respeito dos fatos criminais. Somado a isso, o PCnet não conta com uma estrutura de armazenamento dos dados, tal como o Armazém de Informação,

---

<sup>10</sup> O Armazém de Informações é considerado uma estrutura de Business Intelligence, isto é, “um conjunto de dados integrados, alimentado pelos vários sistemas transacionais existentes e muitas vezes dispersos na organização.” (PRODEMGE, 2019). Nesta definição, os sistemas do SIDS, como o CAD e o REDS, são chamados de sistemas transacionais.

<sup>11</sup> Conforme estabelecido pela Lei 9099/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) é um procedimento administrativo aplicado para infrações penais de menor potencial ofensivo, isto é, crimes e contravenções penais as quais estão sujeitas a pena máxima de até dois anos. Este termo substitui o auto de prisão em flagrante e o inquérito policial. Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm)>. Acesso em 17 de jul. de 2021.

aspecto que praticamente impossibilita a produção e a análise de dados sobre o que é produzido pela própria corporação. (STARLING, 2018).

Quanto à integração das informações no fluxo processual, o PCnet foi interligado ao REDS, de forma que as informações das ocorrências registradas no REDS são transmitidas ao PCnet via *web*. Dessa forma, os policiais civis têm acesso quase imediato às ocorrências preenchidas no REDS, tão logo elas sejam encaminhadas à PCMG. Por fim, o PCnet é de uso exclusivo da PCMG, não sendo franqueado o acesso deste módulo a outras instituições. (SAPORI; ANDRADE, 2013).

Na sequência, serão apresentados sucintamente outros módulos informacionais utilizados pelos órgãos de segurança pública.

#### 2.3.3.4 Outros módulos

Além do CAD, REDS e PCnet, outros módulos compõem a estrutura informacional da segurança pública em Minas Gerais: (SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL, 2010 *apud* Figueiredo, 2014)<sup>12</sup>:

- a) **Informações de Segurança Pública (ISP)**: cujo propósito é sistematizar e disponibilizar, em plataforma *web*, informações sobre indivíduos, veículos e condutores extraídas do sistema SIP da PCMG. O acesso ao ISP é concedido a todas as instituições do Sistema de Defesa Social;
- b) **Sistema de Informações do Serviço de Segurança e Combate a Incêndio e Pânico (INFOSCIP)**: desenvolvido pelo CBMMG para gestão dos projetos obrigatórios de segurança e combate a incêndio e pânico e que são submetidos para aprovação da instituição;
- c) **Procedimento Administrativo Disciplinar Integrado (PADI)**: destinado à gestão do fluxo e dos instrumentos dos processos administrativos em andamento nas Corregedorias do Sistema de Defesa Social;

---

<sup>12</sup> SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. Workshop de Planejamento do Projeto Estruturador Gestão Integrada de Ações e Informações de Defesa Social. Documento interno de trabalho. [Belo Horizonte, 2010].

- d) **Sistema de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SIAME):** visa a gestão da política de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei no que diz respeito às informações pessoais e de atendimento aos jovens acolhidos, bem como informações administrativas diversas das unidades;
- e) **Sistema de Informações Penitenciárias (INFOPEN):** é um módulo anterior ao SIDS, e que recebeu melhorias e acréscimos de funcionalidades ao sistema de gestão do atendimento prisional já existente;
- f) **Sistema Integrado de Gestão Prisional (SIGPRI):** utilizado para registrar os dados dos presos, das movimentações, dos atendimentos, de visitantes, dos estabelecimentos prisionais, de escoltas entre outros. (SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL, 2017);
- g) **Sistema de Informações Policiais (SIP):** pertencente à PCMG, consiste em uma estrutura de banco de dados único, caracterizada por conter informações sobre cada indivíduo civilmente, policialmente ou criminalmente identificado em Minas Gerais. (SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 1994).

Como apresentado, a estrutura concebida para o SIDS foi planejada visando a integração, a padronização e o compartilhamento das informações, por meio da modernização dos sistemas de informação, com a finalidade de se viabilizar a produção e a análise de estatísticas dos eventos de defesa social.

Embora a arquitetura proposta tenha trazido diversos avanços com relação ao arranjo anterior, seu processo de implementação se deu de forma muito problemática. Conforme podemos depreender da extensa literatura existente, a trajetória de implementação do SIDS foi marcada por problemas de duas naturezas: i) entraves relacionados à institucionalidade e governança do projeto e ii) problemas e gargalos de ordem tecnológica.

A seguir, as principais questões que perpassaram a trajetória de implementação do SIDS serão apresentadas, de forma a destacar as disfuncionalidades no arranjo proposto bem como o afastamento dos objetivos planejados para a gestão da informação da segurança pública no caso mineiro.

## 2.3.4 Trajetória de implementação: entraves e gargalos

### 2.3.4.1 Institucionalidade e governança

Em primeiro lugar, é necessário pontuar que historicamente a bipartição do ciclo de polícia entre Polícia Militar e Civil, surgida no final da década de 1960 e reafirmada na Constituição Federal de 1988, construiu um ambiente de disputa por espaço, poder e influência. De modo que o cumprimento das atribuições pelas duas corporações acarreta inevitavelmente em uma “intromissão” de uma polícia no escopo da outra. (XAVIER, 2009). Assim,

a PM também investiga e a PC também realiza policiamento ostensivo, sendo que este fato pode ser analisado sob dois pontos de vista. Por um lado, tal “ingerência” pode ser interpretada como decorrente de necessidades operacionais, táticas ou estratégicas de serviços contíguos, mas, por outro lado, conforme Saponi, o conflito de competências pode ser concebido sob um viés de disputa por espaço, poder, influência ou recursos. (XAVIER, 2009, p. 64).

Deste modo, pode-se dizer que o arranjo bipartite do modelo brasileiro é central para explicar o primeiro entrave observado na implementação do SIDS: **as resistências institucionais existentes entre as organizações que compõem o campo da segurança pública**, notadamente as disputas entre PMMG e PCMG. Neste quadro, cabe observar que as diferenças de trajetória histórica, de modelo organizacional e de capacidade estrutural entre as duas corporações prejudicaram as possibilidades de cooperação e articulação entre elas em praticamente todas as áreas da política de segurança pública implementada em Minas Gerais ao longo dos últimos anos. (STARLING, 2018).

Especificamente no campo informacional, isso se refletiu em grandes dificuldades para a criação e a implementação do SIDS. A assimetria prévia de informações entre as polícias foi instrumentalizada como mecanismo de exercício de poder entre elas. Dessa maneira, a corporação que até então detinha o monopólio sobre determinadas informações criminais via com receio e ameaça de perda de poder o compartilhamento e a integração desses dados com outra organização do sistema. (XAVIER, 2009).

Mesmo as distintas lógicas de trabalho dificultaram o processo de desenvolvimento do módulo REDS, demandando o estabelecimento de consensos entre as polícias em relação aos registros dos fatos. Enquanto para a PCMG, a

classificação dos eventos deveria ser baseada na legislação penal; para a PMMG, os eventos deveriam ser classificados seguindo lógicas mais simples de diferenciação entre eventos. (STARLING, 2018).

Com o desenvolvimento do REDS, todas as instituições de segurança pública do Estado passaram a registrar o evento de defesa social na mesma plataforma, com formulários padronizados e com a possibilidade de consulta das informações registradas. Esta lógica, no entanto, não se replicou no PCnet, plataforma destinada exclusivamente ao preenchimento e uso da Polícia Civil, com acesso vedado às demais corporações. A partir disso, na perspectiva da PMMG, houve uma “quebra” no ciclo de compartilhamento das informações entre o REDS e o PCnet, visto que o REDS foi integrado às rotinas operacionais de todas as instituições, enquanto o acesso ao sistema PCnet manteve-se restrito à Polícia Civil. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Para a Polícia Militar, o acesso ao PCnet contribuiria para o trabalho da instituição, uma vez que as informações sobre autores de crimes, de motivação para o cometimento dos delitos e o *modus operandi* dos criminosos são insumos para o trabalho de prevenção. Já para a Polícia Civil, a instituição militar não possuiria competência legal para acessar as informações do inquérito policial. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Tendo em vista o contexto de disputas institucionais que caracteriza o campo da segurança pública, a decisão de não compartilhamento do PCnet, adotada pela Polícia Civil mesmo antes de seu processo de implementação, revela que esta base de dados constitui um recurso estratégico da organização, utilizado como objeto de negociação e barganha junto às instâncias de deliberação colegiada no SIDS. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Outro exemplo de como este campo de disputas corporativas projetou efeitos sobre o processo de implementação da estrutura de informações da segurança pública em Minas Gerais pôde ser visto na própria implantação do CIAD: o fato de a estrutura física (incluindo a estrutura de hardware e software do CAD e do REDS) do Centro ter sido instalada nas dependências da PMMG foi objeto de conflitos entre as polícias. Na perspectiva da Polícia Civil, os armazéns de dados deveriam estar localizados em um ambiente físico vinculado à SEDS, garantindo a inexistência de

privilégios quanto ao acesso ao banco de dados<sup>13</sup>. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009; MINAS GERAIS, 2004).

Além disso, o próprio objetivo planejado para o CIAD, que estabelecia um local de atuação integrada entre os órgãos de segurança pública estaduais, foi comprometido pela compartimentação das atividades desempenhadas por cada corporação (embora as equipes de trabalho ocupassem o mesmo espaço físico). Neste Centro, a divisão de trabalho no atendimento das chamadas entre as organizações perdurou, ou seja, cada corporação possui uma equipe treinada designada para atender somente as chamadas do número de emergência da respectiva corporação. Logo, não houve efetivamente integração do trabalho policial, embora o CAD seja um sistema integrado. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Como forma de contornar as resistências institucionais, o estabelecimento de instâncias colegiadas e a atuação da SEDS como parte coordenadora contribuíram para que as instituições pudessem avançar no consenso de que a Política de Integração seria benéfica para todas elas, embora o modelo de governança colegiada apresentasse problemas na sua execução. (XAVIER, 2009; STARLING, 2018).

Conforme explicado por Figueiredo (2014), a operacionalização desse modelo partiu do pressuposto que os atores detinham de forma linear as mesmas posições de poder e de capacidade, cenário que não condizia com a realidade das forças de segurança de Minas Gerais. Neste sentido, um segundo problema na implementação do SIDS foi o **desequilíbrio político-institucional** no modelo de governança horizontal proposto.

A despeito de prever um arranjo marcado pela equidade política e horizontalidade decisória, o modelo de gestão colegiada abriu espaço para o exercício desigual das relações de poder e para o protagonismo das polícias (sobretudo a Militar) frente às demais organizações do Sistema de Defesa Social, como o CBMMG, Sistema Prisional, Sistema Socioeducativo e Prevenção Criminal. (FIGUEIREDO, 2014).

Como exemplo do protagonismo policial, pode-se apontar que a integração dos sistemas de informação se limitou ao CAD, REDS e PCnet, não contemplando os módulos utilizados pelo Sistema Prisional e Socioeducativo (INFOPEN e SIAME), pelo CBMMG (INFOSCIP) ou até com sistemas utilizados pelo Poder Judiciário (SISCOM)

---

<sup>13</sup> Em pesquisa realizada em 2018 por Starling (2018), essa questão foi apontada como problema superado.

e pelo Ministério Público (SRU), embora o desenho original do SIDS tenha previsto plena integração entre eles. (FIGUEIREDO, 2014).

De modo a entender as origens do desequilíbrio político-institucional, é imperioso reiterar que a SEDS foi designada como instituição coordenadora de um arranjo formado por corporações que possuem culturas e dinâmicas de atuação sedimentadas em séculos de existência, e que, geralmente, tinham livre acesso às instâncias máximas do governo estadual. Nesse quadro, a SEDS foi imbuída de função coordenadora da política, exercendo papel mediador entre os atores. Tal arranjo não previu, no entanto, mecanismos de empoderamento político suficientes e necessários para que a Secretaria pudesse exercer essa função. (FIGUEIREDO, 2014).

A importância do empoderamento político da SEDS para o pleno funcionamento do modelo de gestão colegiada da segurança pública em Minas Gerais pode ser verificado quando se analisa o protagonismo que a pasta adquiriu junto ao Executivo Estadual ainda nos primeiros anos da Política de Integração: em 2005, o governo estadual substituiu o então Secretário de Estado de Defesa Social pelo titular da pasta da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que passou a acumular os dois cargos. Posteriormente, este mesmo Secretário ocupou o cargo de Vice-Governador (2007-2010), para, em seguida, eleger-se Governador em 2010. Esses movimentos políticos deram protagonismo à pasta da Segurança Pública, contribuindo para o início da implementação da Política de Integração. (FIGUEIREDO, 2014).

Deste fato, depreende-se que o papel político desempenhado pelo titular da pasta da Segurança Pública foi crítico para a implementação e o andamento inicial da Política de Integração. Considerando que este órgão é o coordenador da estrutura de governança horizontal, o grau de legitimidade política de seu representante perante as forças de segurança do Estado afeta substancialmente a consolidação das instâncias colegiadas como local institucional de deliberação, contrapondo-se, em alguma medida, ao desequilíbrio político-institucional histórico existente.

Com as mudanças do titular da pasta a partir de 2011, pode-se dizer que a capacidade da SEDS como ator coordenador foi fragilizada pela **ausência de mecanismos de enforcement político** que pudessem conduzir as ações das instituições na direção dos objetivos planejados para o SIDS. Portanto, um terceiro gargalo na implementação do SIDS foi o fato de que o desenho da Política de

Integração não colocava à disposição da SEDS instrumentos de *enforcement* político para exercer a coordenação no arranjo de governança colegiada. (FIGUEIREDO, 2014). Em complemento, um quarto gargalo foi a **restrição orçamentária** vivenciada pelo estado de Minas Gerais após 2010 e que impactou a capacidade da Secretaria em conseguir a adesão das instituições aos projetos de Integração.

Entre 2003 e 2010, o eixo informacional da Política de Integração vivenciou um significativo avanço, em função do aporte financeiro da União para o projeto, somado ao investimento do próprio tesouro mineiro. No caso dos recursos federais, por meio da celebração de convênios, o recebimento destes investimentos foi atrelado à execução das ações vinculadas ao plano de integração das bases de dados e sistemas de informação da segurança pública mineira. (STARLING, 2018).

Contudo, a partir de 2011, grande parte dos recursos destinados à segurança pública passaram a ser vinculados a iniciativas relacionadas à realização da Copa das Confederações (2013) e da Copa do Mundo (2014). Com isso, o foco de investimentos na área deixou de ser a integração dos sistemas e bases de dados. Após 2014, aparentemente, a integração informacional foi retirada da agenda de prioridade do governo estadual e os instrumentos de governança se enfraqueceram ainda mais. (STARLING, 2018).

Debilitando também a capacidade de coordenação da SEDS, aponta-se um quinto gargalo do processo de integração das bases de dados e sistemas de informação: a **precariedade técnica da Secretaria de Estado de Defesa Social** (STARLING, 2018). Segundo Figueiredo (2014), além da baixa legitimação política da SEDS frente às outras instituições, o enfraquecimento da Secretaria como instância de coordenação decorreu da fraca institucionalização de sua capacidade técnica, observada na precariedade de sua estrutura destinada à gestão das informações, especialmente na composição de seu quadro de pessoal, formado, em sua maioria, por servidores de recrutamento amplo, sem vínculo funcional estável com a Administração Pública. Outrossim, aponta-se para outras inadequações como a baixa remuneração oferecida aos profissionais frente às responsabilidades dos cargos e a ausência de um modelo de formação e capacitação abrangentes.

A falta de investimento em capacitação técnica das equipes da SEDS projetou seus efeitos mais visíveis no processo de implementação do CINDS. Concebido para se tornar o centro produtor de conhecimento e inteligência para as instituições da segurança pública mineira, tal como propõe o desenho da estrutura

organizacional apresentado na Figura 5, o órgão sempre recebeu baixo aporte de equipes dedicadas que, ao longo dos últimos anos, operaram sem um plano sistemático de capacitações continuadas. Até mesmo em função deste **baixo investimento no CINDS**, o portfólio de produtos estabelecido pelo Centro nunca respondeu plenamente às demandas dos diversos usuários de suas informações, o que exigiu das equipes um esforço além da capacidade operacional de atendimento. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014)<sup>14</sup>.

Neste cenário, grande parte do trabalho realizado pelo CINDS se limitou à produção e à análise de informações para consumo interno de cada instituição, uma vez que a confecção de relatórios de interesse do Sistema de Defesa Social consumiria parte expressiva dos recursos e capacidades do órgão já reduzidos. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014).

Ainda no que diz respeito ao CINDS, cabe apontar a discrepância entre os efetivos da Polícia Militar e da Polícia Civil: como a PCMG não possuía servidores suficientes para compor o Centro Integrado, a corporação acabou se distanciando dos trabalhos estatísticos produzidos pelo órgão. Com o maior efetivo de militares no Centro, as demandas da PMMG passaram a ser priorizadas em detrimento às da PCMG, enfraquecendo o propósito da integração do trabalho entre as polícias. (SAPORI; FERNANDES; ZILLI, 2009).

Outro elemento que impactou negativamente a qualidade dos dados e, conseqüentemente, as estatísticas produzidas pelo CINDS foi a **insuficiência na capacitação dos usuários dos sistemas**, mais especificamente do REDS. A escassez de rotinas de treinamento para a utilização deste módulo do sistema ocasionou erros de preenchimento dos formulários e, como efeito, a baixa confiabilidade das estatísticas elaboradas a partir deles. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014; STARLING, 2018).

Por fim, também é possível apontar que as **mudanças da estrutura organizacional da Secretaria** ao longo das reformas administrativas também foram problemáticas para a implementação do SIDS, uma vez que ocasionaram a

---

<sup>14</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Plano Estadual de Defesa Social - Diagnóstico. Documento técnico interno. [Belo Horizonte, 2013].

desarticulação entre as áreas de informação, operação e tecnologia<sup>15</sup>. (STARLING, 2018).

#### 2.3.4.2 Tecnologia

Naquilo que diz respeito às questões de ordem tecnológica, é importante pontuar desde já um primeiro (e talvez principal) gargalo identificado pela literatura na trajetória do eixo informacional da política de segurança pública em Minas Gerais: os **problemas de concepção dos módulos do SIDS**. Segundo pesquisa feita por Starling (2018), os sistemas que integram o módulo foram concebidos a partir de premissas equivocadas, aspecto que ocasionou uma série de outros entraves que, posteriormente, viriam a prejudicar, principalmente, a qualidade dos dados coletados.

Observa-se, por exemplo, que o desenvolvimento de diferentes arquiteturas para os sistemas CAD, REDS e PCnet resultou em sistemas estruturalmente separados – embora integrados em algum nível, uma vez que determinadas informações são transmitidas do CAD para o REDS e do REDS para o PCnet.

Nesta questão, destaca-se a diferença entre as arquiteturas desenhadas para o CAD e o REDS, em comparação à do PCnet. Enquanto os primeiros módulos do SIDS foram projetados para serem capazes de prover informações estatísticas dos eventos de defesa social, o módulo **PCnet foi desenvolvido sob lógica cartorial**, privilegiando a simples digitalização dos procedimentos administrativos gerados pela PCMG, em detrimento da produção e organização de informações a respeito dos fatos criminais.

Nesse sentido, pode-se dizer que o maior gargalo de concepção do PCnet foi ter se limitado à informatização do processo de trabalho da Polícia Civil, ou seja, à gestão documental, não abarcando a produção de relatórios gerenciais ou até a produção de estatísticas. Caso a Polícia Civil precise de algum relatório ou estatística,

---

<sup>15</sup> Nesta questão, o lugar institucional da coordenação da AT-SIDS na estrutura organizacional da Secretaria transitou entre as áreas de tecnologia, de informação e até de planejamento ao longo das reformas administrativas. Atualmente, a AT-SIDS se encontra na área da informação, estando sob coordenação da Superintendência do Observatório de Segurança Pública, responsável também por coordenar o CTO-CINDS.

é necessário fazer a demanda à PRODEMGE, o que incide custos nessa transação. (STARLING, 2018).

Ainda tratando de problemas de concepção, pode-se apontar também, especificamente no CAD e no REDS, o **excesso de campos** a serem preenchidos pelos usuários dos sistemas. Considerando o planejamento inicial do SIDS de conceber módulos integrados, a coleta de informações exigida pelo CAD foi incrementada sob a justificativa de que os dados inseridos neste módulo seriam automaticamente transmitidos para o REDS, o que facilitaria o preenchimento do registro das ocorrências. Esse processo melhoraria o atendimento ao cidadão, com o aumento das informações relatadas na chamada telefônica.

Tal desenho, no entanto, tornou o fluxo de atendimento da ocorrência mais lento, ao complexificar o processo entre o recebimento da chamada e o efetivo despacho do atendimento, impactando no tempo de resposta das instituições. Apesar dessa intenção, a integração entre CAD e REDS não se demonstrou sólida o suficiente para impedir a duplicidade de informações. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014).

No caso do REDS, o grande volume de campos a serem preenchidos nas diversas telas que compõem o sistema reduziu a usabilidade do módulo, tornando a interface menos amigável para o usuário e até causando situações em que o sistema induzia o preenchedor ao erro. Importante pontuar que o aumento do tamanho dos registros do REDS esteve relacionado à baixa diferenciação nos tipos de formulários demandados por cada organização da segurança pública. Embora tenham sido criados formulários específicos, como os destinados às atividades do CBMMG, a padronização não possibilitou que estes fossem adequados conforme o tipo de crime ou situação relatada. (FIGUEIREDO, 2014).

Com o grande volume de informações a serem inseridas, a agilidade no preenchimento do formulário foi reduzida, sobrecarregando também o processamento do próprio sistema. Este problema foi intensificado principalmente após 2011, com a disseminação do REDS para todo o Estado. (FIGUEIREDO, 2014; STARLING, 2018).

Nesta questão, pode-se apontar um segundo gargalo: **limitação da infraestrutura tecnológica do Armazém de Informações**. Como já apresentado, as estatísticas derivadas das bases de dados que compõem os sistemas de informação da segurança pública são produzidas por meio do Armazém de Informações. Contudo, a estrutura tecnológica dessa ferramenta não suportou, e ainda não suporta, a

demanda de processamento de dados necessária para o desenvolvimento dos trabalhos do CINDS. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014).

Em diversas ocasiões ao longo dos últimos anos, essa limitação causou a interrupção do funcionamento do Armazém, sujeito à seleção dos filtros na pesquisa realizada. Para solucionar esse problema, restringiu-se o número de pessoas com perfil de desenvolvedor, isto é, usuários do Armazém com a permissão de criar combinações de pesquisas. (STARLING, 2018).

Além do problema de processamento do Armazém, atualmente a ferramenta não espelha em sua plataforma as modificações realizadas no módulo REDS. Isto é, no caso da criação ou modificação de campos parametrizados no REDS, o Armazém não é capaz de importar esses dados para a produção de estatísticas. Como exemplo, não é possível produzir estatísticas relativas aos campos de “identidade de gênero” e “nome social” no Armazém, campos estes já presentes no REDS. (STARLING, 2018).

Também relacionado à estrutura de armazenamento de dados, outro gargalo é a **inexistência de armazém de informações para outros sistemas**. Atualmente o Armazém de Informações só abrange o REDS. Dessa forma, caso seja necessário o acesso a dados de outras bases para a produção de estatísticas, o órgão deve fazer a demanda à PRODEMGE, para a extração das informações diretamente nos sistemas transacionais. (STARLING, 2018).

Impactando também a qualidade dos dados, aponta-se a **obsolescência do módulo GEOSITE** que, em interface com o REDS, permite o georreferenciamento das ocorrências. Embora este módulo tenha sido considerado inovador à época de sua implementação, atualmente é considerado obsoleto e passível de erros na coleta de dados devido à limitada capacidade operacional dos sistemas e de infraestrutura de dados do Estado. (STARLING, 2018).

Por fim, analisando a arquitetura dos módulos do SIDS implantados, é preciso ressaltar a permanência da **incompleta conectividade entre as informações** produzidas pelos órgãos de segurança pública no fluxo processual do SJC em Minas Gerais. Por consequência, persiste a impossibilidade de se rastrear o percurso de um evento criminal ao longo das organizações policiais, judiciárias e prisionais.

Para compreender essa questão, é preciso pontuar quais são os elos que conectam as informações entre os módulos do SIDS e identificar as lacunas existentes. Considerando os módulos CAD, REDS e PCnet, a principal informação que conecta o evento criminal é o número de identificação do REDS, que está presente no registro do CAD e é referenciado no inquérito policial aberto no PCnet. Embora o número do REDS seja registrado no inquérito, a produção de estatísticas que busquem “cruzar” as informações do REDS com o PCnet é dificultada pela ausência de uma estrutura de armazenamento de dados do PCnet e pela própria arquitetura cartorial do sistema, que disponibiliza poucos dados que podem ser estruturados em uma base de dados.

Seguindo o fluxo de integração de sistemas inicialmente planejado para o SIDS, observa-se que, a partir do PCnet, há uma ruptura na cadeia de transmissão informações, uma vez que o sistema da Polícia Civil não se conecta aos sistemas do Ministério Público, do Poder Judiciário, do Sistema Prisional e do Sistema Socioeducativo. Apesar das informações dos módulos SIGPRI, INFOPEN e SIAME estarem sob gerência da Secretaria, a implementação do SIDS não integrou as informações destes módulos ao Armazém de Informações.

Diante dos problemas que marcaram a trajetória de implementação do SIDS, o Quadro 2 busca elencar os principais pontos-chave levantados na literatura consultada, observando os aspectos relacionados à “Institucionalidade e Governança” e à “Tecnologia” tratados nesta subseção.

