



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

Marcelle Gomes Figueira

**A construção de um Sistema Nacional de Informações em  
Segurança Pública: Os desafios de implementação de uma  
agenda**

Brasília, 2015

Marcelle Gomes Figueira

**A construção de um Sistema Nacional de Informações em  
Segurança Pública: Os desafios de implementação de uma  
agenda**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Maria Nogales Vasconcelos

Marcelle Gomes Figueira

**A construção de um Sistema Nacional de Informações em  
Segurança Pública: Os desafios de implementação de uma  
agenda**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Maria Nogales Vasconcelos

**Banca examinadora**

**Prof<sup>ª</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Maria Nogales Vasconcelos (UnB)**

---

**Prof<sup>º</sup> Dr<sup>º</sup> Joaquim Soares Neto (UnB)**

---

**Prof<sup>ª</sup> Dr.<sup>a</sup> Magda de Lima Lúcio (UnB)**

---

**Prof<sup>ª</sup> Dr.<sup>a</sup> Jacqueline de Oliveira Muniz (UFF)**

---

**Prof<sup>º</sup> Dr<sup>º</sup> Paulo Martino Jannuzzi (Unicamp)**

---

*Dedico este trabalho à Maria Flor, Luiza, Danilo, Lucas e Maya, na esperança de que eles possam viver em um Brasil menos violento, menos desigual e mais justo.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, em suas mais diversas manifestações culturais, pois todas elas se fizeram presentes para me dar apoio nesta caminhada.

À minha família, começando com meus pais Williams e Dagmar, que sempre estiveram ao meu lado, acreditando em mim, fornecendo os meios afetivos e materiais para eu pudesse viver meus sonhos e minhas escolhas.

À minha cunhada Ana Paula dos Santos e ao meu irmão Leonardo, por ser companheiro, unido a mim em sangue e nas paixões vascaína e portelense.

Aos meus avós Antônio e Zenir, ainda que o destino já os tenha levado, sei que onde estiverem seguem ao meu lado me abençoando e torcendo por mim.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Ana Maria Nogales, por todo o apoio e atenção dedicados na tarefa de me guiar pelos caminhos das indagações e do questionamento científico, sendo uma parceira reflexiva de todas as horas, não me deixando esmorecer e me incentivando sempre. E não só por ter orientado minha formação como pesquisadora, mas também por ter me tornado uma autora.

Ao Prof. Joaquim Soares Neto, pela disponibilidade com a qual sempre me recebeu, com contribuições que enriqueceram este trabalho.

À Prof.<sup>a</sup> Magda de Lima Lucio, pelas críticas e contribuições feitas durante a banca de qualificação, as quais foram importantes e me ajudaram a redirecionar minhas reflexões.

Ao Prof. Paulo de Martino Jannuzzi, por aceitar o convite para participar da banca; sendo uma grande satisfação poder contar com o seu olhar crítico e sugestões.

À Prof.<sup>a</sup> Jacqueline Muniz fica meu reconhecimento de que este trabalho é um dos muitos frutos gerados do nosso encontro. Esta caminhada no campo da segurança pública se iniciou ao lado dela há 13 anos; e agradeço seu apoio, encorajamento e generosidade.

O destino sempre me foi generoso e, ao invés de me dar uma única família, também me deu irmãos de alma e coração. Agradeço todo o apoio de Alessandra, Haydée, Naná e Luciane. Um agradecimento especial à Luciane, que foi uma interlocutora fundamental durante este longo percurso, sempre disponível e oferecendo-me contrapontos que me ajudaram a enxergar novos caminhos.

Aos gestores entrevistados que dividiram comigo suas experiências, memórias e visões de mundo, em especial Rafael Rodrigues, Cristina Gross Villanova e Renato Sergio de Lima.

Agradeço aos meus companheiros da Universidade Católica de Brasília: Nelson Gonçalves de Souza, Bernadete Cordeiro, Sandra Mara, Juliana Ferreira, Cynthia Vieira, Anelise Sihler, Christine Carvalho, Regina Maris D'Azevedo e meus colegas do Curso de Arquitetura e Urbanismo.

À Carla Freitas, por fazer a linda ilustração da fachada do Ministério da Justiça.

Aos auxiliares da Católica Virtual, por me oferecerem o suporte necessário para conciliar minhas atividades de professora de graduação e aluna de doutorado, sou muito grata ao apoio de Eduardo Coimbra, Leiliane, Eurimeire, Marcela, Caio, Pedro, Djalma, Gabriela e Ariadne.

Há sentimentos e agradecimentos que são difíceis de nomear. Faltam-me palavras para agradecer o companheirismo, o apoio, a solidariedade e a paciência que me foram dedicados por Adriana Soleira.

*Hat alles seine Zeit, de J. W. Goethe*

*Das Nahe wird weit  
Das Warme wird kalt  
Der Jung wird alt  
Das Kalte wird warm  
Der Reiche wird arm  
Der Narre gescheit  
Alles zu seiner Zeit.*

Tradução

*Tudo tem o seu tempo, de J. W. Goethe*

*O próximo será longe  
O quente será frio  
O jovem será velho  
O frio será quente  
O rico será pobre  
O ignorante culto  
Tudo no seu tempo*

## RESUMO

Esta tese investiga os processos políticos e históricos relacionados à formulação e implementação do Sistema Nacional de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). Para tanto, busca compreender os processos decisórios de formação da agenda e as estratégias de implementação e examina como as mudanças na gestão influenciaram na continuidade da implementação e nos usos da informação como instrumento de auxílio à gestão de políticas públicas nacional de segurança. A fundamentação metodológica deste trabalho está orientada para uma pesquisa compreensiva, a partir de uma reconstrução histórica social dos processos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), responsável pelo desenvolvimento do SINESPJC. Foram realizadas entrevistas com atores que participaram da gestão da Senasp, de forma a apreender suas visões, valores e motivações que orientaram suas ações referentes aos programas de coleta de dados, uso e divulgação de informações. Este trabalho defende que, antes de 2003, não havia ambiência política para a construção de um sistema nacional de informações, apesar de haver consenso acerca da sua necessidade, e que, somente em 2003, houve a abertura de uma janela de oportunidade motivada pela confluência de fatores políticos, técnicos e pela presença de empreendedores políticos que valorizavam a informação como um instrumento de gestão na formulação e avaliação de políticas. Posteriormente, mudanças na gestão produziram efeitos sobre a continuidade da implementação do sistema de informações e dos demais programas relacionados. O resultado encontrado foi que, no processo de mudanças de gestão, a produção e o uso da informação perde centralidade e importância dentro da política nacional de segurança. Na ausência de mecanismos que possibilitem a cooperação federativa entre união, estados e município, no campo das políticas de segurança pública, os gestores da Senasp utilizam seus programas de produção de informação como moeda de troca na barganha do jogo político.

**Palavras-chave:** Políticas de Segurança Pública. Agenda-*setting*. Implementação de Políticas Públicas. Federalismo.

## ABSTRACT

This thesis investigates the political and historical processes related to the formulation and implementation of the National System of Public Security and Criminal Justice (SINESPJC). Therefore, we seek to understand the decision-making processes of the agenda formation and implementation of strategies and examines how changes in management influenced the continuity of the implementation and use of information as a tool to aid management of national security policies. The methodological basis of this work is focused on a comprehensive survey, from a social historical reconstruction of the processes of the National Public Security Secretariat (Senasp), responsible for developing the SINESPJC. Interviews were conducted with actors who participated in the management of Senasp, in order to understand their views, values and motivations that guided their actions related to data collection programs, use and disclosure of information. This paper argues that, prior to 2003, there was no political ambience for the construction of a national information system, although there is consensus about its necessity, and only in 2003 was the opening of a window of opportunity driven by the confluence of political, technical and the presence of political entrepreneurs who valued the information as a management tool in the formulation and evaluation of policies. Subsequently, management changes took effect on the continued implementation of the information system and other related programs. The result found was that in the process of changes in management, production and use of information lost centrality and importance within the national security policy. In the absence of mechanisms to allow the federative cooperation between federal, state and county in the field of public security policies, managers of Senasp use their information production programs as a bargaining chip in the political bargaining game

**Keywords:** Criminal justice. Agenda-setting . Implementation of Public Policies. Federalism

## **LISTA DE TABELAS, QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS**

### Tabelas

Tabela 1 – Unidades da Federação conveniadas ao governo federal, de acordo com o objeto “transferência de tecnologia e apoio técnico”, nos termos do Decreto de 26 de setembro de 1995, segundo valor conveniado, valor liberado e data de publicação

### Quadros

Quadro 1 – Comparativo dos programas de governo para segurança pública na eleição presidencial de 1994

Quadro 2 – Organização das estatísticas policiais em 1878

Quadro 3 – Organização das estatísticas criminais em 1878

Quadro 4 – Categorias e subcategorias criminais previstas no formulário do serviço de inquéritos políticos sociais

Quadro 5 – Comparativo das alterações legislativas referentes às competências da Senasp (2001-2003)

Quadro 6 – Comparativo das alterações legislativas referente ao Fundo Nacional de Segurança Pública (2001-2003)

Quadro 7 – Relação de Secretários Nacionais de Segurança Pública (1997-2014)

Quadro 8 – Etapas de construção do Modelo Lógico

Quadro 9 – Causas e consequências das Referências Básicas do SINESPJC

Quadro 10 – Levantamentos realizados pela Base Perfil das Organizações Públicas realizadas entre 2004 e 2012

Quadro 11 – Relação entre as causas identificadas e as ações realizadas no processo

Quadro 12 – Fatores identificados como “favoráveis” ou “desfavoráveis”

Quadro 13 – Programas de Gestão do Conhecimento segundo Categorias e

Quadro 14 – Composição da Motivação

Quadro 15 – Matriz da Motivação dos Atores

## Gráficos

Gráfico 1 – Taxa de mortes violentas por causas externas, por 100 mil habitantes, no período 1985-2000

## Figuras

Figura 1 – Pressupostos para uma Política de Segurança Eficiente

Figura 2 – Esquema ilustrativo do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon

Figura 3 – Modelo de Árvore de problema

Figura 4 – Estruturação do Programa para alcance de Resultados

Figura 5 – Árvore de problemas, referente ao SINESPJC

Figura 6 – Referências Básicas do Programa

Figura 7 – Arquitetura do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal

Figura 8 – Estruturação das ações de implementação do módulo polícia civil da base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública

Figura 9 – Estruturação das ações de implementação do módulo Polícia Militar da base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública

Figura 10 – Estruturação das ações de implementação do módulo Corpo de Bombeiro da base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública

Figura 11 – Bases do SINESPJC de acordo com a sua implementação

Figura 12 – Organograma da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação SAGI/MDS

Figura 13 – Organograma da Secretaria de Vigilância em Saúde SVS/ MS

Figura 14 – Organograma do Departamento de Informática do SUS DATASUS/MS

## LISTA DE SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência  
CBM – Corpo de Bombeiro Militar  
CNE – Conselho Nacional de Estatística  
CNG – Conselho Nacional de Geografia  
DEASP – Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública  
DEFSP – Departamento da Força Nacional de Segurança Pública  
DEPAID – Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública  
DEPRO – Departamento de Políticas, Programas e Projetos  
DEPSP – Delegacia Especial de Segurança Política e Social  
DGE – Diretoria Geral de Estatísticas  
FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública  
FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IGPM – Inspeção-Geral das Polícias Militares  
INE – Instituto Nacional de Estatística  
INFOSEG – Programa de Integrações das Informações Criminais  
PC – Polícia Civil  
PM – Polícia Militar  
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar  
PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública  
PPA – Planejamento Plurianual  
Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública  
SEPLANSEG – Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública  
Sinesp – Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública  
SINESPJC – Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal  
SIPS – Serviço de Inquéritos Políticos Sociais  
SUS – Sistema Único de Saúde  
SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 DESENVOLVIMENTO METODOLÓGICO.....	21
1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	23
<b>2 A ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL</b>	<b>25</b>
2.1 CONSTRUINDO A NOÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	25
2.2 CONCEPÇÃO E ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NO BRASIL	29
2.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E OS DESAFIOS DA PACTUAÇÃO FEDERATIVA ..	38
2.3.1 Propondo um Sistema Único de Segurança.....	56
<b>3 AS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS COMO UM INSTRUMENTO DE GESTÃO... 62</b>	
3.1 O CONTEXTO INTERNACIONAL DE CONTABILIZAÇÃO DE DADOS, PRODUÇÃO E USO DAS INFORMAÇÕES CRIMINAIS .....	63
3.1.1 O período de “conceituação” .....	63
3.1.2 Os primeiros passos de uma nova gestão policial .....	66
3.1.3 O modelo burocrático de polícia e os avanços tecnológicos .....	68
3.1.4 O modelo COMPSTAT .....	69
3.2 A CONSTRUÇÃO DAS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS NO BRASIL: SUA LÓGICA E SEUS (DES)USOS .....	72
3.2.1 Os gabinetes de identificação e estatística.....	75
3.2.2 Estatística, informação e controle: A Era Vargas (1930-45).....	79
3.2.3 A criação das secções de informação .....	88
3.2.4 A Nova República e as velhas práticas.....	92
<b>4 A FORMAÇÃO DA AGENDA DE GESTÃO DO CONHECIMENTO.....</b>	<b>97</b>
4.1 A PERCEPÇÃO DO PROBLEMA E SEUS DESAFIOS EM SE TORNAR UMA QUESTÃO (FLUXO DE PROBLEMAS).....	99
4.2 PROPONDO UM SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FLUXO DE SOLUÇÕES) .....	109
4.3 VIABILIDADE POLÍTICA DA AGENDA (FLUXO POLÍTICO) .....	115
<b>5 IMPLEMENTANDO AÇÕES: A GESTÃO DO CONHECIMENTO NA SENASP</b> .....	<b>119</b>
5.1 MODELOS PARA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO.....	123

5.1.1 As etapas de construção do modelo lógico.....	127
5.1.1.1 Identificação do Problema e Referências Básicas do Programa.....	128
5.1.1.2 Identificação do Problema e Referências Básicas do Programa.....	129
5.1.1.3 Identificação dos Fatores Relevantes de Contexto .....	129
<b>5.2 IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE ESTATÍSTICAS EM SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL - SINESPJC.....</b>	<b>130</b>
5.2.1 Explicação do Problema e Referências Básicas do Programa.....	130
5.2.2 Estruturação do Programa para alcance de resultados.....	138
5.2.2.1 Base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública – Módulo Polícia Civil.....	138
5.2.2.2 Base Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública – Módulo Polícia Militar.....	142
5.2.2.3 Base Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública – Módulo Corpos de Bombeiros Militar.....	144
5.2.2.4 Implementação das demais Bases do SINESPJC .....	146
5.2.2.5 Análise da relação entre as ações e as causas na implementação do SINESPJC ..	153
5.2.3 Identificação de fatores relevantes de contexto.....	154
5.2.3.1 Fatores desfavoráveis .....	155
5.2.3.2 Fatores Favoráveis.....	169
<b>5.3 ANÁLISE DA MOTIVAÇÃO DOS ATORES .....</b>	<b>170</b>
5.3.1 Análise dos resultados da matriz de motivação.....	176
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>182</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>186</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>193</b>

# 1 INTRODUÇÃO

"É fácil mentir com estatísticas, mas é ainda mais fácil sem." Esta frase atribuída ao estatístico americano Frederick Mosteller ajuda a ilustrar uma parte dos desafios no exercício de planejar e avaliar políticas públicas: que é a precariedade de dados e informações. Estatísticas são o insumo básico na produção de diagnósticos que possam caracterizar o fenômeno sobre o qual se quer intervir e na construção de indicadores que auxiliem no monitoramento e avaliação destas ações.

No campo das políticas de segurança, um dos principais pontos em debate é ausência de diagnósticos tecnicamente embasados capazes de subsidiar as tomadas de decisão em todas as fases da política pública e de instrumentos ou ferramentas capazes de apreciar a eficácia, eficiência e efetividade das intervenções. A superação deste cenário é um desafio que não se esgota na produção e análise de informações, mas sem elas o desafio é, sem dúvida, ainda maior.

A produção de informações na área da segurança pública no Brasil é tradicionalmente um campo árido. A perspectiva de estabelecer uma coleta nacional, sistematizada e regular das estatísticas de criminalidade remonta aos tempos do Brasil Colônia. Desde 1871, com a publicação do Decreto nº 4.676 de 14 de janeiro<sup>1</sup>, que criou a Diretoria Geral de Estatísticas (DGE), subordinada à Secretaria de Negócios do Império, foram várias as iniciativas nacionais para organizar e sistematizar os dados estatísticos de violência e criminalidade.

Durante os períodos dos regimes autoritários, as práticas que orientaram as políticas de segurança pública não estavam relacionadas com a racionalidade ou a eficiência no controle da criminalidade e violência. O aparato policial durante a Era Vargas (1930-1945) e o Regime Militar (1964-1985) foi, prioritariamente, utilizado para vigiar e controlar os opositores políticos do governo.

---

<sup>1</sup> Este decreto previa que as estatísticas referentes ao estado político, intelectual e moral do Império deveriam compreender: o número dos crimes perpetrados em cada ano, o dos criminosos presos, o dos processos instaurados, o das sentenças de pronúncia e de não pronúncia e o dos julgamentos criminais. Também deveria ser anualmente contabilizado: o número das prisões, cadeias, presídios, casas de detenção e de correição. O número de presos deveria ser classificado em: simples detentos, presos correccionalmente, presos por causas cíveis ou comerciais, presos em processo, pronunciados e sentenciados, e estes divididos segundo a natureza e a gravidade da pena (BRASIL, 1871).

Ao longo desses regimes as instituições policiais desenvolveram a compreensão de que a informação produzida e a sua utilização deveriam estar restritas às instituições, pois a informação era um instrumento de controle e poder, sendo este um pensamento que é corroborado pela nossa tradição jurídica, onde as instituições disputavam a legitimidade sobre a produção do dado, mas não o seu uso (LIMA, 2005).

Após a redemocratização em alguns estados da federação, tais como São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro, iniciaram-se lentos processos que buscavam transformar essas culturas organizacionais, não somente em relação à produção e ao uso da informação em seus planejamentos, mas também na busca por novos paradigmas organizacionais mais adequados ao novo ambiente democrático.

O governo federal, que durante os regimes autoritários havia centralizado o comando das polícias, se mantém distante desta pauta, sob o entendimento de que a Constituição Federal de 1988, ao devolver o comando das polícias aos governadores, atribuía aos estados a responsabilidade, quase exclusiva, pelas políticas de segurança pública.

Esta postura do governo federal começa a mudar a partir de 1995, quando foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG) e como primeira ação criou o Programa de Integrações das Informações Criminais. As estatísticas criminais não faziam parte desse projeto<sup>2</sup>, mas essas iniciativas sinalizaram uma nova postura do governo federal na busca por um maior diálogo e cooperação com os entes federados.

Em 1995 são apresentadas as primeiras propostas para a formulação de uma agenda nacional de produção e análise de informações. Parte dessas mesmas propostas reaparecem em 1997 na criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública<sup>3</sup> (Senasp) e posteriormente em 2000 no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP). Apesar do reconhecimento da importância deste tema e da sua inclusão em todas as propostas e planos de governo, entre

---

<sup>2</sup> Este projeto tinha como foco o compartilhamento de informações entre as polícias estaduais, que poderiam ser úteis em operações, tais como mandatos de prisão, carros roubos, dados dos condutores, dentre outros.

<sup>3</sup> A Senasp é parte da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, sendo da sua competência: a implementação e o acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade; planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública; promover a integração dos órgãos de segurança pública; estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública; realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência; estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública. A lista completa das competências da Secretaria Nacional de Segurança Pública está no art. 12 do Decreto n. 6.061, de 15 de março de 2007.

1995 e 2000, as ações para implementar uma base nacional de estatísticas criminais não eram prioridade.

No início de uma nova gestão do Governo Federal, no ano de 2003, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) apresentou um novo conjunto de ideias para a política nacional de segurança pública e trouxe como proposta a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O ponto central era o reconhecimento da necessidade de se investir num amplo programa de reformas das instituições de segurança pública. A partir daí, fortaleceu-se o debate sobre a necessidade de alterar as práticas de gestão das políticas em segurança pública, induzindo-se a uma maior racionalização; e o governo federal colocou a produção e análise de informações em segurança pública no centro da agenda política.

A ausência de uma gestão racional no âmbito das políticas de segurança pública era um contrassenso com os avanços que ocorriam em outras políticas sociais, tais como saúde e educação. O modelo gerencial de segurança pública era classificado como arcaico, reativo, fragmentado e refratário a mudanças, o que contribuía para a ineficiência da atuação governamental (SOARES, 2003; BEATO, 1999).

A perspectiva de elaborar políticas mais efetivas demandava o conhecimento estruturado da realidade, ou seja, a identificação dos problemas e as suas causas. É um consenso na literatura de políticas públicas que a formulação de políticas públicas requer a capacidade de reunir dados e informações sobre a dinâmica a qual se busca intervir (JANNUZZI, 2012; SECCHI, 2010; PATTON, 2015; PARSONS, 2007; MERTENS; WILSON, 2012).

A ausência de estatísticas nacionais sobre a dinâmica da violência e criminalidade contribuía para a pouca produção de estudos e pesquisas aplicadas, tanto sobre as dinâmicas da criminalidade, violência e desordens, quanto sobre os programas e ações que estavam sendo implementados. Havia uma precariedade de informações que se refletia na formulação de políticas pouco consistentes (BEATO, 2004).

A proposta da Senasp para alterar esta situação foi estabelecer a coleta e produção de informações qualificadas como um dos eixos centrais da sua agenda política, assim como o fomento de estudos voltados para a produção de conhecimento em segurança pública.

Este eixo deveria ser transversal nas ações da secretaria e recebeu a denominação de “Gestão do Conhecimento”. O seu princípio central estabelecia que uma gestão efetiva e

racional deveria estar apoiada na disponibilidade de dados qualificados, permitindo a elaboração de diagnósticos rigorosos, planejamentos que refletissem o conteúdo dos diagnósticos e ações regulares de monitoramento e avaliações. A expectativa era que se incorporassem procedimentos regulares de avaliação que pudessem indicar acertos e/ou reorientar ações (BRASIL, 2003c).

Com esse intuito, a Senasp realizou uma série de mudanças legislativas e iniciou a implementação da gestão do conhecimento. O primeiro programa a ser implementado foi exatamente a construção do Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC) que tinha por objetivo:

- coletar, sistematizar e disponibilizar estatísticas criminais: deveria auxiliar na gestão e distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública e no acompanhamento dos resultados alcançados pelas demais ações do Plano Nacional de Segurança Pública;
- estimular, fomentar e disponibilizar a produção de conhecimento aplicado ao campo da segurança pública, tanto para a sociedade civil, como para as demais áreas do governo que tivessem temáticas relacionadas. (BRASIL, 2006)

Em 2011, o Ministério da Justiça reapresentou parte da agenda que já vinha sendo implementada pela Senasp desde 2003, e, sob a justificativa de que a Senasp não possuía um sistema nacional de informações estatísticas confiável, foi publicada a Lei do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas<sup>4</sup> (Sinesp). Assim, nove anos após o início da implementação do SINESPJC, foi anunciada a implementação de um novo sistema nacional de estatísticas criminais.

A partir desse cenário, apresenta-se uma questão: Por qual razão a criação de um sistema nacional de estatísticas públicas sobre segurança pública reaparece como um problema a ser solucionado em 2011, se este era um item fundamental da agenda política em 2003?

---

<sup>4</sup> A primeira ação de implementação do Sinesp foi a publicação da Lei 12.681/2012, até a publicação da lei não havia o registro de nenhuma outra ação, relacionada a implementação do Sinesp em curso.

- 1) A primeira hipótese seria que a “teoria do programa<sup>5</sup>”, relativa à formulação do SINESPJC, concebido em 2003, tenha sido equivocada. A “teoria do programa” é a forma como um programa é concebido e como se pretende alcançar os resultados, ou seja, demanda identificar quais são as ideias, hipótese e problemas a serem solucionados (PATTON, 2015; CASSIOLATO; GUERESI, 2010; FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALES, 2007; WEISS, 1998).
- 2) Uma segunda hipótese é que a implementação possa ter sido afetada pelas mudanças de gestão que ocorreram entre 2003 e 2011. Vários autores destacam a importância de se considerar a atuação dos indivíduos que formulam e implementam as políticas. A burocracia não é neutra e a implementação envolve escolhas tomadas por indivíduos, que serão feitas de acordo com as suas ideias e percepções (PARSON, 2007; HILL, 2003; FARIA, 2012; KINGDON, 2011).

Buscando verificar estas hipóteses e compreender o que ocorreu durante o percurso entre 2003 e 2011, esta tese tem como referência o modelo analítico dos estudos de políticas públicas dedicados à compreensão dos processos decisórios de formação da agenda e de escolha de alternativas e estratégias de implementação.

O objetivo deste trabalho é compreender os processos que conformaram o contexto político e institucional da agenda de construção de um sistema nacional de estatísticas em segurança pública, desde o momento em que se compreende a ausência de informações, como uma questão sobre a qual o Governo Federal deve agir, até a implementação dos programas, compreendendo os anos de 2003 até 2012<sup>6</sup>.

As reflexões deste trabalho são desenvolvidas nos seguintes eixos:

- 1) Análise da formação da agenda: buscou-se compreender quais foram as variáveis políticas, técnicas e institucionais que possibilitaram a inclusão da “Gestão do Conhecimento” na política nacional. Num ambiente institucional, tal como o da segurança pública, que tradicionalmente pouco valoriza a

---

<sup>5</sup> “Teoria do programa” é o termo utilizado por autores da avaliação de políticas públicas tais como Weiss (1998) e Funnell e Rogers, 2011 (apud PATTON, 2015) para denominar a análise do desenho do programa.

<sup>6</sup> O trabalho não aborda a implementação do SINESP, que apesar de ter a lei da sua criação publicada em 2012, só inicia a sua implementação em 2013.

informação como um instrumento de gestão, como este tema que desde 1995 era apontado como relevante se viabiliza na agenda política somente em 2003?

- 2) Análise do desenho da implementação (teoria do programa): foi analisado como o programa estava desenhado em relação aos problemas identificados e quais foram os fatores de contexto que favoreceram ou obstaculizaram a implementação.
- 3) Análise dos efeitos da mudança de gestão: dedicou-se a compreender como a mudança de pessoas que ocuparam posições estratégicas no interior da estrutura burocrática governamental, tais como secretários e diretores, influenciou a implementação da agenda de gestão do conhecimento. A mudança de atores é um fator relevante, pois indivíduos que ocupam tais funções têm diferentes ideias, valores, preconceitos e interesses próprios. Eles podem estar mais ou menos dispostos a investir o seu capital político de acordo com a agenda previamente proposta. As suas reações de apoio ou rejeição podem viabilizar politicamente a implementação das operações do plano ou, ao contrário, inviabilizá-las

É importante destacar que o uso que a Senasp faz do termo “gestão do conhecimento” não se confunde com a disciplina e prática gerencial denominada também como “Gestão do Conhecimento” (*Knowledge Management*). O termo “gestão do conhecimento” foi utilizado pela Senasp tendo como foco principal a sistematização de dados, a produção de diagnósticos e o fomento de pesquisas aplicadas. Na perspectiva da Senasp, não há o reconhecimento, ou a perspectiva, de incorporar o conhecimento dos gestores e burocratas, assim como as suas experiências e saberes tácitos, tal como preconiza a Gestão do Conhecimento como disciplina e prática gerencial. Desse modo, este trabalho, ainda que esteja se dedicando à análise da implementação de um conjunto de programas e ações que foram denominadas como “gestão do conhecimento”, não é um estudo sobre a gestão do conhecimento como prática gerencial, na linha do estudo de *Knowledge Management*.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Para mais informações sobre a Gestão do Conhecimento como disciplina e prática aplicada à administração pública, recomenda-se a leitura de Batista (2012).

## 1.1 DESENVOLVIMENTO METODOLÓGICO

O desenvolvimento deste trabalho foi firmado em pesquisa documental e na realização de entrevistas semiestruturadas com gestores que estiveram na Senasp entre o período de 2003 e 2014, ocupando diferentes funções, compreendendo secretários nacionais, diretores, coordenadores-gerais e coordenadores de área, num total de quinze entrevistados.

O levantamento documental contou com documentos institucionais, tais como apresentações realizadas pela Senasp, relatórios de gestão, editais e publicações técnicas. Houve o uso pontual de matérias de jornal, de reportagens e entrevistas. Os documentos institucionais foram utilizados, sempre que estavam disponíveis, não sendo utilizada nenhuma fonte de informações ou documentos reservados ou de circulação interna, apenas os que estavam publicamente acessíveis.

As entrevistas foram realizadas de forma individual com atuais gestores e ex-gestores da Senasp, no período entre 3 a 31 de julho de 2015. A escolha dos entrevistados foi de acordo com a função que ocuparam dentro da Senasp durante o período de interesse.

Segundo a função que ocuparam, os entrevistados foram:

- Secretário Nacional de Segurança Pública: Luiz Eduardo Soares (janeiro a outubro de 2003); Luiz Fernando Correa (dezembro 2004 a dezembro de 2007); e Ricardo Balestreri (julho de 2008 a dezembro de 2010).
- Diretores do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública (DEPAID): Jacqueline Muniz; Ricardo Balestreri; Juliana Barroso; e Isabel Seixas Figueiredo.
- Diretores do Departamento de Políticas, Programas e Projetos (DEPRO): Cristina Gross Vilanova e Alberto Kopittke.
- Coordenação-Geral de Pesquisa: Marcelo Ottoni Durante; Luciane Patrício; Cristina Neme e Gustavo.
- Outros entrevistados: Renato Lima, que ocupou a Coordenação-Geral de Análise da Informação e é Secretário-executivo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Cintia Engel, que foi Coordenadora de pesquisa; e Rafael Rodrigues que é funcionário da Senasp desde 2003 e hoje é Coordenador-Geral do Sinesp.

Os demais departamentos que compõem a Senasp, tais como Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública (DEASP) e Departamento da Força Nacional de Segurança Pública (DFNSP), não foram contemplados, pois não se relacionam com a formulação ou implementação dos programas de gestão do conhecimento.

O fato de ter sido funcionária da Senasp e conhecer os principais atores desse processo, sem dúvida, foi um facilitador, abriu portas e permitiu o contato direto com gestores e ex-gestores, que talvez não tivessem sido tão acessíveis para alguém que eles não conhecessem previamente. Isto facilitou a concepção de uma cumplicidade entre a pesquisadora e o entrevistado, embora também tenha apresentado o risco de olhares viciados, uma vez que o meu relacionamento anterior com os entrevistados pode ter influenciado tanto na minha percepção sobre as respostas, quanto nas narrativas apresentadas.

Considerando esses limites, o estudo analisa os discursos, relatos e justificativas como “histórias da formulação e da implementação” e não como reflexos de uma realidade objetiva. Os relatos permitem aproximar dos contextos específicos e concretos da gestão de programas e identificar seus desafios, suas práticas e percepções sobre o momento de implementação deles.

Nesse sentido, as histórias são interpretações que resultam de um olhar seletivo dos eventos, que foram ordenados pelo entrevistado de acordo com suas percepções.

Relatos de campo são como narrativas em perspectiva e não como informação, muito menos como verdades. O conjunto de entrevistas ou qualquer material qualitativo deve ser compreendido como uma interpretação realizada, primeiro, pelo narrador sob influência do pesquisador. A narrativa é, portanto, uma versão possível da história ou do fato sob a perspectiva do entrevistado que já a verbaliza de forma interpretada, seja na sua fala ou nos seus silêncios. (MINAYO, 2010, p. 258-259)

Os relatos oferecidos ganham relevância analítica não por se constituírem em descrições factuais dos acontecimentos, mas por revelarem os elementos que configuram seus discursos e práticas e que oferecem acesso à experiência de serem ou terem sido secretários, diretores e coordenadores.

## 1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO

O desenvolvimento desta discussão foi organizado da seguinte forma:

Num país federalista, como o Brasil, a análise de qualquer política pública não pode prescindir de compreender como estão compartilhadas as responsabilidades e competências entre os entes da federação. No capítulo 2 “**A Estrutura e Organização do Sistema de Segurança Pública no Brasil**”, busca-se compreender o processo que estruturou o sistema de segurança pública no Brasil e em qual contexto político-histórico ele foi concebido.

Na organização deste sistema, a Constituição Federal de 1988 acabou por não definir as competências e responsabilidades entre os entes federados em relação às políticas de segurança pública. O texto constitucional não contemplou mecanismos de cooperação intergovernamental e permitiu uma leitura que compreendia as políticas de segurança como uma responsabilidade “quase” exclusiva dos estados.

As políticas de segurança, que durante anos tiveram a dupla função de controle da criminalidade e violência e perseguição aos dissidentes políticos, deveriam incorporar novas práticas de gestão. Um dos obstáculos era a precariedade de dados e o pouco conhecimento acerca da dinâmica dos fenômenos relacionados à segurança pública.

Para compreender as razões pelas quais a produção e a disponibilidade de informações eram precárias e quais eram os desafios do governo federal na proposição de ações, é necessário considerar o percurso histórico da produção de dados e informações pelas instituições de segurança pública. Este é o tema a ser abordado no capítulo 3 “**As Estatísticas Criminais como Instrumento de Gestão**”. O capítulo situa o Brasil dentro do contexto internacional de produção de estatísticas criminais, em que, por meio da comparação com outros países, se estabelecem parâmetros que permitem melhor compreender a trajetória das estatísticas criminais no Brasil. O capítulo também se dedica a analisar o lugar das estatísticas na cultura organizacional das instituições policiais, observando como os dados começam a ser produzidos, em qual contexto político-social e para atender quais objetivos institucionais.

O capítulo 4 “**A Formação da Agenda de Gestão do Conhecimento**” analisa como o processo de criação de um sistema nacional de estatística em segurança pública, em 2003, se viabiliza na agenda política, a partir da gestão do conhecimento. Utilizando o modelo de análise de múltiplos fluxos proposto por Kingdon (2011), analisa-se quais são as condições

políticas, técnicas e institucionais que permitem a constituição desta agenda numa pauta prioritária.

No capítulo 5 **“Implementando ações: a gestão do conhecimento na Senasp”**, é analisado o conjunto de ações implementadas pela Senasp, no âmbito do que foi denominado por Gestão do Conhecimento. Neste capítulo são analisados como foram concebidas as diferentes ações, quais eram seus objetivos, a escolha das estratégias de implementação (seus *modelos de ação*) e seus principais desafios.

## **2 A ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

Num país federativo a construção de um sistema nacional de informações é, necessariamente, uma ação que demanda articulação entre o governo central e os entes subnacionais. No campo das políticas de segurança pública o diálogo entre União, Estados e Municípios tem como desafio adicional a ausência de instrumentos de pactuação federativa, ou seja, há uma indefinição de mandatos, distribuição de atribuições e responsabilidades.

Os caminhos que conduziram a esta indefinição estão relacionados com décadas de regimes autoritários, da Era Vargas (1930-1945) ao Regime Militar (1964-1985), que tiveram como principal característica a forte centralização de poderes na figura do governo federal e moldaram muitas das estruturas organizacionais das instituições policiais.

A análise histórica de como foram construídos e conformados os arranjos institucionais das polícias permite compreender o contexto no qual muitas das práticas profissionais foram construídas e suas identidades formadas. O objetivo não é fazer uma descrição ou reconstrução histórica de como se estabeleceram as instituições, mas sim, resgatar os elementos históricos-chave na trajetória do campo das políticas de segurança pública, contemplando o contexto político-histórico de concepção da segurança pública no Brasil. Esta análise permite visualizar como foram concebidos alguns dos elementos do atual modelo, os quais representam um desafio a ser superado, entre eles a forma como se institucionalizou a produção de dados e a utilização deles. Tema que será melhor desenvolvido no decorrer deste trabalho.

### **2.1 CONSTRUINDO A NOÇÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Quando se fala em segurança pública a primeira imagem que, invariavelmente, se tem são das forças policiais. De fato, ainda que a concepção de segurança, como um bem público, se confunda com a constituição da polícia moderna, que surge na Inglaterra nas primeiras décadas do século XIX, esta imagem é pouco esclarecedora de quais são as dimensões que compõem e delimitam o campo das políticas de segurança pública.

De acordo com Costa e Lima (2014), a segurança pública não está circunscrita em torno de uma única definição conceitual, sendo menos um campo teórico, é mais um campo empírico e organizacional, que estrutura instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra ordem e conflitos sociais.

A segurança pública constitui um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências (COSTA; LIMA, 2014 p. 482)

A história de concepção das instituições policiais remonta aos desafios de regulação da vida social que emergiram com a vida urbana na sociedade industrial. Os novos desafios que se estabeleceram eram distintos daqueles vividos na sociedade do campesinato e precisavam responder a uma nova ordem social que surgia. Segundo Muniz (1990), é possível dizer que a criação da polícia moderna está intimamente associada com as mudanças que ocorrem na vida nas cidades e na construção de um novo espaço público. Com a intensificação da vida nas cidades se estabelecem novas dinâmicas demográficas e novos fluxos se configuram, seja na utilização de espaços coletivos de lazer, seja no vaivém diuturno entre moradia e local de trabalho. O próprio espaço público estava em construção como um local político, do encontro e da troca, o lugar onde os problemas se apresentam, tomam forma, ganham uma dimensão pública e são resolvidos (GOMES, 2010).

A conquista burguesa da cidadania de acesso a serviços começou a se estender e a se universalizar para outras categorias sociais e os próprios espaços da cidade foram redesenhados, tais como o acesso às vias e aos locais públicos. A emergência deste mundo urbano reconfigurou os padrões de sociabilidade, alterou visões de mundo, inscreveu novos atores na arena política e, sobretudo, introduziu uma dinâmica técnico-produtiva que propiciou o crescimento e o adensamento populacional nas cidades. Dentre os produtos desta nova vida social, está a ampliação dos conflitos sociais, que eram até então mediados por velhos arranjos comunais de provimento de ordem (milícias, xerifados, *constables*, etc.) (MUNIZ, 1999).