Quadro 2 – Entraves e gargalos na trajetória do SIDS

| Institucionalidade e Governança                            | Tecnologia   |
|--|--|
| Resistências institucionais                                | Problemas de concepção dos módulos do SIDS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• PCnet desenvolvido sob lógica cartorial;</li> <li>• Excesso de campos.</li> </ul> |
| Desequilíbrio político-institucional                       | Limitação da infraestrutura tecnológica do Armazém de Informações  |
| Ausência de mecanismos de <i>enforcement</i> político      | Inexistência de armazém de informações para outros sistemas do SIDS  |
| Restrição Orçamentária                                     | Obsolescência do módulo GEOSITE  |
| Precariedade técnica da Secretaria                         | Incompleta conectividade entre as informações  |
| Baixo investimento no CINDS                                |  |
| Insuficiência na capacitação dos usuários dos módulos SIDS |  |
| Mudanças da estrutura organizacional da Secretaria         |  |

Fonte: Elaboração própria.

De forma relevante, a sistematização desses problemas presentes na história do SIDS é fundamental para a compreensão do contexto institucional e tecnológico em que se insere o projeto Base Integrada de Segurança Pública. Outrossim, a interface entre os objetivos dos dois projetos é clara: promover o compartilhamento e a integração de informações. Deste modo, identificar os problemas notoriamente conhecidos e já analisados ao longo da implementação do SIDS é um bom ponto de partida metodológico para se investigar os gargalos, entraves e avanços encontrados no desenho do projeto BISP.

Feitas essas considerações, o próximo capítulo se propõe a explicar o caminho metodológico percorrido por este trabalho para analisar os avanços e os limites do desenho do projeto Base Integrada de Segurança Pública.

### 3 METODOLOGIA DE PESQUISA E ANÁLISE

Entender os principais problemas do campo informacional da segurança pública e suas implicações nas políticas instituídas no estado de Minas Gerais é central para a compreensão do contexto em que se insere o projeto Base Integrada de Segurança Pública. Por certo, a experiência obtida com os quase dezoito anos de gestão do SIDS é valiosa para analisar em que medida o desenho do projeto BISP apresenta elementos que possam endereçar soluções aos gargalos e entraves que caracterizaram a trajetória institucional do eixo informacional da segurança pública no caso mineiro.

A partir desse pressuposto, a escolha da pesquisa qualitativa se apresentou como método mais adequado para coletar os dados nesse estudo. Para alcançar os objetivos propostos, as seguintes técnicas foram utilizadas:

- a) Pesquisa bibliográfica;
- b) Pesquisa documental;
- c) Entrevista semiestruturada<sup>16</sup>;
- d) Observação.

Apoiando-se na pesquisa bibliográfica, primeiramente buscou-se apresentar o arranjo geral do Sistema de Justiça Criminal no Brasil, identificando as implicações que tal estrutura projeta sobre os modos de produção, sistematização e análise de informações de segurança pública no país. Do mesmo modo, a pesquisa bibliográfica foi utilizada para a apresentação do arranjo do Sistema de Defesa Social e da Política de Integração em Minas Gerais, etapas importantes para contextualizar a trajetória institucional do eixo informacional no Estado. De forma complementar, foi utilizada a pesquisa documental para dar conta do campo normativo que estrutura o campo organizacional da segurança pública em Minas Gerais ao longo das últimas décadas.

---

<sup>16</sup> Os roteiros das entrevistas estão disponibilizados no Apêndice A, B e C deste trabalho. As pessoas entrevistadas foram identificadas apenas por letras do alfabeto e pelo órgão de origem, considerando a necessidade de se manter o sigilo de suas identidades. A escolha das pessoas entrevistadas foi baseada na área de atuação, abarcando funções relacionadas à tecnologia de sistemas e à gestão da informação. Importante esclarecer que as entrevistas foram realizadas entre os meses de julho e agosto de 2021, período em que o projeto BISP já se encontrava em execução, conforme será explicado no próximo capítulo.

Baseando-se também na pesquisa bibliográfica, o arranjo e a trajetória de implementação do SIDS puderam ser sistematizados, permitindo a identificação e a categorização de seus gargalos e entraves, tal como apresentado no Quadro 2. Outrossim, é necessário reiterar que o levantamento desse diagnóstico foi passo fundamental para a presente pesquisa, uma vez que a análise sobre possíveis avanços e limites da proposta da BISP tomou como referência os problemas ora encontrados no SIDS.

Em seguida, visando apresentar o objeto dessa pesquisa, isto é, o desenho do projeto Base Integrada de Segurança Pública, e a identificar as percepções dos atores-chave, foram realizadas 12 entrevistas semiestruturadas. Além disso, recorreu-se à técnica de pesquisa e análise documental, com consulta a atas de reunião, documentos atinentes ao processo de contratação do serviço de desenvolvimento e manutenção da BISP e do seu serviço de hospedagem, bem como materiais de apoio utilizados nas reuniões do Comitê Técnico<sup>17</sup>.

Por fim, foram entrevistados os seguintes atores-chave:

- a) 2 gestores que possuem longa trajetória profissional no eixo informacional na pasta da Segurança Pública e que ocuparam cargos estratégicos nos últimos anos. O objetivo dessas entrevistas foi enriquecer a análise proposta, uma vez que esses atores vivenciaram muitos dos problemas de implementação do SIDS apresentados no Capítulo 2;
- b) 2 gestores da PRODEMGE que atuam de forma direta no gerenciamento e no desenvolvimento do projeto BISP;
- c) 8 representantes do Comitê Técnico.

Em complemento, a experiência desta autora como estagiária na Superintendência do Observatório de Segurança Pública possibilitou a utilização da técnica de observação, visto que esta unidade administrativa foi imbuída de coordenar as reuniões do Comitê Técnico.

A seguir, o Quadro 3 apresenta o resumo das informações coletadas e as técnicas de pesquisa utilizadas:

---

<sup>17</sup> Conforme será detalhado no próximo capítulo, esta instância responde pelas decisões técnicas no processo de desenvolvimento da BISP, sendo composta por membros pertencentes ao CBMMG, PCMG, PMMG e SEJUSP.

Quadro 3 – Informações coletadas e técnicas de pesquisa

| Informações coletadas   | Técnica de pesquisa  |
|---|--|
| Principais gargalos das fontes de informação no âmbito da segurança pública   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa bibliográfica</li> </ul>   |
| Arranjo do Sistema de Defesa Social e da Política de Integração   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa bibliográfica;</li> <li>• Pesquisa documental.</li> </ul>  |
| Arranjo do SIDS e trajetória de implementação   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa bibliográfica;</li> <li>• Pesquisa documental.</li> </ul>  |
| Desenho do projeto Base Integrada de Segurança Pública  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisa documental;</li> <li>• Entrevista semiestruturada;               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Observação.</li> </ul> </li> </ul> |
| Percepções dos atores-chave quanto aos potenciais avanços e limites da proposta BISP para o eixo informacional da segurança pública em Minas Gerais | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista semiestruturada;</li> <li>• Pesquisa documental;</li> <li>• Observação.</li> </ul>   |

Fonte: Elaboração própria.

Coletados os dados, a análise dos potenciais avanços e limites do desenho do projeto BISP foi construída tomando-se as principais questões elencadas no Quadro 2 como ponto de partida. A partir disso, a análise fundamentou-se nas seguintes categorias e aspectos, sinteticamente apresentados no Quadro 4 a seguir:

Quadro 4 – Modelo de análise do desenho do projeto BISP

| <b>Eixos</b>                    | <b>Categorias</b>  | <b>Aspectos</b>  |
|---------------------------------|--|--|
| Institucionalidade e Governança | Estrutura de governança  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionamento do arranjo colegiado;</li> <li>• Apoio da alta gestão.</li> </ul>   |
|                                 | Capacidade de coordenação da Secretaria                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuação da Secretaria;</li> <li>• Instrumentos de <i>enforcement</i>.</li> </ul>  |
|                                 | Resistências institucionais  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restrição de compartilhamento e integração das informações;</li> <li>• Resistência à integração de processos e atividades entre as instituições.</li> </ul> |
|                                 | Desequilíbrio político-institucional                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exercício de poder nas instâncias colegiadas;</li> <li>• Diferenças de estrutura técnica e operacional.</li> </ul>  |
|                                 | Estrutura do CINDS   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível de maturidade do CINDS;</li> <li>• Capacitação dos servidores.</li> </ul>   |
| Tecnologia                      | Arquitetura tecnológica  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualidade dos dados;</li> <li>• Formulários do REDS;</li> <li>• Arquitetura dos sistemas.</li> </ul>  |
|                                 | Armazenamento dos dados  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Armazém de Informações;</li> <li>• Ferramentas de extração e visualização de dados.</li> </ul>  |
|                                 | Conectividade entre os sistemas de informação de segurança pública | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interoperabilidade entre sistemas;</li> <li>• Rastreamento das informações.</li> </ul>  |

Fonte: Elaboração própria.

Seguindo a metodologia proposta, o próximo capítulo tem o objetivo de apresentar ao leitor o desenho do projeto Base Integrada de Segurança Pública. Para isso, serão abordados os eventos que antecederam o início do projeto, bem como as primeiras etapas do desenvolvimento da BISP.

## **4 BASE INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Este capítulo objetiva apresentar a proposta concebida para o projeto Base Integrada de Segurança Pública. Para contextualizar sua trajetória, serão apresentados, de maneira breve, os eventos que antecederam a celebração do contrato do serviço de desenvolvimento e manutenção da BISP, em setembro de 2020, bem como a formação do Comitê Técnico (em março de 2021), que consiste na principal instância de participação dos representantes das instituições de segurança pública no projeto.

Em seguida, serão detalhados o objeto, o escopo e a justificativa do projeto, conforme disposição contratual. Também será apresentada a estrutura organizacional de governança proposta, pontuado os papéis e responsabilidades designados para cada instância, bem como o modelo planejado de gestão para a execução do projeto. Por fim, será narrado como se deu, na prática, o início do desenvolvimento da Base Integrada.

Importante esclarecer que as informações apresentadas a seguir foram coletadas a partir de análise documental das seguintes fontes consultadas: a) processo de contratação do serviço de desenvolvimento e manutenção e do serviço de hospedagem da Base Integrada; b) processo de formação do Comitê Técnico; c) atas de reunião do Comitê Técnico, bem como material de apoio elaborado pela equipe da PRODEMGE para essas reuniões.

### **4.1 Antecedentes**

Elaborado em dezembro de 2018, o projeto Base Integrada de Segurança Pública foi uma iniciativa proposta pela PRODEMGE, a partir da promoção de atividades internas da própria companhia que, à época, buscava fomentar a elaboração de soluções inovadoras para a segurança pública. Em fevereiro de 2019, a proposta foi apresentada ao então Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública, que acenou para a viabilidade de execução do projeto.

Diante da sinalização positiva, em dezembro de 2019, a equipe de trabalho da PRODEMGE reuniu representantes das instituições da segurança pública – CBMMG, PCMG, PMMG e SEJUSP – ligados às atividades de gestão da informação,

com o objetivo de promover a ideação da BISP, isto é, o mapeamento das necessidades, possíveis soluções e prioridades elencadas pelos órgãos.

Como pontuado anteriormente, as informações produzidas pelas organizações do SJC no Brasil são dispersas e fragmentadas. Diante dessa realidade, os órgãos de segurança pública do Estado demonstraram interesse em vários tipos de dados, tais como:

- a) dados do fenômeno criminal: emergências, ocorrências, registros de atividades, inquéritos, perícias;
- b) dados da saúde;
- c) dados de indivíduo e veículo;
- d) dados do Poder Judiciário (Tribunal de Justiça);
- e) dados de servidores;
- f) dados de cartório e da JUCEMG;
- g) dados do INFOSCIP;
- h) dados de outros órgãos externos da segurança pública do Estado.

Em continuidade, a partir de março de 2020, a equipe de trabalho da PRODEMGE iniciou o desenvolvimento da Base Integrada por meio da instalação de um *cluster*<sup>18</sup> provisório, considerando que os trâmites para a celebração do contrato já estavam em andamento. Em setembro de 2020, o referido contrato foi firmado com duração de um ano, sendo permitido sua prorrogação por sucessivos períodos, mediante assinatura de Termo Aditivo, observado o limite máximo de 60 meses.

Em seguida, sob organização da Superintendência do Observatório de Segurança Pública, foi iniciada a formação do Comitê Técnico, cujos membros foram indicados pelas respectivas instituições de segurança pública. Este Comitê foi formado em março de 2021, tendo a primeira reunião ocorrido já em abril deste mesmo ano. A partir dessa reunião, iniciou-se efetivamente a execução do projeto, com

---

<sup>18</sup> É o nome dado a um sistema que relaciona dois ou mais computadores para que estes trabalhem de maneira conjunta no intuito de processar uma tarefa. Estas máquinas dividem entre si as atividades de processamento e executam este trabalho de maneira simultânea, aumentando significativamente o desempenho do processamento de tarefas. (Fonte: <<https://cti.saomateus.ufes.br/o-que-%C3%A9-cluster>> Acesso em 20 de jun de 2021).

deliberações para o direcionamento da construção da BISP pela equipe de trabalho da PRODEMGE, conforme será detalhado nas seções seguintes.

Cabe pontuar que a formação do Comitê Técnico foi marcada por diversos conflitos, devido às divergências entre as instituições e a PRODEMGE em relação ao quantitativo de representantes de cada corporação no Comitê. Ao todo, foram quase três meses de negociação entre as entidades apenas para que se chegasse a um consenso sobre a composição interna do grupo. Na proposta original, a PRODEMGE havia solicitado a indicação paritária de dois representantes por órgão, o que totalizaria oito membros, considerando a participação do CBMMG, PCMG, PMMG e SEJUSP. A limitação de oito membros no Comitê Técnico foi baseada na metodologia de trabalho adotada pela PRODEMGE, que requer maior fluidez e assertividade nas atividades desenvolvidas nessa instância.

Tal proposta, no entanto, foi rejeitada pelas polícias Civil e Militar, sob a alegação de que havia a necessidade de incluir mais representantes de suas corporações, considerando a existência de especificidades técnicas e operacionais dentro de cada organização.

No caso da Polícia Civil, houve a argumentação de que as atividades do DETRAN-MG são peculiares, aspecto que demandaria a participação de representantes com conhecimento específico do setor de trânsito. A PRODEMGE, então, concedeu a indicação de quatro membros por parte da PCMG.

Já na Polícia Militar, o pleito por maior número de cadeiras no Comitê foi justificado pela importância da instituição na segurança pública do Estado, visto a capilaridade desta polícia no território mineiro e a gama de serviços ofertados no seu portfólio. Além disso, a PMMG alegou que a divisão de atividades decorrente de sua estrutura organizacional também demandaria a participação conjunta de diferentes setores para tomada de decisão. Diante dessas solicitações, a PRODEMGE concedeu a participação de seis representantes da Polícia Militar. Em relação à indicação dos representantes do CBMMG e da SEJUSP, não houve impasses nesta etapa do processo.

Logo na primeira reunião do Comitê Técnico, no entanto, a questão da composição do grupo voltou a se apresentar como impasse: a PCMG, por exemplo, se manifestou formalmente sobre o desequilíbrio institucional em relação à Polícia Militar. Mesmo o Corpo de Bombeiros, que até então havia concordado com a composição, apresentou um pedido de inclusão de novos representantes, ligados à

área operacional. Diante dessas questões, a PRODEMGE optou pela flexibilização dessas indicações, permitindo que outros membros fossem incluídos caso demandando. No entanto, também nessa reunião, ficou estabelecido que a representatividade no Comitê se daria pelo órgão e não pelo número de pessoas, ou seja, o peso das decisões entre as corporações seria o mesmo.

De todo modo, essa questão inicial na composição do Comitê não comprometeu os trabalhos posteriores. Outrossim, as instituições não pleitearam a indicação de outros membros após a mudança de posicionamento da PRODEMGE.

## **4.2 Objeto, escopo e justificativa**

Conforme estabelecido nos documentos que compõem o processo de contratação, o objeto do contrato é a prestação do serviço de desenvolvimento e manutenção da Base Integrada, que objetiva reunir dados de diversas fontes de interesse da segurança pública, tais como registros de eventos de defesa social, emergências policiais e de bombeiros, procedimentos de investigação, informações prisionais, policiais, judiciais e dados de outras áreas (prontuários médicos, fazendários e outros)<sup>19</sup>.

A justificativa da contratação foi baseada na busca por soluções tecnológicas e informacionais eficientes para subsidiar os trabalhos de manutenção da ordem e a garantia de segurança à população mineira. Nessa linha, partiu-se do pressuposto que a integração de dados das forças de segurança beneficiará os trabalhos integrados de inteligência, a produção de estatísticas e a atuação preventiva das forças de segurança do Estado.

A contratação da PRODEMGE para esse serviço se deu pela modalidade Dispensa de Licitação, em consonância com o art. 24, incisos VIII e XVI, da Lei 8.666/93, que autoriza a Administração Pública a adquirir bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a própria Administração e que tenha sido

---

<sup>19</sup> Conceitualmente, o projeto Base Integrada consiste em reunir todos os dados transacionais correlatos à prestação de serviço de segurança pública em um único repositório de dados, permitindo o tratamento, a extração e a produção de informações de forma mais tempestiva e fidedigna às forças de segurança.

criado para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado<sup>20</sup>.

Para a prestação do serviço de desenvolvimento da BISP, as seguintes etapas foram previstas conforme estabelecido em contrato:

- a) **Concepção / Elaboração:** realização de oficinas de trabalho envolvendo a participação do cliente, que são os órgãos de segurança pública representados pelo Comitê Técnico, e a equipe técnica da PRODEMGE, cujo propósito é detalhar as necessidades em relação às funcionalidades que o produto desenvolvido deverá contemplar. Além do detalhamento dos requisitos do produto a ser desenvolvido, deverá ser efetuado o planejamento das entregas subsequentes;
- b) **Construção:** desenvolvimento do produto pela equipe técnica da PRODEMGE, realização de testes dos requisitos previstos e homologação com cliente;
- c) **Entrega:** entrega do produto para o cliente.

Tendo em vista a utilização de metodologias ágeis para o desenvolvimento do produto, foi estabelecido em contrato que essas etapas deverão ocorrer continuamente em ciclos de 2 a 4 semanas, sendo que os problemas identificados na homologação pelo cliente, isto é, pelo Comitê Técnico, serão corrigidos ao longo do ciclo seguinte.

Para a prestação do serviço de manutenção, foi previsto o atendimento de novos requisitos para o sistema já homologado, como a alteração ou criação de novas funcionalidades, configurações, parâmetros, entre outros, bem como o suporte aos gestores do sistema.

Importante ressaltar que na cláusula contratual que trouxe a especificação do serviço de desenvolvimento e manutenção da Base Integrada pela PRODEMGE, foram elencados os aspectos que não fazem parte do escopo do contrato, sendo estes:

---

<sup>20</sup> Conforme consta no documento “Justificativa” que compõe o processo de contratação, o valor global do serviço contratado é de R\$ 2.358.314,00. Considerando o valor de R\$ 2.950.317,25 como referência da pesquisa de mercado da SEPLAG, haveria uma diferença de R\$ 592.003,25 no valor global. Desse fato, comprovou-se a vantajosidade da contratação com a PRODEMGE, visto a economia alcançada.

- a) serviços de reestruturação ou mapeamento de processos;
- b) manutenção corretiva no sistema após o prazo de garantia;
- c) mudanças na legislação para que o sistema entre em operação;
- d) contratação e instalação de infraestrutura tecnológica na SEJUSP para desenvolvimento, manutenção e operação do sistema;
- e) contratação de recursos humanos para a SEJUSP operar o sistema;
- f) hospedagem do sistema em homologação, treinamento e produção;
- g) aquisição de tecnologias e licenças fora do padrão da PRODEMGE identificadas durante a etapa de Concepção;
- h) capacitação de usuários em sistemas de informação, após a disponibilização do sistema para o SEJUSP;
- i) suporte aos usuários finais do sistema.

Entre os serviços não previstos no escopo, destacam-se as alíneas “d”, “f” e “g” como pontos críticos para a entrega e viabilidade do produto. Cabe lembrar que o desenvolvimento da BISP foi iniciado utilizando-se um *cluster* provisório. Quanto ao serviço de hospedagem do sistema, esclarece-se que este será prestado pela PRODEMGE por meio da celebração de um segundo contrato que foi assinado em agosto de 2021. Neste contrato, incluiu-se a aquisição dos *clusters* definitivos e a própria hospedagem.

Outrossim, o escopo da BISP não contemplou a aquisição de ferramentas de *Business Intelligence*<sup>21</sup> (BI) de visualização e análise de dados, sendo discricionário a cada órgão a escolha e a aquisição dessa ferramenta. Importante explicar que para que os dados da Base Integrada possam ser acessados, é necessário a utilização de alguma ferramenta BI. Para viabilizar o acesso à Base Integrada visando a homologação das entregas, a PRODEMGE adotou a ferramenta da *Microsoft* conhecida como *Power BI*, visto que esta possui uma versão gratuita de utilização.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Softwares* de BI (Business Intelligence) são ferramentas que processam um grande conjunto de dados e permitem a elaboração de visualizações de fácil entendimento, contribuindo para as organizações analisarem seus dados e tomarem decisões estratégicas. (Fonte: <<https://powerbi.microsoft.com/pt-br/what-is-business-intelligence/>> Acesso em 26 de jun de 2021).

<sup>22</sup> Embora existam ferramenta de visualização com versões gratuitas, como o Power BI, os serviços ofertados pelas licenças não pagas são limitados, como as possibilidades de compartilhamento das

Por fim, é importante dizer que a função do Comitê Técnico no desenvolvimento e manutenção da BISP é estabelecida em contrato como premissa para a entrega do produto no prazo acordado. Na mensuração do Acordo de Nível de Serviço (ANS), caso o cliente não participe dos eventos e ritos marcados ao longo da execução do serviço, gerando atrasos na entrega, o prazo poderá ser renegociado sem prejuízo do ANS.

### 4.3 Estrutura organizacional de governança

A estrutura organizacional de governança do projeto também foi definida pela PRODEMGE, que estabeleceu quatro instâncias de trabalho, sendo as seguintes:

- a) Comitê Diretivo / Comitê Estratégico;
- b) Comitê de Acompanhamento da Execução dos Contratos e Projetos / Comitê Tático;
- c) Comitê Técnico;
- d) *Squad* BISP.

Em suma, a proposição dos três comitês buscou construir um espaço de participação das instituições de segurança pública seguindo os mesmos moldes de governança colegiada já adotado no âmbito do Sistema Integrado de Defesa Social. Nessa estrutura, a SEJUSP, assim como ocorre no SIDS, assume um duplo papel, participando efetivamente como membro dos Comitês e como coordenadora do projeto. Nesta última atribuição, compete à Subsecretaria de Atuação e Inteligência Integrada a coordenação da iniciativa, sendo que a operacionalização das ações foi delegada à Superintendência do Observatório de Segurança Pública, unidade responsável pela organização das reuniões do Comitê Técnico e pela fiscalização do cronograma e entregas do projeto.

A seguir, segue o detalhamento da composição e das atribuições desenhadas para cada instância, o qual foi extraído do material de apoio utilizado e

---

visualizações criadas entre usuários. (Fonte: <<https://docs.microsoft.com/pt-br/power-bi/fundamentals/service-self-service-signup-purchase-for-power-bi>> Acesso em 26 de jun de 2021).

disponibilizado pela equipe da PRODEMGE na primeira reunião de apresentação do projeto para o Comitê Técnico, bem como na Ata que registrou a referida reunião.

#### **4.3.1 Comitê Estratégico**

O Comitê Estratégico é composto pelos chefes máximos das instituições de segurança pública (Comandante-Geral do CBMMG, Comandante-Geral da PMMG, Chefe da Polícia Civil e Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública) e por um representante da PRODEMGE.

Nesta instância, as atribuições são:

- a) fornecer as diretrizes estratégicas;
- b) regulamentar o compartilhamento de informações entre os órgãos da segurança pública;
- c) deliberar sobre os impasses de compartilhamento de informações entre os órgãos.

#### **4.3.2 Comitê Tático**

No desenho da estrutura de governança proposta pela PRODEMGE, foi estabelecido que o Comitê Tático seria composto pela Assessoria Técnica do Sistema Integrado de Defesa Social (AT-SIDS) e por representantes da PRODEMGE. Entretanto, diante das atribuições dessa instância, em setembro de 2021, com o projeto já em execução, a Superintendência do Observatório de Segurança Pública em comum acordo com a equipe da PRODEMGE sugeriu a reformulação dessa composição, visto que esta instância, tal qual idealizada pela própria PRODEMGE, ocupa o papel de mediação entre o Comitê Técnico e o Comitê Estratégico, o que torna necessário, portanto, a participação de representantes vinculados a um nível hierárquico institucional superior ao apresentado pela AT-SIDS.

Importante esclarecer que até o momento em que se decidiu sobre a reformulação da composição do Comitê Tático (em setembro de 2021), a formalização de seus representantes bem como a promoção de encontros para a deliberação não havia ocorrido, uma vez que não tinham sido adotadas medidas gerenciais para tal.

Para o Comitê Tático, as seguintes competências foram previstas:

- a) possuir visão geral dos sistemas informatizados, de modo a subsidiar as decisões do Comitê Estratégico;
- b) preparar as demandas a serem apresentadas ao Comitê Estratégico;
- c) alinhar as diretrizes e decisões do Comitê Estratégico junto ao Comitê Técnico;
- d) monitorar a execução das demandas estratégicas;
- e) reportar os impedimentos e impasses para o Comitê Estratégico;
- f) priorizar a entrada de novas demandas (informações, infraestrutura e funcionalidades).

#### **4.3.3 Comitê Técnico**

À princípio, o quantitativo de membros previsto para o Comitê Técnico totalizaria 8 pessoas além de membros da PRODEMGE. A partir dos desdobramentos já comentados, a composição final se estabeleceu em 14 integrantes, cujas responsabilidades nesta instância são:

- a) alinhar o status das demandas estratégicas com o Comitê Tático;
- b) direcionar a equipe técnica da PRODEMGE em relação às demandas, envolvendo outras pessoas e órgãos, se necessário;
- c) mapear a necessidade de informação dos órgãos de segurança pública;
- d) definir regras e parâmetros da informação e seu compartilhamento, incluídos aspectos de preservação do sigilo e da segurança;
- e) captar bases de dados externas à segurança pública;
- f) avaliar a qualidade dos dados e propor ações de melhoria;
- g) inventariar e catalogar os dados;
- h) reportar os impedimentos para o Comitê Tático.

#### 4.3.4 Squad BISP

O *Squad* BISP corresponde à equipe técnica da PRODEMGE responsável por desenvolver a Base Integrada, tendo as seguintes atribuições:

- a) executar as demandas de acordo com as diretrizes e prioridades definidas;
- b) reportar os impedimentos para o Comitê Técnico;
- c) subsidiar o Comitê Técnico no levantamento das demandas.

#### 4.4 Modelo de gestão do projeto

Como já mencionado, a PRODEMGE propôs a adoção de técnicas e práticas da metodologia ágil para gestão do projeto. Essa metodologia surgiu em resposta às metodologias pesadas ou tradicionais, que tornavam a produção de *softwares* um processo de baixa confiabilidade quanto ao prazo e aos custos planejados. Com a adoção dos métodos ágeis, o desenvolvimento de *software* passou a ser baseado em modelos incrementais, tendo flexibilidade para aceitar as mudanças segundo o *feedback* dado pelo cliente. (SOARES, 2004).

A partir da abordagem ágil, o processo de desenvolvimento planejado para a BISP foi dividido em duas fases, previstas para durarem entre 2 e 4 semanas, a saber: *Upstream* e *Downstream*<sup>23</sup>. A primeira refere-se às etapas em que os requisitos do produto são definidos pelo cliente. Já a segunda diz respeito às etapas percorridas pela equipe de desenvolvedores da PRODEMGE, responsável por produzir a demanda estabelecida ao longo do *Upstream*. Entre as duas fases, reside a “ponte do compromisso”, que é o momento em que o cliente confirma as demandas decididas no *Upstream* e o desenvolvedor se compromete a executá-las no *Downstream*.

O fluxo de trabalho do *Upstream* é composto por seis etapas, sendo que a participação do Comitê Técnico é prevista em 5 delas, conforme descrito abaixo:

---

<sup>23</sup> Tendo em vista a preferência na literatura pela utilização de termos na língua inglesa para se referir aos conceitos de metodologias ágeis, optou-se por não os traduzir neste trabalho, considerando que seus significados serão explicados ao longo do texto. Esclarece-se que as informações apresentadas sobre o modelo de gestão do projeto foram levantadas a partir do material de apoio elaborado pela PRODEMGE para a apresentação do projeto para o Comitê Técnico, bem como da Ata de reunião oriunda desta mesma apresentação.

- 1) **Opções:** essa etapa abrange a escolha dos assuntos a serem incluídos na Base Integrada. Os assuntos são conjuntos de dados oriundos de uma determinada base de dados. Por exemplo, o assunto “Ocorrência” refere-se aos dados gerais do registro de uma ocorrência no sistema REDS, incluindo os dados de “data”, “hora”, “local” e “natureza do evento” entre outros;
- 2) **Refinamento:** essa etapa requer a intensa participação do Comitê Técnico, visto que as atividades consistem em analisar as variáveis que serão incluídas na Base Integrada, identificando o sistema de origem dos dados, a correlação entre as bases de dados, as restrições de acesso a certos dados em função de prerrogativas legais, entre outras atividades;
- 3) **Mapeamento:** essa etapa é realizada pela equipe da PRODEMGE com a participação do Comitê Técnico, abrangendo tarefas que buscam detalhar os atributos técnicos das informações e identificar indicadores, relatórios e informações já utilizadas pelos órgãos de segurança pública;
- 4) **Modelagem:** essa etapa é realizada pela PRODEMGE e diz respeito às definições de formato, extração dos dados da base de origem, normalização dos dados entre outras atividades;
- 5) **Qualidade:** essa etapa é cumprida pela PRODEMGE e pelo Comitê Técnico, sendo prevista a avaliação da qualidade do modelo construído, observando o desempenho, a integridade dos relacionamentos e o preenchimento obrigatório dos dados, por exemplo;
- 6) **Inventário:** essa etapa é realizada pela PRODEMGE e pelo Comitê Técnico. Nela, são definidos os perfis de usuários da informação, quais as informações mínimas para a consulta à Base Integrada, como se dará a auditoria, entre outros.

Visto o fluxo de trabalho do *Upstream*, segue a descrição das atividades previstas para o *Downstream*, que agrupa quatro etapas:

- 1) **Planejamento;**

- 2) **Desenvolvimento;**
- 3) **Revisão;**
- 4) **Retrospectiva.**

As duas primeiras etapas são percorridas pela equipe técnica da PRODEMGE, que, a partir da “ponte de compromisso”, inicia o planejamento e, posteriormente, o desenvolvimento propriamente dito da BISP de acordo com os requisitos elencados no *Upstream*. A etapa seguinte, “Revisão”, compreende as atividades de validação, em que o Comitê Técnico deve homologar o produto desenvolvido. Caso sejam apontados problemas no produto, a equipe técnica executará a correção ao longo do desenvolvimento do próximo *sprint*.

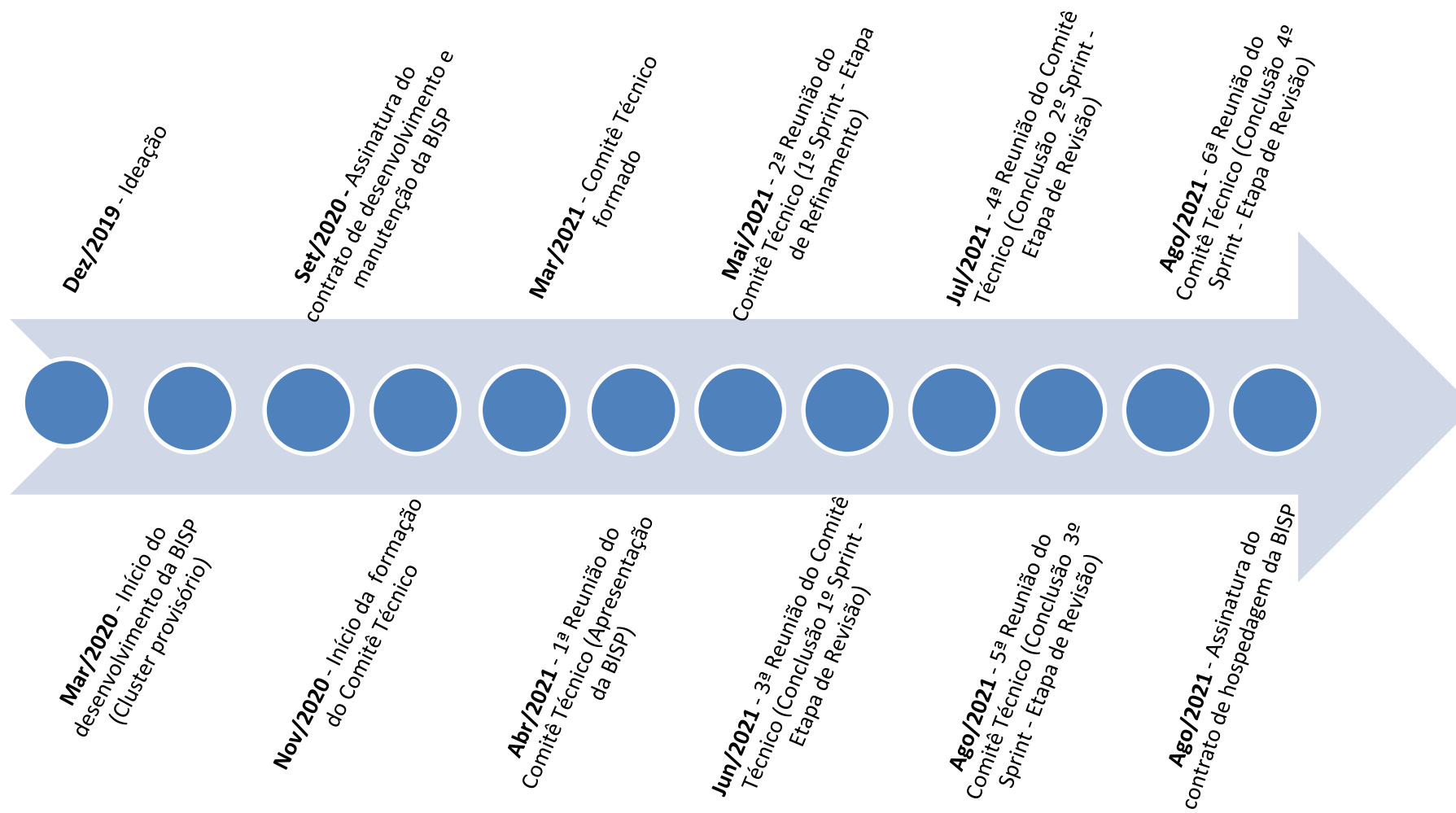
Por fim, a última etapa, “Retrospectiva”, consiste em um momento de reflexão sobre os erros e acertos no processo para a proposição de melhorias para o próximo ciclo de desenvolvimento. Dessa forma, findada a entrega do primeiro assunto, inicia-se um novo *sprint* para a inclusão de um outro conjunto de dados na Base Integrada.

#### **4.5 Trajetória inicial**

Esta seção tem o objetivo de apresentar os primeiros passos da trajetória de desenvolvimento da Base Integrada. Tendo em vista os objetivos desse trabalho, o relato a seguir se limitará a descrever a execução do primeiro *sprint*. Esclarece-se que os *sprints* seguintes (apontados na Figura 7) abarcaram somente a inclusão dos dados do sistema REDS.

Com o intuito de facilitar a compreensão do desenvolvimento inicial do projeto, a Figura 7 a seguir apresenta seus principais marcos em uma linha do tempo. Cabe pontuar que todas as reuniões realizadas em 2021 ocorreram por vídeo conferência, devido às medidas de restrições sanitárias estabelecidas no contexto da Pandemia da Covid-19.

Figura 7 – Linha do tempo do projeto BISP



Fonte: Elaboração própria.

O marco inicial da execução do projeto data da realização da primeira reunião do Comitê Técnico, cujo propósito foi apresentar o projeto para os respectivos membros, bem como familiarizar os participantes acerca da metodologia ágil.

Importante dizer que a maior parte dos membros desta instância não participou do processo de ideação da BISP ocorrido em dezembro de 2019. Por isso, a primeira reunião objetivou alinhar os membros do Comitê quanto ao objeto, escopo, arquitetura e finalidade da Base Integrada, estruturas essas até então desconhecidas para eles. Findada a primeira reunião do Comitê Técnico, o primeiro *sprint* iniciou-se na reunião seguinte, conforme descrito a seguir.

Segundo o modelo de gestão planejado pela PRODEMGE, o *sprint* é iniciado pela etapa “Opções”, em que as instituições escolhem os assuntos (ou conjuntos de dados) a serem importados para a Base Integrada. Para os primeiros *sprints*, considerando a centralidade do REDS no registro do fato criminal, bem como a utilização desse sistema por todas as instituições, a PRODEMGE propôs começar o desenvolvimento da BISP com os seguintes assuntos: Ocorrência, Envolvidos e Veículos<sup>24</sup>.

Diante dessa definição prévia, os trabalhos do Comitê Técnico partiram para a etapa de “Refinamento”. Nela, cada instituição respondeu a uma série de quesitos (por meio do preenchimento de um formulário enviado por e-mail), tais como a existência de outras bases de dados que contenham o assunto tratado, as correlações e dependências entre os assuntos, como as informações seriam consumidas, quais informações são relevantes para a Base Integrada, quais as restrições de acesso, entre outras perguntas.

A despeito de os quesitos a serem respondidos envolverem questões diversas, o foco das atenções foram as restrições de acesso à Base Integrada. Esse quesito foi tratado sob duas óticas: i) as restrições de acesso dentro de cada instituição e ii) as restrições de acesso entre as instituições.

Para a primeira, o Comitê Técnico estabeleceu quatro níveis de acesso, denominados: i) estratégico; ii) tático; iii) operacional; e iv) análise estatística /

---

<sup>24</sup> No preenchimento de um formulário do REDS, os campos parametrizados a serem preenchidos estão organizados por assuntos, também chamados de “universos”. No universo da ocorrência, os campos referem-se às informações relativas à natureza do crime, ao alvo do evento, ao endereço do fato, ao horário de atendimento etc. No universo dos envolvidos, os campos são relativos aos dados pessoais das vítimas, autores e testemunhas. E no universo de veículos, os dados referem-se às informações de placa, chassi, modelo e outros.

inteligência. A partir desses quatro perfis, cada instituição selecionou os dados contidos nos formulários dos REDS passíveis de serem visualizados por cada nível. De maneira geral, o perfil de análise estatística / inteligência foi definido por todas as instituições como o menos restritivo.

Já para a segunda, isto é, as restrições de acesso entre as instituições, as discussões no Comitê Técnico envolveram três tipos específicos de formulários do REDS: i) Relatório de Atividade (RAT); ii) Boletim de Ocorrência Simplificado (BOS); e iii) Registro de Fato Policial (REFAP)<sup>25</sup>.

Os formulários RAT e BOS são utilizados pela PMMG, não sendo permitido o acesso completo a esses registros a outras instituições. Para a Base Integrada, esse entendimento foi mantido pelos membros do Comitê Técnico da PMMG, não obstante o pleito da PCMG pela liberação.

Diante da permanência da negativa de acesso tal como solicitado pela PCMG, os membros do Comitê Técnico desta corporação estabeleceram a restrição de acesso ao REFAP, sob a justificativa de que esse relatório é de uso exclusivo da Polícia Civil.

Visto o risco de se paralisar os trabalhos em função desse impasse, as instituições, em acordo com a PRODEMGE, decidiram durante a realização da terceira reunião (etapa de “Revisão”) pela exclusão desses formulários (RAT, BOS e REFAP) da Base Integrada até que a questão fosse resolvida pela instância superior, ou seja, pelo Comitê Estratégico. Ainda, como forma de dar transparência ao tratamento dessas discordâncias, a PRODEMGE propôs que a SEJUSP criasse um processo próprio para que essas demandas e as seguintes fossem formalmente apresentadas aos chefes máximos das corporações.

Diante do contexto inicial de desenvolvimento da BISP aqui apresentado, é possível dizer que alguns entraves e gargalos já vivenciados na implementação do SIDS permanecem. De maneira explícita, as resistências institucionais quanto ao compartilhamento de informações foram evidenciadas, com a exclusão de formulários específicos do REDS do desenho inicial da nova base integrada.

---

<sup>25</sup> O RAT tem o objetivo de registrar atividades administrativas desempenhadas pela PMMG. Já o BOS tem a função de registrar eventos não criminais, mas que demandam a notificação de alguma autoridade da Administração Pública. Como exemplo, problemas nas vias públicas (bueiro aberto, cabo de energia danificado, entre outros). Na PCMG, o REFAP é utilizado para registrar fatos que chegaram ao conhecimento da instituição via comunicação de outra autoridade do Sistema de Justiça Criminal, como Ministério Público, Polícia Rodoviária Federal entre outros.

Por isso, pesquisar em que medida o desenho do projeto BISP oferece elementos que possam responder aos gargalos e entraves experimentados ao longo dos últimos dezoito anos de SIDS é ainda mais relevante, uma vez que a Base Integrada se encontra em fase inicial de desenvolvimento.

Na sequência, o próximo capítulo explorará os potenciais avanços e limites do desenho do projeto BISP a partir da análise das percepções de atores-chave da segurança pública mineira, que foram coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas.

## 5 EIXOS DE ANÁLISE

### 5.1 Institucionalidade e Governança

#### 5.1.1 Estrutura de governança

Como tratado no Capítulo 2, o arranjo concebido para o Sistema de Defesa Social pautou-se na manutenção da isonomia entre as instituições de segurança pública. Na prática, tal decisão representou um grande desafio para o modelo de governança colegiado adotado, uma vez que o processo decisório passou a se sujeitar à participação e ao consenso de instituições hierarquicamente independentes e muito diferentes entre si.

Levando em conta as dificuldades enfrentadas em se promover uma concertação entre os interesses das corporações, a construção de soluções alijadas dos espaços colegiados tornou-se um atalho estratégico comumente adotado. A partir disso, ao longo da trajetória do SIDS, as instâncias colegiadas se enfraqueceram paulatinamente, uma vez que as decisões isoladas passaram a minar a legitimidade e a própria existência desses espaços, conforme compreensão de ex-gestores da Secretaria de Estado de Defesa Social entrevistados pela presente pesquisa.

Um exemplo deste tipo de estratégia pôde ser visto em 2012, quando houve a decisão (tomada fora do espaço colegiado), por pressão da PMMG, de descontinuar o sistema de dados SM-20 (à época, uma das principais bases de dados de ocorrências criminais do Sistema de Defesa Social)<sup>26</sup>. Essa escolha política causou sérios prejuízos para os trabalhos do CINDS, sobretudo para a construção de uma base de dados confiável de registros criminais. Nas palavras de um ex-gestor entrevistado:

Meados de 2012, existia uma noção de que o problema é grave e é muito complexo. E a gente precisava resolver isso, mas não é uma coisa que vai ser do dia para a noite. Em 2012, foi criada uma comissão para resolver esse problema. Foi nessa comissão que houve bate-bocas homéricos. Porque o pessoal da tecnologia da Polícia Militar, os “pais” do REDS, queria matar o SM-20 de qualquer jeito, porque o REDS estava implantado no Estado todo. Então eles falavam: “não faz sentido o SM-20 continuar acontecendo”. E a gente dizendo: “faz sentido sim, porque a carga do SM-20 nos permite identificar os erros do REDS”. Só que ficava a gente (Secretaria) batendo de frente com a Polícia Militar, porque o responsável pela

---

<sup>26</sup> SM-20 é o antigo sistema utilizado pela PMMG para se armazenar as informações dos boletins de ocorrência. Por algum tempo, o REDS e o SM-20 coexistiram como fonte de informação, visto que a implantação do REDS para todo o estado de Minas Gerais demorou alguns anos para ser concluída.

tecnologia na Polícia Militar na época era Tenente-Coronel e o responsável pela estatística era Major. O Major não podia falar contra o Tenente-Coronel na reunião. E a gente batendo de frente com ele. E aí quando chegou o Rômulo e o Machado, o Machado abriu a porta do Secretário, para esse pessoal da tecnologia da PM virar e falar assim: “É isso”. No dia seguinte, saiu uma publicação de dados que a gente não ficou sabendo. Fomos lá, tentamos conversar para resolver. Mas a decisão de matar o SM-20 já estava tomada. (Entrevistado A – Ex-gestor da pasta da Segurança Pública).

O enfraquecimento do modelo colegiado reverberou inclusive na perda da institucionalização das estruturas de governança do SIDS no aparato normativo. Se no Decreto nº 45.870, de 30 de dezembro de 2011, é possível identificar as instâncias colegiadas na estrutura administrativa da Secretaria, o mesmo não ocorre nas reformas administrativas seguintes, quando as instâncias colegiadas se tornaram cada vez menos visíveis no texto normativo e na própria Secretaria.<sup>27</sup>

Corroborando com essa percepção, os encontros do Colegiado de Integração, que foi substituído pela Câmara de Coordenação das Políticas de Segurança Pública<sup>28</sup> a partir de 2016, tornaram-se meramente ritualísticos. Na prática, as negociações ocorriam de modo separado com cada instituição, sendo que as decisões tomadas nos “bastidores” eram apenas formalizadas nas reuniões para fins de registro, conforme depoimento a seguir:

Teve uma reunião da Câmara que eu precisava constar em ata naquele momento que a Polícia Civil abriria a base de dados dela e haveria um compartilhamento de informações em função desses projetos. E eu levantei essa bola na reunião. “Alguém tem mais alguma coisa para falar?” Eu levantei a mão e falei: “eu tenho. Para dar continuidade a esse projeto, eu preciso constar isso em ata. Alguém se opõe?” Ninguém se opôs. E eu pedi para constar isso em ata. Acabou a reunião, o General falou: “na minha sala, agora. Você nunca mais faz isso, porque você não sabe quais negociações estão acontecendo por fora”. Então é um teatro muito bem armado. (Entrevistado B – Ex-gestor da pasta da Segurança Pública).

---

<sup>27</sup> Em 2016, o Decreto nº 47.088 de 2016, que tratou as competências da SESP não mencionou nenhuma instância do SIDS no seu texto. Com o vigente Decreto nº 47.795 de 2019, o texto normativo tratou das instâncias operacionais (CTO-CINDS e CTO-CIAD) e indiretamente da AT-SIDS. Já a instância intermediária Conselho Gestor do SIDS, que em 2011 foi chamada de Comitê Gestor de Integração de Informações do Sistema de Defesa Social, foi “esquecida” a partir de 2016.

<sup>28</sup> A Câmara de Coordenação das Políticas de Segurança Pública (CCPSP) foi instituída em 2016 no Decreto de Competências da SESP, tendo permanecido na reforma administrativa de 2019. A Câmara é composta pelo Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública, Comandante da Polícia Militar de Minas Gerais, Chefe da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e pelo Comandante do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2016; MINAS GERAIS, 2019).

Embora não fosse desejável que as negociações ocorressem fora dos espaços colegiados, por outro lado, pode-se dizer que o estabelecimento de diálogos separados entre as instituições foi um meio de ação estratégico na construção de consensos, principalmente nas instâncias técnicas, como relatado a seguir:

Eu sempre entendi que para conduzir essas instâncias colegiadas eu precisava articular de forma isolada com cada uma das partes, fazer uma negociação e nunca os levar para o embate. Sempre que eu os levasse para o embate e qualquer variável não estivesse clara o suficiente antes da reunião não ia dar certo. [...] No âmbito do CINDS, a gente sempre teve muita harmonia para conduzir as coisas. Eu participava de algumas reuniões integradas da AT-SIDS. Chegou num momento que a gente coordenava as duas equipes. A gente reunia a cada quinze dias. Porque a AT-SIDS, até num determinado momento da vida, fazia intervenções no REDS sem consultar o CINDS e isso prejudicava muito a estatística. E aí cada um fazia seu modelo de um jeito e a cada quinze dias a gente se reunia. E eram reuniões mais tensas porque tinha que ter oito votos. Era mais complicado. (Entrevistado B – Ex-gestor da pasta da Segurança Pública).

A partir desses apontamentos iniciais, pode-se concluir que ao longo dos 18 anos de SIDS a estrutura de governança colegiada não se consolidou exatamente como planejado. Embora as instâncias técnicas, tais como AT-SIDS e CTO-CINDS, tenham resistido em função da atuação propositiva dos gestores da ponta, que precisavam se articular para equacionar os entraves e problemas cotidianos, as demais instâncias foram profundamente esvaziadas ao longo dos últimos anos.

Estes breves exemplos tornam possível compreender que o projeto Base Integrada de Segurança Pública se insere em um contexto político e institucional muito desfavorável ao exercício da governança colegiada. Na prática, as dificuldades enfrentadas no Comitê Técnico, em função das ausências dos Comitês Tático e Estratégico nos primeiros meses de desenvolvimento da BISP, em muito se relacionam ao contexto prévio de esfacelamento da estrutura colegiada na Política de Integração, e, principalmente, conforme será explorado adiante, à falta de previsão de ações no desenho do projeto que pudessem dar conta, em alguma medida, dessa conjuntura adversa.

A partir disso, o Comitê Técnico, inicialmente concebido para decidir sobre questões de cunho meramente técnicas e operacionais, precisou começar sua participação no projeto deliberando sobre o conteúdo a ser compartilhado entre as instituições na Base Integrada, em detrimento dos requisitos do produto a ser desenvolvido. O espaço deixado pela ausência de participação dos Comitês

Estratégico e Tático nessas definições acabou sendo ocupado pelo Comitê Técnico, como explicado a seguir:

O Comitê Técnico é o responsável pelas definições técnicas, ou seja, quais informações serão incluídas, quem poderá acessá-las dentro da instituição. E o Comitê Estratégico ficaria responsável por decisões mais difíceis, institucionais. [...] Essa divisão de papéis na BISP não aconteceu. O Comitê Técnico absorveu funções que não são dele. E as funções que são dele não são desempenhadas por conta da vontade do Comitê. O Comitê Estratégico se reuniu apenas uma vez somente com representantes da SEJUSP e da PRODEMGE para apresentar resultados. Os chefes vão se reunir na Câmara de Coordenação de Segurança Pública. (Entrevistado C – SEJUSP).

Importante dizer que a necessidade de haver envolvimento e apoio das instâncias superiores foi apontada reiteradamente pelos entrevistados, considerando que, nos primeiros meses de desenvolvimento da BISP, o Comitê Estratégico esteve distante do projeto, enquanto o Comitê Tático não tinha sido sequer instituído.

Conforme relatado a seguir, nas instâncias integradas, o envolvimento e o apoio da alta gestão são cruciais para que os atores pertencentes às instâncias técnicas tenham uma orientação clara e diretiva sobre objetivo institucional a ser seguido, de modo a dirimir as inseguranças desses gestores nas tomadas de decisão e até barrar posicionamentos individuais contrários às diretrizes institucionais.

Esse tempo de integração me mostrou que depende muito do gestor principal do órgão. Pensando no alto escalão, o chefe da PC, PM, Corpo de Bombeiros e o próprio Secretário, se eles tiverem coragem e determinados a integrar, esse Comitê [Técnico] vai ser mais que suficiente sim. Geralmente os problemas de integração advêm quando uma pessoa que tem voz ativa no Comitê tem um pensamento próprio. “Ah, então eu não quero, pronto e acabou”. Se a instituição não tem um posicionamento firme, um posicionamento a respeito, prevalece então a opinião daquela pessoa que está ocupando o cargo. E aí aquilo vai prevalecer, você não vai chegar a um ponto de consenso. Então, eu acredito se nós conseguirmos construir essa coragem e determinação para integrar, esse Comitê vai ser mais que suficiente. É necessário que na alta gestão exista esse pensamento. Não só a boa vontade. A boa vontade não é suficiente. Integrar é muito difícil, é trabalhoso. Tem que ter determinação e uma coragem. Tendo isso, o resto é tranquilo. Porque aí, as pessoas que fazem parte do Comitê vão transparecer essa coragem e essa determinação. Naquilo que for mais difícil, elas vão saber que o gestor principal apoia. Se a alta cúpula não percebe que aquilo ali é uma demanda necessária porque aquilo é complexo e exige uma discussão, aí a pessoa da ponta responsável fica melindrado. Ele fala assim: então eu não vou integrar, eu vou resolver individualmente. (Entrevistado D – SEJUSP).