O uso desses arranjos privados começa a ser contestado, pois além de produzirem violações, torturas e privilégios, eles também se revelaram incapazes de responder a outros desafios surgidos com a vida urbana, como os crimes, os conflitos interpessoais e os distúrbios civis. Os limites dessas forças privadas de segurança estavam no fato de serem

subordinadas às conveniências de seus integrantes e à impossibilidade de se constituírem como força de tempo integral. As críticas quanto aos serviços iam desde o uso arbitrário e desmedido da força até a própria fragilização da autoridade legal do Estado, uma vez que a autoridade de uso dos meios de coerção estava franqueada a atores particulares (MUNIZ, 1999).

Nesse período na Europa cresce o debate em torno do uso dos meios de força e torna-se inaceitável o emprego do combate para sustentar a ordem contra oponentes civis, em sua maioria desarmados. Assim, segundo Muniz (1999, p. 24), foram as fortes pressões da sociedade pela garantia e ampliação dos direitos conquistados que propiciam o ambiente necessário para o debate sobre a pertinência de uma instituição capaz de atender às exigências postas por esse novo mundo. Assim, os Estados empreenderam esforços para não mais permitir os meios privados, monopolizando para si o uso e a ameaça do emprego da força na resolução dos conflitos internos.

A segurança, que era a razão original da própria existência do Estado, passa a se tornar um bem público universal no fim do século XIX.

Subjacente a essa ideia está a noção weberiana de Estado como a organização que controla os principais meios de coerção num dado território. A essência da função estatal é o monopólio da violência legítima. Entretanto, esse monopólio pode realizar-se de várias formas. A criação das polícias modernas transformou, de certo modo, a forma como o Estado se relaciona com a sociedade. A profissionalização das polícias em diferentes agências especializadas ocorreu junto com a profissionalização e especialização dos demais órgãos da burocracia estatal. (COSTA, 2004 p. 30)

Neste período, as preocupações, os questionamentos e os debates buscavam equacionar a seguinte questão: como constituir uma instituição de força, de acordo com valores da perspectiva liberal de um estado de direito, com base na ideia de liberdade e igualdade, num regime político que pretende estabelecer um valor isonômico entre as pessoas? Um exemplo bastante ilustrativo é a história da construção da polícia de Londres, em contraposição ao modelo francês de polícia.

Segundo Muniz (1999), a *Police* francesa nasceu com uma vocação totalitária. Ela consistia nos olhos, ouvidos e braço direito do soberano: “deve ela tudo saber para que o governante decida o que permitir ou reprimir”. Ela descende de um arranjo que buscava assegurar a hegemonia de Paris sobre o território francês. A amplitude de seu mandato se confundia com a extensão do próprio Estado. Neste sentido, embutia tarefas que, em outras

concepções, eram exclusivas das Forças Armadas, dividindo com elas a responsabilidade da defesa nacional em sua expressão territorial. Grosso modo, pode-se dizer que o modelo francês de polícia agregava missões distintas em uma única instituição. A polícia, à moda da França, era, portanto, a união do que hoje se distinguem como serviço secreto, polícia de fronteiras, polícia política, serviço de contraespionagem, força paramilitar de ação interna e defesa territorial, polícia de costumes, polícia judiciária, polícia investigativa e polícia ostensiva.

Na Inglaterra, que já havia vivido uma guerra civil pelo controle do Exército e pela soberania da câmara dos comuns, qualquer projeto de instituição de força que lembrasse a *police* francesa teria resistência. Segundo Muniz (1999), via-se na ideia de uma polícia do Estado um instrumento de tirania, tal como havia sido no período Napoleônico, onde a perspectiva de ter uma força policial de tempo integral soava como uma possível arma do executivo contra o Parlamento e a população. Assim, a ideia de polícia estava muito associada à imagem que havia sido construída durante os anos de prática pouco civilizadas e democráticas.

Os debates na Inglaterra manifestavam o desejo de conceber uma agência de controle social que fosse superior aos desenhos privados de segurança e também contrária ao modelo de polícia totalitária à moda francesa. De acordo com Muniz (1999), esta organização não poderia intervir nas lutas políticas, questionar as conquistas civis, nem violar a privacidade dos súditos.

A polícia moderna inglesa nasce num paradigma de instituição desarmada e sem função investigativa, estando a sua missão restrita a “*proteger e servir*”. Este arranjo, que foi concebido na câmara dos comuns, liderados por Sir Robert Peel, se propagou rapidamente pelo ocidente, claro que com vários tipos diferentes de ajustes, para que pudessem contemplar as variações políticas e socioculturais de cada país (MUNIZ, 1999).

Dessa forma, a construção desta categoria denominada de “segurança pública” será sempre particular em cada sociedade, pois a forma como se constituem as estruturas organizacionais do sistema policial depende dos arranjos e negociações internas em cada sociedade. A concepção de quais são as funções e os limites de atuação das polícias está fortemente relacionada com o próprio processo de formação do Estado e da forma como as classes dominantes impõem sua dominação política (MUNIZ, 1999).

Em países que adotaram o sistema federativo de governo, tal como o Brasil, observar o processo de negociação e concepção dos arranjos institucionais federativos ajuda a compreender o desenho das estruturas do sistema policial. Isso se deve ao fato dessas estruturas terem sido determinadas pelas dinâmicas e lutas político-sociais de distribuição do poder entre os entes federados. Assim como colocam Costa e Grossi (2007):

Nas federações, a estrutura do sistema policial acompanhou as dinâmicas e lutas que levaram à distribuição do poder. No Canadá, por exemplo, onde o federalismo serviu basicamente para permitir uma convivência pacífica entre o grupo anglófono e a população francófona de Quebec, a *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP), controlada pelo governo federal, realiza o policiamento em praticamente todas as províncias de origem inglesa. Quebec, por sua vez, estrutura e mantém a sua própria polícia. Na Índia, a organização do sistema policial reflete o federalismo centralizado que se estabeleceu naquele país. Embora os estados que dele são membros mantenham suas próprias forças policiais, para os postos de chefia dessas instituições são recrutados policiais pertencentes ao *Indian Police Service* (IPS), controlado e mantido pelo governo federal. Nos EUA, onde as municipalidades adquiriram um razoável grau de autonomia, a maior parte da atividade policial é realizada por instituições municipais, como o *New York Police Department* (NYPD) (COSTA; GROSSI, 2007, p. 10)

A história do sistema policial brasileiro, como se verá a seguir, é bastante elucidativa sobre como foram concebidas as funções das instituições policiais e, sobretudo, sobre quais são os valores em disputa na construção dos objetivos de uma política de segurança pública no Brasil.

No Brasil, as instituições policiais são fortemente influenciadas pela alternância entre os períodos autoritários, de excessiva concentração de poderes políticos em torno do governo central, e períodos de maior descentralização em que os Estados gozaram de maior autonomia para organizar e controlar suas polícias.

## **2.2 CONCEPÇÃO E ORGANIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS NO BRASIL**

Os desafios e as questões colocadas pelo debate público, à época da criação das polícias modernas, servem como pano de fundo para compreender a organização das instituições policiais no Brasil. Se no paradigma da polícia moderna inglesa ela nasceu desarmada e sem função investigativa, com sua missão restrita a “*proteger e servir*”, a polícia no Brasil é concebida sobre outros princípios, muito mais próximos da tradição

francesa. Assim também foi nas colônias inglesas, onde os arranjos de policiamento aproximavam-se da polícia à moda de França (MUNIZ, 1999).

No Brasil, as primeiras ações com o objetivo de melhor estruturar as instituições de controle social surgem ainda durante o Brasil-colônia, com a chegada da corte portuguesa no Brasil em 1808<sup>8</sup>. Foi a transferência da corte Portuguesa para o Brasil, em 1808, que motivou a criação das primeiras forças policiais de caráter público e regular, sendo elas a Intendência-Geral da Polícia da Corte e a Secretaria de Polícia. No ano de 1809 foi criada a Guarda Real de Polícia, subordinada ao intendente-geral de polícia<sup>9</sup>.

A Guarda Real de Polícia atuava tão somente na cidade do Rio de Janeiro, sendo responsável pelo policiamento ostensivo da cidade, e a Intendência-Geral da Polícia da Corte tinha a tarefa de zelar pelo abastecimento da capital e da manutenção da ordem nas demais capitânicas. Entre suas atribuições incluíam-se a investigação dos crimes e a captura dos criminosos (COSTA, 2004; MUNIZ, 1999).

Em 1822, com a proclamação da independência, iniciou-se a estruturação do Império do Brasil, dando início a um conjunto de ações que visavam consolidar e formalizar as estruturas burocráticas do Império. Em 1824 foi outorgada a Constituição<sup>10</sup> e, em sequência, as normas jurídicas de controle social, que além de regular comportamentos, também definiam quais seriam as instituições responsáveis por garantir o cumprimento das leis e mediar os conflitos.

O Código de Processo Penal publicado em 1832, ao estabelecer a organização da administração da justiça, praticamente unificou as atividades policiais e judiciárias. Os chefes de polícia passaram a assumir também funções judiciárias, uma vez que eles deveriam ser escolhidos dentre os desembargadores e juizes de direito, podendo acumular o exercício

---

<sup>8</sup> Antes da chegada da Corte existiam os Serviços de Ordenanças. Eles eram parte do sistema de defesa criado em 1640 por D. João IV e tinham o objetivo de garantir a segurança da colônia (MELO, 1982). Segundo Melo (1982, p. 32), o sistema de segurança da colônia estava assim constituído: o Exército de Linha, que eram tropas regulares vindas do reino e se dedicavam a combater os invasores externos; os Auxiliares, que eram uma força de segurança reserva empregada em caso de necessidade; e as Ordenanças, que, ao contrário das duas tropas anteriores, não era composta por soldados, mas por moradores, povoadores que se alistavam voluntariamente e atuavam tanto nas questões de ordem, como também completavam os efetivos das tropas pagas, quando se fazia necessário. As ordenanças existiram até 1831, entrando em declínio após a proclamação de Independência em 1822.

<sup>9</sup> Ver decreto de criação em: [http://www.brown.edu/Facilities/John\\_Carter\\_Brown\\_Library/CB/1809\\_docs/L16\\_p01.html](http://www.brown.edu/Facilities/John_Carter_Brown_Library/CB/1809_docs/L16_p01.html)

<sup>10</sup> A Constituição também reorganiza a divisão territorial brasileira, extinguindo as capitânicas, que passam a ser nomeadas como províncias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm).

dos cargos.<sup>11</sup> Essas ações significaram uma maior centralização política, e a sobreposição das funções policiais e judiciárias perduraram até 1871, quando ocorreu nova reforma do Código de Processo Penal (COSTA, 2004).

Com a reforma do Código Penal em 1871 foi extinta a jurisdição dos chefes de polícia no âmbito das questões judiciais<sup>12</sup>. Estes passaram a ser responsáveis apenas pelo preparo do processo dos crimes, o que significa dizer que eram responsáveis pela condução dos inquéritos policiais, submetidos ao judiciário. Apesar disso, continuou havendo magistrados que eram chefes de polícia, com a vedação que enquanto estivessem na função de chefe de polícia não poderiam exercer as funções da magistratura, apenas receber os vencimentos de magistrados.

É possível assim perceber que neste período começa a existir uma valorização do saber jurídico no exercício das atividades policiais, sendo que esta valorização é percebida mesmo nos dias de hoje. Um dos pré-requisitos para se exercer a função de delegado, que surge neste período e perdura até hoje, é que ele seja bacharel em Direito<sup>13</sup>. Esta exigência se faz sobre a justificativa de que ele é o responsável pelo inquérito que será remetido ao judiciário.

Com o fim do Império e a Proclamação da República surgiu novamente a necessidade de se organizar o Estado e suas instituições, e mais uma vez as polícias tiveram a sua estrutura alterada.

O primeiro instrumento jurídico a ser reformado foi o Código Penal em 1890. Segundo Costa (2004), com a reforma, passou-se a dar maior importância às práticas comuns

---

<sup>11</sup> Art. 2º Os Chefes de Polícia serão escolhidos d'entre os Desembargadores e Juizes de Direito: os Delegados e Subdelegados d'entre quaisquer Juizes e Cidadãos: serão todos amovíveis e obrigados a aceitar. Art. 3º Os Chefes de Polícia, além do ordenado que lhes competir como Desembargadores ou Juizes de Direito, poderão ter uma gratificação proporcional ao trabalho, ainda quando não acumulem o exercício de um e outro cargo.

<sup>12</sup> Art. 9º Fica extinta a jurisdição dos Chefes de Polícia, Delegados e Subdelegados no que respeita ao julgamento dos crimes de que trata o art. 12 § 7º do Código do Processo Criminal, assim como quanto ao julgamento das infrações dos termos de bem viver e segurança, e das infrações de posturas municipais.

Art. 10. Aos Chefes, Delegados e Subdelegados de Polícia, além das suas atuais atribuições tão somente restringidas pelas disposições do artigo antecedente, e § único, fica pertencendo o preparo do processo dos crimes, de que trata o art. 12 § 7º do Código do Processo Criminal até a sentença exclusivamente. Por escrito serão tomadas nos mesmos processos, com os depoimentos das testemunhas, as exposições da acusação e defesa; e os competentes julgadores, antes de proferirem suas decisões, deverão retificar o processo no que for preciso.

<sup>13</sup> § 5º Os Chefes de Polícia serão nomeados d'entre os magistrados, doutores e bacharéis em Direito que tiverem quatro anos de prática do foro ou de administração, não sendo obrigatória a aceitação do cargo. E, quando magistrados no exercício do cargo policial, não gozarão do predicamento de sua magistratura; vencerão, porém, a respectiva antiguidade, e terão os mesmos vencimentos pecuniários se forem superiores aos do lugar de Chefe de Polícia.

das ditas “classes perigosas” tais como vadiagem, prostituição, alcoolismo e embriaguez. A ideia era permitir um melhor controle dos grupos considerados perigosos, na medida em que seus hábitos passaram a ser considerados crimes.

No período Imperial, as policiais direcionavam suas atenções sobre as desordens das ruas e com o controle dos estrangeiros. A classe dos escravos não era percebida como um fator de risco, ainda que esta fosse uma sociedade escravocrata, mas como eram propriedade privada, a disciplina e o cuidado sobre eles se mantinha na esfera das relações privadas (BRETAS; ROSEMBERG, 2013). Com o fim da escravidão este cenário se alterou, e o olhar da polícia passa também a ter como foco o negro alforriado, ou livre, que passa a circular pelo espaço público, sendo um novo ator na dinâmica social da cidade (COSTA, 2004).

A Constituição promulgada em 1891 teve grande inspiração na constituição americana, estabelecendo uma forte descentralização do poder, num federalismo altamente descentralizado, concedendo grande autonomia aos municípios e aos estados.

No federalismo brasileiro, as instituições policiais que já estavam subordinadas aos poderes locais são submetidas a lógicas políticas de disputa entre os níveis de governo. Esse período foi marcado por fortes tensões entre os governos estaduais e o governo federal, assim como entre os municípios, onde o interior rivalizava com a capital, disputando a hegemonia política nos estados.

Um dos elementos que sustentava esta rivalidade é o fenômeno do “coronelismo”, fundado na figura de um fazendeiro que dominava a política local. A figura do “coronel” surgiu durante o período do Império e não desapareceu com a República, ao contrário se fortaleceu. O “coronel” era o único elo de ligação entre a população e o poder estatal, assim o poder do coronel em influenciar os eleitores era grande, com isto era grande seu prestígio junto aos governantes, pois o apoio do coronel era a garantia dos votos locais (BRETAS; ROSEMBERG, 2013).

Segundo Costa (2004), este período marcou profundamente a organização das forças policiais no Brasil, pois, como consequência das disputas políticas que surgiram entre os governos estaduais e o governo central, assim como entre a capital e o interior, ocorreu um grande incremento no poderio bélico das forças policiais. Os governos estaduais investiram

no fortalecimento do seu aparato policial e as forças policiais se tornaram praticamente um exército dos estados à disposição dos governadores<sup>14</sup>.

O cenário político brasileiro se transforma profundamente com o golpe de 1930, quando se instala um governo provisório que dissolve o Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais. Os poderes que antes estavam descentralizados numa estrutura federativa são todos concentrados na figura de Getúlio Vargas, novo presidente da república. O país permaneceu sendo uma Federação, ainda que a prática de governo tivesse as características de um Estado Unitário.

Nesse período as polícias passaram a assumir um grande protagonismo na vida social e política do país. Todas as normas que as estruturavam e as subordinavam foram reformadas. Elas tiveram suas funções ampliadas e foram colocadas sob o controle direto da presidência, transformando-se num braço político do governo, que auxiliou na construção e na manutenção do regime autoritário que se estabeleceu (COSTA, 2004; CANCELLI; 1994)

Nesse contexto, a polícia iria assumir papel fundamental na construção e manutenção desse regime autoritário. Suas tarefas foram ampliadas, cabendo agora também o controle dos grupos políticos dissidentes. Aqueles vistos como inimigos do Estado (comunistas, judeus, dissidentes políticos, entre outros) deveriam ser vigiados e controlados, juntamente com as classes pobres perigosas (COSTA, 2004, p. 94).

As mudanças que ocorrem nas instituições policiais tiveram por objetivo ampliar os mecanismos institucionais de vigilância e controle social e visavam, sobretudo, garantir a vigilância sobre os grupos sociais que eram vistos como inimigos do Estado. Esses grupos eram compostos por comunistas, judeus, dissidentes políticos, dentre outros (COSTA, 2004).

Nos períodos que antecedem a década de 1930, a regulação das polícias como órgãos de controle social já era objeto de atenção do Chefe do Governo central, porém esta atenção estava concentrada na Capital, onde, devido à proximidade com o poder local, o Chefe de Governo sempre mantinha o controle das polícias sob vigilância. Este controle não ocorreu

---

<sup>14</sup> Uma solução política encontrada foi o que se denominou “política dos governadores”, em que o governo federal não interferia na política dos estados e esses não interferiam na política dos municípios, que gozavam de autonomia política. O Presidente da República apoiava os atos dos presidentes estaduais, como a escolha dos sucessores desses presidentes de estados, e, em troca, os governadores passaram a dar apoio e suporte ao governo federal, colaborando com a eleição de candidatos para o Congresso Nacional (COSTA, 2004).

nas províncias e estados, pois, conforme visto anteriormente, desde o Império as polícias das províncias e estados estavam diretamente subordinadas ou relacionadas às lideranças políticas locais. O Governo Vargas buscou garantir o controle não somente sobre a polícia da capital, como também estender seu controle sobre a polícia dos demais estados (CANCELLI, 1994; COSTA, 2004).

Este processo de centralização de controle e supervisão das instituições policiais foi uma dinâmica que se iniciou no Governo Vargas e que voltou a ocorrer na década de 1960, durante o regime militar. Segundo Bretas e Rosenberg (2013), esta dinâmica entre centralização e descentralização do controle das instituições policiais pode ser compreendida por meio da análise do contexto político de alternância entre governos autoritário e democrático. A estrutura organizacional das polícias sofreu recorrente influência de governos com maior ou menor participação social e descentralização política.

As oscilações históricas brasileiras entre o reforço do poder local ou do poder central produziram uma variação nos organismos policiais; momentos de maior centralização tenderam à uniformização dos aparatos policiais, enquanto momentos de descentralização permitiram maior autonomia na constituição destes organismos. Nesse ponto podemos sugerir uma diferenciação devido a certo isolamento durante o período imperial, acelerada pela descentralização republicana, e um movimento reverso, em direção à uniformidade que se inicia nos anos 1930 e se acentua na década de 1960. (BRETAS; ROSEMBERG, 2013 p. 166-167)

O Estado federativo, durante o período Vargas, tinha uma existência puramente formal, visto que, na prática, retiraram-se todas as competências privativas dos municípios e estados, tornando-os meras unidades territoriais descentralizadas, submetidas a um poder central fiscalizatório. Na prática, vivia-se em um Estado Unitário (COSTA, 2004, p. 95).