A ausência de envolvimento da alta gestão nas etapas iniciais do projeto fomentou, por exemplo, a ocorrência de impasses sobre o compartilhamento dos formulários RAT, BOS e REFAP logo nas primeiras reuniões do Comitê Técnico, principalmente, porque a discordância entre as polícias sobre a política de acesso a esses formulários não é um fato novo para os atores envolvidos no projeto. Uma vez mais, destaca-se que o desenho do projeto não contemplou ações que pudessem dar conta dessas questões já amplamente conhecidas. Diante desses desgastes, os momentos de deliberação conjunta da instância técnica foram reduzidos.

Relembrando as etapas de trabalho previstas no modelo ágil descritas anteriormente, as reuniões do Comitê Técnico se limitaram à etapa de “Revisão”, em que o produto desenvolvido no *sprint* era formalmente entregue às instituições. Como alternativa, a equipe da PRODEMGE passou a realizar reuniões separadas com cada instituição, buscando mediar os interesses para que os trabalhos não fossem paralisados, como comentado a seguir:

A estrutura colegiada é um grande problema porque os interesses são distintos. E isso atrapalha. A nossa estratégia é combinar antes para vermos como vamos encaixar e puxar. E convencer os órgãos de forma separada. Tem um problema, eu vou discutir com cada um, e depois a gente junta todo mundo e explica o que foi decidido. Tem algumas estratégias que você tem que levar em consideração quando você está em grupo que não é um órgão só. [...] Depois da primeira reunião, decidimos fazer reuniões separadas. É a estratégia para conseguir andar. Senão fica discussão e a gente não sai do lugar. (Entrevistado E – PRODEMGE).

Analisando os desdobramentos iniciais na execução do projeto, pode-se dizer que os problemas ora apontados (falta de participação ativa dos chefes máximos de cada instituição, com o conseqüente não estabelecimento de diretrizes claras de compartilhamento das informações) decorrem de falhas no desenho do projeto, que não previu nenhum mecanismo, nem mesmo por regulamentação normativa, que compelissem a instituição e a participação dessas instâncias no processo decisório de desenvolvimento da BISP.

Como se depreende do histórico apresentado previamente, foi possível concluir que o desenho do projeto (considerando o escopo, a estrutura de governança, o modelo de gestão) foi definido e elaborado de forma unilateral pela PRODEMGE, de modo que a SEJUSP se limitou a conduzir o processo de assinatura do contrato do serviço, abstendo-se de participar do processo de planejamento da política. Talvez,

por isso, o desenho do projeto não tenha contemplado ações gerenciais que pudessem conduzir a consolidação das instâncias decisórias e, principalmente, contornar ou minimizar os conhecidos problemas da governança colegiada.

Corroborando com essa compreensão, a definição, por exemplo, do Comitê Tático teve que ser reformulada posteriormente, visto que a composição definida pela PRODEMGE demonstrou ser incompatível com o papel institucional a ser ocupado por esta instância no projeto.

Conforme esclarecimento de ex-gestor da pasta da Segurança Pública, a ideação da BISP ocorreu em um momento muito específico, em que havia um consenso entre todos os chefes das instituições de que o compartilhamento de informações era necessário e que a BISP se apresentava como a melhor solução tecnológica. Contudo, com a mudança desses chefes após a ideação em 2019, o apoio político dado ao projeto foi abalado.

Na prática, o desenvolvimento tecnológico da Base Integrada não foi acompanhado da consolidação de um acordo político consistente entre as instituições, para assegurar o compartilhamento efetivo das informações. Pelo menos em suas etapas iniciais, a implementação do projeto se sustentou no desempenho pessoal dos atores diretamente envolvidos, ainda assim, sem o necessário lastro político que pudesse garantir a manutenção de suas decisões de forma permanente.

A despeito de a PRODEMGE ter concebido uma boa solução técnica, em que pese ser um produto novo no seu portfólio de serviços, sendo a BISP a primeira Base Integrada a ser construída pela companhia; a fragilidade da estrutura de governança estabelecida na ideação do projeto (na prática, sustentada apenas pelo desejo de determinados atores) permitiu o recrudescimento de resistências institucionais ao compartilhamento de informações logo no início de sua execução, como revelado no relato a seguir:

Todo projeto que envolve o SIDS tem o desafio grande de alinhamento de prioridades e estratégico. E todos eles, em sua maioria, lidam com informações sensíveis. Quando a gente apresentou pela primeira vez a proposta Base Integrada, que já era uma necessidade dos órgãos já conhecida por todo mundo, o mais falado foi: “para gente conseguir fazer uma base integrada, por lidar com informações muito sensíveis, a gente precisa que seja fornecida uma estrutura que garanta segurança e auditoria no compartilhamento dos dados”. Isso foi feito. A PRODEMGE trabalhou muito, forneceu uma solução tecnologicamente que desse esse suporte. Desse momento em que teve esse interesse, essa aprovação, todo mundo ficou muito satisfeito com o projeto, até a gente efetivamente fechar mesmo o contrato, teve

um período, teve um *gap*. [...] Quando efetivamente a gente começou a rodar o projeto, voltaram todas aquelas questões, que sempre foram postas. A gente entende que são as dores, as preocupações dos órgãos muito em torno do compartilhamento do dado. Esse é o ponto-chave. (Entrevistado J – PRODEMGE).

Nessa questão, é preciso reiterar que, a despeito de haver pleno conhecimento prévio de todas as dificuldades e gargalos impostos pelo modelo de gestão colegiada, o desenho do projeto BISP não previu a edição de regulamentações normativas específicas que sustentassem seu desenvolvimento e implementação. Sobretudo regulamentações que demarcassem de maneira clara questões relativas ao compartilhamento de informações, ou até sobre as competências de cada Comitê na estrutura de governança do projeto.

Diante dessa lacuna normativa (e com o projeto BISP já em execução), as tratativas para substituir o Decreto 43.778/2004 por um texto que efetivamente regulamente a Base Integrada de Segurança Pública foram iniciadas, conforme relatado por entrevistado quando questionado sobre a clareza da estrutura de governança da BISP:

Não ficou clara para ninguém. Acho que esse é o grande problema. Porque órgão colegiado, a decisão é por maioria absoluta ou maioria relativa? Qual é o nível de vedação que cada instituição tem? Quanto do que é discutido no Comitê Técnico tem que subir para o nível estratégico? São questões que não estão claras. E a gente sabe que vai ser a mesma toada que é na AT-SIDS. Vai para lá. Uma das instituições não concorda, sobe. Quem vai dar suporte para os chefes somos nós da AT-SIDS. Chega lá, não chega em um acordo. E aí as coisas não se resolvem. [...] Como o Dr. Joaquim [Chefe da Polícia Civil] combinou com o Comandante-Geral da PM e com o Dr. Rogério Greco [Secretário da SEJUSP] para elaborar uma minuta para substituir o Decreto do SIDS, eu acho que deveríamos colocar nesse decreto a BISP e algumas regras sobre o Comitê, o poder de veto, quando que sobe para outra instância. Senão vai ficar um negócio que não vai evoluir. Se no REDS já está tendo problema, quando chegar nas outras bases vamos ter mais problemas ainda. (Entrevistado H – PCMG).

Nessa reflexão, alguns entrevistados pontuaram que o estabelecimento de outra norma não é suficiente para assegurar o compartilhamento de informações, apesar de ser importante para respaldar juridicamente os trabalhos do Comitê Técnico. Embora o Decreto 43.778/2004 estabeleça o compartilhamento de

informações entre as instituições, as corporações utilizam as lacunas presentes na normativa para manterem as restrições de compartilhamento.

Diante dos pontos levantados, pode-se inferir que embora a estrutura colegiada esteja prevista no desenho do projeto como forma de incluir a participação de todas as instituições no desenvolvimento da solução tecnológica, em âmbito político, não foram planejadas e adotadas medidas gerenciais que pudessem instituir e assegurar o funcionamento dessa estrutura.

### **5.1.2 Capacidade de coordenação da Secretaria**

Como abordado anteriormente, no arranjo colegiado instituído para conduzir a Política de Integração, a Secretaria de Estado (ora SEJUSP) é intitulada como órgão coordenador nas instâncias colegiadas, se sustentando nessa função segundo seu grau de empoderamento político e capacidade técnica. Segundo a compreensão de ex-gestores, ao longo dos anos, esses dois fatores em muito oscilaram, principalmente em razão dos diferentes níveis de legitimidade política e técnica dos dirigentes que estiveram à frente da pasta perante as outras instituições de segurança pública.

Neste preâmbulo, é importante pontuar que a execução do projeto BISP se inicia em um momento político crítico para a Secretaria, período marcado por muitas mudanças dos ocupantes dos cargos de alto escalão da pasta. Diante desses acontecimentos, a gestão do projeto foi desafiada, uma vez que esses recém-chegados atores, que pouco (ou nada) conheciam sobre a Base Integrada, teriam a incumbência de coordenar este projeto a partir de então.

Em meio às mudanças de gestores do alto escalão da pasta e com a assinatura do contrato de desenvolvimento da BISP em setembro de 2020, as atividades próprias de coordenação do projeto foram delegadas a atores de âmbito técnico, representados pela equipe de trabalho da PRODEMGE e pela Superintendência do Observatório de Segurança Pública.

Com isso, apesar de esses atores contarem com capacidade técnica para conduzir o processo de desenvolvimento do produto, a falta de empoderamento político, cujo atributo não é próprio das posições hierárquicas e institucionais ocupadas por eles, acabou por deprimir a capacidade de coordenação, sobretudo em

função de o desenho do projeto BISP não prever instrumentos de *enforcement* para o exercício efetivo desse papel.

Nesse cenário, estimulados a refletirem sobre a capacidade de coordenação da Secretaria para o desenvolvimento da Base Integrada, alguns entrevistados indicaram a necessidade de o órgão assumir o seu lugar institucional de coordenação, visando alcançar o objetivo primordial de promover o compartilhamento de informações, como mencionado a seguir:

O Governador falou que quer esse projeto. Tem a força do Governador. O Secretário tem que assumir, resolver esse problema. A SEJUSP é um integrador. Se é um integrador, quem melhor que um integrador para resolver esses problemas. Acho que a SEJUSP tem que liderar. [...] Desde que a gente colocou o projeto, houve o apoio político. Agora acho que precisa um pouco mais de sensibilização. Temos de preocupar com o *marketing* desse projeto para cima. A SEJUSP é fundamental, junto com o Secretário, de levar isso para o Governador para mostrar tudo o que a gente tem. (Entrevistado E – PRODEMGE).

Outrossim, a capacidade de articulação da Secretaria com outras instituições foi apontada como instrumento essencial para coordenar os diferentes interesses, como explicado a seguir:

A SEJUSP está tentando, mas as dificuldades são muito grandes e ela ainda não conseguiu superar essas dificuldades por meio de uma articulação que consiga fazer com que os interesses institucionais convirjam para o que a Secretaria deseja, o que o governo deseja, o que todos desejam. Eu sei que as dificuldades, talvez, não sejam da capacidade das pessoas que estão na Secretaria. Não é esse o problema. A questão é a dimensão do problema que é muito grande. E realmente você precisa ter muitas ferramentas, artifícios e muita maleabilidade para conseguir fazer com essas pessoas convirjam. (Entrevistado G – PMMG).

Outro ponto levantado sobre a capacidade de coordenação da Secretaria pode ser relacionado à percepção de que o corpo técnico do órgão está distante da alta gestão na tomada das decisões, como comentado a seguir.

Deveria ter uma voz técnica de assessoria. Tinha que ter mais autonomia. É por isso que o Secretário não pode ser um cara de carreira por causa disso. Tem que ser um cara imparcial, isento. Ele tem que absorver a demanda. Por exemplo, quando chegou a

demanda de transporte por aplicativo<sup>29</sup>, tinha que ter um corpo técnico na SEJUSP para dizer assim: “Secretário não faz isso”. Explicar tecnicamente para ele. Ou até alguém da PRODEMGE. Isso acontece dentro das corporações. Quando chega uma demanda, a gente faz um parecer técnico. Se ele quiser manter a demanda política, é uma decisão dele. Eu não sei se a SEJUSP faz isso, às vezes já faz. (Entrevistado E – CBMMG).

Na atual estrutura organizacional da Secretaria, o corpo técnico responsável pela gestão dos módulos do SIDS e pela produção de informações encontra-se lotado na Superintendência do Observatório de Segurança Pública, unidade que exerce a função de coordenação da AT-SIDS e do CTO-CINDS. Na coordenação dessas instâncias, as dificuldades encontradas se relacionam à falta de suporte político nas deliberações, ocasionando sobreposição de definições políticas em detrimento das técnicas. Como exemplo, observa-se que, não raramente, as prioridades das manutenções evolutivas dos módulos do SIDS, definidas em âmbito técnico, são “atropeladas” por demandas políticas, encaminhadas para a AT-SIDS para serem executadas de forma prioritária sobre as outras.

No desenho do projeto da Base Integrada, não foram previstos instrumentos para lidar com esses desajustes. Assim como sempre ocorreu em diversas instâncias do SIDS, os atores efetivamente responsáveis pela coordenação do projeto BISP não possuem competência institucional para decidir sobre assuntos de âmbito político. Continua cabendo às instâncias superiores da Secretaria o papel de liderança do processo decisório, arranjo que replica muitos dos gargalos e impasses mencionados anteriormente.

A partir dessas questões levantadas, é possível dizer que, no desenho do projeto BISP, a capacidade de coordenação da Secretaria continua enfraquecida. Na prática, o desenho do projeto não prevê instrumentos de *enforcement* que poderiam contribuir para o papel de coordenação da Secretaria, em que pese o fato deste órgão ser o seu patrocinador financeiro.

---

<sup>29</sup> Essa demanda refere-se à recente inclusão de um campo no formulário do REDS que tem por objetivo identificar a ocorrência de um fato criminal em um contexto de prestação de serviço por transporte de aplicativo.

### 5.1.3 Resistências institucionais

Na trajetória do SIDS, as resistências institucionais são notadamente conhecidas, especificamente entre as instituições PMMG e PCMG. Além das dificuldades relacionadas ao compartilhamento de informações entre as polícias, as resistências institucionais perpassaram também a própria produção integrada da informação pelos órgãos de segurança pública no CINDS. Apesar deste Centro ter alcançado a maturidade necessária para se tornar a fonte de informações oficiais de segurança pública em Minas Gérias, a resistência ao trabalho integrado permaneceu ao longo dos anos.

Com isso, as possibilidades de o CINDS oferecer produtos mais sofisticados, focados em abordagens robustas de análise criminal, foram muito reduzidas, de modo que o seu portfólio se restringiu à produção de estatísticas criminais meramente descritivas, como explicado a seguir:

A gente sempre enfrentou uma resistência muito grande no trabalho integrado. A gente no máximo, quando era uma informação muito importante, uma informação que iria para a imprensa, uma informação que iria para o Secretário, uma informação que iria para uma reunião de Colegiado, uma informação que iria para o Governador, aí o Chefe da PM destacava uns 2 ou 3 sargentos, a Polícia Civil destacava seus dois melhores analistas e juntava com a equipe da Secretaria e chegava na informação que todo mundo validava. Mas no dia a dia, todo mundo continuava fazendo o que era o seu. Por exemplo, a Polícia Militar só acompanha uma ocorrência, até o momento do fechamento da ocorrência. Então se em um homicídio tentado, a pessoa vem a morrer dois dias depois, no REDS está lá: Homicídio Tentado. A gente só vai saber que é consumado depois que a Polícia Civil fazia esse trabalho. E isso não retroalimentava a PM, por exemplo. Então nessa questão da consolidação dos homicídios, e, em alguns dados muito específicos, a gente conseguia um trabalho colaborativo. Mas, fora isso, a gente não conseguia fazer o portfólio de produtos e serviços do CINDS. Dizendo esse produto aqui é produzido por esse técnico aqui da Secretaria, por esse policial militar, por esse policial civil e por esse bombeiro, que trabalham juntos na produção desse trabalho rotineiro. Quando eu assumi lá em 2011, tinha essa proposta. E a gente enfrentou uma resistência enorme, principalmente da Polícia Militar.

[...]

A integração acontece em produtos específicos, mas ela não mudou o jeito de trabalhar. E principalmente, ela não possibilitou a soma dos esforços daquelas equipes. A ideia é a seguinte: a gente tinha a equipe da Polícia Militar fazendo contagem de crime, a equipe da Polícia Civil fazendo contagem de crime, a equipe de bombeiro fazendo a contagem de acidente, uma equipe da Secretaria fazendo contagem de crime. Se de repente uma pessoa de cada lado faz contagem de

crime, as outras pessoas ficariam livres para fazer análises mais aprofundadas. Isso nunca aconteceu. (Entrevistado A – Ex-gestor da pasta da Segurança Pública).

Outrossim, é preciso pontuar que o CINDS enfrentou até resistências internas – em âmbito político – no que se refere à ampliação da publicização dos dados de criminalidade do Estado, cujas definições são feitas pela instância máxima da pasta, como se extrai do comentário a seguir:

O crime de estupro se divide em “estupro” e “estupro de vulnerável”. A gente tem que implementar o “estupro de vulnerável” nos nossos crimes. Aí, foi o grande aprendizado da vida que é o da resiliência. “Não, vai aumentar o crime. Não vai publicar.” Deixei aquilo ali pronto. No próximo Secretário, eu falei: “olha o que eu tenho e que o último não publicou”. Ele falou: “então vamos publicar”. (Entrevistado B – Ex-gestor da pasta da Segurança Pública).

A partir dessas considerações iniciais, torna-se possível pensar em que medida o projeto BISP apresenta, já em seu desenho, possíveis soluções para as resistências institucionais já amplamente conhecidas.

Desde já, é preciso pontuar que não foi possível identificar no desenho do projeto BISP elementos consistentes que visassem reduzir essas resistências. Ainda em sua fase de ideação, o projeto parece ter partido da premissa de que o apoio dos atores que à época participaram desse processo inicial seria suficiente para garantir o compartilhamento das informações. Tanto que, na ausência desses atores, ou do apoio político que eles supostamente deveriam garantir, quase todos os esforços de desenvolvimento da Base Integrada foram redirecionados para a necessidade de se solucionar os problemas de armazenamento, disponibilização e visualização dos dados dos sistemas já utilizados pelas instituições de segurança pública, como relato a seguir:

Vamos pensar no PCnet. As áreas da Polícia Civil que trabalham com as informações dos processos, elas têm a informação que elas precisam para tomar a decisão? Não tem. Então quem deveria ter acesso à informação, que pode ter acesso, que tem direito, que é dono da informação não tem. Então nós precisamos conseguir primeiramente colocar a informação para quem tem direito à informação. Isso para mim é 80% do projeto. É conseguir fazer com que quem precise da informação tenha ela de fato. Se você for olhar lá nos bombeiros, eles não têm acesso às informações que são deles mesmos. Então se a gente conseguir fazer essa democratização dos dados de quem precisa, eu acho que isso é o primeiro objetivo. Depois a gente vem com esse objetivo: agora tem informação de outro órgão

que você precisa? “Ah, tem sim. Eu preciso disso”. Eu acho que a gente vai dar outro ganho, mais um salto. (Entrevistado E – PRODEMGE).

Entretanto, é notável que os membros do Comitê Técnico já compreendem a BISP não somente como uma ferramenta de armazenamento e disponibilização de dados dos seus respectivos sistemas de informação. Ao contrário, as instituições possuem a ciência de que a BISP é o principal caminho para o compartilhamento de informações entre as instituições, o que gera uma antecipação e resistência na instância técnica do que pode ou não ser compartilhado, como apontado no relato a seguir:

O grande gargalo é que os gestores entendam que não é porque está na BISP, que todo mundo vai acessar tudo. A gente tem que demonstrar a pertinência temática da instituição para o acesso aquela informação. Então, vou trazer o exemplo da investigação. O Corpo de Bombeiros e a Polícia Militar não tem por que acessar a informação se o procedimento de investigação foi instaurado ou não. Já o Observatório de Segurança Pública, que é a instância governamental para acompanhar como está a atuação do sistema de justiça, às vezes teria, não o conteúdo, mas as informações relacionadas àquilo. As informações biográficas de um indivíduo são importantes? Sim. A existência de antecedentes criminais para o policial da ponta é importante. Mas não precisa de gerar lá na ponta uma folha de antecedentes criminais. Escalonar esse nível de acesso vai ser o grande dificultador. (Entrevistado H – PCMG).

Neste contexto, as resistências institucionais foram reveladas logo no primeiro *sprint*, demonstrando ser um grande entrave ao projeto. Revelaram, além disso, fragilidades do próprio desenho do projeto que, ao não prever soluções ou encaminhamentos devidos para entraves já amplamente conhecidos e vivenciados pela área informacional da segurança pública, comprometem sua própria viabilidade. A não disponibilização dos formulários RAT e BOS pela PMMG e, posteriormente, do REFAP pela PCMG são claros exemplos de restrições ao compartilhamento de informações que, em termos práticos, impossibilitam a utilização da BISP como fonte de dados para produção de estatísticas básicas de segurança pública, tal como a contagem do número de homicídios, como explicado a seguir:

A Polícia Militar tem acesso ao REFAP para consultar porque o REFAP permite registrar crimes. Então, como eu vou extrair a base de homicídios se eu tenho apenas o homicídio do REDS [Boletim de Ocorrência]? Eu tenho que ter o homicídio do REDS e o homicídio do REFAP. Ou seja, eu vou pegar aqueles homicídios registrados pela

Polícia Militar e pela Polícia Civil para saber os homicídios registrados no estado de Minas Gerais. Então, quando esse Delegado, na penúltima reunião, mandou retirar [o REFAP], ficou inviável o uso prático para fazer qualquer estatística. No Armazém, a Polícia Militar tem acesso ao REFAP. Pela BISP, não. Eles colocaram isso como uma forma de pressão a meu ver. (Entrevistado I – PMMG).

Nesse contexto, a retirada do formulário REFAP pela PCMG foi uma estratégia utilizada para pressionar a PMMG a compartilhar as informações do RAT e do BOS, bases que, segundo a PCMG, possuem informações relevantes para as atividades investigativas próprias de sua instituição. Diante desse conflito, a equipe da PRODEMGE, em conjunto com a Superintendência do Observatório de Segurança Pública, teve que propor um novo fluxo processual, inicialmente não previsto no desenho do projeto, para estabelecer como devem ser processados os pedidos e as eventuais concessões de acesso a informações quando não houver consenso entre as instituições. Neste processo, foi estabelecido que a Secretaria será o órgão responsável por deliberar sobre o compartilhamento dessas informações, como explicado a seguir.

O órgão submete [o formulário]. Tem a primeira avaliação do órgão e, depois, se o órgão que vai ceder a informação tiver algum problema, senta o órgão como o outro órgão e com a SEJUSP como mediadora. Acho que isso já ficou muito bom. Eu não acho interessante levar para o Estratégico isso aí, porque eu acho que nem todo mundo deveria ter voto. Entre a PM e a PC, o bombeiro não ficaria apto a intermediar isso. Acho que fica só entre o órgão e a SEJUSP que tem esse papel de coordenação. [...] A SEJUSP tem o papel mais importante nesse processo. Ela tem que entender o que o órgão está pedindo. A PM quer isso da PC. Mas por que que você quer? Aquele formulário tem que ser muito bem redigido. Onde vai ser usada a informação? Por quem e como? Isso tem que ser muito bem-feito até para dar uma garantia que essa informação não vai ser vasada. E que somente a informação necessária aquele outro órgão vai ter. [...]. Depois que preencher o formulário, a SEJUSP vai ser mediador, ela tem que ser o juiz da causa. O Secretário de Segurança Pública tem que falar: “olha gente, eu entendo as partes”. Mas se não há um acordo, ele tem de falar que essas informações aqui, para essas pessoas específicas têm que ser compartilhada. (Entrevistado E – PRODEMGE).

Apesar de ser prematuro tecer conclusões sobre a capacidade desse processo efetivamente resolver os conflitos que já se apresentam, é preciso pontuar que a efetividade dessa proposta depende, em grande medida, do exercício de coordenação da Secretaria frente às outras instituições, o que pode ser um gargalo à própria solução, como antecipado pelo relato a seguir:

O que é necessário fazer é uma sensibilização maior dos gestores em relação à BISP e a assunção do papel da SEJUSP de coordenação propriamente dito. Eu acho que existe uma postura muito de “panos quentes” para lá e para cá. E eu entendo a coordenação como uma coisa mais diretiva. Não é impor porque não vai conseguir impor. Mas tem que comprar as brigas que tem que comprar. E aqui eu chamo a atenção do RAT e BOS. Até hoje nós não identificamos a SEJUSP comprando essa briga que é uma briga que é necessária. No sentido que existe uma gama informacional para as instituições. Eu acho que para a BISP funcionar demanda a assunção do papel de coordenação com mais força por parte da SEJUSP. (Entrevistado H – PCMG).

Em conclusão ao apresentado, o desenho do projeto BISP não previu, em um primeiro momento, medidas que pudessem antecipar e minimizar as resistências institucionais no percurso de execução do projeto. Não previu nem mesmo os encaminhamentos institucionais possíveis para lidar com essas eventuais (e previsíveis) resistências. A reboque dos entraves vivenciados no primeiro *sprint*, a proposição de um formulário que estabelece um canal de negociação e possível resolução das resistências quanto ao compartilhamento das informações é um caminho de formalização das demandas das instituições, não sendo possível ainda dizer sobre sua efetividade.

#### **5.1.4 Desequilíbrio político-institucional**

Como já apresentado, no arranjo de governança colegiada do SIDS, o desequilíbrio político-institucional sempre foi apontado como um problema para a implementação dos sistemas de informação na segurança pública. Ao longo de toda a trajetória da Política de Integração, as tensões decorrentes da rivalidade entre as organizações policiais sempre deram o tom dos muitos desencaixes existentes no desenho geral do Sistema de Justiça Criminal. Como será demonstrado a seguir, na análise do desenho do projeto BISP, não foram encontrados elementos que pudessem oferecer alguma resposta a essa situação.

Estimulados a refletirem sobre tais desequilíbrios políticos-institucionais, parte dos entrevistados relacionaram o problema aos diferentes níveis de interesse em utilizar as informações, ou seja, as instituições que valorizam mais o uso de dados e conhecimento conseguem se mobilizar para fazer prevalecer seus próprios interesses nas instâncias colegiadas, como explicado a seguir:

Um desequilíbrio sempre tem. O desequilíbrio está ligado ao uso da informação. A instituição que se empenha mais com o uso da informação, acaba valorizando mais o banco de dados e consegue impor mais suas coisas aos outros grupos. Por exemplo, os bombeiros usam mais informação qualitativa do que quantitativo, então eles estão preocupados mais com a fauna, com um comentário, com um dado de qualificação do evento do que algo mais quantitativo. E aí quando você chega para uma pessoa de uma instituição que tem essa particularidade e apresenta a sua proposta de um banco de dados parametrizado, a forma como ele vai interagir vai ser muito lenta, porque aquela informação para ele não reflete tanto o conhecimento. Acho que esse é o problema. Por isso há tantas diferenças. As instituições que estão mais acostumadas ao uso da estatística, ao uso intensivo de dados quantitativos, elas acabam impondo mesmo, ditando mais o ritmo da caminhada. (Entrevistado D – SEJUSP).

Outro ponto levantado quando questionados sobre a existência de algum desequilíbrio institucional foi a instrumentalização do “poder do veto” pelas instituições nas instâncias colegiadas, com o objetivo de fazer valer um interesse específico de determinada instituição, ou até de paralisar a tramitação de alguma demanda, conforme pontuado nos comentários a seguir:

[Há algum desequilíbrio institucional?] Explicitamente não. Mas como as coisas caminham, faz gerar a ideia de que determinado posicionamento tem prevalência independente da decisão colegiada. Estou te falando por causa do RAT e BOS mesmo. Isso é algo que já vem sendo discutido há anos. Desde que eu entrei aqui, fala-se desse RAT e BOS. E o negócio não avança. Eu vou te falar pelas conversas que eu já tive com servidores da própria SEJUSP. Eu vejo que da SEJUSP não há por que colocar esse óbice de acesso. Mas a gente vê a resistência de uma única instituição, pautada no entendimento exclusivo dela, e não abre mão, e que prevalece até hoje. (Entrevistado K – PCMG).

Como todos os órgãos são colocados com o mesmo poder de voto ou de veto de falar não, isso gera um desequilíbrio. Por mais que isso pareça ser algo que possa equilibrar a balança, na verdade, ele acaba desequilibrando, porque no final nada funciona. (Entrevistado G – PMMG).

Apesar de o processo de formação do Comitê Técnico ter culminado com a concessão de um número maior de cadeiras para as instituições policiais, essa questão não foi percebida como um problema. Não obstante, parte dos entrevistados apontaram que existe um desequilíbrio institucional histórico a favor da PMMG nas instâncias integradas, conforme comentários a seguir.

Há desequilíbrio sim. Acho que a SEJUSP trabalha muito em prol do que a PM quer. Eu não tenho dúvida nenhuma disso. É muito claro. Não é por má fé não. É às vezes por conta de poder. A gente sabe o nível de influência que a Polícia Militar tem dentro do sistema de justiça criminal. É uma instituição extremamente organizada, mas é totalmente desnivelado. Aí o papel da coordenação, vem para nivelar isso. É muito desnivelado. Não só nas instâncias integradas, mas em outras também. (Entrevistado H – PCMG).

Eu não acho que a SEJUSP valorize nenhuma das forças. O desequilíbrio chega a ser natural por ser histórico, por força política, por uma série de situações. E a nossa estrutura governamental é frágil nesse ponto. Frágil nesse sentido, de nem sempre ter de se tomar uma decisão técnica. (Entrevistado F – CBMMG).

Considerando que os encontros do Comitê Técnico foram reduzidos a ritos de entrega de produto ao final de cada *sprint*, a composição quantitativamente desequilibrada entre as organizações não foi considerada um problema significativo para as pessoas entrevistadas. Entretanto, não se pode deixar de notar que o processo de formação do Comitê Técnico foi demorado devido à pressão da Polícia Militar por um maior número de cadeiras do que o inicialmente estabelecido, demonstrando um exercício desigual de poder em favor dessa instituição.

### 5.1.5 Estrutura do CINDS

Ao longo da trajetória de implementação do SIDS, o investimento no CINDS sempre foi considerado aquém do necessário para o adequado desempenho das atividades para as quais este Centro foi concebido. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* FIGUEIREDO, 2014; STARLING, 2018).

Segundo ex-gestores da Secretaria de Estado de Defesa Social, nos primeiros anos de funcionamento do CINDS, o escopo de trabalho foi muito restrito. Somente em 2014, a partir de um grande esforço da equipe técnica da Secretaria, o CINDS conseguiu se consolidar como referência oficial de fonte de informação de criminalidade com a publicação de dados no portal “Minas em Números”.

Conforme já comentado, as resistências institucionais ao trabalho integrado representaram um entrave para o desenvolvimento das atividades desempenhadas no CINDS tal como planejado. Além disso, pode-se dizer que a necessidade de se realizar o tratamento dos dados para possibilitar a produção de estatísticas acabou

por demandar um significativo esforço das equipes de trabalho, contrariamente ao que se esperava com a implementação dos módulos SIDS e do Armazém de Informações, como comentado a seguir:

O ponto é que contar ocorrências por natureza, por município e por dia é apenas o início do trabalho no Centro de Informação de Segurança Pública, isso é básico do básico. O CINDS deveria ser muito mais do isso. Essa era a parte inclusive, que na proposta original do CINDS, deveria ser automatizado pelo Observatório. A promessa das equipes de tecnologia sempre foi: “quando a estrutura SIDS tiver pronta, isso aí é automático, é só puxar do Armazém e todo mundo vai ter em tempo real”. Só que não é bem assim. Porque a informação tem que ser tratada. A gente descobriu “trocentos” problemas na forma como a informação era registrada, na forma como a informação era transformada dando carga no Armazém, na forma como a informação era extraída. O que era a origem, ou as várias origens, dos conflitos entre fontes de informação. (Entrevistado A – Ex-gestor da pasta da Segurança Pública).

Após a consolidação do CINDS como a fonte de informação oficial de segurança pública em 2014, o Centro não conseguiu evoluir nos trabalhos de análise criminal desde então. Não obstante a criação do Observatório de Segurança Pública Cidadã, em 2016, tenha se apresentado como uma possibilidade para a evolução das atividades de análise criminal no Estado, essa expectativa não se concretizou, sobretudo em função das resistências institucionais à lógica do policiamento voltado para o cumprimento de resultados.

Então houve um apoio parcial, em função da legitimidade que a Ana Luiza conseguiu em função da importância que sempre foi dado aos dados publicados. Mas esse apoio sempre foi muito vacilante, quando a gente propunha mudanças muito radicais à lógica de trabalhar. E principalmente quando a gente propunha, a partir do Observatório, entrar em searas que eram de outras áreas. Quando a gente tentou trazer para dentro do Observatório a mudanças das áreas integradas, para que a gente pudesse finalmente inserir um componente de análise criminal nas áreas integradas, a gente enfrentou resistência muito grande. Quando a gente tentou resgatar o IGESP a partir do Observatório, a gente enfrentou até sabotagem. [...] Ninguém quer fazer o que é difícil. Fazer análise criminal é muito mais difícil que contar crime. Ler amostragem de boletim de ocorrência é muito mais difícil do que simplesmente fazer um mapa de kernel e uma tabela de dia da semana e faixa horária. (Entrevistado A – Ex-gestor da pasta da Segurança Pública).

Importante dizer que a própria estrutura inicialmente concebida para o OSPC foi reduzida no momento da sua instituição em 2016. À época, a estrutura

organizacional proposta previa a criação de três diretorias, cujas atribuições abarcariam as atividades relacionadas a: i) produção, gestão e integração de informações; ii) políticas públicas e policiamento orientado a solução de problemas; e iii) pesquisa e extensão. Todavia, no momento de sua instituição, por decisão política, o OSPC foi reduzido a duas diretorias, em que as atividades de análises do fenômeno criminal e de proposição de políticas públicas voltadas à solução de problemas de violência e criminalidade foram suprimidas.

Embora a Diretoria de Pesquisa e Extensão tenha permanecido na estrutura do OSPC, a área não recebeu apoio suficiente que possibilitasse a operacionalização das atividades de análise criminal e formulação de políticas de segurança pública por meio de parcerias e acordos de cooperação com outras entidades, por exemplo, com universidades e centros de pesquisa.

Posteriormente, com a junção da SESP e SEAP, na reforma administrativa de 2019, houve a substituição do OSPC pela Superintendência do Observatório de Segurança Pública. Com isso, também houve a absorção, por parte do novo órgão, das atividades de produção de informação dos sistemas prisional e socioeducativo. Tal ampliação e competências representou mais um fator dificultador nessa trajetória, como contado a seguir:

A gestão não está interessada nisso. Quando a gente trouxe a questão do projeto de pesquisa, e vamos trazer a universidade, vamos conhecer mais. Aí, o Secretário: “vamos, vamos sim”. Mas depois do vamos sim, “mas por que você quer dar palpite no que eu estou falando?”. Eu acho que quando isso evoluir para o estágio de conhecimento, a gente vai escancarar as feridas. E aí a gente passou por uma série de problemas. A junção com o Departamento Penitenciário desviou totalmente nosso foco, porque a gente teve que empenhar uma energia para tentar equiparar aquilo que a gente já fazia na segurança pública para o Departamento Penitenciário. E eu arrisco a dizer que até hoje a gente não deve ter amadurecido para isso. E está longe disso acontecer. Então a gente perde muito tempo com isso. (Entrevistado B – Ex-gestor da pasta da Segurança Pública).

Nesse cenário apresentado, em que as dificuldades para a produção e para a análise integrada da informação permanecem, a Base Integrada se projeta para se tornar a principal fonte de informação do CINDS, trazendo, portanto, novos desafios para as equipes de trabalho. Dentre eles, a substituição do Armazém de Informações pela BISP é um ponto crítico, uma vez que demandará a adequação dos servidores deste Centro à nova ferramenta.

Como adiantado, o desenho do projeto BISP não contemplou a realização de cursos de capacitação e formação para os servidores da Secretaria. De fato, no escopo do contrato de desenvolvimento e manutenção da BISP, não foram abarcadas entregas relativas à capacitação, treinamento ou até mesmo a aquisição de *softwares* para a utilização da Base Integrada pelos usuários.

Diante dessa evidente lacuna, parte dos gestores da PRODEMGE compreenderam que a capacitação e o treinamento dos usuários da BISP poderiam ser incluídos no rol dos produtos a serem entregues, embora não exista previsão contratual para tal.

Eu acho que vai ter essa dificuldade. Hoje essas pessoas não têm acesso à informação. Tem acesso a meia dúzia de relatórios do sistema. Essas pessoas vão precisar ser treinadas. Mas eu preciso criar esse problema primeiro. [...] Eu estou formando pessoas na PRODEMGE, até estagiário, em *Power BI* para que quando a gente chegue nesse momento a gente consiga fazer alguns treinamentos. [...]

A nossa equipe está disponível para qualquer coisa. A equipe pode dar treinamento? Pode. Não precisa ser um produto à parte. Se tiver disponibilidade da equipe, pode treinar. Por isso a gente pediu uma equipe dedicada. (Entrevistado E – PRODEMGE).

Apesar da necessidade de capacitação dos futuros usuários da BISP e da aquisição de ferramentas ser reconhecida por todos os gestores, essa questão ainda não foi prevista para ser tratada de forma integrada no âmbito do CINDS, sendo conduzida individualmente por cada instituição. Na PMMG, ao longo do ano de 2021, foi prevista a realização de três cursos de capacitação na ferramenta *Power BI*, com a formação de 80 militares. Para o primeiro curso, foram cedidas duas vagas para o CBMMG e uma vaga para a SEJUSP. No CBMMG, foi relatado que os militares do CINDS já utilizam ferramentas de BI. E que as capacitações nessas ferramentas ocorrem por iniciativa particular dos próprios militares. Já por parte da PCMG, foi relatado que não há um planejamento concreto para a capacitação nas ferramentas de visualização. Segundo o entrevistado, a iniciativa para capacitar os servidores será iniciada a partir da consolidação da Base Integrada como um ambiente de produção das estatísticas criminais. Por fim, na SEJUSP, dado a ausência de recursos disponíveis para a contratação de cursos de capacitação dos servidores da SOSP, o treinamento deverá ocorrer por meio de cursos gratuitos disponíveis na internet e parcerias com outras instituições neste primeiro momento.

Dessa forma, a não previsão de capacitação dos servidores do CINDS para a utilização da Base Integrada é um gargalo no desenho do projeto. Como relatado, as instituições possuem diferentes níveis de capacidade para promover o treinamento dos seus servidores, o que pode comprometer as atividades já consolidadas no CINDS. Nessa questão, a própria substituição do Armazém de Informações pela Base Integrada é considerada um desafio para o CINDS, já que os dados disponibilizados na Base Integrada são brutos, diferentemente do Armazém, como relatado a seguir:

Há o problema de linguagem. Com o Armazém, a linguagem é mais acessível e agradável. É mais fácil de visualizar. Além disso, o Armazém é utilizado a mais de 10 anos. Já existe um conhecimento prévio com o Armazém, que é passado de servidor para servidor. Com a BISP, todos os servidores terão de aprender do zero e não tem um conhecimento prévio. Além disso, os campos na BISP vêm sem tratamento. (Entrevistado C – SEJUSP).

Outro gargalo diz respeito à carência de servidores no CINDS com formação específica em análise de dados, o que afeta os trabalhos de produção de estatísticas, principalmente considerando a complexidade da base de dados dos sistemas de segurança pública.

É um outro desafio que nós enfrentamos no CINDS como um todo que é o amadorismo na produção de estatísticas. São poucas as pessoas que estão mexendo com análise de dados que tem uma formação voltada realmente para a análise de dados. Às vezes, a pessoa tem experiência de campo, no trato administrativo. Mas essa coisa do dia a dia, de manusear banco de dados, de resolver problemas relacionados a pesquisas estritamente quantitativos, às vezes a pessoa não tem realmente essa formação. E isso afeta o trabalho, principalmente com um banco de dados tão complexo que é o banco de ocorrências e o banco do prisional, que vão entrar também. (Entrevistado D – SEJUSP).

Por fim, em relação a investimentos na estrutura tecnológica, segundo os gestores, à princípio, as máquinas disponíveis no CINDS atendem aos requisitos mínimos para acessar a Base Integrada. É importante esclarecer que a arquitetura tecnológica concebida para a BISP estabelece o consumo dos dados armazenados via serviços (por meio de conexão via internet), aliviando o consumo de memória interna da máquina do usuário para o acesso e manipulação dos dados. Não obstante, é preciso reiterar que o desenho do projeto prevê que a escolha e a aquisição da ferramenta de visualização a ser utilizada para se acessar os dados na BISP é de

competência de cada instituição, o que representa, por consequência, um dificultador nas atividades do CINDS.

Diante dos pontos levantados quanto à estrutura do CINDS, pode-se concluir que a chegada de uma nova ferramenta tecnológica tende a trazer muitos desafios para que as rotinas de trabalho sejam adaptadas, principalmente porque o desenho do projeto não prevê ações para uma série de problemas já conhecidos, ou mesmo para aqueles ora encontrados por ocasião do início de sua implementação. Outrossim, o baixo nível de maturidade do CINDS em relação à questão da análise criminal aponta que a utilização da Base Integrada na produção de conhecimentos mais aprofundados caminha para ser muito reduzida.

## **5.2 Tecnologia**

### **5.2.1 Arquitetura tecnológica**

A implantação dos módulos do SIDS foi muito importante para padronizar e modernizar os registros das informações de segurança pública em Minas Gerais. Todavia, a arquitetura concebida para esses sistemas apresenta alguns problemas, que afetam principalmente a qualidade dos dados coletados.

Embora muitas das questões relacionadas à precisão dos dados sejam relacionadas às falhas de capacitação e até à falta de fiscalização dos usuários quanto ao preenchimento correto dos dados, os problemas ligados à própria arquitetura dos módulos, como o excesso de campos a serem preenchidos nos formulários, são um importante componente nesse problema.

No REDS, por exemplo, os formulários que registram eventos de natureza criminal são pouco diferenciados entre si em relação ao tipo de crime. Com isso, fatos criminais que demandariam distintos níveis de detalhamento na coleta de dados são registrados no mesmo formulário. Dessa forma, o excesso de campos a serem preenchidos é percebido como um dos problemas de concepção do REDS, como explicado a seguir:

Faz sentido o homicídio triplamente qualificado ser registrado no mesmo boletim de ocorrência, no mesmo formulário, que registra furto a transeunte? Qual é o problema do formulário? No formulário, você capta as informações relevantes para interpretar fenômenos diferentes. E atribui a todos os fenômenos a mesma importância. Porque ter o mesmo número de campos a preencher é atribuir a todos

os fenômenos a mesma importância. (Entrevistado B – Ex-gestor da pasta da Segurança Pública).

Apesar de a necessidade de reformulação dos formulários do REDS ser conhecida, essas alterações não conseguiram ser priorizadas pelo desenho do projeto BISP junto às instâncias técnicas. Considerando a existência de outras demandas prioritárias e até de problemas de vacância contratual com a PRODEMGE vivenciados nos últimos anos, essa reformulação ainda não se concretizou, especificamente nos formulários típicos de polícia. Na contramão dessa necessidade, o que se observa é um progressivo aumento dos campos a serem preenchidos nesses formulários, a partir de demandas das próprias corporações, ou até de órgãos do Poder Judiciário por alguma informação específica.

Apenas os formulários típicos de bombeiros passaram por uma grande reformulação em 2014, quando a corporação empreendeu substantivas alterações nos campos que os compunham, tornando seu preenchimento mais amigável para o usuário. No entanto, mesmo este novo instrumento já tem experimentado a inserção de novos campos, motivada por demandas específicas de informação, conforme conta um entrevistado:

Em 2014, a gente simplificou os formulários de bombeiros. No início de 2014 a gente fez algumas perguntas e acompanhou algumas pessoas preenchendo o REDS. E tinha REDS, que a pessoa demorava até 50 minutos. Com as nossas mudanças nos formulários, caiu para 25. Alguns formulários, os mais simples, que antes demorava 30 minutos caiu para 15, 12 minutos. Isso foi um ganho muito bom. A tropa gostou muito. E sempre pensando nessa parte de ser bastante amigável, de fácil entendimento. Com o tempo, algumas demandas foram inflando o REDS de novo. “Acrescenta esse campo aqui para pesquisar sobre isso. Agora, vamos acrescentar mais esse campo aqui que a gente precisa de informação daquilo”. [...] E só foi aumentando. Já está começando a demorar 35 minutos para fazer um REDS. E às vezes são informações pontuais, para demandas específicas demais, que não se aplicam ao todo. E a exceção começa a virar regra. E isso atrapalha um pouco. (Entrevistado F – CBMMG).

Como apresentado no capítulo anterior, o projeto BISP não tem o objetivo de promover melhorias na arquitetura dos módulos SIDS, considerando que a Base Integrada, por definição, é uma estrutura tecnológica de armazenamento dos bancos de dados dos sistemas operacionais já existentes. No entanto, é possível questionar de que forma a BISP se relacionará com esses problemas, seja sendo afetada por eles, seja se apresentando como um meio de contorná-los em alguma medida.

De forma contundente, os entrevistados pontuaram que a base de dados disponibilizada na BISP incorporará e replicará basicamente todos os problemas de qualidade dos dados hoje existentes (e já amplamente conhecidos) nas atuais bases utilizadas na segurança pública. Especificamente no módulo REDS, as seguintes questões foram pontuadas:

- a) excesso de campos não preenchidos por não serem de preenchimento obrigatório para o usuário;
- b) elevada ocorrência de campos de preenchimento obrigatório que são preenchidos com alternativas que não contribuem na caracterização do evento, como as opções “outros”, “ignorado” e “desconhecido”;
- c) campos de preenchimento obrigatório que são preenchidos com informações equivocadas (dados dos envolvidos, data do fato, qualificação da natureza do delito errada, entre outros). Especificamente quanto à natureza do fato, importante explicar que esta informação, quando registrada no formulário do REDS, não pode ser posteriormente retificada (mesmo quando há a reclassificação da natureza do crime a partir dos trabalhos investigativos posteriores). Isso demanda um trabalho de cruzamento de bases de dados para se ter confiabilidade na contabilização de crimes, por exemplo.

Como a arquitetura do módulo REDS foi baseada no modelo de papel do boletim de ocorrência utilizado anteriormente, a estruturação do formulário foi organizada em blocos. Nesse arranjo, as informações da ocorrência foram compartimentadas, originando um sistema com elevado número de campos a serem preenchidos e, ao mesmo tempo, com muitas variáveis, criadas ou importadas de outros sistemas do SIDS, para identificar e relacionar esses campos.

Um dos problemas do REDS é o excesso de nomes. Você tem a unidade de registro, a unidade de digitação e a unidade onde ocorreu o fato, falando especificamente dos materiais recolhidos. Não necessariamente esse nome da unidade é o nome real. Então, temos um problema de catalogação das unidades. Por exemplo, tem unidade prisional que está com nome antigo e está registrado no REDS. Tem delegacia que o nome está antigo. A gente tinha feito essa reclamação para a PRODEMGE e eles alegavam que os nomes vinham de outro sistema, eram herdados de outros sistemas. Então eu não sei até que ponto a Base Integrada vai nos ajudar nisso. Esse é um dos problemas, que é harmonizar as informações. [...] Parece que o usuário pode colocar qualquer coisa. Já teve material apreendido

dentro da Secretaria. Mas obviamente ninguém entrou na Cidade Administrativa com aquilo ali. E mesmo que tivesse entrado não tem revista, então se entrou quem que descobriu? Porque não tem a revista. (Entrevistado D – SEJUSP).

No desenho do projeto da Base Integrada, a replicação desta lógica, com a disponibilização de todos os campos e variáveis para os usuários, tem se apresentado como um desafio. Como exemplo dessa dificuldade, segue relato de um entrevistado:

Pelos testes que nós fizemos na BISP, a gente percebe que a nomenclatura pode melhorar. Não só na planilha, mas no ambiente que a gente está extraíndo. Outra coisa que poderia melhorar e que talvez hoje é um dificultador e que torna um pouco mais difícil nossa análise aqui, é a diversidade de campos. É muito campo para poder analisar. Então o que a gente detectou nos primeiros testes é que a gente não está se sentindo tão familiarizado. No início a gente acabou cometendo alguns erros. O que a gente tem feito como protocolo aqui: a gente divide a mesma demanda em mais de um servidor para ver se os resultados que vamos encontrar vão ser os mesmos. Porque se os resultados forem os mesmos, a gente primeiro consolida a metodologia da extração daquela informação e segundo chega à conclusão que está todo mundo usando de maneira mais adequada a plataforma. O que a gente percebeu justamente com a questão da nomenclatura: que a divergência no resultado produzido estava na escolha do campo. Havia uma dúvida, a pessoa achava que estava escolhendo o campo certo porque o nome, a expressão é muito próxima daquilo que ele precisava. Na hora que ia ver onde estava a diferença dos dados, estava justamente na escolha daquele campo, justamente por causa da nomenclatura. Acho que isso pode ser aperfeiçoado sim. (Entrevistado K – PCMG).

Importante relembrar que, atualmente, a produção de estatísticas com os dados oriundos do REDS se dá por meio do Armazém de Informações. Nele, a nomenclatura originalmente utilizada nos campos e variáveis da base transacional são modificados para termos mais amigáveis. Já no desenho da BISP, os nomes apresentados são mantidos em sua versão original, dificultando a identificação pelo usuário, por consequência. Não obstante, cabe ao Comitê Técnico reportar essas questões para a equipe de desenvolvimento da BISP da PRODEMGE para a realização dessas adequações.

Também no REDS, além do excesso de campos e variáveis, a existência de formulários exclusivos para as polícias, tais como RAT e BOS para a PMMG, prejudicam a confiabilidade dos dados, uma vez que a identificação de determinados crimes pode ser obscurantizada nesses registros, seja maculando a contabilidade

oficial dos dados, seja inviabilizando a destinação e o acesso desses registros às autoridades competentes no fluxo do processo criminal, como comentário a seguir:

Em relação ao REDS, a gente tem que chamar a atenção pela má utilização do REDS em relação à observância de algumas regras. Eu estou falando especificamente do RAT e do BOS. Esse hoje é o grande problema do REDS, porque existe uma compartimentação de uma plataforma que era para ser integrada. Não deveria ser compartimentada. Se estamos falando de um sistema integrado, de uma plataforma de registro, o acesso deveria ser amplo. E a utilização auditada e de acordo com a atividade de cada um. (Entrevistado H – PCMG).