Um evento importante neste período, que auxilia a entender o início do processo de centralização do controle das polícias estaduais, foi a Revolução Constitucionalista de 1932<sup>15</sup>, quando tropas paulistas, que estavam sob o controle de liderança políticas locais, enfrentaram as forças federais e demonstraram uma grande capacidade bélica. Em resposta a esses eventos, em 1933, o Presidente Getúlio Vargas, a partir dos decretos nº 22.332 de 10

---

<sup>15</sup> Segundo Costa (2004, p. 93), durante a Revolução Constitucionalista, a polícia de São Paulo demonstra o poder bélico que algumas polícias estaduais construíram durante a Primeira República. As Forças Públicas do Estado de São Paulo enfrentam o exército brasileiro e, mesmo derrotadas, demonstram grande capacidade de combate.

de janeiro de 1933 e Decreto nº 22.587 de 28 de março, do mesmo ano, reorganiza as polícias civil e militar, alterando as suas subordinações<sup>16</sup>.

O Decreto nº 22.332, em seu artigo primeiro, coloca a Polícia Civil do Distrito Federal sob a superintendência geral do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Segundo Cancelli (1994), este decreto possibilitou uma série de confusões sob o ponto de vista das responsabilidades policiais e da devida subordinação da Polícia Civil do Distrito Federal, pois havia uma dicotomia entre o “teoricamente existente” e o real, em relação à subordinação das polícias.

Não era coincidência o fato de que as polícias estaduais – formalmente subordinadas aos interventores ou governadores de estado – passaram a ser diretamente subordinadas à polícia do Rio de Janeiro e, portanto, à Presidência da República.

O decreto de 10 de janeiro de 1933 era uma armadilha de poder, escondendo, sob a tutela do Ministério da Justiça, o fato de o chefe de polícia responder diretamente às ordens da Presidência da República. (CANCELLI, 1994 p. 50-51)

Neste mesmo Decreto foi criada a Delegacia Especial de Segurança Política e Social (DEPSP). Segundo Costa (2004), a vigilância política, realizada por forças policiais, já era uma prática que ocorria desde 1907, ainda que anteriormente esta não fosse uma preocupação central do governo e as polícias não estavam dedicadas de forma exclusiva na realização desse monitoramento. A criação da DEPSP foi uma especialização da atividade de vigilância da dissidência política, tendo várias unidades implementadas nas polícias de vários estados, prestando contas à polícia do Distrito Federal e respondendo às diretrizes de controle político que vinham diretamente do Rio de Janeiro (COSTA, 2004).

Neste período percebe-se uma sobreposição entre as atividades de **investigação policial**, que idealmente visa a elucidação de crimes e a reconstituição de dinâmicas criminosas, com a identificação de seus autores, e as atividades de **segurança de estado**, que estavam voltadas para a identificação de ameaças externas. Uma boa parte das atividades

---

<sup>16</sup> Neste decreto foi aprovado um novo regulamento para a Polícia Militar do Distrito Federal, determinando que seria comandada por um general ou coronel do exército, a subordinando ao Ministério da Justiça e a constituindo como força auxiliar do exército. A despeito de inúmeras reformas constitucionais que ocorreram posteriormente, o estabelecimento das polícias militares como força reserva e auxiliar do Exército, é mantido em todas as Constituições, inclusive na Constituição de 1988.

policiais estava voltada para o monitoramento dos dissidentes políticos e das suas redes de contato no exterior. Há o estabelecimento de diversas parcerias da Polícia do Distrito Federal com forças policiais de outros países, tais como EUA, Itália e Alemanha. Essas parcerias visavam compartilhar a *expertise* de vigilância de “comunistas”, “judeus” e outros grupos dissidentes.

Segundo Cancelli (1994, p. 49), um dos exemplos mais notórios desta parceria é o fato de o chefe de polícia do Distrito Federal tornar público, em março de 1931, a contratação de dois técnicos do Departamento de Polícia de Nova Iorque, para que fosse organizado no Brasil o serviço especial de repressão ao comunismo.

Em 1934, foi promulgada uma nova Constituição Federal, que reforçou ainda mais a concentração de poderes da união, assegurando como competência privativa da união legislar sobre a organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos estados e estabelecendo as polícias militares como forças de reserva do exército.

Em 1937, Getúlio Vargas rompe com a ordem constitucional, dissolve o Congresso Nacional e declara a existência do Estado Novo, sendo assim o primeiro presidente a outorgar uma Constituição depois de D. Pedro I, impondo-a sob a força militar. Foi na Constituição de 1937 que, segundo Costa e Lima (2014), foi feita a primeira menção ao termo “segurança pública”.

O termo ‘segurança pública’ parece ter sido usado pela primeira vez na CF de 1937 (art.16, inciso v). Em outras Constituições Federais, como a de 1934, aparece o termo segurança “interna” para tratar com matérias atinentes ao controle da ordem, fato que irá gerar vários dilemas organizacionais no país e em seu pacto federativo. É interessante constatar que, na Constituição de 1937, cabia exclusivamente à União a competência por regular a matéria e garantir ‘o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme’. (COSTA; LIMA, 2014, p. 483)

Assim, a segurança pública, que na prática já era uma responsabilidade exclusiva da União desde a Constituição de 1934, passou a estar muito mais próxima a uma ideia de segurança nacional ou, ainda, a uma segurança de estado. Todas as referências à segurança pública ou às instituições policiais aparecem unificadas em uma única categoria geral de “segurança”, não sendo possível fazer uma separação entre as funções de controle da ordem e ameaças do exterior. Na prática, já eram dadas às polícias funções que visavam controlar e agir sobre grupos políticos divergentes do poder estabelecido e o texto constitucional manteve essas funções em uma área cinzenta.

Em relação ao termo “polícia”, este aparece nos seguintes trechos da Constituição de 1937:

Art.º 15 - Compete privativamente à União:

IV - Organizar a defesa externa, as forças armadas, a **polícia** e segurança das fronteiras;

Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

II - A defesa externa, compreendidas a **polícia** e a segurança das fronteiras;

XXVI - organização, instrução, justiça e garantia das **forças policiais** dos Estados e sua utilização como reserva do Exército. (BRASIL, 1937)

As polícias eram assim compreendidas como parte do sistema de defesa do país, frente a eventuais ameaças externas.

Com a deposição de Getúlio Vargas em 1945, inicia-se um período de redemocratização, em que as forças policiais foram parcialmente reformadas. O controle dos governadores sobre as polícias estaduais foi restabelecido e uma nova constituição promulgada.

A Constituição de 1946 restabeleceu a descentralização de poderes, antes concentrados na União. Não foi feita nenhuma menção às polícias civis, apenas às polícias militares. O art. 183º afirmava que as polícias militares eram instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados e no Distrito Federal, sendo forças auxiliares, reservas do Exército. Segundo Costa (2004), a prática, instituída por Getúlio Vargas, de nomear um oficial do Exército para comandar a Polícia Militar da capital se mantém nesse período.

Todavia, em 1964, o cenário político brasileiro se altera mais uma vez, um golpe militar depõe o Presidente da República, e a exemplo da Era Vargas, uma vez mais o aparato policial é utilizado para vigiar e controlar os opositores políticos do novo regime. Entretanto, não são das polícias a centralidade das ações de coerção político-ideológica, tal como ocorreu na década de 1930 e 1940, este papel passa a ser atribuído às Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica).

As Forças Armadas tiveram os seus mandatos ampliados e passaram a controlar a repressão política. O aparato policial foi reorganizado e as polícias, especialmente a militar, foram submetidas ao controle das Forças Armadas, sobretudo do Exército (COSTA, 2004).

No campo da organização das instituições policiais, o controle da Forças Armadas se aprofundou. A Constituição de 1967 manteve as polícias militares como forças auxiliares do Exército, mas introduziu uma novidade. A fim de facilitar o controle do aparato policial, extinguiu-se as guardas-civis e seus efetivos foram incorporados às polícias militares, que passaram a ser as únicas forças policiais destinadas ao patrulhamento ostensivo das cidades (COSTA, 2004, p. 97).

Em 1967 foi criada a Inspetoria-Geral das Polícias Militares (IGPM)<sup>17</sup>, subordinada ao Ministério do Exército, que estava destinada a supervisionar e controlar as polícias militares estaduais. Era competência da IGPM estabelecer normas reguladoras da organização policial, controlar os currículos das academias de polícia militar, dispor sobre os programas de treinamento, armamentos, manuais e regulamentos utilizados pelas polícias, além de manifestar-se sobre as promoções dos policiais militares (COSTA, 2004, p. 97-98).

Competia ao Ministro do Exército aprovar a nomeação feita pelos governadores dos comandantes das polícias militares. Oficiais das Forças Armadas eram frequentemente apontados para dirigir a Polícia Federal, as secretarias de segurança pública e as polícias militares estaduais (COSTA, 2004, p. 98).

### **2.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E OS DESAFIOS DA PACTUAÇÃO FEDERATIVA**

Na Constituição Federal de 1988 houve um considerável avanço na compreensão de segurança pública, sendo o texto constitucional um marco para as políticas sociais no Brasil. Em seu artigo 6º inclui, entre os direitos sociais, o direito à segurança, colocado junto aos direitos como educação, saúde, alimentação, moradia, lazer entre outros. Esses novos ares democráticos possibilitaram um novo olhar sobre a questão que ultrapassava a visão histórica da segurança pública como “razão (exclusiva) do Estado”, exercida como um monopólio ou quase-monopólio das organizações de força (policiais e forças armadas).

---

<sup>17</sup> Decreto-Lei nº 317, de 13 de março de 1967, e Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969.

Segundo Souza (2103), a Constituição fortaleceu os entes subnacionais (estados e municípios), sobretudo em relação aos recursos financeiros, e incorporou a descentralização como uma das diretrizes da política de saúde e da assistência social, mas não das demais políticas.

O sistema de segurança pública permaneceu com o desenho resultante de sua última reforma implantada pelo regime militar em 1969, durante o auge dos “anos de chumbo” (MUNIZ; ZACCHI, 2005).

A constituição de 1988 manteve os vínculos formais entre polícia e Exército, ao reafirmar que as polícias militares são forças auxiliares do Exército. Além disso, ela assegurou que as polícias civil e militar estão sob o controle dos governadores; entretanto, estabeleceu que a sua organização e funcionamento são regulados por legislação federal. Na prática, os governadores recuperaram a prerrogativa de nomear os comandantes e chefes das polícias, algo que era feito pelo governo federal, mas lhe foi vedada a possibilidade de reestruturar individualmente o aparato policial. (COSTA, 2004 p. 99)

Dessa forma, apesar dos importantes, mas tímidos, avanços constitucionais, a pauta da segurança pública permaneceu, inicialmente, sem o registro de nenhuma iniciativa do governo federal para reestruturar as instituições policiais. Considerando que uma das principais características dos governos autoritários foi a centralização das políticas de segurança nas mãos do governo central, é coerente supor que, imediatamente após a redemocratização, fora intencional a falta de iniciativa do governo federal em apresentar uma política nacional de segurança pública.

O governo pós-constituição de 1988 também tinha outros desafios, sendo um período marcado pela forte instabilidade econômico-financeira, incluindo uma intensa turbulência no cenário político, decorrente do *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo, ocorrido em 1992.

Segundo Rocha (2013), foi somente a partir do meio da década de 1990 que se iniciou um processo de retomada do controle pelo governo central sobre determinadas políticas públicas. O governo federal começou a implementação de mecanismos de coordenação nacional de políticas sociais, baseados em incentivos financeiros aos estados, e estabeleceu requisitos para o acesso aos recursos. A marcante heterogeneidade entre os estados e municípios, sobretudo no que se refere as suas capacidades administrativa, técnica e financeira, aprofundava as desigualdades regionais no acesso aos serviços públicos

essenciais. O papel do governo federal seria o de cooperar com os entes subnacionais e fornecer os meios para induzir um maior equilíbrio entre eles.

Na segurança pública, o primeiro desafio do governo federal era o de conceber como seria a sua participação. A Constituição não havia definido a repartição de responsabilidades entre os entes federados nem estabelecido arranjos institucionais que viabilizassem a coordenação nacional de políticas. Esta falta de definição ocorreu em outras políticas sociais, trazendo como exemplo a política de assistência social. Costa e Palotti (2013) dizem que a Constituição de 1988, ao prever competências concorrentes para a maioria das políticas sociais, sem definir o padrão de relação entre os entes federados, criou uma indeterminação das responsabilidades e atribuições na formulação e implementação dessas políticas. O texto constitucional não criou incentivos ou regras que induzissem ou obrigassem a articulação e cooperação entre União, estados e municípios.

Em relação à segurança pública, o texto constitucional é ainda mais vago, pois estabelece no art. 6 a segurança pública como um direito social, mas no art. 144 diz ser *dever do Estado, direito e responsabilidade de todos*, mas sendo exercida por meio das instituições policiais. Assim, numa leitura literal, a única participação da União seria por meio da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal.

De acordo com o art. 144 da CF:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

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

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas

públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os efeitos desta vaga definição podem ser percebidos nas propostas que foram apresentadas para a segurança pública na eleição presidencial de 1994. Os pontos centrais nos programas dos dois principais candidatos são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Comparativo dos programas de governo para segurança pública na eleição presidencial de 1994.

Fernando Henrique Cardoso	Luiz Inácio Lula da Silva
<b>Propostas equivalentes em área comuns</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, no âmbito do Ministério da Justiça, com a incumbência de articular as ações dos órgãos de segurança federais, estaduais e municipais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Secretarias Estaduais de Segurança e Justiça, Polícias Militares e Cíveis, Guardas Municipais).</li> <li>- Contato direto e permanente do Presidente da República e do Ministro da Justiça com os governadores e prefeitos das áreas mais atingidas pela criminalidade, garantindo o bom entrosamento dos três níveis de governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de uma comissão interministerial, com representantes da sociedade civil, que articulará programas relacionados com habitação, saúde, educação, trabalho e trânsito, para definir estratégias que incidam diretamente sobre a diminuição da violência urbana.</li> <li>- Criação no Ministério da Justiça de comissão para coordenar a política de segurança no país e propor iniciativas de municipalização do policiamento.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de uma secretaria especial da cidadania e dos direitos humanos, ligada ao presidente da República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de uma secretaria especial da cidadania e dos direitos humanos, ligada ao presidente da República.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integração das ações de prevenção e repressão do crime na esfera local. Levantamento, com a participação da comunidade, dos problemas e prioridades de cada município e de cada distrito de cidade grande, em matéria de segurança pública. Estabelecimento de metas locais de redução da criminalidade. Divulgação nacional das iniciativas bem-sucedidas nesse sentido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conferência nacional sobre a violência e o crime, a ser realizada no primeiro semestre do Governo Democrático e Popular, com ampla participação da sociedade, comunidade universitária, sob coordenação direta do presidente da República.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Completar a implantação do programa de integração de informações criminais, possibilitando a todos os órgãos policiais e judiciários do país a alimentação e acesso “on-line” a bancos de dados sobre mandados de prisão, identificação criminal e civil, veículos furtados e roubados e registro de armas de fogo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uniformização dos procedimentos policiais (boletins de ocorrência).</li> <li>- Definição de critérios de avaliação do desempenho policial.</li> <li>- Pesquisa nacional sobre vitimização, a ser integrada na PNAD/IBGE.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oferta de cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização para policiais e outras autoridades estaduais e municipais por meio da Academia Nacional de Polícia, que será reativada, e de programas de intercâmbio com o exterior. Incentivo à criação de Academias de Polícia nos estados que ainda não as possuem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de reciclagem de policiais.</li> <li>- Reestruturação das polícias.</li> <li>- Reaparelhamento da Polícia Federal e (em convênio) das polícias estaduais.</li> </ul>
<b>Outras propostas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificação das operações conjuntas das polícias federais e estaduais, voltadas especialmente para o combate ao crime organizado, em suas várias ramificações (narcotráfico, contrabando de armas, assalto a bancos, roubo de veículos e cargas, sequestro, jogo ilegal).</li> <li>- Formulação de uma nova política de assistência aos usuários de drogas ilícitas.</li> <li>- Apoio, em articulação com os estados e municípios, a programas especiais voltados para as crianças e adolescentes em áreas mais expostas à ação do crime organizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementação de medidas para o controle do armamento na sociedade e no Estado.</li> <li>- Redução da Violência no campo.</li> <li>- Assistência às vítimas da violência.</li> <li>- Desmilitarização das polícias estaduais nos termos da proposta Hélio Bicudo, com o fim do foro especial para crimes cometidos por policiais militares.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de Cardoso (2008, p.72-73) e Fundação Perseu Abramo (1994, p. 59-61).

Estas ações, embora fossem inovadoras no âmbito federal e sinalizassem para a percepção de que governo federal deveria ser o articulador de uma política nacional de segurança, evidenciam a ausência de mecanismos e instrumentos de cooperação intergovernamental.

A análise das propostas, em relação aos pontos em comum, ou equivalentes, demonstra que havia consenso nas seguintes pautas:

- Construção de uma política nacional de Segurança Pública.
- Construção de uma política de Direitos Humanos.
- Participação da sociedade na formulação de propostas.
- Integração de dados e informações das instituições policiais.
- Reformulação das instituições policiais em relação aos seus recursos humanos e materiais.

Com a vitória do candidato Fernando Henrique Cardoso, o primeiro passo dado pelo governo federal foi a publicação de uma extensa medida provisória de reorganização administrativa da União, criando a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), dentro da estrutura do Ministério da Justiça<sup>18</sup>. A medida provisória não definia quais seriam as funções e atribuições da SEPLANSEG, apenas listava a estrutura administrativa da Presidência da República, dos Ministérios e seus órgãos vinculados.

A primeira ação desta nova secretaria foi o lançamento do Programa de Integrações das Informações Criminais (INFOSEG)<sup>19</sup>, que tinha como objetivo “integrar as informações criminais, por intermédio de rede informatizada; e estreitar a cooperação com os Estados”. Este programa consistia num sistema integrado de informações que possibilitava às polícias de todos os estados compartilhar informações sobre mandatos de prisão, carros roubados e demais informações sobre suspeitos.

Apesar de o nome trazer a expressão “informações criminais”, as estatísticas criminais não faziam parte desse projeto. As estatísticas referentes ao fenômeno da

---

<sup>18</sup> Medida Provisória nº 813 de 1º de janeiro de 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/813.htm)>.

<sup>19</sup> Criado pelo Decreto de 26 de setembro de 1995, que fora revogado pelo Decreto nº 6.138, de 28 de junho de 2007.

criminalidade, tais como quantidade de homicídios ocorridos no Brasil em cada ano ou número de roubos e furtos em cada unidade da federação, estavam disponíveis em poucos estados e com muitos problemas nos seus sistemas de coleta. Havia problemas na cobertura dos dados, pois nem todos os estados conseguiam contabilizar os eventos registrados em todos os seus municípios e até mesmo problemas com a definição de categorias criminais, em que a ocorrência de um homicídio com várias vítimas (como chacinas) poderia ser contabilizado como um único homicídio, pois constava em um único registro de ocorrência.