Embora o RAT e o BOS tenham sido criados para atender às demandas administrativas da Polícia Militar, pontua-se que esses registros podem possuir informações relevantes para as atividades de investigação, ou até conter fatos que deveriam ser apurados criminalmente, conforme explicado a seguir:

A gente sabe que são registros que nasceram com uma finalidade muito específica para atender a uma demanda administrativa da Polícia Militar. Só que, por vezes, nestes tipos de formulários, há informações de abordagem de determinado indivíduo na companhia de uma outra pessoa. Há abordagem de um indivíduo a bordo de um veículo. Há uma ação desse indivíduo em uma determinada localidade. Então, às vezes a Polícia Civil vai fazer uma pesquisa sobre esse indivíduo específico e ela localiza na plataforma do REDS a existência desses formulários RAT e BOS. Só que a Polícia Civil não consegue ver na inteireza o que foi esse registro. Ela consegue saber que se registrou alguma coisa em relação a essa pessoa. Agora, o que é de fato, só solicitando à instituição que a detentora daquela informação. E às vezes a gente precisa da informação em um momento oportuno, porque a depender do lapso temporal que você terá aquela informação, às vezes ela não vai ser de utilidade.  
[...]

São registros que lá atrás foram pensados para uma realidade administrativa, própria das instituições militares. [...] Nenhuma outra instituição dentro do SIDS tem interesse em saber qual o policial está escalado hoje. Se a viatura foi levada para manutenção em tal data e retornou em tal dia. Enfim, o que se verifica e que nesse ponto pode-se estabelecer um consenso e realmente ter como uma premissa é: houve a manutenção desses escopos iniciais ao se registrar um RAT ou um BOS? E nisso, nós temos documentação farta em demonstrar que há um desvio na utilização desses registros. Hoje esses registros condensam dados que vão além de questões administrativas da instituição militar. Eles possuem dados, que possuem interesses não da Polícia Civil, mas do ciclo de responsabilização de infratores. E, por questão legal, em crimes de atuação estadual, quem é a agência de investigação responsável é a Polícia Civil. Então o destinatário natural é a instituição Polícia Civil. (Entrevistado K – PCMG).

Além dessas questões específicas do módulo REDS, a arquitetura cartorial do PCnet, bem como de outros sistemas utilizados pelo Poder Judiciário, limita a inclusão de dados na BISP. Na prática, as informações registradas nesses sistemas não estão adequadamente estruturadas em base de dados para serem importadas para a Base Integrada. E o desenho do projeto BISP parece não oferecer soluções para estes entraves. Outrossim, tal como ocorre no REDS, os poucos dados estruturados existentes do Poder Judiciário estão sujeitos a problemas de confiabilidade, como explicado a seguir:

A base deles, assim como a nossa, em alguns aspectos não tem tanta confiabilidade dos dados. A gente acha que sim, mas nem tanto. Por exemplo, nem todas as Comarcas têm o dado atualizado. Tanto é, que hoje temos problemas na base nacional de mandados de prisão. Às vezes, tem um mandado de prisão lá que já foi revogado. E já aconteceu de pessoas serem conduzidas à delegacia sob a crença de que havia um mandado de prisão e aquele mandado não existia mais. Mas o problema é lá na origem. Lá, no Judiciário, que não fez a alimentação adequada. Nós temos as próprias sentenças, que, embora eu tenha um sistema de informação, elas não são estruturadas. Eu tenho uma sentença que é digitada, ou é nato-digital, ou é escaneada. E ela é colocada no sistema, mas de forma não estruturada. Então eu não consigo ir lá fazer uma pesquisa estruturada e trazer uma informação. Eu tenho que ir na mão, entrar naquele processo, com aquele número, abrir o “pdf”, ler o “pdf”. Então, alguns sistemas do Judiciário não nos ajudariam muito por conta dessa forma como ele está hoje produzido. Alguns outros já são muito úteis para nós. Por exemplo, nós conseguimos uma integração com eles com medidas da Lei Maria da Penha. Então, às vezes eu tenho um policial militar que chega em um determinado lugar, aborda uma pessoa, que está próxima a casa de alguém, uma ex-esposa, um ex-marido, por exemplo, que tem uma medida contra ela. Ela não poderia estar naquele lugar. Se eu olhar o REDS, eu não sei isso. Se eu olhar no CAD, eu não vou saber isso. Então precisava de ter uma informação do Judiciário, que me informe: eu tenho a medida protetiva tal contra a pessoa tal em detrimento da vítima tal, [...] Essa informação é preciosa para nós. (Entrevistado G – PMMG).

Apesar de todos esses gargalos apresentados, a BISP é percebida como uma ferramenta que possui potencial de melhorar a coleta de dados nos formulários do REDS. Por exemplo, espera-se que a BISP possibilite ampliar a inserção de informações nos formulários de forma automatizada, por meio da articulação com bases de dados de outros sistemas.

Atualmente, algumas informações dos indivíduos já são automaticamente importadas pelos formulários do REDS a partir do Sistema de Informações Policiais (SIP). Nessa perspectiva, espera-se que essa funcionalidade possa ser expandida

para os dados de veículos, com a incorporação das bases de dados do DETRAN-MG, e até dados de pessoas privadas de liberdade, com as bases do SIGPRI, o que poderia facilitar a inserção de dados no formulário e evitar erros de preenchimento.

Outro potencial levantado quanto ao REDS, é a possibilidade de, por meio da Base Integrada, iniciar estudos que busquem modificar o formulário visando a redução do número de campos gerados no banco de dados, como explicado a seguir:

Essa possibilidade de tudo estar na Base Integrada vai nos ajudar nesse trabalho de depuração do banco. E em uma outra pergunta que sempre, todo novo secretário fazia e a gente nunca conseguiu responder: se o REDS tem perguntas demais. [...] Eu acredito que vai ser um bom ponto para iniciar essa discussão, a partir dos dados. Porque se você pegar o formulário com as perguntas é muito difícil de você reduzir. Por isso, a gente nunca conseguiu responder essa questão, porque a gente só tinha as perguntas. Ai, você fica imaginando: mas essa pergunta precisa constar? Só que, às vezes, uma pergunta no formulário de papel, são três, quatro, cinco campos no banco de dados. Então, talvez, mantém essa pergunta. Mas será que precisa de tantos campos diferentes para tratar essa mesma pergunta? Então são algumas coisas de otimização do banco, de melhoria do sistema, e, até mesmo, da própria informação em si, que eu acredito, que estando tudo lá, em uma base integrada, vai facilitar a discussão. E quem sabe no futuro, não tão próximo, uma possível análise. No imediato, você tem o problema dos recursos humanos. Mas acho que realmente vai ser uma grande oportunidade. (Entrevistado D – SEJUSP).

Outrossim, há uma expectativa de que a BISP possa abrir as portas para a possibilidade de se criar uma base de dados secundária, que permita a inclusão de correções de erros que porventura tenham ocorrido no registro oficial das informações, o que poderia melhorar a confiabilidade dos dados como explicado a seguir:

O segundo grande desafio da análise criminal: as informações são todas sensíveis. Pelo fato de serem sensíveis, são controladas por lei. Já houve discussão a respeito do campo de endereço. Então o cidadão chega e informa o endereço errado. Mais para a frente a gente descobre o endereço correto. Nós sabemos o endereço correto. Em um mundo onde a questão acadêmica fosse prioridade sobre todas as outras coisas, vamos substituir o endereço equivocado pelo correto. Mas aí entra a questão jurídica. É um documento oficial, como se altera um documento oficial. Tenho esperança de atingirmos uma certa maturidade, para termos duas bases. Uma base com o registro oficial e uma cópia dessa base, porém corrigida. Endereço corrigido, uma informação mais qualificada, o nome da unidade onde aconteceu a entrada do material ilícito. Eu tenho a esperança de que a BISP possibilite isso. Como ela é na nuvem e a gente não está falando de uma aplicação. A questão das discussões antigas era toda essa. Não

é só montar a Base, você tinha que adaptar o programa, no caso, o Armazém, para ler aqueles dados. Eu acredito que o fato de a Base ser apenas a estrutura, apenas o Banco de Dados, vai ser melhor. Estou bastante esperançoso. É um desafio, são dados altamente controlados por lei. (Entrevistado D – SEJUSP).

Diante dos relatos, pode-se perceber que o grande gargalo de concepção da Base Integrada é não ter previsto medidas de melhoria nos processos de inserção, categorização e estruturação dos dados nos sistemas de informação de segurança pública, de forma que as informações armazenadas possam ser providas de maior qualidade e confiabilidade para a produção de estatísticas criminais. Ao mesmo tempo, embora não esteja no escopo do desenho do projeto, há a expectativa (visto que as potencialidades dependem de outros requisitos) de a BISP se apresentar como uma ferramenta que permita a análise desses dados coletados para que as inconsistências sejam identificadas e possivelmente tratadas de forma sistêmica futuramente.

### **5.2.2 Armazenamento dos dados**

O Armazém de Informações é a principal ferramenta de armazenamento e produção de relatórios das estatísticas criminais publicizadas em Minas Gerais. Conforme relatado por ex-gestores da SEDS, desde 2012, as manutenções necessárias nessa ferramenta foram prejudicadas, por questões contratuais junto à PRODEMGE e pela própria obsolescência tecnológica da ferramenta, gerando limitações para as atividades do CINDS desde então.

Dentre essas dificuldades, o não espelhamento completo dos campos dos formulários do REDS no Armazém parece ser o grande gargalo da ferramenta. Tal limitação prejudica a elaboração de determinados diagnósticos como, por exemplo, a vitimização segundo a identidade de gênero. Para os formulários específicos do CBMMG, tendo em vista a reformulação destes em 2014, a incompatibilidade entre o Armazém e esses novos formulários tornou-se completa. Neste caso, o CBMMG tem que solicitar à PRODEMGE a extração dos dados diretamente do sistema REDS.

Em complemento, outro problema do Armazém de Informações se relaciona com a própria obsolescência tecnológica da ferramenta, o que impõe ao

usuário a utilização de aplicações com versões desatualizadas para o acesso, como explicado a seguir:

O Armazém tornou-se obsoleto do ponto de vista tecnológico. Hoje, na Academia de Polícia, temos que utilizar máquinas específicas para poder dar o treinamento no Armazém, porque ele não permite, por exemplo, que o “Java”<sup>30</sup> seja uma versão recente. Tem que ser uma versão bem ultrapassada, lá de 2008. Essa obsolescência da interface, das funcionalidades, de como ele é operacionalizado também faz com que ele vá ficando para trás. (Entrevistado K – PCMG).

Por essas questões, a Base Integrada é percebida como uma solução a esses problemas, uma vez que essa estrutura de armazenamento substituirá o Armazém de Informações. Fundamental dizer que o desenho da BISP também se apresenta como uma solução aos sistemas que não possuem uma estrutura de armazenamento, como o CAD<sup>31</sup>, SIGPRI e PCnet. Segundo a PRODEMGE, a previsão contratual de manter uma equipe dedicada para trabalhar na BISP permitirá que o espelhamento entre os sistemas e a Base Integrada seja permanente por meio de atualizações constantes.

Outro ponto muito relevante é a percepção de que a tecnologia oferecida pela BISP tem o potencial de disponibilizar as informações necessárias aos trabalhos de policiamento para os usuários da área operacional, especialmente para a identificação de indivíduos, condutores e veículos.

Embora essas informações estejam disponíveis na plataforma ISP (Informações de Segurança Pública), os usuários dessa ferramenta enfrentam muitos problemas de acesso e até de confiabilidade das informações disponibilizadas, sujeitas a atraso de atualização dos dados e problemas de conexão. Nesse sentido, a BISP poderá ser utilizada como uma fonte mais rápida e confiável de informação para os trabalhos operacionais, conforme explicado a seguir:

A questão do Armazém hoje é a limitação de visão de dados. Então, por exemplo, no Armazém do REDS, nós não temos informações sobre o prisional, sobre o SIP, sobre o SDAK<sup>32</sup>, que são informações de altíssima relevância para nós. [...] A segunda coisa que nós mais

---

<sup>30</sup> O “Java” é uma tecnologia usada para desenvolver e executar diversas aplicações na internet. Fonte: <[https://www.java.com/pt-BR/about/whatis\\_java.jsp](https://www.java.com/pt-BR/about/whatis_java.jsp)>. Acesso em 21 de set de 2021.

<sup>31</sup> Na implantação do CAD, os dados transacionais eram migrados para o Armazém de Informações. Entretanto, a partir de 2017, com a modernização do CAD, que passou a ser conhecido como “Novo CAD”, este módulo tornou-se incompatível com o Armazém de Informações.

<sup>32</sup> SDAK é o sistema de informação utilizado pelo DETRAN-MG para gerir informações relacionadas a veículos.

precisamos é acesso a informações que nos ajudem nas abordagens e na identificação de pessoas. E nós não temos isso hoje. Porque a informação que nós temos hoje é do REDS. E as informações do REDS são de pessoas que tiveram passagem pelo REDS. E nem sempre alguém que estou abordando teve passagem pelo REDS. Muitas vezes, uma pessoa que está sendo abordada diz ser outra pessoa, se identifica, por exemplo, com a identidade de seu irmão ou alguma coisa assim. [...] Quando eu preciso identificar veículos também, a gente tem um sistema muito interessante que é o Hélios, um sistema que utiliza OCR<sup>33</sup> com a leitura de placas nas câmeras e consegue identificar um veículo que esteja sendo procurado, por exemplo. Mas para que eu tivesse uma assertividade maior disso, eu preciso ter a base de referência de veículos com a base de veículos que está de fato roubada ou furtada. E a base que a gente tem não é confiável, porque não integrou com a base do SDAK. Então, são questões que estão pendentes e que, talvez, com a Base Integrada possa resolver, para levar essa maior expectativa que o nosso pessoal tem que é de identificar pessoas, condutores, veículos, durante as abordagens, para desenvolver o trabalho da Polícia Militar, que é o trabalho policial preventivo. (Entrevistado G – PMMG).

Outrossim, há a expectativa da Base Integrada trazer economicidade em relação ao gasto operacional necessário para integrar os sistemas, como o SIP e os demais módulos do SIDS. Importante lembrar que os contratos de desenvolvimento e hospedagem da Base Integrada são financiados com dotação orçamentária da SEJUSP, o que pode significar uma redução de custos de armazenamento de dados para as outras instituições, caso a estrutura da BISP substitua seus armazéns, como comentado a seguir:

A BISP tem um grande potencial, na minha opinião, que é a redução de custo operacional das instituições. As integrações dos sistemas SIDS com o SIP onera a Polícia Civil em mais de 3,5 milhões de reais por ano. A BISP vai custar menos que isso. Então a gente pode trazer economicidade e trazer celeridade ao acesso à informação. (Entrevistado H – PCMG).

Apesar de o desenho da BISP prever o espelhamento dos campos dos sistemas de informação e o próprio armazenamento de dados desses sistemas, a utilização propriamente dita da estrutura esbarra em algumas dificuldades. A principal

---

<sup>33</sup> OCR (Optical Character Recognition) são ferramentas de reconhecimento óptico de caracteres que permitem converter diferentes tipos de documentos digitalizados em dados pesquisáveis ou editáveis. Na prática, convertem imagens de texto em texto real. Fonte: <<https://cta.ifrs.edu.br/ferramentas-ocr-entenda-o-que-sao-como-funcionam-e-qual-sua-relacao-com-a-acessibilidade/>> Acesso em 19 de set. de 2021.

é a dependência de uma ferramenta de extração e visualização, já que a Base Integrada é simplesmente um repositório de bases de dados.

No Armazém de Informações, o *software Business Objects* cumpre esse papel. Já na Base Integrada, não existe nenhum *software* associado à estrutura de armazenamento, cabendo a cada órgão do sistema essa definição. Embora essa concepção para a Base Integrada possibilite o acesso aos dados brutos dos sistemas de informação e liberdade para as instituições escolherem a melhor ferramenta segundo sua realidade, outros desafios se apresentam.

Além dos gargalos de capacitação dos usuários, como já tratado, a possibilidade de se consultar a base bruta dos dados traz desafios de ordem metodológica, uma vez que os parâmetros e filtros selecionados pelos usuários precisam ser explicitados e documentados nos relatórios produzidos. Neste sentido, é importante que a ferramenta utilizada pelas instituições na extração de dados e produção de relatórios tenha a funcionalidade de evidenciar os filtros e parâmetros escolhidos pelos usuários nessa plataforma.

É preciso esclarecer que o *Business Objects*, utilizado no Armazém de Informações, não apresenta essa funcionalidade. Entretanto, a partir do esforço do CINDS em consolidar e documentar uma metodologia para a extração e produção de relatórios, essa limitação tecnológica foi mitigada na prática.

Com a Base Integrada, à princípio, este problema tecnológico tende a permanecer caso as instituições não se atentem para esse requisito na escolha da ferramenta de extração de dados. Considerando que cada instituição poderá utilizar um *software* diferente, o registro do caminho metodológico percorrido no processo de produção do relatório depende do usuário da ferramenta. Por isso, a discussão metodológica possivelmente precisará ser retomada, conforme explicado a seguir:

A discussão vai ser realmente de metodologia, do que tem em cada campo, em cada parâmetro. Então acho que isso vai ser muito bom. E lança um outro problema. Algo que a gente já vivenciava no Armazém, que é se a plataforma utilizada evidencia os filtros. Por exemplo, quando a gente usa o Datasus, ele sugere um programa gratuito de acesso, que é o TabWin. Na hora que você constrói qualquer consulta no TabWin, além da tabela em *excel* gerada, ele gera um arquivo em formato de texto com todos os filtros e variáveis que você selecionou. Então você tem os dados e como aqueles dados foram construídos. Você tem as duas informações básicas para a metodologia de trabalho científico, que é a informação mesmo e como você chegou até ela. O Armazém não gerava isso. Então era muito comum chegar duas pessoas de diferentes instituições falando sobre o mesmo assunto,

mas com dados diferentes. Mas isso porque os filtros utilizados eram diferentes. E como o Armazém por padrão não evidenciava isso, você não tinha como saber o porquê da diferença. Se era um dia, se era alguma coisa que tinha ficado para trás. Até que se chegou num ponto, o conflito era tão grande, que o próprio Secretário disse que as informações oficiais vêm do CINDS, que hoje é a continuidade do Observatório. Mas esse problema irá persistir. Você tem diferentes instituições, acessando com diferentes ferramentas a mesma base, e a gente vai ficar sempre naquela: será que o usuário que está extraindo a informação, ele sabe que além da informação, ele tem que recolher a metodologia estatística, a metodologia de filtros? Será que ele tem essa percepção? (Entrevistado D – SEJUSP).

Outro ponto importante diz respeito à necessidade de desenvolvimento de aplicativos para que os usuários da área operacional tenham acesso às informações disponibilizadas na BISP, requisito tecnológico que tampouco foi discutido no desenho do projeto. Nessa questão, pode-se dizer que as instituições possuem um grande desnivelamento de capacidade para operacionalizar essa demanda, principalmente comparando as polícias Civil e Militar.

Confrontando os depoimentos descritos a seguir, é possível concluir que a PMMG possui uma substantiva estrutura de capacidade técnica para desenvolver *softwares*. Já a PCMG, embora reconheça a necessidade de se adotar medidas para que a BISP possa ser aproveitada, ainda não avançou nesse aspecto.

No caso da Polícia Militar, a construção histórica do nosso corpo técnico e da estrutura que a gente tem hoje na produção de tecnologia vem de muito tempo. Mais ou menos 16 anos atrás foi criada a nossa fábrica de *softwares*. Nós já chegamos a ter mais de 50 programadores trabalhando, produzindo soluções tecnológicas para a instituição. Então, nesse período, adquirimos uma experiência boa na produção de *software*. Os programadores, muitos deles, eram de empresas do mercado mesmo. Então são pessoas muito atualizadas. Porque quando você trabalha com o time de pessoas que são do mercado de tecnologia é diferente do que você trabalhar com servidores orgânicos. O servidor orgânico tem uma série de limitações. Por exemplo, trabalhar com policial militar como programador, eu tenho algumas dificuldades. Às vezes, tem que fazer algum treinamento policial, às vezes ele é cobrado para voltar para a rua, então são muitas coisas que limitam o trabalho dele. Já quando eu trabalho com profissional de mercado, é alguém que é formado na área, tem muitas informações novas para trazer para gente. Isso fez com que a gente criasse uma estrutura hoje capaz de produzir tecnologias de ponta. Então nossa estrutura consegue trabalhar com inteligência artificial, o próprio Hélio tem componentes disso. Hoje nós estamos produzindo aplicativos com reconhecimento facial, com uma série de outras vantagens que outras tecnologias nos oferece com inovação. E elas estão sendo produzidas e entregues para o

policial na ponta da linha. Então, há uma capacidade muito grande. (Entrevistado G – PMMG).

A BISP está ali, a gente pode colocar uma ferramenta de BI, que vai nos entregar alguma coisa mais rápida. Mas eu vou precisar consumir isso via API<sup>34</sup>. Então vai ter que desenvolver alguma API para consumir aquela informação em um determinado processo de trabalho. Mas isso é o custo tecnológico. A gente tem que desenvolver. E a gente precisa desse reforço de equipe em relação aos sistemas corporativos da Polícia, para a gente conseguir atingir essa potencialidade da BISP. [...] A gente tem uma escassez histórica de mão de obra. Na Polícia como um todo, então, na especializada mais ainda. A gente sente a necessidade de outras medidas. Por exemplo, licitar fábricas de *software* para trabalhar dentro das instituições. Não tenho certeza, mas já ouvi falar que a PM tem até isso lá no âmbito dela. [...] Acho que passou da hora da gente ter uma formação em tecnologia fornecida pelo Estado. Fazer uma parceria com a UFMG, com alguma universidade, com alguma instituição de ensino. [...] Então é treinamento e contratação em parceria. (Entrevistado H – PCMG).

Diante das percepções apresentadas, pode-se concluir que a BISP representa um grande avanço no que diz respeito à tecnologia utilizada para armazenamento de dados, sendo capaz de guardar diversas bases em uma única estrutura, mesmo quando estas são oriundas de vários sistemas de informação. Entretanto, os gargalos aqui apresentados limitam o aproveitamento dessa tecnologia pelas instituições sobretudo porque o desenho do projeto não oferece soluções a estas questões.

Na área da produção da informação, destaca-se que o escopo do projeto não contemplou uma ferramenta de visualização e extração dos dados, sendo está uma lacuna tecnológica que dificultará os trabalhos desenvolvidos no CINDS, pelo menos no início da implantação. Quanto à utilização da ferramenta para as atividades operacionais, o grande gargalo é a limitação para o desenvolvimento de aplicações tecnológicas capazes de ofertar essa possibilidade. Embora a PMMG esteja muito à frente nessa questão, a capacidade das outras instituições é bastante restrita para operacionalizar o consumo das informações armazenadas na BISP pelos usuários da ponta.

---

<sup>34</sup> API (*Application Programming Interface*) é uma interface que possibilita o acesso aos dados de um serviço ou a um banco de dados. Fonte: <<https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/application-programming-interface>>. Acesso em 19 de set. de 2021.

### 5.2.3 Conectividade entre as informações

A conectividade entre as informações dos sistemas de informação utilizados é desejável principalmente para: i) facilitar a interoperabilidade<sup>35</sup> entre eles, permitindo a implementação completa do processo eletrônico, desde a comunicação de um fato criminal à autoridade policial, até a execução penal; e ii) viabilizar o rastreamento de um fato criminal no percurso do seu processamento pelas organizações do Sistema de Justiça Criminal, permitindo o monitoramento e a avaliação da atuação dessas agências, bem como a elaboração de diagnósticos mais completos sobre os problemas de criminalidade e violência na sociedade.

Embora essas funcionalidades sejam requisitos tecnológicos, fundamental comentar que os problemas que serão apresentados a seguir, em grande medida, não se originaram de questões propriamente técnicas. E, sim, de decisões de gestão quando da implementação da Política de Integração. À época, o desenvolvimento dos sistemas de informações não se deu de forma integrada. Como resultado, constituiu-se uma arquitetura de sistemas segregados, sobretudo em relação aos repositórios do Sistema Judiciário, conforme contado a seguir:

Os problemas da conectividade nasceram junto com a integração. É complicado porque são decisões dos gestores e aquilo ali acaba impactando no futuro. Quando a integração começou e existiam aportes de recursos federais e era realmente muito recurso, todos estavam cientes dessa necessidade da conectividade entre os diferentes sistemas. Só que se adotou o seguinte critério: cada instituição ou cada Poder deverá cuidar dos seus sistemas. Então essa decisão, no meu entendimento, gerou um gargalo e uma lacuna. [...] Então, quando o SIDS começou, se os gestores tivessem se preocupado menos com essa questão dos Poderes e investido de fato na integração, no sentido: “olha Judiciário, nós vamos fornecer os computadores, vamos fornecer o sistema, vamos fornecer a rede. E aí vocês vão ter as nossas informações e nós vamos ter as informações que nós precisamos de vocês. Não precisaríamos de todas deles, é claro”. Mas não houve essa decisão e ficou uma coisa muito “capenga”. A própria integração também das polícias Militar e Civil

---

<sup>35</sup> Na área de Tecnologia da Informação e Comunicação os termos “interoperabilidade” e “integração” são comumente utilizados como sinônimos. Entretanto, esses conceitos são diferentes, embora complementares. Interoperabilidade diz respeito ao processo de comunicação entre dois ou mais sistemas sem a geração de uma dependência tecnológica entre eles. Já integração refere-se ao processo de conexão entre dois ou mais sistemas, gerando uma dependência tecnológica entre eles. Nesse sentido, a interoperabilidade faz referência à comunicação entre sistemas, o que demanda a colaboração entre as organizações para trocar e compartilhar informações, bem como a conexão técnica a nível de hardware e software para viabilizar esse processo. (BRASÍLIA, 2015). Embora exista essa diferenciação semântica, considerando a não observância dessa distinção pelas pessoas entrevistadas e pela literatura de referência consultada, neste trabalho, os termos deverão ser entendidos de forma similar.

ficou bastante enfraquecida. E no final da ponta está o Sistema Prisional mais enfraquecido ainda, exatamente por estar na ponta. (Entrevistado D – SEJUSP).

De todo modo, cabe avaliar em que medida o desenho do projeto BISP oferece soluções para os problemas de interoperabilidade e de rastreabilidade das informações de segurança pública em Minas Gerais.