Desde a década de 1980, as pesquisas de Edmundo Campos Coelho (1980) e Antônio Luiz Paixão (1982) já chamavam a atenção para as fragilidades das coletas de dados, e seus estudos refletiam sobre os limites de categorização e da própria natureza das estatísticas criminais.

Pesquisadores da criminalidade encontram um obstáculo inicial para o seu trabalho na qualidade e natureza das estatísticas existentes sobre o fenômeno. As informações disponíveis provêm de duas fontes: queixas registradas e prisões efetuadas. Entretanto, é ingenuidade tomar essas informações como um retrato fiel ou confiável da criminalidade *real* de uma comunidade. A natureza do fenômeno criminoso – atos ilegais – leva seus atores e agentes, por motivos óbvios, ao ocultamento e ao segredo. Além disso, muitos crimes não chegam ao conhecimento das organizações públicas de controle social por diversos (e razoáveis) motivos. Assim, as estatísticas oficiais de criminalidade retratam apenas uma amostra dos padrões reais de crime numa dada comunidade: o crime oficialmente detectado.

Aqui nos deparamos com outros problemas. A qualidade dos dados sobre a criminalidade oficialmente detectada sofre das vicissitudes que afetam as agências encarregadas de sua produção. Descontinuidades nas rotinas de coleta e processamento, e mesmo o registro pouco apurado ou minucioso de informações, geram distorções de forma alguma negligenciáveis. (PAIXÃO, 1982, p. 77-78)

A necessidade de valorizar o uso e aperfeiçoar a coleta das estatísticas criminais era um debate que já havia iniciado em algumas unidades da federação, ainda que estivesse muito mais circunscrito ao ambiente acadêmico e às experiências pontuais em estados como São Paulo e Minas Gerais. Um exemplo é o Estado de São Paulo, que, em 1995, foi o primeiro Estado a estabelecer a obrigatoriedade legal de divulgação das estatísticas criminais<sup>20</sup> (LIMA, 2005; BEATO, 1999; SOARES, 2003).

---

<sup>20</sup> Obrigatoriedade estabelecida pela Lei Estadual n.º 9.155/95.

Na implantação do Programa de Integração das Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (INFOSEG), o mecanismo institucional que o governo federal utilizou foi o estabelecimento de convênios, que pressupunha o repasse de recursos mediante a adesão do estado ao programa. A adesão é voluntária, os estados têm autonomia para escolher participar ou não de determinado programa ou política social. O repasse de recursos pela União, mediante adesão, faz parte de uma série de “barganhas federativas” que se estabelecem entre os entes federados, com o objetivo de incentivar os governos locais a aderir aos programas nacionais.

Segundo Arretche (2000), os governos locais avaliam a sua participação nos programas nacionais após um cálculo estratégico que contrapõe custos de natureza política, econômica e de gestão, assim como a perspectiva de auferir benefícios, tais como a transferência de recursos financeiros. Estas “barganhas federativas” entre os entes federados vão impactar no ritmo da implementação, na abrangência dos programas e nos contornos da política nacional (COSTA; PALOTTI, 2013).

No caso do INFOSEG, dentre as 27 unidades da federação, o Estado de São Paulo optou por não conveniar com o governo federal (ver Tabela 1).

Tabela 2 – Unidades da Federação conveniadas ao governo federal, de acordo com o objeto “transferência de tecnologia e apoio técnico”, nos termos do Decreto de 26 de setembro de 1995, segundo valor conveniado, valor liberado e data de publicação.

UF	Valor Convênio	Valor Liberado	Data Publicação
Acre	R\$ 305.000,00	R\$ 305.000,00	1996-12-18
Alagoas	R\$ 335.000,00	R\$ 335.000,00	1996-08-13
Amapá	R\$ 355.000,00	R\$ 355.000,00	1996-12-12
Amazonas	R\$ 305.000,00	R\$ 305.000,00	1996-12-18
Bahia	R\$ 305.000,00	R\$ 305.000,00	1996-12-12
Ceara	R\$ 305.000,00	R\$ 305.000,00	1996-11-06
Distrito Federal	R\$ 305.000,00	R\$ 305.000,00	1996-09-23
Espírito Santo	R\$ 285.000,00	R\$ 285.000,00	1996-08-22
Goiás	R\$ 305.000,00	R\$ 305.000,00	1996-11-01
Maranhão	R\$ 200.000,00	R\$ 200.000,00	1997-08-01
Mato Grosso	R\$ 335.000,00	R\$ 335.000,00	1996-08-30
Mato Grosso Do Sul	R\$ 280.517,08	R\$ 280.517,08	1996-08-07
Minas Gerais	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	1997-11-19
Para	R\$ 285.000,00	R\$ 285.000,00	1996-11-25
Paraíba	R\$ 285.000,00	R\$ 285.000,00	1996-11-06
Paraná	R\$ 285.000,00	R\$ 285.000,00	1996-12-12
Pernambuco	R\$ 325.000,00	R\$ 325.000,00	1996-11-06
Piauí	R\$ 305.000,00	R\$ 305.000,00	1996-08-30
Rio De Janeiro	R\$ 355.000,00	R\$ 355.000,00	1996-12-24
Rio Grande Do Norte	R\$ 305.000,00	R\$ 305.000,00	1996-11-06
Rio Grande Do Sul	R\$ 1.009.000,00	R\$ 1.009.000,00	1996-01-03
Rondônia	R\$ 305.000,00	R\$ 305.000,00	1996-12-12
Roraima	R\$ 305.000,00	R\$ 305.000,00	1996-12-12
Santa Catarina	R\$ 335.000,00	R\$ 335.000,00	1996-08-07
Sergipe	R\$ 305.000,00	R\$ 305.000,00	1996-10-04
Tocantins	R\$ 361.299,00	R\$ 361.299,00	1996-08-19

Fonte: Site da transparência – consulta em 16 de junho de 2014.

Isto evidencia a fragilidade do repasse de recursos como um mecanismo de cooperação para viabilizar a abrangência de programas federais em todas as unidades da federação. Segundo Sano e Abrucio (2013), a pactuação por meio de recursos é mais efetiva em estados com menor capacidade financeira e menos efetiva em estados com maior capacidade e que possuem outras fontes de recursos. Isto se deve ao fato de a estrutura federativa brasileira ser bastante assimétrica, sobretudo no que tange aos recursos e à

capacidade político-administrativa. Entretanto, diante do cenário de ausência de outras regras ou incentivos, o convênio era o único instrumento disponível.

Entre 1995 e 1997, as ações do governo federal eram classificadas como tímidas, pois não havia uma proposta de agenda de cooperação junto aos demais entes federados. Novos programas não foram formulados nem houve iniciativas para aperfeiçoar os mecanismos institucionais de cooperação intergovernamental. O convênio, como instrumento de “convencimento” e pactuação, já havia dado sinal dos seus limites e fragilidade, logo na primeira ação, com a recusa da participação de um estado da magnitude de São Paulo<sup>21</sup>.

A proposta do governo para a área de segurança pública não foi plenamente incorporada ao Planejamento Plurianual<sup>22</sup> (PPA). No PPA não havia sequer uma individualização para os programas de “segurança pública”, que estavam dentro de um “genérico” capítulo denominado como “Cultura, Justiça, Segurança e Cidadania”.

Entre as diretrizes estratégicas gerais, a segurança pública é mencionada junto com temas relativos à “segurança nacional”, voltando a ser referida da mesma forma como foi em períodos anteriores, sobretudo durante a Era Vargas e o Regime Militar<sup>23</sup>.

As diretrizes no PPA estavam descritas da seguinte forma: “*modernização da Justiça e dos sistemas de Segurança e Defesa Nacional*”. Na área destinada à “justiça e segurança pública” no PPA (1996-1999) previam-se as seguintes ações:

- modernização e reforma do judiciário;
- aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção dos direitos humanos;
- descentralização e fortalecimento das instâncias de defesa do consumidor, com estímulo à participação da sociedade nesta tarefa;

---

<sup>21</sup> O Estado de São foi identificado pelos entrevistados, como aquele com menor adesão aos projetos da Senasp, sendo um estado onde a negociação e o “convencimento” é mais difícil. A princípio se pensou que esta dificuldade poderia ter relação com o viés político-ideológico, uma vez que é um estado administrado por um partido de oposição ao governo federal, entretanto se observa que esta resistência já se fazia presente, mesmo quando a gestão federal e gestão estadual eram compartilhadas por um mesmo grupo partidário.

<sup>22</sup> O Planejamento Plurianual está previsto no artigo 165 da Constituição Federal, tendo sido regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Ele é um plano de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas, que serão seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.

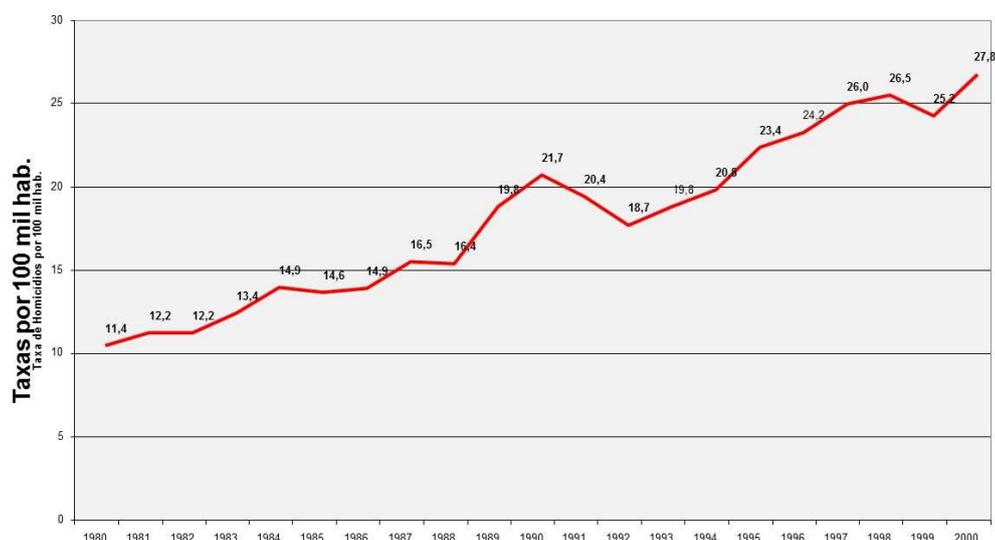
<sup>23</sup> Esta pouca clareza entre “segurança pública” e “segurança nacional” se fez sentir inclusive na escolha dos secretários nacionais de segurança pública. O General Gilberto Serra permaneceu entre 1995 até meados de 2000, o Coronel aviador Pedro Alvarenga, assume em meados de 2000 permanecendo até 2002.

- aprimoramento dos mecanismos de informação relacionados com a segurança do cidadão e com a preservação de seus direitos;
- implementação de política nacional de segurança pública e de direito dos cidadãos, com vistas ao enfrentamento dos desafios da violência, urbana e rural;
- promoção de ações integradas de conscientização, educação e organização da sociedade, a fim de assegurar os direitos humanos, estabelecendo mecanismos capazes de dirimir conflitos na área;
- aprimoramento dos quadros profissionais que atuam nas áreas de justiça, cidadania e segurança pública;
- modernização e automação dos processos de cadastramento, votação e apuração eleitoral.

Essas diretrizes no PPA não se converteram em programas de cooperação intergovernamental.

Os níveis de violência no país, medidos pelo número de homicídios, apresentavam tendência crescente, conforme o gráfico 1, mas não eram, sozinhos, capazes de promover um debate que impulsionasse o governo federal a exercer um maior protagonismo na proposição de políticas públicas de segurança.

Gráfico 1 – Taxa de mortes violentas por causas externas, por 100 mil habitantes, no período 1985-2000.



Fonte: Dados do Sistema de Estatísticas de Mortalidade – Secretaria de Vigilância Sanitária, Ministério da Saúde – publicados na Apresentação do Sistema Único de Segurança Pública, Brasil (2003).

A mudança de posicionamento do governo federal, no âmbito da segurança pública, foi impulsionada pelo debate em torno dos Direitos Humanos, decorrente da brutalidade de algumas ações policiais e da atuação de grupos de extermínio. Em 1996, o episódio que ficou conhecido como “o Massacre de Carajás”<sup>24</sup> retoma o debate sobre a forma de atuação da polícia militar, que já havia sido contestada em eventos como o “Massacre do Carandiru”<sup>25</sup>, em 1992, e nas chacinas da Candelária<sup>26</sup> e de Vigário Geral<sup>27</sup>, ambos no Rio de Janeiro.

Segundo os críticos, apesar da redemocratização, as polícias mantinham as mesmas práticas do período do Regime Militar, sendo identificadas como violentas e arbitrárias, e se fazia necessário propor ações para que elas se ajustassem ao novo ambiente democrático, que não tolerava mais os abusos policiais (MUNIZ, 1999).

<sup>24</sup> O episódio que ficou conhecido como “Massacre de Eldorado dos Carajás” foi um evento que ocasionou a morte de dezenove sem terras no dia 17 de abril de 1996, no município de Eldorado dos Carajás, no sul do Pará. Essas mortes decorreram da ação da polícia militar do estado do Pará durante a desobstrução de uma rodovia.

<sup>25</sup> Este é o nome pelo qual ficou conhecida a ação da Polícia Militar do Estado de São Paulo para conter uma rebelião em que 111 presos foram mortos.

<sup>26</sup> Ficou conhecido como “Chacina da Candelária” o episódio no qual policiais militares assassinaram oito pessoas, próximo à Igreja da Candelária, localizada no centro da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>27</sup> Neste evento 36 homens encapuzados, posteriormente identificados como policiais, executaram 21 moradores na favela de Vigário Geral, localizada na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro.

O governo federal, ainda que tivesse criado a SEPLANSEG, que era a Secretaria de Ações de Segurança Pública, podendo propor ações no âmbito desta secretaria, opta por priorizar ações com foco nos Direitos Humanos, lançando o Programa Nacional de Direitos Humanos<sup>28</sup> em 13 de maio de 1996. No ano seguinte, no dia 7 de abril de 1997, foi criada a Secretaria de Direitos Humanos com status de “Secretaria Especial”, vinculada diretamente à Presidência da República (PINHEIRO; MESQUITA NETO, 1997).

Uma das primeiras ações da Secretaria de Direitos Humanos foi a organização de uma Conferência Nacional de Segurança Pública, Justiça e Cidadania, que ocorreu entre os dias 26 e 27 de maio de 1997. O conteúdo desta conferência estava organizado em nove grupos de trabalho, que, desde dezembro de 1995, vinham debatendo acerca de temas relacionados à segurança pública e direitos humanos (BRASIL, 1997).

Um dos grupos de trabalho (GT) era sobre “Produção e Análise de Informações”. Esse GT apresentou um conjunto de treze proposições (BRASIL, 1997):

1. Criar um sistema informatizado nacional na Justiça e Segurança Pública, em coordenação com as Secretarias Estaduais.
2. Criar indicadores básicos no que se refere à Justiça e Segurança Pública.
3. Padronizar os instrumentos de registro das ocorrências policiais (Polícia Civil e Militar) em todo o país.
4. Capacitar e treinar os agentes encarregados de preencher o registro padronizado de ocorrência.
5. Aperfeiçoar a integração dos dados oriundos de diferentes fontes de informação referentes à Segurança Pública.
6. Compatibilizar as áreas de responsabilidade policial (Delegacias e Batalhões) com setores censitários do IBGE, objetivando comparar as informações de segurança pública com outros indicadores sociais.
7. Realizar um levantamento sobre a vitimização pelo IBGE.

---

<sup>28</sup> Segundo Pinheiro e Mesquita Neto (1997), o programa foi formulado a partir de uma ampla discussão pública conduzida pela Coordenadoria do Programa Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. A elaboração do programa ocorreu entre outubro de 1995 e maio de 1996, com o governo federal recebendo contribuição de diversas organizações não governamentais (ongs), universidades e centros de pesquisa. Essas contribuições foram recolhidas e organizadas pelo Núcleo de Estudos da Violência, tendo sido realizados seis seminários regionais para a discussão do projeto.

8. Incluir alguns quesitos sobre vitimização nas PNADs realizadas anualmente pelo IBGE.
9. Criar uma fundação de pesquisa sobre polícia, criminalidade e violência para captar recursos da sociedade civil.
10. Realizar um seminário específico para a produção e análise de informações relativas à segurança pública, justiça e cidadania.
11. Priorizar os estudos sobre a violência como um dos temas destinados ao financiamento público de pesquisa.
12. Criar um canal que facilite o acesso do cidadão para sugestões, reclamações e denúncias garantindo a sua proteção.
13. Definir que o número do documento original do procedimento apuratório seja referenciado até o seu arquivamento final.

Em junho de 1997, mais um evento colocou as instituições de segurança pública na pauta do debate nacional. A greve da Polícia Militar de Minas Gerais causou grande comoção, não só pela morte de um policial militar, morto no confronto com outros policiais, mas também pelo efeito que ela produziu nas polícias das demais unidades da federação. As polícias de outros dezenove estados aderiram ao movimento iniciado em Minas Gerais, gerando apreensão e insegurança na população (MUNIZ, 1999; ALMEIDA, 2010).

O governo federal foi pressionado pelos governadores de estado e, no mesmo ano, no mês de setembro, foi (re)criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) em substituição à Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), que havia sido criada em 1995 (ALMEIDA, 2010).

A recém (re)criada Secretaria Nacional de Segurança seguia os mesmos rumos da sua antecessora, sem uma agenda de ações. É possível observar que, mesmo com a criação da Senasp em 1997, as ações de cooperação intergovernamental seguem praticamente inexistentes, pois faltavam mecanismos de cooperação e recursos. Os únicos convênios registrados durante o período entre 1995 até 1999 são aqueles referentes ao Decreto de 26.09.95, que criou o Programa de Integração das Informações Criminais, o Infoseg.

A criação da Senasp, ainda que já estivesse prevista no plano de governo, teve a sua implantação “apressada” como uma “resposta” emergencial a um debate que se intensificou. O governo se viu instado a agir, mas sem os elementos adequados que permitissem a efetiva implementação de programas e ações. O reconhecimento desta ausência de mecanismos

levou o governo federal a encaminhar ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 514/1997<sup>29</sup>.

A agenda de direitos humanos seguia como prioridade em relação à segurança pública, pois enquanto a segurança era debatida entre juristas e especialistas, o Plano Nacional de Direitos Humanos havia sido construído num amplo debate nacional. A preocupação com a segurança pública emergiu somente nos momentos de pressão pública sobre o governo federal<sup>30</sup>.

No dia 12 de junho de 2000, um novo evento de repercussão nacional produziu um efeito catalizador para retirar o governo federal da inércia. O sequestro do ônibus 174, na cidade do Rio de Janeiro, foi televisionado ao vivo para todo o Brasil, terminando com a morte do sequestrador e de uma das vítimas em rede nacional.

O fato gerou, mais uma vez, uma grande comoção nacional, sobretudo em decorrência das mortes como desdobramento da ação. Assim, em apenas oito dias após o evento, no dia 20 de junho de 2000, foi lançado o I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP): “O Brasil diz não à violência”. Este plano, que estava sendo gestado lentamente desde 1996, foi lançado às pressas no calor político dos acontecimentos.