Como já explicado, a interoperabilidade entre os sistemas de informação é uma funcionalidade tecnológica muito importante para viabilizar o processamento eletrônico dos diversos registros e documentos que perpassam o fluxo de persecução criminal. Tal característica confere às organizações do Sistema de Justiça Criminal maior celeridade e controle no desempenho das suas atividades. No estado de Minas Gerais, os sistemas de informação de segurança pública possuem diferentes níveis de interoperabilidade no fluxo dos procedimentos realizados na justiça criminal (apresentado no Quadro 1 e na Figura 6 do Capítulo 2).

De forma geral, a interoperabilidade atualmente existente entre os sistemas de informação utilizados pelas polícias do Estado – CAD, REDS e PCnet – foi avaliada positivamente pelos atores entrevistados. Todavia, foi pontuada a necessidade de implementação de melhorias, principalmente considerando que essa funcionalidade se fundamenta basicamente na transmissão de dados entre os sistemas. Ou seja, parte das informações inseridas no CAD são transmitidas para o REDS, assim como parte das informações do REDS são migradas para o PCnet (sendo que o registro produzido no REDS pode ser acessado diretamente pelo PCnet).

Entre os possíveis pontos de melhoria, foi levantada a necessidade de se aprimorar a integração entre o CAD e o REDS por meio da migração completa dos dados de um sistema ao outro. Essa questão foi pontuada especialmente pela PCMG, visto que as informações coletadas no CAD poderiam contribuir para atividades de investigação, como explicado a seguir:

A integração poderia ser melhor. Vou te dar o exemplo do CAD. Para ter acesso a um conjunto de informações e dados que estão no CAD e trazer para uma investigação, eu não consigo fazer isso via sistemas. Então eu tenho que produzir esse relatório lá dentro do CAD, extrair esse arquivo e fazer a juntada dele dentro do PCnet. É quase que manual. Não há na ferramenta PCnet como acessar o CAD. Vou te dar um exemplo do REDS em relação ao PCnet. Quando um delegado toma conhecimento de um REDS e vai determinar alguma providência investigativa, algumas informações do REDS já vem para o PCnet. Natureza da ocorrência, histórico, aquelas informações mais gerais são puxadas. Só que, às vezes, o usuário precisa ter acesso a um

outro conjunto de informações que não está no REDS, está, por exemplo, no chamado. Como foi esse chamado na origem da ocorrência? Quem ligou? Que horas ligou? Quem foi o primeiro policial que teve contato com o fato no local do crime? E isso, eu só consigo acessando o CAD. Eu salvo esse arquivo fora do PCnet. Quando é o caso, eu faço a impressão junto ao caderno investigativo e quando é possível a gente junta dentro do PCnet mesmo, virtualmente. Pelo que a gente conhece de tecnologia, talvez fosse o caso de puxar tudo direto para o PCnet. (Entrevistado K – PCMG).

Seguindo o fluxo processual do SJC, pode-se dizer que a interoperabilidade entre os sistemas utilizados pela Polícia Civil, Sistema Judiciário e Sistema Prisional avançou nos últimos anos, a despeito de ainda ser muito incipiente, tendo em vista que a comunicação entre esses sistemas é baixa, principalmente em relação aos sistemas do Poder Judiciário, como explicado a seguir:

A comunicação entre o CAD e o REDS existe. Como existe também a comunicação entre o REDS e o PCnet. Ela é uma comunicação simplória, no sentido de transmissão de dados e início do processo investigativo. Mas, quando chega na parte do Judiciário, do Ministério Público existe uma interrupção desse fluxo de informação. Apesar que nós estamos avançando muito para implementar essas interoperabilidades. Hoje nós já temos algumas interoperabilidades com o TJ e com o MP implementados. E se tudo correr bem, até o final do ano que vem, já estaremos com o inquérito eletrônico em todo Estado. E se tornando eletrônico, pressupõe comunicação entre sistemas e pressupõe transmissão de informações. Quanto ao Prisional, existe uma questão importante porque nós temos o sistema SIP, que é o sistema de indivíduos, que é gerenciado pela Polícia Civil, mas é utilizado por várias instituições. Esse sistema tem uma comunicação muito forte com o SIGPRI. Então a gente consegue mapear muita coisa em relação ao cumprimento da pena. Então fica um hiato ali no meio. A gente tem uma boa comunicação até a investigação e depois a gente tem uma boa comunicação com o cumprimento de pena, em relação a questão prisional. (Entrevistado H – PCMG).

Diante desses apontamentos, e considerando as limitações de interoperabilidade presentes, pode-se dizer que a possibilidade de se acessar, a partir de uma única plataforma, um conjunto de informações que atualmente estão dispersas entre diferentes sistemas de informação representa um ganho importante para os trabalhos operacionais das organizações policiais e prisionais<sup>36</sup> de Minas

---

<sup>36</sup> Para ilustrar, atualmente, o Sistema Prisional não possui acesso detalhado aos registros de condenação das pessoas privadas de liberdade, visto que as informações disponibilizadas pelo SIGPRI agregam todas as condenações que porventura um determinado indivíduo venha a ter em apenas um único registro. Com isso, quando o Sistema Judiciário emite um alvará de soltura para uma pessoa privada de liberdade, em consulta ao SIGPRI, o Sistema Prisional não consegue identificar a condenação concernente ao alvará recebido de modo a se verificar se o indivíduo cumpriu o período

Gerais. Não obstante, considerando que o desenho tecnológico da BISP se restringiu ao fornecimento de uma estrutura de armazenamento de dados, a concretização dessas possibilidades apontadas, na prática, depende de outros investimentos (que não foram contemplados no escopo contratual da BISP).

Além disso, é preciso ter em mente que esse avanço é limitado pela própria arquitetura cartorial de alguns sistemas de informação utilizados, bem como pela necessidade de se desenvolver aplicações ou plataformas que viabilizem a consulta dessas informações na BISP pelo usuário da ponta (que também não está previsto no desenho do projeto).

Quanto à rastreabilidade das informações, a existência de alguma chave de conexão, tal como um número identificador comum que possibilite seu rastreamento nos sistemas utilizados pelas organizações do SJC, é requisito imprescindível para viabilizar o completo acompanhamento dos processos de persecução criminal. Todavia, a ausência desse elemento conector é uma realidade entre os sistemas de informações utilizados no Brasil, situação que também não foi considerada para ser tratada no desenho do projeto BISP.

Por isso, a análise completa do processamento dos fatos criminais pelas organizações policiais, judiciárias e prisionais é muito debilitada, já que não existe um elo entre as bases de dados disponíveis que permita o estabelecimento de uma conexão entre os registros e documentos produzidos no decorrer do fluxo dos procedimentos da justiça criminal, como explicado a seguir:

No ponto de vista de análise criminal, o Brasil todo sofre bastante para entender como é o processo de responsabilização. O que se tem hoje são iniciativas das universidades, em que eles deslocam seus acadêmicos, seus pesquisadores em um local específico, uma realidade específica para analisar um fluxo específico. Eu preciso de saber sobre os procedimentos que envolvem estupro de vulnerável. Quanto tempo que eles levam para ser processados? Qual é o indicador de condenação em transitado e julgado? E absolvição? Por que absolve? E a execução da pena desses infratores? (Entrevistado K – PCMG).

Com a implantação do SIDS no estado de Minas Gerias, o rastreamento de um fato criminal tornou-se uma realidade parcialmente tangível para procedimentos

---

de pena completo estabelecido. Neste caso, o Sistema Prisional precisa consultar a Polícia Civil para obter essa informação. Com a Base Integrada, essas informações poderão ser disponibilizadas para as unidades prisionais.

executados no âmbito do Poder Executivo. Na comunicação do fato à autoridade policial, é gerado um número identificador no CAD, que, por sua vez, é o mesmo número que identifica o registro da ocorrência no REDS, e, por fim, este é referenciado nos procedimentos instaurados no PCnet. A partir dos procedimentos feitos pelo Sistema Judiciário, no entanto, a conexão entre os registros é perdida.

Considerando os problemas de conectividade já relatados, principalmente em relação à arquitetura cartorial de alguns dos sistemas, a inclusão das bases do Sistema Judiciário na BISP é compreendida como uma possibilidade ainda distante de se concretizar, como comentado a seguir:

Então, o REDS é encaminhado diretamente para a Polícia Civil. Na Polícia Civil, aquele REDS vai fazer parte do PCnet, vai ser um TCO ou uma peça de inquérito. E daquele ponto em diante já se perdeu. Depois, o inquérito vai para o Judiciário e se perdem mais ainda. E você não tem mais um retorno. Só volta para a Secretaria se o indivíduo é preso. Então, eu acredito que a BISP vai resolver um pouco essa falta de conectividade entre os sistemas quando juntar a base do SIGPRI, que é a base de pessoas presas, com a base do REDS. Porque aí a gente vai ter duas pontas. A notícia crime do cidadão com o indivíduo preso. A ideia tão bonita do ciclo de justiça integrado, isso eu acho que vai ser impossível por conta exatamente desse início. Até hoje os Tribunais de Justiça não têm um sistema integrado de informação. (Entrevistado D – SEJUSP).

Dessa forma, ainda que o desenho da BISP preveja uma eventual conexão entre a base de dados do Sistema Prisional (SIGPRI) e a base de dados de registros de ocorrências (REDS), utilizando como elo os dados de identificação de indivíduos (SIP), mantém-se a lacuna do acompanhamento dos procedimentos realizados pelo Sistema Judiciário. A conectividade entre as informações avançará, mas, aparentemente, apenas entre as organizações do SJC vinculadas ao Poder Executivo de Minas Gerais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação da Gestão da Informação no campo da segurança pública é um grande desafio, não somente para o estado de Minas Gerais, mas para todo o país. Com a chegada de uma nova tecnologia – a Base Integrada de Segurança Pública –, a investigação dos potenciais avanços e limites dessa proposta se apresentou como uma interessante oportunidade de pesquisa, considerando que a trajetória institucional dessa matéria no caso mineiro é marcada por muitos entraves e gargalos.

Buscando-se compreender essas questões, esse trabalho aproveitou a vasta literatura especializada sobre o tema para destacar os principais problemas das fontes de informação na segurança pública. Autores, como Beato (2000; 2009), Batitucci (2007), Saporì (2007), Lima (2008), Costa e Lima (2018) e Zilli (2018), apontaram para a baixa articulação e padronização na produção dos registros entre as diversas agências de justiça e segurança pública, impossibilitando o acompanhamento sistêmico do fluxo do processamento legal dos fatos criminais por elas tratados. Ainda, os problemas de qualidade e confiabilidade dos dados coletados e até de subnotificação prejudicam o uso mais abrangente dessa fonte de informação.

Nesse contexto, o arranjo fragmentado e pouco articulado entre as organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal no Brasil é um importante pressuposto, sendo responsável por muitos dos problemas de gestão da informação encontrados. Em Minas Gerais, a isonomia entre os órgãos de segurança pública vinculados ao Poder Executivo estadual, afirmada pela instituição do Sistema de Defesa Social em 2003, acrescentou mais um ingrediente complicador ao modelo tipicamente fragmentário do SJC.

Na prática, a independência hierárquica entre as instituições CBMMG, PCMG, PMMG e a Secretaria de Defesa Social representou um significativo gargalo para a condução de qualquer política ou projeto que demande a participação conjunta e colaborativa dessas organizações.

Como se extrai dos trabalhos de Saporì e Andrade (2009; 2013), Saporì, Fernandes e Zilli (2009), Xavier (2009), Figueiredo (2014) e Starling (2018), o modelo de governança colegiada apresenta limitações para responder às resistências e desequilíbrios institucionais observadas nas relações entre as instituições de

segurança pública, notadamente ao longo da implementação da Política de Integração.

Nessa configuração, o exercício da coordenação, cuja atribuição compete à pasta da Segurança Pública, é constrangido, principalmente, pela ausência de instrumentos de *enforcement*, o que faz com que a adesão dos órgãos aos objetivos propostos dependa sobremaneira da capacidade de se costurar os diferentes interesses, de modo que o incentivo seja maior que as resistências encontradas.

Na implementação do projeto Sistema Integrado de Defesa Social – marco do eixo informacional da Política de Integração –, é possível afirmar que além das dificuldades apresentadas no modelo de governança, outros problemas de ordem institucional agravaram o cenário. Entre eles, aponta-se a restrição orçamentária vivenciada pela área informacional da segurança pública a partir de 2011, o baixo investimento no Centro Integrado de Informações de Defesa Social (outrora concebido para ser o centro produtor de informação e análise) e a insuficiência na capacitação dos usuários dos sistemas de informação do SIDS.

Já na esfera propriamente tecnológica, pode-se apontar para os problemas de concepção dos módulos (como a arquitetura cartorial do PCnet e o excesso de campos do CAD e REDS), a limitação da infraestrutura tecnológica do Armazém de Informações e a incompleta conectividade entre as informações dos sistemas, além de outros gargalos.

A partir da sistematização dos problemas diagnosticados pela literatura consultada, bem como do reforço destes diagnósticos por meio de entrevistas com atores-chave da segurança pública em Minas Gerais, foi possível ir a campo para se responder em que medida a proposta do projeto BISP endereça soluções aos gargalos e entraves que caracterizam a trajetória institucional da gestão da informação na área da segurança pública no Estado.

Nesse caminho, a apresentação do desenho do projeto BISP foi contada a partir de fatos narrados e documentos coletados, por meio dos quais foram reveladas graves lacunas, destacando-se as seguintes situações:

- 1) a instituição dos comitês de governança colegiada para o início do projeto foi limitada à formação da instância técnica, o que levou a um distanciamento de atores ditos estratégicos do projeto;

- 2) a não previsão de regulamentação específica para a BISP, principalmente sobre o compartilhamento das informações entre os órgãos, considerando que a viabilidade do projeto pressupõe a superação das resistências institucionais nessa questão;
- 3) a não previsão para a aquisição de *softwares* de análise de dados, que são imprescindíveis para a utilização da BISP, bem como o treinamento dos usuários.

Por meio da realização de 12 entrevistas semiestruturadas, além da identificação dessas lacunas no desenho do projeto, foi possível aprofundar a compreensão dos problemas vivenciados pelo SIDS e identificar os potenciais avanços e os limites da BISP sob o olhar de atores-chave. Nessa perspectiva, os resultados da pesquisa foram analisados sob dois eixos: i) institucionalidade e governança e ii) tecnologia.

No eixo “institucionalidade e governança”, o modelo analítico adotado abarcou as seguintes categorias: i) estrutura de governança; ii) capacidade de coordenação da Secretaria; iii) resistências institucionais; iv) desequilíbrio político-institucional; e v) estrutura do CINDS.

Na categoria “estrutura de governança”, identificou-se que o arranjo colegiado concebido para o SIDS se encontra muito enfraquecido, tendo como causa principal a perda de legitimidade e institucionalidade dos espaços de deliberação colegiada nos últimos anos. Em um cenário pouco favorável ao funcionamento do arranjo colegiado, a formação dos Comitês propostos pelo projeto BISP encontrou barreiras primárias, como a não instituição completa dessas instâncias, fato que pode ser relacionado à ausência de incentivos ou até de medidas de *enforcement* para essa questão. Como consequência direta, houve um desvio na função concebida para o Comitê Técnico, gerando, com efeito, restrições ao compartilhamento de informações.

Nesse contexto, em que pese o apoio político dado nos momentos de ideação da BISP, as decisões favoráveis aos objetivos do projeto não foram materializadas em ações gerenciais que assegurassem a continuidade das premissas (sobretudo no que tange ao compartilhamento de informações) estabelecidas por esses personagens à época. Outrossim, pôde-se concluir que o desenho do projeto partiu de premissas que quase nunca se verificaram na trajetória do eixo informacional da segurança pública de Minas Gérias, sendo, portanto, uma grave falha de desenho.

Na categoria “capacidade de coordenação da Secretaria”, foi possível compreender que a atuação da pasta como órgão coordenador tem oscilado em função do grau de legitimidade política e técnica dos gestores que ocuparam os cargos de chefia nos governos ao longo dos anos.

As recentes mudanças dos gestores de alto escalão da Secretaria, ocorridas entre 2020 e 2021, fragilizaram a capacidade de coordenação no projeto BISP. Na prática, os atores inseridos logo no início da execução do projeto (momento crítico de sua implementação) estavam pouco familiarizados com o campo e, portanto, pouco engajados no processo. Nesse quadro, o resultado encontrado expôs que o distanciamento da alta gestão do projeto refletiu-se na baixa capacidade de coordenação da Secretaria, que tem se restringido ao papel de mediação e secretariado.

Além disso, a pesquisa revelou a ausência de instrumentos de *enforcement*, que são ferramentas de coordenação necessárias para gerenciar um arranjo colegiado. Nesse aspecto, vale destacar que embora o ônus financeiro do projeto seja absorvido integralmente pela Secretaria, esta não conta com instrumentos políticos que possam compelir as outras instituições da segurança pública a colaborarem com os objetivos propostos pela BISP.

Ainda, a baixa capacidade de coordenação da SEJUSP é observada na própria formulação da estrutura de governança e do modelo de gestão desenhados para o projeto. Na prática, essas definições estratégicas foram estabelecidas previamente (e de forma unilateral) pela PRODEMGE, tendo a SEJUSP cumprido um papel muito mais de secretariado nesses assuntos e pouco do que se entende por coordenação.

Na categoria “resistências institucionais”, as restrições ao compartilhamento e integração de informações (talvez o gargalo mais amplamente conhecido de toda a trajetória do eixo informacional no campo da segurança pública do Estado) foram reveladas já no momento inicial de execução do projeto, o que demonstrou a inexistência de elementos em seu desenho que pudessem tratar esse entrave. A partir disso, a necessidade de se responder a essa situação ficou explícita, culminando na elaboração de um processo complementar para formalizar as demandas de compartilhamento de informações entre as instituições, bem como as tratativas de regulamentação da BISP por força de decreto.

Além disso, verificou-se que as resistências ao trabalho integrado no CINDS têm perdurado, o que representa um empecilho para o amadurecimento das atividades de análise de dados. Não obstante, a pesquisa apontou que o CINDS alcançou institucionalidade na estrutura do Estado, sendo reconhecido como a fonte de informação oficial de criminalidade em Minas Gerais.

Ainda nesse quadro, a pesquisa indicou que as resistências institucionais também perpassam detalhes mais sutis, que envolvem a esfera política, como a ampliação da transparência nos dados de criminalidade e até a formulação e utilização de diagnósticos mais elaborados para a orientação do policiamento voltado para resultados.

Na categoria “desequilíbrio político-institucional”, a pesquisa apontou que essa questão abrange dois aspectos: o exercício desigual de poder entre as instâncias colegiadas e as diferenças de estrutura técnica e operacional entre as instituições. No primeiro, é preciso lembrar que existem informações que estão sob o poder decisório exclusivo de determinadas instituições. Nessa situação, as corporações utilizam-se do poder de veto, ou até da morosidade na apreciação da demanda em voga, para forçar a prevalência de seus interesses, em detrimento dos objetivos da política, ou do projeto em questão. No desenho do projeto BISP, os impasses experimentados quanto ao compartilhamento de informações demonstraram a inexistência de instrumentos que possam balancear o exercício de poder entre os órgãos, principalmente diante da baixa capacidade de coordenação da Secretaria.

E no segundo, as diferenças de estrutura técnica e operacional entre as instituições são realçadas pelo projeto, uma vez que o seu desenho não apresenta ações, em âmbito integrado, para equacionar as discrepâncias encontradas. Nesse aspecto, a pesquisa demonstrou que, entre todas as instituições, a PMMG possui a maior capacidade técnica e operacional para consumir a Base Integrada, notadamente para produzir aplicações tecnológicas e treinar seus militares em novas ferramentas.

Por fim, na categoria “estrutura do CINDS”, a pesquisa sinalizou que a maturidade deste Centro ainda se encontra aquém do idealizado quando da sua criação, sendo que as atividades desenvolvidas pouco evoluíram para o espectro da análise criminal. Apesar da criação do Observatório de Segurança Pública Cidadã ter se apresentado como uma grande oportunidade para a Secretaria desenvolver a *expertise* do trabalho de análise criminal, indo além da contabilização de crimes, essa

proposta não se concretizou, principalmente pela ausência de apoio político consistente.

Nesse sentido, apesar de a BISP ser uma ferramenta tecnológica mais moderna em comparação com o Armazém de Informações, o estado da arte do CINDS, incluindo o Observatório, confere baixa perspectiva para o aproveitamento da nova Base Integrada no trabalho de análise criminal.

Já no aspecto da capacitação dos servidores, a substituição do Armazém de Informações pela BISP representa um grande desafio ao CINDS, visto que não há, no desenho do projeto, ações específicas para treinamento dos servidores. Além disso, os recursos humanos do CINDS contam com poucas pessoas com formação específica em análise de dados, o que imprime à atividade de produção de estatística um certo amadorismo.

Dessa maneira, diante dos aspectos analisados por este trabalho, no eixo “institucionalidade e governança”, o resultado da pesquisa apontou para a ausência de elementos, no desenho do projeto BISP, que respondam aos problemas diagnosticados no caso mineiro da gestão da informação da segurança pública. Esse desfecho pode ser explicado pela supervalorização dos aspectos tecnológicos da BISP, em detrimento da busca por soluções políticas e institucionais. Em outras palavras, o desenho de uma solução tecnológica não foi acompanhado de ações políticas e gerenciais que dessem suporte à execução técnica do projeto.

Por certo, os problemas vivenciados nos primeiros meses de execução do projeto desvelaram essa grande lacuna, promovendo um constrangimento de atores estratégicos a atuarem de forma propositiva no cenário aqui apresentado, situação demonstrada pelo início das tratativas de elaboração de um decreto que irá regulamentar a BISP.

Quanto ao eixo “tecnologia”, essa pesquisa analisou o desenho do projeto BISP nas seguintes categorias: i) arquitetura tecnológica; ii) armazenamento dos dados; e iii) conectividade entre as informações.

Importante destacar que o escopo tecnológico do projeto é o desenvolvimento de um repositório de bases de dados oriundas dos diversos sistemas de informação. Nesse sentido, sabendo-se que o desenho técnico da BISP não foi concebido para corrigir os problemas dos sistemas de informação utilizados na segurança pública, essa pesquisa buscou encontrar os avanços e os limites dessa solução em relação a estas questões.

Na categoria “arquitetura tecnológica”, o grande limite apresentado pelo desenho da BISP é absorver, nas bases originais, os mesmos problemas de qualidade e confiabilidade dos dados, porque não há previsão de remodelagem dos formulários utilizados na coleta desses dados (tal como a grande quantidade de campos a serem preenchidos no REDS). Para a BISP, essa característica (especificamente para o REDS) gera um banco de dados composto por muitas variáveis, sendo um aspecto que dificulta as atividades de tratamento e a análise de dados. Ademais, a existência de sistemas que operam sob lógica cartorial, ou seja, pouco estruturados para exportarem bases de dados, limita a utilização da BISP (notadamente o caso do PCnet, sistema utilizado pela PCMG, e os sistemas de informação dos órgãos do Sistema Judiciário).

Apesar desses gargalos, a BISP apresenta algumas potencialidades de uso que podem ser implantadas a partir de iniciativas futuras, visto que o desenho do projeto não contempla modificações sistêmicas. Como exemplo, a BISP pode ser utilizada como um meio tecnológico que alimentará a expansão da automatização do preenchimento de alguns dados nos formulários dos sistemas de informação, possibilitando a importação ou consulta dos dados lá disponibilizados.

Quanto à qualidade e confiabilidade dos dados, há o potencial de se aproveitar o banco de dados da BISP para subsidiar as discussões na remodelagem dos formulários, com o intuito de reduzir a quantidade de variáveis. E, ainda, há expectativa de se construir uma base de dados mais qualificada a partir da correção das inconsistências identificadas nas bases disponibilizadas pela BISP. Contudo, ressalta-se que essas possibilidades de uso (identificadas por atores da segurança pública) não estão incluídas no desenho do projeto, representando, tão somente, um aspecto positivo (ou uma externalidade) da solução tecnológica.

Na categoria “armazenamento de dados”, concluiu-se que a BISP é um avanço em relação ao Armazém de Informações, principalmente quanto à disponibilização de uma estrutura única de armazenamento de dados para todos os sistemas de informação, bem como quanto à manutenção do espelhamento entre esses sistemas e as bases de dados. Além disso, a estrutura de armazenamento da BISP possibilita que o consumo dos seus dados aconteça via serviços. Ou seja, por meio de aplicativos acessados pela internet, os dados da BISP poderão ser consultados levando a informação aos usuários da área operacional das instituições.

Todavia, ressalta-se que esse uso depende do desenvolvimento de tais aplicações pelas instituições, demanda que não foi prevista no desenho do projeto.

Embora a BISP confira liberdade quanto ao modo de consumo dos dados, para as atividades de produção de estatística no âmbito do CINDS, a não previsão, no desenho do projeto, de um *software* de visualização e extração dos dados é um gargalo de escopo, que tende a afetar sobretudo o controle do processo de construção e registro da metodologia de produção estatística entre as instituições. Embora o *software Power BI* seja o escolhido para a homologação da BISP, no âmbito do CINDS, não há ainda uma definição de qual será o *software* utilizado por cada instituição e como a harmonização da metodologia de consulta e extração de dados será garantida com essas mudanças.

Por fim, na categoria “conectividade entre as informações”, foi possível deduzir que a baixa conectividade entre os sistemas de informação de segurança pública originou-se da falta de integração na condução do processo de desenvolvimento da arquitetura tecnológica desses sistemas à época, principalmente em relação ao Sistema Judiciário.

Deste modo, a integração entre os sistemas de informação ficou muito aquém do desejável, se limitando aos processos previstos no ciclo policial (solicitação de atendimento e despacho de viatura, registro da ocorrência e instauração do inquérito e demais procedimentos no escopo da PCMG). A partir das etapas do âmbito do Sistema Judiciário (denúncia, julgamento e condenação), a integração sistêmica é interrompida.