Os objetivos descritos neste Plano Nacional de Segurança eram: Aperfeiçoar o sistema de Segurança de Pública brasileiro, por meio de propostas que integrem a política de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a prevenir e reprimir o crime, reduzir a impunidade, aumentar a segurança, a tranquilidade do cidadão brasileiro e resgatar a confiança no Poder Público (BRASIL, 2001)

Anunciado como uma *visão sistêmica e multidisciplinar*, o Plano estava estruturado em quinze compromissos e 124 ações, sendo que a ação que produziu um maior impacto foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), pois fornecia os mecanismos institucionais de cooperação e implementação da política nacional.

---

<sup>29</sup> Esta PEC propunha alterar os arts. 21, 22, 30, 32 e 144 da Constituição Federal, além de criar o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Os principais pontos dessa proposta eram a criação do FNSP, que seria o principal instrumento de cooperação intergovernamental, e a alteração destes artigos visava “desconstitucionalizar” a segurança pública, permitindo que os governos estaduais legislassem sobre a melhor estrutura dos seus sistemas policiais.

<sup>30</sup> É possível visualizar a priorização desta pauta quando se observa a estrutura do governo federal, em que a própria criação da Secretaria de Direitos Humanos, ainda que ocorra no mesmo ano de 1997, é anterior à criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Os compromissos descritos no Plano eram:

1. Combate ao narcotráfico e ao crime organizado.
2. Desarmamento e controle de armas.
3. Repressão ao roubo de cargas e melhoria da segurança nas estradas.
4. Implantação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública.
5. Ampliação do Programa de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crime.
6. Mídia X violência: regulamentação.
7. Redução da violência urbana.
8. Inibição de gangues e combate à desordem social.
9. Eliminação de chacinas e execuções sumárias.
10. Redução da violência rural.
11. Intensificação das ações do Programa Nacional de Direitos Humanos.
12. Capacitação profissional e reaparelhamento das polícias.
13. Aperfeiçoamento do sistema penitenciário.
14. Aperfeiçoamento legislativo.
15. Criação do Sistema Nacional de Segurança Pública.

O Fundo Nacional de Segurança Pública<sup>31</sup> foi criado para ser um instrumento indutor de políticas, prevendo a transferência de recursos por meio de convênios com os estados. O principal requisito que buscava dar à Senasp a capacidade de indução, por meio dos recursos do FNSP, estava descrito da seguinte forma:

§ 3º Só terão acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública, ou o Município que mantenha guarda municipal, visando à obtenção dos resultados a que se refere o parágrafo anterior. (BRASIL, 2001b)

Duas novidades são anunciadas: 1) a obrigatoriedade dos estados em constituírem planos de segurança pública para terem acesso aos recursos do fundo; e 2) a possibilidade de os municípios, que possuíam guarda municipal, também terem acesso aos recursos. Os recursos, até então, estavam restritos aos governos estaduais.

---

31O FNSP foi criado pela Medida Provisória nº 2.120-9, de 2001, convertida em Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

Os critérios para a distribuição de recursos, previstos na Lei, eram *população, efetivo policial e número de homicídios dolosos*. A destinação de recursos do FNSP foi prevista para ser repartida da seguinte forma:

- Intensificação do policiamento ostensivo em áreas críticas (45%).
- Reaparelhamento das polícias (33%).
- Polícia comunitária (19%).
- Treinamento (3%).
- Sistema de acompanhamento das polícias (1%).

A Lei também especifica os resultados esperados e os compromissos a serem assumidos por cada um dos estados ou municípios:

§ 2º - serão priorizados o ente federado ou Município que se comprometer com os seguintes resultados:

I - Redução do índice de criminalidade;

II - Aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão;

III - Desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; e

IV - Aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal, em prazo pré-estabelecido. (BRASIL, 2001b)

É possível observar que a repartição de recursos do FNSP dava um grande destaque às ações voltadas à “intensificação do policiamento ostensivo em áreas críticas” e ao “reaparelhamento das polícias”, que juntas concentravam 78% dos recursos do fundo. Esta divisão evidencia a percepção de que os meios para os Estados e Municípios atingirem os objetivos seria, prioritariamente, ampliar a visibilidade da presença policial e melhor aparelhar a polícia.

A abrangência do FNSP, com 124 programas e ações, acabou ocasionando uma dificuldade de foco e uma ausência de coordenação, dificultando a implementação do Plano (SILVA, 2012).

Em relação às políticas direcionadas à produção da informação, o compromisso 15 previa a criação do Sistema Nacional de Segurança Pública e as seguintes ações (BRASIL, 2001b):

Ação 119. Programa de Integração Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG): estender para os estados a disponibilização dos dados atuais do INFOSEG nas áreas de segurança e justiça, de forma a permitir a integração e o acesso das informações de identidade criminal, de mandados de prisão e população carcerária entre todas as unidades federadas.

Ação 123. Construção de Base Dados para o Acompanhamento das Polícias: criar um programa informatizado que permita acompanhar, por intermédio de planilhas, as características operacionais das forças policiais brasileiras, incluindo dados de desempenho, treinamento, ocorrências atendidas e transformadas em inquéritos, delitos esclarecidos, controle de munição e armamento, tipo de equipamentos utilizados, etc.

Ação 124. Pesquisa Nacional de Vitimização: realizar anualmente uma pesquisa nacional sobre vitimização.

Os resultados esperados para estas ações eram (BRASIL, 2001b):

Dados estatísticos disponíveis confiáveis e comparáveis.

Metodologias de coleta de informações e dados unificadas e sistematizadas.

Todos os estados brasileiros produzindo dados e informações adequadamente.

Censo penitenciário realizado sistematicamente.

Pesquisa sobre vitimização realizada anualmente.

Políticas públicas de segurança planejadas e orientadas por informações de desempenho.

No período entre 2001<sup>32</sup> e 2002, teve início a implementação da ação 123: “Construção de Base Dados para o Acompanhamento das Polícias”, que, apesar dos esforços da equipe da Senasp, não obteve o resultado esperado. O processo de coleta era essencialmente manual, composto por dezenove planilhas que eram encaminhadas para a

---

<sup>32</sup> A questão da coleta de dados e produção de informações em segurança pública motivou entre os anos de 2000 e 2001, a organização de um fórum de debates intitulado *Fórum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma discussão sobre Bases de Dados e Questões Metodológicas*. O Fórum teve cinco encontros e foi organizado pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESeC da Universidade Candido Mendes, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Os anais dos cinco encontros podem ser acessados em: <http://www.ucamcesec.com.br/>.

Senasp. Segundo Soares e Musumeci (2003), essa coleta apresentava os seguintes problemas:

- 1) Falta de padronização na categorização dos dados: havia uma grande diversidade de nomenclaturas e sintaxes dos registros, pois cada polícia estadual possuía seu próprio sistema classificatório.
- 2) Falta de padronização da forma de envio dos dados: cada unidade da federação enviava por um meio diferente. Algumas informavam num relatório em papel e outras encaminhavam por meio de planilhas eletrônicas.
- 3) Falta de informação sobre a cobertura dos dados: as polícias informavam somente dados referentes às ocorrências da capital, como se fossem os dados do estado inteiro.
- 4) Desvalorização da informação como instrumento de gestão: as informações coletadas não tinham nenhum uso dentro da gestão da Senasp. Elas não eram utilizadas nem para a formulação de políticas nem para o acompanhamento de programas, somente para o repasse de recursos.
- 5) Ausência de uma política de transparência e divulgação dos dados: os dados não eram divulgados, impossibilitando o acompanhamento por parte da sociedade e a produção de conhecimento com base nestas informações.

Portanto, observa-se que, apesar dessas proposições e desde o período eleitoral de 1994 já haver o reconhecimento da precariedade da produção de informação, este tema segue sem prioridade na agenda política do governo.

### **2.3.1 Propondo um Sistema Único de Segurança**

Em fevereiro de 2002, foi apresentado ao Congresso Nacional um documento intitulado “Projeto de Segurança Pública para o Brasil”. Esse projeto era uma proposta de governo elaborada no âmbito do Instituto Cidadania e que incorporava boa parte do debate nacional, dos últimos 10 anos, acerca dos desafios no campo das políticas de segurança pública, refletindo um amadurecimento na discussão de questões e introduzindo novos itens na agenda.

Esse documento trazia o amadurecimento de um debate que já ocorria desde meados da década de 1990 e havia sido construído num longo processo que contemplou atores de diferentes orientações ideológicas e político-partidárias. Nesse documento estavam expressos os seguintes consensos (SOARES, 2007; SILVA, 2012; BEATO, 2004; DURANTE, 2009):

- 1) Para alterar o cenário da segurança pública era de fundamental importância a participação mais ativa do governo federal: a segurança pública caminhava de crise em crise e, portanto, de ações ocasionais em ações ocasionais, sem o desenho de um sistema de Segurança Pública federativo e republicano.
  - a) O governo federal precisava assumir o papel de formulação de uma agenda nacional, estabelecendo bases nacionais que pudessem induzir, estruturar e auxiliar os estados, não só repassando recursos.
  - b) Era preciso construir uma política, em que os recursos alocados estivessem articulados com um conjunto de valores e prioridades.
  - c) A Senasp precisava se tornar uma instância indutora da articulação federativa, num processo de construção partilhada, construída junto com os entes federados.
  - d) A dimensão e heterogeneidade das realidades locais e regionais precisava estar contemplada, não se tratava de construir uma “solução” única para todos.
- 2) Faltavam diagnósticos e informações que pudessem orientar a formulação de políticas: era preciso construir uma agenda nacional de produção de conhecimento, pois não era possível desenhar políticas, monitorar ou mesmo avaliar sem a disponibilidade de informações. A própria condução da implementação seria prejudicada sem instrumentos para identificar os problemas, monitorar e corrigir rumos. Era fundamental a disponibilidade de dados qualificados que pudessem formular diagnósticos e essas informações deveriam estar disponíveis para todos os níveis da gestão.
  - a) Deveria se dispor de parâmetros e indicadores de aferição dos planos de governo, o que demandava mais do que somente organizar as estatísticas

criminais, pois elas seriam apenas uma das dimensões da produção de conhecimento.

- b) A disponibilidade de dados e informações sobre outras dimensões da segurança pública era essencial. Essa necessidade vinha da percepção de que a administração da ordem pública não começa nem termina nas práticas de policiamento e que outros fatores são coprodutores das expectativas de ordem e precisavam estar contemplados (MUNIZ; PROENÇA, 1996).

Segundo Sento-Sé (2011), um ponto em comum entre o Projeto proposto pelo Instituto Cidadania e o Plano nacional de Segurança do Governo FHC era o fato de ambos os documentos compreenderem a segurança pública no âmbito do acesso a direitos e de consolidação da democracia no Brasil. Assim, eles inscrevem a segurança pública num espectro mais amplo do que das ações puramente policiais ou relacionadas somente com a justiça penal.

O projeto elaborado pelo Instituto Cidadania avançava ao trazer uma proposição clara de pactuação federativa, por meio de um Sistema Único de Segurança Pública, de forma a viabilizar uma cooperação intergovernamental, reconhecida até então como incipiente (SENTO-SÉ, 2011).

A proposição de criação de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) era o eixo central desse projeto, concebido sob inspiração do modelo adotado para as políticas de saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). Esse era um reconhecimento do limbo normativo-institucional em que as políticas de segurança se situavam, numa completa ausência de instâncias claras de responsabilização e de *accountability* (BEATO, 2004).

A partir de 2003, este Projeto de Segurança Pública para o Brasil foi assumido e incorporado ao plano de governo como Plano Nacional de Segurança Pública<sup>33</sup>. Tendo o Projeto de Segurança para o Brasil como um guia, a Senasp definiu seus princípios e as suas metas, conforme descrito na Figura 1, assim como estabeleceu treze diretrizes, organizadas em dois eixos programáticos: Programas de Reforma das Instituições de Segurança Pública e Programas de Redução da Violência (BRASIL, 2007).

O eixo dos Programas de Reforma das Instituições de Segurança Pública contemplava as seguintes diretrizes:

- 1) Reorganização institucional.
- 2) Gestão do conhecimento.
- 3) Valorização e formação profissional.
- 4) Estruturação e modernização das perícias.
- 5) Prevenção.
- 6) Controle externo e participação social.

O segundo eixo, Programas de Redução da Violência, contemplava as seguintes diretrizes:

- 1) Redução do racismo, da homofobia e da misoginia.
- 2) Redução da violência doméstica e de gênero.
- 3) Gerenciamento de crise e conflitos.
- 4) Administração legal do uso da força.
- 5) Repressão qualificada.
- 6) Redução de homicídios e crime organizado.

---

<sup>33</sup> Todavia, alguns pontos do Projeto foram abortados logo no início, sendo o principal deles o projeto de promover a Secretaria Nacional de Segurança Pública a uma secretaria com *status* de Ministério, vinculada diretamente a Presidência da República, tal qual já se havia feito com a Secretaria de Direitos Humanos e as recém-criadas Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres e a Secretaria da Igualdade Racial (SOARES, 2007). Um segundo ponto que também foi abandonado pelo Governo Federal é a reforma institucional da segurança pública, que, segundo Soares (2007), implicaria em assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança perante a opinião pública. É isto o que exporia a riscos políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, ser-lhe-ia imputada. O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo (SOARES, 2007, p. 88). Cabe destacar que a normatização do SUSP tramita até hoje no Congresso Nacional, sem nenhuma perspectiva de debate ou votação.

## 7) Prevenção e apoio a vítimas e testemunhas.

O projeto da Senasp para aperfeiçoar o planejamento e gestão das políticas de segurança pública seria feito a partir de dois pressupostos: 1) valorizar a informação com um instrumento de gestão, por meio da produção de diagnósticos e relatórios técnicos; e 2) integrar, de forma sistêmica, as instituições, o que significava produzir mecanismos e arranjos institucionais de cooperação que pudessem dirimir as disputas políticas e promover consenso em torno de um objetivo em comum.

Figura 1– Pressupostos para uma política de segurança eficiente.



Fonte: Apresentação Institucional do Sistema Único de Segurança Pública (Brasil, 2003).

O Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e sua consequente normatização, seria o arranjo institucional que possibilitaria a cooperação entre os entes federados, por meio da distribuição clara de responsabilidades, integrando as instituições de segurança e coordenando os níveis de governo. Ele estava fundamentado no princípio de que um Plano depende do rigor do diagnóstico e de sua abrangência. Desse modo, o sucesso de sua implementação dependeria de avaliações regulares e monitoramento sistemático, identificando-se os erros para se possa corrigir os rumos das ações.

O SUSP estava centrado na importância da informação para além da disponibilidade de “dados qualificados”. Ele era um novo modelo de gestão que compreendia uma percepção mais ampla de que não bastava dispor de “dados”, mas era fundamental dispor de meios para a sua efetiva utilização. As informações produzidas deveriam ser compartilhadas e estar disponíveis para outros atores, não somente as polícias, estimulando a produção de conhecimento em segurança pública<sup>34</sup>.

Apesar das boas intenções, a implementação desse modelo revela inúmeros obstáculos. Afinal, desde 1994 já havia o reconhecimento da importância de qualificar a produção de informações em segurança pública e ainda não havia obtido êxito, embora o tema constasse como necessário e relevante em todas as propostas e os documentos institucionais dos últimos 10 anos.

Para compreender os obstáculos na construção de um sistema nacional de estatísticas em segurança e a razão da ausência de uma cultura organizacional de gestão da informação nas instituições de segurança pública no Brasil, o próximo capítulo dedica-se a analisar: a) como as estatísticas criminais começam a ser percebidas e utilizadas como um instrumento de gestão no cenário internacional; b) em qual contexto político e institucional se construiu o processo de produção de informações nas instituições policiais e quais são suas principais características; e c) como foram construídos os princípios que orientavam o planejamento das instituições policiais no Brasil, até antes da redemocratização, e como as estatísticas criminais se relacionavam com as demandas por informação nessas instituições.

---

<sup>34</sup> Na literatura há uma diferenciação entre “dado”, “informação” e “conhecimento”. Esta diferenciação compreende a forma como esses termos são utilizados neste trabalho e como eles são concebidos dentro da proposta da Senasp. Os **dados** são entendidos com uma sequência de símbolos numéricos, logo quantificados, sobre um determinado fato, ocorrência ou fenômeno. Assim, um banco de dados é tão somente um receptório de dados que não possui em si mesmo nenhuma significação. No momento em que esses dados são analisados e/ou interpretados eles se transformam em informação. A **informação** é decorrente da interpretação dos dados registrados, por esta razão é que usualmente se fala em banco de dados e não em banco de informações, pois o que é coletado, sistematizado e organizado são os dados e não a informação, assim a informação decorre do processo de atribuir significado a um conjunto de dados. O **conhecimento** será uma resultante do acúmulo de informações, preferencialmente de diferentes fontes de dados e informação, pois o conhecimento ambiciona considerar diferentes dimensões acerca de determinado evento, fenômeno, ator ou objeto de análise (SETZER, 2001).

### 3 AS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS COMO UM INSTRUMENTO DE GESTÃO

*"Alguns usam a estatística como os bêbados usam postes: mais para apoio do que para iluminação." - Andrew Lang*

A busca por uma gestão racional é uma das pautas centrais do novo Plano Nacional de Segurança Pública lançado em 2003. Sob a perspectiva de uma gestão baseada em diagnósticos, monitoramento e avaliação de ações, a disponibilidade de dados e informações acerca dos fenômenos relacionados a temática de interesse é fundamental. No entanto a indisponibilidade de dados e informações, que possam subsidiar a formulação de diagnóstico e o planejamento de ações e programas é um dos problemas já identificado desde a década de 1980 (PAIXÃO, 1982; BEATO, 2004; LIMA, 2005; SOARES; MUSUMECI, 2003).

Para compreender como se desenvolveu a prática de coletar dados referentes à dinâmica criminal, atividades policiais e sobretudo, como esses dados se transformaram em instrumentos de gestão das instituições policiais, este capítulo traz uma análise histórica desse percurso. Iniciando com o contexto no qual surge a prática de contabilizar dados sobre crimes e criminosos, e como essas estatísticas são percebidas como elementos importantes para as instituições policiais, seja para adquirirem conhecimento sobre a dinâmica da criminalidade, da violência ou conhecimento sobre si mesmas.

Essa análise histórica tem por objetivo construir um mosaico expositivo que permita compreender os momentos mais importantes da trajetória da produção, do uso e da compreensão do valor político da informação dentro das instituições policiais ocidentais<sup>35</sup>.

Este mosaico será composto pelos eventos fundacionais da prática de utilização das estatísticas criminais como instrumento de gestão, ou seja, os momentos quando se deram discussões metodológicas, que promoveram alterações substantivas no que se refere à coleta e ao uso dos dados. São também contemplados os momentos nos quais o avanço e desenvolvimento tecnológicos permitiram uma maior capacidade de análise e possibilitaram emergir novos olhares e aplicações para as estatísticas criminais.

A apresentação deste mosaico será organizada em duas partes:

---

<sup>35</sup> Para obter mais informações sobre a história da construção destes sistemas, recomenda-se a leitura de: Lima (2005); Grunhut (1951); Lodge (1953); Koffman (1996); Cavarlay (1993); Deflem (1997); Robinson (1969).