Todavia, o desenho do projeto BISP oferece a possibilidade de conexão entre o SIGPRI (módulo utilizado pelo Sistema Prisional estadual) e o SIP (módulo da PCMG utilizado na identificação de indivíduos); entre o REDS (módulo utilizado para registrar as ocorrências) e o SIP, bem como entre o SIGPRI e o REDS. A partir dessa integração, será possível ter rastreabilidade entre os registros policiais e prisionais, com a permanência da lacuna dos registros no âmbito do judiciário.

Dessa maneira, no eixo “tecnologia”, pode-se dizer que a BISP apresenta muitas potencialidades de uso, tanto para as áreas operacionais quanto para a produção e análise de estatísticas. Entretanto, cabe pontuar, uma vez mais, que o aproveitamento destas depende fundamentalmente de outros investimentos, como o desenvolvimento de aplicações e a aquisição e treinamento em ferramentas de

visualização e extração de dados. E tais elementos não se encontram previstos no desenho original do projeto.

De forma a sintetizar os resultados encontrados na presente pesquisa, o Quadro 5 apresentará os potenciais avanços e limites do desenho da BISP no eixo “institucionalidade e governança” e suas respectivas categorias analisadas:

Quadro 5 – Resumo dos resultados: Eixo Institucionalidade e Governança

| <b>Categorias</b>                       | <b>Avanços</b>                               | <b>Limites</b>   |
|---|--|--|
| Estrutura de governança                 | Não foram encontrados no desenho do projeto. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura colegiada do SIDS não institucionalizada;</li> <li>• Ausência de medidas gerenciais para consolidar a estrutura de governança desenhada para a BISP;               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixo apoio político ao projeto;</li> </ul> </li> <li>• Inexistência de regulamentação específica para a BISP.</li> </ul> |
| Capacidade de coordenação da Secretaria | Não foram encontrados no desenho do projeto. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oscilação da capacidade de coordenação da Secretaria em função da legitimidade política e técnica;</li> <li>• Distanciamento da alta gestão da Secretaria no projeto;</li> <li>• Ausência de instrumentos de <i>enforcement</i>.</li> </ul>   |
| Resistências institucionais             | Não foram encontrados no desenho do projeto. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanência das restrições ao compartilhamento e integração de informações;</li> <li>• Permanência das resistências ao trabalho integrado no CINDS;</li> <li>• Existência de resistências políticas quanto à ampliação da transparência dos dados de criminalidade e ao uso da informação para a orientação da atuação policial.</li> </ul>     |
| Desequilíbrio político-institucional    | Não foram encontrados no desenho do projeto. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentalização do “poder do veto” na execução do projeto, gerando paralisia;</li> <li>• Discrepância de capacidade técnica e operacional entre as instituições para consumir a BISP.</li> </ul>   |
| Estrutura do CINDS                      | Não foram encontrados no desenho do projeto. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível de amadurecimento do CINDS limitado à contabilização de crimes;</li> <li>• Não previsão de aquisição de ferramenta de visualização e extração de dados e de capacitação dos servidores do CINDS de forma integrada.</li> </ul>  |

Fonte: Elaboração própria.

Na sequência, o Quadro 6 sintetizará os resultados encontrados no eixo “tecnologia”:

Quadro 6 – Resumo dos resultados: Eixo Tecnologia

| <b>Categorias</b>  | <b>Avanços</b>   | <b>Limites</b>  |
|--|--|---|
| Arquitetura tecnológica  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A BISP poderá ser usada para ampliar o preenchimento automático de informações nos formulários do REDS;</li> <li>• Possibilidade da BISP auxiliar a remodelagem dos formulários com vistas a reduzir o número de variáveis no banco de dados;</li> <li>• Possibilidade de se construir uma base de dados qualificada, que corrija as inconsistências identificadas no processo de produção de estatística.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os problemas de qualidade e confiabilidade dos dados serão absorvidos na BISP;</li> <li>• A inclusão de dados do PCnet e dos sistemas dos órgãos do Sistema Judiciário é limitada pela arquitetura cartorial destes.</li> </ul>  |
| Armazenamento dos dados  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura de armazenamento para todos os sistemas de informação, substituindo o Armazém de Informações;</li> <li>• Manutenção do espelhamento entre os sistemas de informação e as bases de dados da BISP;</li> <li>• Disponibilização de dados que poderão ser consumidos pelas áreas operacionais por meio de aplicações.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A BISP não inclui uma ferramenta de visualização e extração de dados ou outras aplicações para consumir os dados armazenados.</li> </ul>   |
| Conectividade entre os sistemas de informação de segurança pública | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de se conectar as informações do Sistema Prisional (SIGPRI) com as informações do registro de ocorrência (REDS).</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A baixa conectividade com os sistemas do judiciário não será resolvida;</li> <li>• Ausência de número identificador que acompanhe os procedimentos do fluxo policial e do judiciário. Logo, a impossibilidade de se rastrear o ciclo completo de justiça permanece.</li> </ul> |

Fonte: Elaboração própria.

Diante dos resultados encontrados, especificamente em análise aos potenciais limites do desenho do projeto BISP, pôde-se concluir também que a gestão da informação na segurança pública mineira possui problemas consideráveis de institucionalização, uma vez que a pesquisa revelou uma conjuntura marcada pela baixa priorização política para o eixo informacional ao longo de sua trajetória institucional na segurança pública em Minas Gerais.

A despeito do CINDS ter se consolidado como a fonte de informação oficial da segurança pública de Minas Gerais quanto à publicização dos dados de criminalidade, observa-se que o eixo informacional concebido pela Política de Integração tem perdido prioridade ao longo da última década, fato demonstrado pelas seguintes situações:

- a) esfacelamento da estrutura de governança do SIDS;
- b) baixo investimento nos módulos do SIDS para o aprimoramento e manutenção (culminando inclusive em períodos de vacância contratual do serviço de manutenção);
- c) baixo apoio político para fortalecer o CINDS, sobretudo o Observatório de Segurança Pública, o que tem restringido os produtos desenvolvidos à contabilização de crimes;
- d) baixo apoio político ao projeto BISP, considerando o baixo engajamento da alta gestão.

Nesse cenário, pode-se afirmar que o maior gargalo ao projeto BISP é a baixa institucionalidade do eixo informacional no campo da segurança pública em Minas Gerais. Embora a BISP tenha um considerável potencial de trazer melhorias tecnológicas para a gestão da informação, é imprescindível que haja uma priorização política consistente do projeto para fortalecer institucionalmente a área, de modo que o insumo informacional seja continuamente valorizado em prol de uma atuação integrada e eficiente dos órgãos de segurança pública.

Ao final da pesquisa, é imperioso destacar também que os gargalos e entraves apontados no desenho do projeto são sobretudo originários do processo de concepção da solução tecnológica. Com efeito, a etapa de avaliação da problemática informacional da segurança pública não foi realizada (ao menos de forma plena),

comprometendo as possibilidades de se construir uma resposta completa para os problemas deste campo.

O histórico do projeto revela que a BISP foi concebida pela PRODEMGE com a finalidade primeira de se desenvolver uma inovação tecnológica de *Big Data* para a segurança pública (consistindo, inclusive, na primeira experiência de desenvolvimento deste tipo de produto por esta companhia), na contramão do que se espera de um processo clássico de formulação de política pública, em que o problema (ou demanda) deve ser diagnosticado e analisado antes da elaboração da solução. Considerando o caminho às avessas adotado, as falhas contidas no desenho do projeto não foram sequer identificadas antes do seu início.

Diante da análise do desenho do projeto, cabe esclarecer que a apresentação dos resultados encontrados nesta pesquisa não pretendeu, de modo algum, minimizar os potenciais avanços da Base Integrada de Segurança Pública. O desenvolvimento dessa ferramenta representa um notável e necessário passo na modernização da estrutura de armazenamento dos dados de segurança pública no Estado.

Por fim, sem a pretensão de exaurir o tema, espera-se que o diagnóstico dos gargalos e entraves do desenho do projeto contribua para a construção de soluções institucionais que busquem alcançar os objetivos tecnológicos propostos pela BISP e, porventura, fortalecer o eixo informacional da segurança pública mineira.

## REFERÊNCIAS

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 7-18, jan./jun. 2007.

BEATO, Cláudio. Fontes de Dados Policiais em Estudos Criminológicos: Limites e Potenciais. In: FÓRUM DE DEBATES CRIMINALIDADE, VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE BASES DE DADOS E QUESTÕES METODOLÓGICAS, 1., 2000, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Ipea; Ucam, 2000. p. 88-110.

BEATO, Claudio. Gestão da Informação. Coleção Segurança Com Cidadania: ] Gestão da Informação e Estatísticas de Segurança Pública no Brasil, [s. l], v. 2, p. 8-47, 2009. Disponível em: <[https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume2/gestao\\_informacao.pdf](https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume2/gestao_informacao.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL, Constituição (1988), Capítulo III – DA SEGURANÇA PÚBLICA, Art. 144. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 3 de abr. 2021.

BRASIL, Lei nº 12.594 de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. [Brasília, 2012]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASÍLIA. Ana Paula Pessoa Mello. Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução à Interoperabilidade**. In: ANA PAULA PESSOA MELLO (Brasília). Escola Nacional de Administração Pública (org.). **Curso básico de Interoperabilidade**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2015. p. 15.

Disponível em:

<[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2399/1/M%C3%B3dulo\\_1\\_EPING.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2399/1/M%C3%B3dulo_1_EPING.pdf)>  
Acesso em: 20 set. 2021.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. Regimento Interno SN de 31 de março de 2011. Regimento Interno do Centro Integrado de Atendimento e Despacho. [Belo Horizonte, 2011. Disponível em:

<<http://pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=166299&marc=Colegiado%20T%c3%a9cnico%20Operativo>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

COSTA, Marília Damiani; KRUCKEN, Lia; ABREU, Aline França de. Gestão da informação ou gestão do conhecimento? p. 26-41. Revista ACB, [S.l.], v. 5, n. 5, p. 26-41, ago. 2005. ISSN 1414-0594. Disponível em:

<<https://revista.acbsc.org.br/racb/article/view/348>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

COSTA, Arthur; LIMA, Renato. Estatísticas oficiais, violência e crime no Brasil. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, v. 84, p. 81-106, 9 out. 2018. ANPOCS.

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.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

LIMA, Renato Sérgio de; BORGES, Doriam. Estatísticas criminais no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (comp.). Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014. p. 213-226.

MANIFESTO FOR AGILE SOFTWARE DEVELOPMENT. Disponível em:  
<<http://agilemanifesto.org/>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Lei nº 12.986 de 30 de julho de 1998. Transforma a Secretaria de Estado da Justiça em Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos, altera dispositivos da Lei nº 9.516, de 29 de dezembro de 1987, e dá outras providências [Belo Horizonte, 1998]. Disponível em:  
<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12986&comp=&ano=1998>>. Acesso em: 21 jul. 2021.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.968 de 27 de julho de 2001. Regulamenta o art. 297 da Constituição do Estado e dá outras providência. [Belo Horizonte, 2001]. Disponível em:  
<[https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13968&comp=&ano=2001&aba=js\\_textoOriginal#texto](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=13968&comp=&ano=2001&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: 03 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 49 de 02 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2003a]. Disponível em:  
<[https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=49&comp=&ano=2003&aba=js\\_textoOriginal#texto](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=49&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal#texto)>. Acesso em: 03 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 56 de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2003b]. Disponível em:  
<[https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=56&comp=&ano=2003&aba=js\\_textoAtualizado#texto](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=56&comp=&ano=2003&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em: 03 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.695 de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a criação do Colegiado de Corregedorias dos Órgãos de Defesa Social. [Belo Horizonte, 2003c]. Disponível em:  
<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43695&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

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, 2004]. Disponível em:  
<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43778&comp=&ano=2004>>. Acesso em 03 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.870 de 30 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado da Defesa Social. [Belo Horizonte, 2011]. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=45870&comp=&ano=2011&texto=consolidado>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Lei nº 22.257 de 27 de julho de 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2016a]. 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: 03 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.088 de 23 de novembro de 2016. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Segurança Pública. [Belo Horizonte, 2016b]. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47088&comp=&ano=2016&texto=original#texto>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.304 de 30 de maio de 2019. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2019a]. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019&aba=js\\_textoAtualizado#texto](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019&aba=js_textoAtualizado#texto)>. Acesso em: 03 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.795 de 19 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. [Belo Horizonte, 2019b]. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47795&comp=&ano=2019&texto=original#texto>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

MISTÉRIO DA JUSTIÇA. Dados .MJ, Infopen - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Disponível em: < <http://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

PRODEMGE. Soluções de BI, 2019, O que é. Disponível em: <<http://www.armazem.mg.gov.br/index.php/o-que-e>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS. Resolução nº 6930 de 02 de outubro de 2006. Institui o pcnet - Sistema Integrado de Dados, Informações, Inteligência e procedimentos da Polícia Civil - e designa a Comissão consultiva para o desenvolvimento e qualificação profissional dos atos de polícia judiciária e administrativa no âmbito da Polícia Civil de Minas Gerais. [Belo Horizonte, 2006].

Disponível em:

<<http://pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=47609&marc=pcnet>>. Acesso em: 20 jul. 2021

SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Fgv, 2007. 152 p.

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, L. F.; ANDRADE, S. C. P. DE. Integração policial em Minas Gerais: Desafios da governança da política de segurança pública. Civitas - Revista de Ciências Sociais, v. 8, n. 3, p. 428-453, 20 jan. 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, fev-mar 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL. Resolução nº 70/17 de 19 de dezembro de 2017. Dispõe sobre registros e lançamentos de dados nos Sistema Integrado de Gestão Prisional de Minas Gerais, sigpri, e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2017]. Disponível em:

<<http://pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=181049&marc=sigpri>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. Resolução Conjunta nº 54/08 de 18 de junho de 2008. Estabelece a estrutura organizacional e atribuições do Centro Integrado de Informações de Defesa Social - CINDS e da outras providencias. [Belo Horizonte, 2008a]. Disponível em:

<<http://pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=54596&marc=>>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. Resolução Conjunta n° 71/08 de 16 de dezembro de 2008 Dispõe sobre as competências do Conselho Gestor do Sistema Integrado de Defesa Social e define normas de funcionamento. [Belo Horizonte, 2008b]. Disponível em: <<http://pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=55860&marc=cinds>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Resolução n° 6028 de 28 de março de 1994, Cria o SIP - Sistema de Informações Policiais e Aprova as Respective Normas Gerais de Operação. [Belo Horizonte, 1994]. Disponível em: <<http://pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=12466&marc=sistema%20de%20informa%c3%a7%c3%b5es%20policiais>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SETZER, Valdemar. Dado, informação, conhecimento e competência. DataGramaZero: Revista de Ciência da Informação, Rio de Janeiro, n. 0, dez., 1999. Disponível em: <<https://www.ime.usp.br/~vwsetzer/datagrama.html>> Acesso em: 26 abr. 2021.

SILVA, Armando Malheiro da; RIBEIRO, Fernanda. A gestão da informação na administração pública. Administração Pública Interface A, [s. l], n. 161, p. 1-9, nov. 2009. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/39363/2/fribeirogestao2000112991.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2021.

STARLING, M. Informação e Segurança Pública: uma análise da trajetória do eixo informacional da política de integração em Minas Gerais. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 129. 2018.

SOARES, Michel dos Santos. Metodologias Ágeis Extreme Programming e Scrum para o Desenvolvimento de Software. **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**, [S.l.], v. 3, n. 1, jun. 2004. ISSN 1677-3071. Disponível em: <<http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/reinfo/article/view/146/38>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

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. Revista Brasileira de Segurança Pública, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 30-48, 23 dez. 2018. Revista Brasileira de Segurança Pública. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.31060/rbsp.2018.v12.n1.892>>. Acesso em 1 de mar. 2021.

## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: ATORES-CHAVE COM EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL NA GESTÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE DEFESA SOCIAL**

Objetivo: Aprofundar a compreensão dos gargalos e entraves experimentados no eixo informacional da segurança pública de Minas Gerais.

### 1) Introdução

Solicitar que o entrevistado se apresente e relate de maneira breve sua trajetória na segurança pública do estado de Minas Gerais.

### 2) Perguntas

- Na sua percepção, como você avalia a forma como a política de informação na segurança pública vem sendo conduzida ao longo dos últimos anos?
- Ao longo da sua experiência na segurança pública, quais foram os problemas observados no modelo de governança colegiada proposto para o SIDS?
- Na sua percepção, quais são os gargalos na estrutura de governança proposta para o SIDS para resolver os conflitos de interesses entre as instituições, principalmente quanto as questões relativas ao compartilhamento e a integração de informações?
- No SIDS existem algumas restrições de compartilhamento e integração das informações. Na sua experiência, por que essas restrições existem e perduram a despeito dos dispositivos legais previstos no Decreto Estadual do SIDS?
- Quais são as dificuldades para superar essas restrições?
- Quais foram as dificuldades enfrentadas no Observatório para construção, em conjunto com as outras instituições, das bases de dados utilizadas para a produção de estatísticas criminais?
- No CINDS, como você descreveria o grau de articulação e integração nas atividades realizadas entre as instituições? Quais eram as dificuldades?

- Ao longo da sua trajetória na segurança pública, existiu em algum momento uma proposta similar à Base Integrada, prevendo a integração das bases de dados dos módulos SIDS? Se sim, por que a proposta não avançou?
- Ao longo da sua experiência na segurança pública, qual foi sua percepção sobre a relação de poder entre as instituições para fazer valer seus interesses?
- Na sua percepção, quais dificuldades eram enfrentadas pela Secretaria na mediação dos conflitos entre as instituições?
- Na sua avaliação, quais instrumentos estavam à disposição da Secretaria no exercício do seu papel como coordenadora do SIDS?
- Em que momentos você percebeu a ausência ou a presença desses instrumentos?
- No CINDS, quais dificuldades você testemunhou em relação à capacidade técnica (ex. recursos humanos, recursos tecnológicos) para cumprir com suas atribuições?
- Na sua experiência, quais são os principais problemas dos módulos SIDS?
- Na sua avaliação, como esses problemas do SIDS afetam a qualidade dos dados?
- No SIDS, sabe-se que o Armazém de Informações apresenta muitos problemas. Você poderia comentá-los?
- No SIDS, outro problema já conhecido é a baixa conectividade das informações entre os módulos. Na sua avaliação, quais foram as dificuldades para se avançar nessa conexão?
- Pensando também na ausência de conectividade entre os sistemas de informação externos ao SIDS, na sua experiência já houve alguma tentativa de se conectar os módulos SIDS a outros sistemas? Quais foram as dificuldades?

### 3) Considerações Finais

Abrir para comentários finais.

## **APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: ATORES-CHAVE DA PRODEMGE**

Objetivo: identificar as percepções dos gargalos e entraves da BISP, considerando os eixos de análise “Institucionalidade e Governança” e “Tecnologia”.

### 1) Introdução

Solicitar que o entrevistado se apresente e relate de maneira breve qual sua função no projeto BISP.

### 2) Perguntas

- Como tem sido sua experiência na condução do projeto Base Integrada junto à SEJUSP?
- Na sua experiência junto à segurança pública, quais são os principais problemas dos módulos SIDS?
- Esses problemas dificultam o desenvolvimento da Base Integrada?
- A proposta da Base Integrada abarca de alguma forma o tratamento desses problemas? Como?
- Por exemplo, o excesso de campos é apontado como um problema de concepção dos módulos. Na sua avaliação, a replicação de todos os campos parametrizados na BISP é um problema? Por quê?
- O projeto da Base Integrada inibe de alguma forma que essa replicação aconteça?
- No SIDS, sabe-se que o Armazém de Informações apresenta muitos problemas. Em comparação com o Armazém de Informações, o que a BISP proporciona de novo para os seus usuários?
- Quais os problemas encontrados no Armazém que a BISP propõe solucionar?
- No SIDS, existe a necessidade de realização de manutenções evolutivas nos módulos visando o atendimento das demandas operacionais e informacionais dos órgãos de segurança pública. Na sua avaliação, a BISP tem capacidade para tratar essa questão em alguma medida? Como?

- No SIDS, outro problema já conhecido é a baixa conectividade das informações entre os módulos. Já existe um planejamento ou estudo da PRODEMGE que defina como as informações entre as bases dos módulos SIDS serão conectadas?
- Qual será o elo entre as informações?
- Quais são as dificuldades encontradas para incluir a base de dados dos módulos SIDS e conectá-las?
- Essas dificuldades foram antecipadas no planejamento do projeto?
- Existe algum plano de ação no projeto da BISP cujo objetivo é responder a essas dificuldades? Qual?
- Em relação aos dados que não estão sob governança dos órgãos de segurança pública, como os dados de saúde, existe algum plano de ação para captar essa base?
- Quais são as dificuldades da inclusão de dados externos aos módulos SIDS?
- Existe algum plano de ação no projeto da BISP que antecipe e responda a essas dificuldades? Qual?
- Assim como o SIDS, a BISP também propôs uma estrutura de governança colegiada. Primeiramente, a estrutura de governança da BISP (ou seja, os Comitês e suas respectivas atribuições) foi elaborada baseando-se na estrutura do SIDS?
- Na elaboração da estrutura de governança da BISP, os problemas ocorridos no SIDS foram considerados?
- Se sim, a estrutura de governança proposta para a BISP prevê algum dispositivo que possa minimizar os problemas de governança já vivenciados no SIDS?
- No projeto BISP, existe alguma ação que possa consolidar as atividades nos Comitês (Técnico, Tático e Estratégico), para que as atribuições previstas em cada instância sejam de fato executadas?

- No SIDS existem algumas restrições de compartilhamento e integração das informações. Como essas restrições existentes no SIDS têm interferido no desenvolvimento da BISP?
- No projeto da BISP, quais ações foram previstas para lidar com essas restrições de modo a resolver as divergências entre as instituições quanto as questões relativas ao compartilhamento e a integração de informações?
- No processo de negociação para conciliar os interesses entre as instituições na BISP, especialmente, em relação à integração e compartilhamento de informações, qual a sua percepção sobre o exercício de poder entre as instituições para fazer valer seus respectivos interesses?
- Na sua avaliação, existe algum desequilíbrio entre as instituições nas deliberações da BISP? Por quê?
- A estrutura de governança da BISP propôs algum mecanismo de equilibrar as relações de poder entre as instituições? Como?
- Desde a ideação da BISP em 2019 até agora, qual sua percepção quanto ao apoio político dado ao projeto para que se alcance o objetivo de compartilhar e integrar as informações?

### 3) Considerações Finais

Abrir para comentários finais.

## APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: ATORES-CHAVE DO COMITÊ TÉCNICO

Objetivo: identificar as percepções dos gargalos e entraves da BISP, considerando os eixos de análise “Institucionalidade e Governança” e “Tecnologia”.

### 1) Introdução

Solicitar que o entrevistado se apresente e relate de maneira breve sua trajetória profissional na segurança pública.

### 2) Perguntas

- Como tem sido sua experiência no Comitê Técnico da Base Integrada?
- Na sua experiência, quais são os principais problemas dos módulos SIDS?
- A proposta da Base Integrada abarca de alguma forma o tratamento desses problemas? Como?
- Na sua avaliação, quais são os principais problemas do arranjo da BISP?
- Na sua percepção, a atuação do Comitê Técnico pode evitar esses problemas? Como?
- A partir da experiência nos primeiros *sprints* da BISP, quais são as dificuldades para a escolha dos campos parametrizados dos módulos SIDS que serão incluídos na Base Integrada?
- No SIDS, sabe-se que o Armazém de Informações apresenta muitos problemas. Você poderia relatá-los brevemente?
- Como você avalia a substituição do Armazém pela BISP como solução a esses problemas?
- No SIDS, existe a necessidade de realização de manutenções evolutivas nos módulos, visando o atendimento das demandas operacionais e informacionais dos órgãos de segurança pública. No caso do seu órgão, quais são as principais demandas?

- Na sua avaliação, a BISP tem capacidade para tratar essa questão em alguma medida?
- No SIDS, outro problema já conhecido é a baixa conectividade das informações entre os módulos. Na sua avaliação, em que medida a BISP poderá corrigir essa defasagem? Quais as dificuldades?
- Pensando também na ausência de conectividade entre os sistemas de informação externos ao SIDS, na sua visão a BISP se apresenta como uma solução para essa questão? Quais as dificuldades?
- Assim como o SIDS, a BISP também propôs uma estrutura de governança colegiada. Primeiramente, a estrutura de governança da BISP (ou seja, os Comitês e suas respectivas atribuições) está clara para você no projeto?
- Na sua percepção a estrutura de governança proposta na BISP é suficiente para resolver os conflitos de interesses entre as instituições, principalmente quanto as questões relativas ao compartilhamento e a integração de informações?
- No SIDS existem algumas restrições de compartilhamento e integração das informações. Por exemplo, alguns formulários do REDS, o PCnet e o SIP. Você poderia esclarecer as principais restrições existentes atualmente e por que elas existem?
- Na sua avaliação, a proposta da BISP reduzirá em alguma medida as restrições existentes? Quais as dificuldades encontradas nessa questão?
- No processo de negociação para conciliar os interesses entre as instituições na BISP, especialmente, em relação à integração e compartilhamento de informações, qual a sua percepção sobre a relação de poder entre as instituições para fazer valer seus respectivos interesses?
- Na sua avaliação, há equilíbrio de poder entre as instituições nas deliberações do Comitê Técnico? Por quê?
- Na condução do processo de mediação entre os interesses das instituições no projeto BISP, qual a sua percepção sobre o papel da SOSP?

- Na sua avaliação, a SOSPE possui instrumentos que auxiliam a condução mais efetiva e resolutiva dos eventuais conflitos de interesse entre as instituições no desenvolvimento da BISP?
- Em que momentos você percebeu a ausência ou a presença desses instrumentos?
- Na sua percepção, de que forma seu órgão irá consumir/ utilizar a Base Integrada?
- Quais as dificuldades para a utilização da Base Integrada (ex. limitação de recursos humanos e técnicos)?

### 3) Considerações Finais

Abrir para comentários finais.