- 1) A análise do contexto internacional, uma vez que o Brasil foi influenciado, em diferentes momentos, por países como França e Estados Unidos da América. A observação de como ocorre este debate no cenário internacional também nos possibilita estabelecer referenciais que, por analogia, permitem compreender os nossos próprios desafios.
- 2) A compreensão dos processos de contabilização dos eventos criminais, e perspectivas de uso da informação, que ocorrem no Brasil. Esta análise aborda as razões pelas quais no ano 2003 os dados referentes aos registros administrativos das polícias estavam indisponíveis para serem utilizados como instrumento de gestão, sendo que a coleta de dados criminais se inicia oficialmente no Brasil em 1871. Assim são analisados os processos políticos e históricos que explicam esta ausência de informações.

### **3.1 O CONTEXTO INTERNACIONAL DE CONTABILIZAÇÃO DE DADOS, PRODUÇÃO E USO DAS INFORMAÇÕES CRIMINAIS**

#### **3.1.1 O período de “conceituação”**

A coleta regular das estatísticas criminais ocidentais se inicia no século XIX, na França e na Inglaterra. A estatística que estava, a princípio, restrita a atividades puramente cadastrais, passa a ser vista como um poderoso instrumento a serviço do Estado, sendo um meio eficaz de conhecer a população que se governa, um instrumento objetivo que estava a serviço de uma racionalidade, vista com uma forma segura de condução dos negócios do Estado (LIMA, 2005; PIMENTEL FILHO, 2005; SENRA, 2005).

A forma como se desenvolve a produção de dados na França influenciou diversos outros países do ocidente. Segundo Pimentel Filho (2005) ainda que existam registros históricos de controle de dados criminais desde 1670, foi com a publicação do *Compte Général de L'Administration de la Justice Criminelle* em 1827<sup>36</sup>, que a trajetória das estatísticas criminais se transforma dentro e fora da França. O *Compte Général de L'Administration de la Justice Criminelle*, que é o mais importante documento estatístico-

---

<sup>36</sup> A publicação original, em formato digital, está disponível em: <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5511946w>>.

judiciário da França, começou a ter seus dados organizados em 1825, sob a orientação de Jacques Guerry-Champneuf, *diretor des Affaires criminelles et des grâces* do Ministério da Justiça francês (PIMENTEL FILHO, 2005).

O *Compte Général* estava organizado em três partes: 1) Acusações que foram trazidas perante aos tribunais; 2) Decisões dos tribunais penais; e 3) Atividades dos tribunais de polícia (em anexo).

Organizado em 73 tabelas, o *Compte Général*, segundo Pimentel Filho (2005), se tornou modelo para os demais países europeus, sobretudo pela sua estrutura de relatório, basicamente quantitativo, com sucessivas e detalhadas tabelas estatísticas.

A partir desta publicação, a divulgação das estatísticas criminais francesas passou a ser anual, tornando os dados da justiça acessíveis tanto para a população como aos pesquisadores (PIMENTEL FILHO, 2005). A disponibilidade de dados para os pesquisadores ocasionou uma grande proliferação de estudos e pesquisas, que buscavam integrar a observação sociológica ao tema do controle criminal. Nos anos que seguiram, os dados do *Compte Générale* foram utilizados como fonte de informação em diversas publicações, inclusive pelo sociólogo Durkheim em obras de referência como “O Suicídio” (1894) e “Duas leis da evolução penal” (1901) (MARTIN, 2001; LIMA, 2005; PIMENTEL FILHO, 2005).

Dentre os trabalhos científicos que buscavam compreender a dinâmica da violência e criminalidade, o pioneiro é o do belga Adolphe Quetelet, sendo o primeiro cientista social a construir teorias criminológicas a partir das estatísticas de criminalidade. A primeira obra de Quetelet, publicada em 1827 e intitulada *Recherches sur la population, les naissances, les décès, les prisons, les dépôts de mendicité, etc., dans Le Royaume des Pays-Bas*, foi essencialmente descritiva, como a maior parte dos trabalhos neste período.

A publicação do segundo trabalho, *Research on the Propensity for Crime at Different Ages*, de 1831, ultrapassou a dimensão descritiva e apresentou associações multivariadas, incluindo a idade e o sexo dos autores, com taxas de criminalidade. O mais importante neste trabalho, de acordo com Salas e Surette (1984), foi o esforço de Quetelet na interpretação teórica dos dados empíricos, ao invés de realizar um simples relato descritivo. Quetelet já havia buscado, em estudos anteriores, dados e informações sobre a constância das taxas de criminalidade ao longo do tempo, correlacionando com as leis criminais e variáveis sociais (SALAS; SURETTE, 1984).

No seu esforço de interpretação dos dados, Quetelet, buscou distinguir as características demográficas dos infratores, daquelas da população em geral. Ele expandiu seu esquema e chegou a buscar quais características físicas do criminoso poderia distingui-lo dos demais membros da sociedade, publicando em 1835 *Sur l'homme et le développement de ses facultés, essai d'une physique sociale*.<sup>37</sup>

Um outro autor importante neste período, que utilizou as informações do *Compte Générale*, foi o advogado Andre-Michel Guerry. A sua primeira obra intitulada *Statistique comparée de l'état de l'instruction et du nombre des crimes dans les divers arrondissements des Académies et des Cours Royales de France*, foi publicada em 1829 junto com Adriano Balbi, etnógrafo e geógrafo (em anexo).

Nessa obra, eles correlacionaram as categorias de crimes contra a propriedade e crimes contra as pessoas, com os níveis de ensino na França e observam que as áreas com altas incidências de crimes contra a propriedade, tinham uma baixa incidência de crimes contra pessoas e que nas áreas com maiores incidências de crimes contra a propriedade, havia um número maior de pessoas com altos níveis educacionais (WEISBURD; McEWEN, 1997).

André Guerry publica, em 1833, a obra intitulada *Essai sur la statistique morale de la France*. No anexo podem ser observadas algumas das tabelas elaboradas por Guerry nesta obra, onde busca analisar quais fatores naturais e socioeconômicos poderiam influenciar o cometimento de crimes. Ele considera fatores como como educação, idade, sexo, clima e estações do ano<sup>38</sup> (LIMA, 2005; BOBA, 2012).

---

<sup>37</sup> Quetelet foi o primeiro pesquisador a medir a influência de fatores como idade, sexo, educação, clima e estações do ano sobre o crime. Ele também é o primeiro a utilizar os mapas como instrumento de análise para a visualização da distribuição espacial de fenômenos sociais. Como fruto das suas observações, ele formula a teoria do “homem médio”, afirmando que todos os fenômenos sociais (e, mesmo naturais) apresentam regularidade no tempo e no espaço. Quetelet foi severamente criticado por suas conclusões, especialmente por aplicar dados agregados na análise de comportamentos entendidos como individuais (MANNHEIM, 1965; BOBA, 2012; LIMA, 2005; SALAS; SURETTE, 1984).

<sup>38</sup> Neste trabalho Guerry parece estar influenciado pelas ideias de Quetelet, sobretudo pela teoria do “homem médio” buscando demonstrar a regularidade dos fenômenos sociais. As publicações de Guerry são contemporâneas às publicações de Quetelet, sendo algumas até mesmo anteriores, ainda que Quetelet seja saudado como o pioneiro na análise das estatísticas criminais.

### 3.1.2. Os primeiros passos de uma nova gestão policial

No período em que a França organiza e publica o *Compte Général*, na Inglaterra também já havia um processo de contabilizar as estatísticas criminais, ainda que não houvessem sistematizado esses dados em uma publicação, como fizeram os franceses. Foi a partir de 1828, por influência do trabalho realizado na França, que a Inglaterra começa a perceber o potencial das estatísticas criminais com instrumento no planejamento público (PIMENTEL FILHO, 2005; GRUNHUT, 1951).

Foi criada em 1828 uma comissão especial do parlamento inglês, para investigar o aumento da criminalidade em Londres e pensar a estrutura da Polícia Londrina. O presidente desta comissão foi Sir Robert Peel que assiste uma apresentação detalhada das estatísticas criminais francesas, feita pelo Chefe de Polícia de Paris e fica impressionado com o trabalho desenvolvido na França. Ele recomenda que o trabalho seja conhecido por todos os interessados pela questão da criminalidade, sejam eles membros do parlamento ou membros dos tribunais criminais (GRUNHUT, 1951; LIMA, 2005).

Em 1829, na criação da Polícia Metropolitana de Londres, ela foi primeira instituição policial a incorporar as estatísticas criminais como instrumento de gestão. Nos anos entre 1830 e 1840, ela passa a classificar os dados sobre crime em seis grandes categorias, com ênfase nos crimes contra a propriedade<sup>39</sup>.

A prática de utilizar os dados coletados como instrumento de gestão, ganhou uma maior profissionalização a partir de 1844, quando foi criado, dentro da polícia de Londres, um escritório de investigação. Este escritório tinha a responsabilidade de analisar os dados e buscar identificar padrões de crimes, sendo um instrumento que auxiliava a polícia a solucionar crimes e identificar culpados (BOBA, 2012).

Com a crescente utilização dos dados, surge a preocupação em aperfeiçoar as técnicas estatísticas. Houve na Inglaterra muitas discussões metodológicas sobre como contabilizar os registros, de forma a melhor apreender informações sobre as dinâmicas criminais. Segundo Grunhut (1951), a legitimidade das estatísticas na Inglaterra estava condicionada a

---

<sup>39</sup> As categorias são: 1- crimes contra as pessoas (homicídio, ameaças); 2- crimes contra a propriedade envolvendo violência; 3- crimes contra a propriedade que não envolvem violência; 4- crimes contra a propriedade com a única finalidade de destruir (vandalismo e depredação, nos termos contemporâneos); 5- crimes contra a moeda; 6- crimes contra a segurança e tranquilidade públicas. (GRUNHUT, 1951, p. 139-140; LIMA, 2005, p. 47)

capacidade de desenvolvimento de técnicas cada vez mais apuradas de mensuração da realidade (GRUNHUT, 1951; LIMA, 2005, p. 48).

Os ingleses entendiam que era necessário estar seguro de que essas estatísticas ofereciam um quadro preciso da extensão e da natureza do crime na Inglaterra, uma vez que os planejamentos estariam baseados nessas informações. Visando garantir a confiabilidade dessas estatísticas, os responsáveis por compilar as estatísticas, ao registrar atos ou incidentes de transgressão da lei, que fossem semelhantes, deveriam categorizá-los da mesma maneira. Isto quer dizer que incidentes semelhantes não poderiam ser categorizados de maneira diferente, assim como incidentes diferentes não poderiam ser categorizados da mesma maneira (GRUNHUT, 1951; MAY, 2004).

Para que um ato “criminoso” possa ser registrado ele precisa:

- 1) Ser comunicado às autoridades policiais, por vítimas, testemunhas ou por meio de confissão dos agressores; e
- 2) A autoridade policial, a partir do seu olhar, identificar que o ato pode ser definido como “crime”, de acordo com o que consta na legislação penal.

A polícia percebeu que nem todos os fatos eram comunicados às autoridades policiais, pois a decisão de um membro da população denunciar um crime depende de vários fatores. Segundo May (2004), esta decisão envolve múltiplas variáveis, não sendo possível enumerar todas, mas dentre elas podem estar: a) um sentimento de obrigação de que um crime deva ser denunciado; b) a percepção de que o mesmo seja muito grave e mereça uma punição; c) comunicar o fato às autoridades reduz o risco para outros, uma vez que há a expectativa de que a autoridade vai agir; d) a vítima pode recuperar sua propriedade que lhe foi retirada.

Haviam eventos criminosos que não eram oficialmente registrados, pois a vítima ou testemunha não se sentiam suficientemente motivada para comunicar, entendia que a autoridade policial nada poderia fazer ou não confiava na polícia. Esse conjunto de eventos que não registrados pelas instituições policiais, foram denominados de “cifras negras” ou “sub-registros” (GRUNHUT, 1951; LIMA, 2005).

Para tentar captar os eventos não comunicados às instancias legais, a Inglaterra adotou em 1857 os *comprehensive surveys*. Os *comprehensive surveys* podem ser classificados como o embrião das pesquisas de vitimização, levantavam dados, por meio de

questionários aplicados a uma amostra da população, sobre terem sido vítimas de crimes, que não haviam sido registrados na polícia (GRUNHUT, 1951).

Ao articular as estatísticas produzidas com base em “registros administrativos”, ou seja, dados de ocorrências policiais e atividade judicial, com os dados provenientes da aplicação de questionários, a polícia londrina passou a possuir um quadro mais completo da dinâmica criminal em Londres. Segundo Grunhut (1951), esse modelo foi adotado em 1857 e determinou a forma como as estatísticas criminais inglesas foram disseminadas até a década de 1950.

Lima (2005), ao analisar os modelos de coleta de dados criminais em países europeus como França, Alemanha, Inglaterra, relata que em todos estes países houve discussões sobre a metodologia de coleta. Todos estes países não limitavam a contabilidade da dinâmica criminal aos registros administrativos, reconheciam que era necessário apreender a dinâmica do crime e da violência, por meio de novos olhares e instrumentos. A utilização de *surveys* se tornou uma prática regular, assim como a preocupação da integração de novos dados e informações, que se considerassem relevantes para a compreensão da dinâmica criminal.

### **3.1.3 O modelo burocrático de polícia e os avanços tecnológicos**

A trajetória para compreender a utilização das estatísticas na gestão das instituições policiais ganha um novo capítulo no início da década de 1900, nos EUA. Essa histórica começa com August Vollmer, um dos mais famosos reformadores da polícia, que instituiu inovações como a patrulha com veículos, a comunicação de rádio, a identificação de impressões digitais encorajou o uso de mapas com a localização de eventos criminais e propôs que a definição das áreas de patrulhamento fosse feita com base no volume de crimes registrados em cada local (BOBA, 2012).

Esse processo de crescente utilização dos registros, como fonte de informação para planejar a alocação de recurso, recebeu a denominação de *análise criminal*, surgindo pela primeira vez na clássica obra de O. W. Wilson *Police Administration*, publicada em 1963.

Segundo Boba (2012), a partir da leitura da obra de Wilson, que recomenda a prática de *análise criminal*, é possível pensar que ela já esteve sendo realizada nos departamentos de polícia em 1950 e 1960; no entanto, nenhuma não há nenhuma evidência de que esta prática fosse adotada nesse período.

Foi na década de 1990, especificamente na cidade de Nova York, que o uso das estatísticas criminais foi inserido de forma definitiva no planejamento de ações de segurança pública.

### 3.1.4 O modelo COMPSTAT

No início de 1990, o aumento da criminalidade e da insegurança era uma questão central para os moradores de Nova York, de forma que esse foi o principal tema na eleição municipal de 1993. O prefeito Rudolph Giuliani escolheu para comissário de polícia, o policial William Bratton, que inspirado pela *Teoria das Janelas Quebradas*<sup>40</sup>, implementou a política que ficou conhecida como “Tolerância zero”<sup>41</sup>.

A política de “Tolerância zero” trouxe com ela a visão de que era necessária uma nova forma de gestão para as instituições policiais, sobretudo em relação ao seu planejamento. O princípio era de que seria necessário incorporar novas técnicas de gestão, orientadas por metas e estabelecer responsabilidades gerenciais. O planejamento operacional deveria contar com o suporte de tecnologia computacional para localizar os problemas, identificar sua natureza e agir sobre eles.

O objetivo era reestruturar processos modificando a forma como o departamento de polícia fornecia serviços voltados para o controle da criminalidade. Para implementar essa nova concepção, algumas barreiras deveriam ser ultrapassadas, a primeira delas era a organização da informação.

---

40 A “teoria das janelas quebradas”, ou *Broke Windows*, é uma teoria criminológica elaborada por James Q. Wilson e George Kelling num artigo de 1982 disponível em: [http://www.manhattan-institute.org/pdf\\_atlantic\\_monthly-broken\\_windows.pdf](http://www.manhattan-institute.org/pdf_atlantic_monthly-broken_windows.pdf). A teoria afirma que a manutenção e o monitoramento de ambientes urbanos seriam fundamentais para evitar pequenos crimes como vandalismo e pequenos furtos. Espaço bem conservados ajudariam a criar uma atmosfera de ordem e legalidade, impedindo ou desestimulando, que crimes mais graves pudessem ocorrer. Esta teoria tem sido objeto de grande debate no âmbito das ciências sociais. Ela tem sido usada como referência para várias reformas na política criminal, incluindo os chamados “choque de ordem”. Para uma discussão sobre a forma com a teoria tem sido aplicada nas ações de segurança ver Costa (2004)

41 A política de “Tolerância zero” estabelece que a ação policial deva ser especialmente intransigente com delitos menores, que podem ser, desde urinar nas ruas até não pagar o transporte público ou mesmo a prostituição. Foi estabelecido com uma prática de policiamento que tem como princípio que a não tolerância com as pequenas desordens estimula o respeito à legalidade. A expectativa era de que isto produziria a médio prazo um aumento da “ordem urbana” e uma redução nos índices de microcriminalidade. Com a redução das desordens e de pequenos delitos se esperava que ocorresse uma diminuição dos delitos de maior potencial ofensivo, tais como estupros e homicídios. As críticas a esse modelo e seus efeitos pode ser analisada em Costa (2004)

As estatísticas da polícia de Nova York estavam organizadas para atender o preenchimento do *United Crime Report – UCR*, que é o formulário nacional de coleta de estatísticas organizado pelo FBI. As estatísticas criminais não estavam disponíveis de forma ágil e desagregada, para que pudessem ser utilizadas no planejamento diário. A principal atividade da polícia era somente atender os chamados emergenciais por meio do número 911 ou circular de forma quase aleatória e pouco sistemática pela cidade.

As estatísticas foram reorganizadas e se alterou o planejamento policial. Com o uso das estatísticas, associado a programas de mapeamento, se identificavam quais eram os lugares mais “sensíveis” da cidade. Assim, a polícia orientava as suas ações para responder àqueles eventos descritos nos relatórios estatísticos. A expectativa era de que a polícia pudesse trabalhar com maior orientação e menor aleatoriedade. Além das estatísticas de criminalidade, o sistema reunia outras informações, tais como o local de moradia das vítimas, locais das prisões de suspeitos, apreensão de armas e drogas, dentre outros. Este sistema recebeu a denominação de *Compstat*, que é uma junção das palavras *crime*, *mapas* e *estatística*.

Pela primeira vez em sua história, o Departamento de Polícia de Nova York estava usando as estatísticas de criminalidade em reuniões regulares, que passaram a ser o principal instrumento de planejamento das suas atividades. Se no passado, as estatísticas de criminalidade tinham sua sistematização atrasada durante meses, elas passam a ser disponibilizadas diariamente.

Para cada distrito policial foram estabelecidas metas de redução e os resultados eram monitorados em reuniões semanais com os chefes dos distritos, que assistiam as apresentações sobre tendências do crime em suas áreas.

O *Compstat* se tornou um importante instrumento de gestão baseado em informação gerada pela tecnologia da informação (RATCLIFFE, 2004). A sua utilização teve impactos significativos na cidade de Nova York, sendo reconhecido como uma experiência de sucesso e adotado por outros departamentos de polícia, dentro e fora dos Estados Unidos (SOARES, 2003).

O legado de *Compstat* no Departamento de Polícia de Nova York pode ser resumido em três eixos (WEISBURD; MASTROFSKI; WILLIS, 2007):

- 1) Compartilhamento de Informação: implementou-se um fluxo de informações entre os distintos setores da organização policial, com o estabelecimento de metas e avaliação de resultados;
- 2) Tomada de Decisão: responsabilizaram-se os comandos de área, fazendo com que eles tivessem que ter uma visão mais holística do todo da organização;
- 3) Cultura Organizacional: o estabelecimento de novos processos gerenciais, fez com que os policiais tivessem que aprender a trabalhar com conhecimento, sendo mais criativos em suas estratégias, flexíveis no seu planejamento e mais bem equipados para gerenciar riscos.

Esse modelo colocava a informação como a variável central na formulação da política de segurança pública. Um dos aspectos mais marcantes nesse processo foi a necessidade de mudança cultural nas instituições policiais, a fim de incorporar esse novo princípio em profundidade. (AZEVEDO, 2012)

O sucesso do modelo *Compstat* ganhou grande visibilidade, sendo extensamente estudado e divulgado como um caso de sucesso na utilização da informação no planejamento policial. Ele foi a principal inspiração dos gestores brasileiros na construção da agenda de “gestão do conhecimento”, sobretudo pelo fato da sua experiência de implementação envolver diversos desafios, que são comuns às polícias brasileiras. (BEATO, 2004)

Apesar das celebrações de sucesso do *Compstat* em Nova York, a sua implementação em outros departamentos de polícia americanos apresentou dificuldades de caráter institucional. Pesquisadores que se dedicaram a estudar a implementação do modelo em outros departamentos, destacam que as mudanças de caráter técnico do *Compstat* foram objeto de grande resistência no interior de muitas instituições policiais (WILLIS; MASTROFSKI; WEISBURD, 2007).

Estes estudos destacam a importância de considerar os aspectos relacionados às culturas organizacionais, pois elas são os principais pontos de resistência dentro das instituições. A possibilidade de alterar essa cultura demanda liderança, firmeza e sensibilidade dos tomadores de decisão.

Considerando esses aspectos, será analisado a seguir como a cultura organizacional se estabelece nas polícias no Brasil, a partir de uma abordagem histórica de como institucionalmente se desenvolveu o processo de coleta da informação e das estratégias de planejamento.

### 3.2 A CONSTRUÇÃO DAS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS NO BRASIL: SUA LÓGICA E SEUS (DES)USOS

O primeiro passo no processo de coleta de informações criminais, foi dado em 1871 com Decreto nº 4.676 de 14 de janeiro, que criou a Diretoria Geral de Estatísticas (DGE), subordinada à Secretaria de Negócios do Império<sup>42</sup>. Esta diretoria estava incumbida de dirigir, organizar e coordenar toda a produção de dados estatísticos do Império.

As atribuições da DGE, descritas no art.1º do Decreto, inclui a direção dos trabalhos do censo em todo o Império; a organização de quadros e mapas estatísticos dos nascimentos, casamentos e óbitos; e a coordenação e apuração de todos os dados estatísticos, recolhidos pelas diversas repartições pública do Império.

O decreto era amplo e a parte dedicada aos dados criminais estava circunscrita à categoria de “estatísticas do estado moral”, que estavam definidas da seguinte forma no art. 5º parágrafo 3 nos itens 5º e 6º:

5º O número dos crimes perpetrados em cada ano, o dos criminosos presos, o dos processos instaurados, o das sentenças de pronuncia e de não pronuncia e o dos julgamentos criminais;

6º O número das prisões, cadeias, presídios, casas de detenção e de correição, e o número de presos classificados em simples detentos, presos correccionalmente, presos por causas cíveis ou comerciais, presos em processo, pronunciados e sentenciados, e estes divididos segundo a natureza e a gravidade da pena;

Ao analisar os eventos que serão objetos de quantificação e sistematização em forma de estatísticas, se observa que a grande maioria deles diz respeito às atividades judiciais e penitenciárias, apenas os “crimes perpetrados em cada ano”, são eventos relacionados à atividade policial. O decreto é sucinto e não determinava quais seriam os responsáveis por fornecer essas informações e só descrevia a temporalidade com a qual os dados deveriam ser coletados.

Foi somente em 1878, por meio do Decreto 7.001 de 17 de agosto<sup>43</sup>, que se publicou o primeiro regulamento de estatísticas policial e judiciárias. O decreto era exclusivamente

---

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4676-14-janeiro-1871-552057-publicacaooriginal-68972-pe.html>>. Acesso em: 8 set. 2015.

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7001-17-agosto-1878-547904-publicacaooriginal-62801-pe.html>>. Acesso em: 8 set. 2015.

dedicado a essas estatísticas e as organizava em duas categorias: policial e judiciária. Ele definiu a periodicidade de coleta, que deveria ser anual, nomeou os responsáveis por informar acerca de cada temática, determinou para quem deveriam ser remetidos os dados, estabeleceu um modelo de formulário de registro para cada um dos eventos e quais seriam os cruzamentos de informações que deveriam ser feitos (LIMA, 2005).

As estatísticas policiais estavam organizadas por eventos que compreendiam desde fatos criminais, registros administrativos, até movimentação de estrangeiros. Os dados deveriam ser remetidos aos chefes de polícia, que após sistematizar todas as variáveis em um mapa estatístico, deveria remeter o mapa ao chefe de polícia da corte e das províncias.

Quadro 2 – Organização das estatísticas policiais em 1878.

<b>Variáveis da Categoria policial</b>	<b>Responsáveis pela organização dos dados</b>
As fianças provisórias	Juízes de direito e seus substitutos, Juízes Municipais e seus suplentes, Juízes de Paz e autoridades policiais
Os termos de segurança e bem viver	Pelos Juízes de Paz e autoridades policiais
Os inquéritos policiais	Autoridades policiais
As detenções ou prisões preventivas	Juízes de Direito e seus substitutos, Juízes Municipais e seus suplentes e Juízes de Paz
O preparo dos processos pelas autoridades policiais	Autoridades policiais
A formação da culpa e pronuncia ou não pronuncia	Autoridades policiais
Os crimes de responsabilidade cometidos pelos Delegados, Subdelegados, e oficiais que servirem perante eles e o Chefe de Policia	Autoridades policiais
Os crimes cometidos, sejam ou não conhecidos os réus	Autoridades policiais
Os acidentes ou factos notáveis	Autoridades policiais
O movimento dos estrangeiros, que entram ou saem	Autoridades policiais

Fonte: Decreto n. 7.001, de 17 de agosto de 1878 (BRASIL, 1878).

As estatísticas judiciárias se dividiam em: criminal, civil, comercial e penitenciária. As estatísticas criminais compreendiam tão somente fatos que estavam relacionados com o processo judiciário e os responsáveis pela organização dos dados eram os juízes, de acordo com as suas atribuições, conforme descrito no Quadro 2. Eles deveriam organizar os dados referentes às suas competências e encaminhar ao governo na corte e aos presidentes de províncias.

Quadro 3 – Organização das estatísticas criminais em 1878.

Variáveis da categoria criminal	Responsáveis pela organização dos dados
Fianças provisórias	Autoridades judiciárias
Fianças definitivas	Autoridades judiciárias
Habeas-corpus emitidos	Autoridades judiciárias
Os julgamentos das infracções de posturas	Juízes de Paz
Os processos de locação de serviços feita por estrangeiros	Juízes de Paz
Os processos contra os que aliciam colonos obrigados a outrem por contrato	Juízes de Paz
O preparo, pronuncia ou não pronuncia, e julgamento de processos	Juízes Municipais
Os julgamentos das infracções dos termos de segurança e bem viver	Juízes Municipais
A pronuncia ou não pronuncia e julgamentos	Juízes de Direito
Os recursos	Juízes de Direito
As apelações	Juízes de Direito
Os julgamentos do Júri	Juízes de Direito
Os recursos	Juízes de Direito e municipais
As apelações	Juízes de Direito e municipais
Os crimes julgados	Juízes de Direito e municipais
As revistas	Supremo Tribunal de Justiça
Os crimes julgados	Supremo Tribunal de Justiça

Fonte: Decreto n. 7.001, de 17 de agosto de 1878 (BRASIL, 1878).

Na análise desta legislação, dois fatos chamam a atenção. O primeiro se refere à categorização de *crimes cometidos*, pois enquanto as estatísticas denominadas como “criminal” compreendiam tão somente fatos que estavam relacionados com o processo judiciário, os “*crimes cometidos*”, *sejam ou não conhecidos os réus* eram classificados como pertencentes a categoria policial.

O segundo fato que se destaca é o tratamento diferenciado que foi dado às funções policiais e judiciárias. As referências às distintas funções das autoridades judiciárias estavam perfeitamente definidas e detalhadas, enquanto que as autoridades policiais são agrupadas

numa mesma categoria, a despeito de naquele período haver mais de uma instituição policial, com distintos níveis de competência<sup>44</sup>.

De acordo com Lima (2005), este decreto criou um conflito com o Decreto 4.676 de 1871, que criou a Diretoria Geral de Estatísticas (DGE), atribuindo à DGE a responsabilidade pela produção de dados do Império. Lima (2005) diz que este conflito se deve ao fato de que o Decreto 7.001 determinava que as estatísticas fossem enviadas para a Secretaria de Justiça, ainda que as instituições continuassem também obrigadas a remeterem os dados estatísticos para a DGE, que estava subordinada à Secretaria de Negócios do Império. Segundo Lima (2005), este fato evidencia ter havido uma disputa entre a Secretaria de Negócios e a Secretaria de Justiça, que estariam disputando o controle das organizações policiais e judiciárias.

### **3.2.1. Os gabinetes de identificação e estatística**

Na sequência de uma série de acontecimentos decorrentes da Proclamação da República, em 1889, o Brasil passa por um período de reestruturação da sua organização política-administrativa. O primeiro instrumento jurídico a ser reformado é o código penal em 1890, que segundo Costa (2004) passou a dar maior importância às práticas comuns das ditas “classes perigosas” tais como vadiagem, prostituição, alcoolismo e embriaguez. O objetivo era permitir um melhor controle dos grupos considerados perigosos, na medida em que seus hábitos passaram a ser considerados crimes. Com o fim da escravidão, o negro alforriado passa a circular pelo espaço público da cidade e a polícia constrói um olhar de suspeição sobre ele (COSTA, 2004; BRETAS; ROSEMBERG, 2013).

Em 1901 se estabelece um novo regulamento para a brigada policial da Capital federal por meio do Decreto nº 4.272, de 11 de dezembro<sup>45</sup>. O decreto descreve exaustivamente os cargos e as atribuições de diferentes funções dentro da polícia. No entanto mesmo que esta descrição seja abrangente o suficiente para descrever, inclusive, as funções

---

<sup>44</sup> Naquele período, as instituições policiais estavam organizadas em duas competências territoriais, os distritos e as províncias. Nos distritos havia o Corpo de Guardas Municipais e os inspetores de quarteirão, nas províncias havia as polícias das províncias, além da Guarda Nacional. A Guarda Nacional ainda que posteriormente seja incorporada ao exército, também atuava sobre os conflitos.

<sup>45</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4272-11-dezembro-1901-503087-publicacaooriginal-1-pe.html>

de um simples porteiro, a atribuição de coletar dados não foi considerada suficiente relevante o para ser descrita, não sendo possível identificar quem seria o responsável pela coleta de informações policiais e/ou criminais. O Decreto 7.001 de 17 de agosto, de 1878, ainda em vigor e previa a coleta de dados judiciários e policial, que a polícia deveria realizar.

Foi somente no ano seguinte, em 1902, com a Lei nº 947 de 29 de dezembro<sup>46</sup>, que reorganizou o serviço policial no Distrito Federal, que foram criados dentro da polícia civil, os serviços da estatística policial, judiciária e de identificação antropométrica. Esses serviços foram regulamentados no Decreto nº 4.764 de 5 de fevereiro de 1903<sup>47</sup>, ao estabelecer um novo regulamento à Secretaria da Polícia do Distrito Federal. Nessa nova regulamentação foi criada a assessoria do gabinete de identificação e de estatística. O Gabinete médico legal deveria repassar para o gabinete de identificação e estatística, todas a informações que lhe fossem requisitadas. O gabinete de identificação e estatística seria responsável pelas estatísticas policiais e de informações judiciárias, e também pelos serviços da atividade de identificação.

O Decreto define assim as atribuições do Gabinete de Identificação e de Estatística<sup>48</sup>:

Art. 52. O Gabinete de Identificação e de Estatística será uma secção de caráter ao mesmo tempo judiciário e policial, destinada a representar no mecanismo de repressão da Capital da Republica o papel de traço de união entre as Delegacias e as Promotorias, registrando com absoluta segurança o movimento criminal das primeiras, não só para os fins de estatística inerentes à sua função de cadastro, como para poder orientar as segundas, fornecendo-lhes informações seguras acerca dos reincidentes e dos recalcitrantes habituosos a infringir a lei penal.

Art. 53. O gabinete funcionará anexo às casas de Detenção e Correção, constituindo, entretanto, um departamento administrativo perfeitamente autônomo, sujeito exclusivamente a dependência direta e imediata do chefe de polícia.

Art. 54. Ficam a cargo do gabinete todos os serviços de estatística, tanto os de caráter meramente policial como os de natureza verdadeiramente criminal,

---

<sup>46</sup>Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-947-29-dezembro-1902-584264-republicacao-107075-pl.html>>. Acesso em: 8 set. 2015.

<sup>47</sup>Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4764-5-fevereiro-1903-506801-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 8 set. 2015.

<sup>48</sup> Uma curiosidade que se observa no decreto é que não há restrições previstas à circulação da informação, pois de acordo com o art. 55 Art. 55. “O gabinete publicará todos os meses um boletim, que será distribuído gratuitamente dentro e fora do país”. Este decreto se referia somente ao Rio de Janeiro, pois era o Distrito Federal, assim ele passa a ser a primeira unidade da federação a ter a estatística policial regulamentada seguido de São Paulo em 1907<sup>48</sup>. Em nível nacional seguia valendo o decreto 7.001 de agosto de 1878, uma nova regulamentação em nível nacional só será feita em 1941, com a publicação de um novo Código de Processo Penal.

devendo para esse fim os presidentes dos Tribunais, juízes, pretores, representantes do ministério público e delegadas fazer não só as precisas comunicações relativas à prisão em flagrante ou preventiva, pronuncia e julgamento dos indivíduos sujeitos a processo, como também prestar minuciosas e completas informações acerca de todos os incidentes que ocorrerem, tais como arquivamentos, concessões de habeas-corpus, apelações, confirmações ou reformas de sentenças.

Art. 55. O gabinete publicará todos os meses um boletim, que será distribuído gratuitamente dentro e fora do país.

Art. 64. Para boa ordem do serviço o gabinete se desdobrará em três secções:

- a) secção de informações e de estatística;
- b) secção de identificação;
- c) secção fotográfica.

A leitura cuidadosa da lei revela quais eram os objetivos que se pretendiam com a coleta estatística e quais eram os eventos que se desejava conhecer. O registro estatístico era voltado sobretudo para o cadastro, que deveria permitir a identificação dos criminosos, com a função de orientar as promotorias sobre quais eram os criminosos reincidentes.

Havia uma desvalorização da informação relativa às atividades da polícia, com uma valorização dos eventos criminais, assim definidos pelo código penal, onde o legislador se refere aos procedimentos policiais como “caráter meramente policial” e os eventos categorizados como crime são os “de natureza verdadeiramente criminal”.

Os eventos de natureza “verdadeiramente criminal”, são assim os validados pelo judiciário, que eram os conhecedores da lei. As informações que de fato importavam eram aquelas relativas aos procedimentos processuais do judiciário.

A valorização dessas informações processuais pode ser observada em como o legislador destaca os eventos e incidentes que devem ser registrados: devendo para esse fim os presidentes dos Tribunais, Juízes, Pretores, representantes do Ministério Público e Delegadas fazer não só as precisas comunicações relativas à **prisão em flagrante ou preventiva, pronuncia e julgamento dos indivíduos sujeitos a processo**, como também prestar minuciosas e completas informações **acerca de todos os incidentes que ocorrerem, tais como arquivamentos, concessões de habeas-corpus, apelações, confirmações ou reformas de sentenças** (*grifo nosso*).

Nesse período, no cenário internacional, estavam ocorrendo os primeiros congressos internacionais de estatística e já havia iniciado um debate acerca da importância de considerar diferentes fontes de dados, para medir a criminalidade. O debate consistia na pergunta sobre qual seria a melhor fonte de dados: as estatísticas policiais, advinda dos

registros administrativos das polícias, ou do poder judiciário, uma vez que era ele o responsável pelo processo penal (SALA; SURETTE, 1984; BIDERMAN; REISS, 1967).

Biderman e Reiss (1967), ao analisar este debate classifica os debatedores em dois grupos: os realistas e os institucionalistas. Os institucionalistas defendiam o uso das estatísticas judiciárias para medir a criminalidade. Eles argumentavam que o fato de um evento ser classificado como “criminoso”, decorre de uma definição legal, logo um evento ou uma pessoa, não pode ser classificado como criminoso até ser formalmente julgado (SALA; SURETTE, 1984; BIDERMAN; REISS, 1967).

Os realistas, por outro lado, defendiam o uso das estatísticas policiais como os indicadores mais precisos, pois eles eram decorrentes do primeiro contato com evento. Acreditava-se, assim, que estariam mais próximas da realidade, pois ainda não haviam passado pelo filtro dos procedimentos judiciários. Os realistas defendiam o uso das estatísticas policiais como complemento das estatísticas judiciárias e em alguns casos, até mesmo desconsideravam as estatísticas judiciárias (SALA; SURETTE, 1984; BIDERMAN; REISS, 1967).

Na Europa, durante muitos anos, a principal fonte de dados foram as estatísticas judiciárias. Salas e Surette (1984) atribuem esta preferência aos seguintes fatores: 1) ao maior profissionalismo do poder judiciário em relação às polícias; 2) a participação ativa do poder judiciário no processo de investigação; e 3) ao fato da criminologia europeia, neste período, ser dominada por pesquisadores com formação jurídica.

O único país a se preocupar com as estatísticas policiais, como visto anteriormente, era a Inglaterra, que investia grandes esforços na coleta e sistematização desses dados, desde a criação da Polícia Metropolitana de Londres. (SALA; SURETTE, 1984; GRUNHUT, 1951)

No Brasil a forte tradição jurídica sob qual as estatísticas criminais estavam subordinadas, sequer abria espaço para este tipo de debate. Não estava também contemplada a perspectiva de uso dessas estatísticas para outros fins, que não fossem puramente cadastrais.

Entre 1916 e 1927 foi publicado o primeiro Anuário Estatístico da Diretoria Geral de Estatística, com dados se referente aos anos de 1908 a 1912. As estatísticas criminais estão agrupadas na categoria “Justiça”, em 10 títulos sendo que cada título se desdobra em diferentes números de tabelas:

- Justiça Federal – 7 tabelas.
- Justiça do Distrito Federal – 5 tabelas.
- Casa de Detenção do Distrito Federal – 1 tabela.
- Casa de Correção do Distrito Federal – 1 tabela.
- Expulsão de estrangeiros – 1 tabela.
- Extradicações – 1 tabela.
- Suicídios – 8 tabelas.
- Divisão policial – 1 tabela.
- Força Policial Militar – 3 tabelas.
- Repressão – 47 tabelas.

Na análise dos títulos é possível perceber, uma vez mais, a forte valorização das estatísticas judiciárias. Dos dez títulos, seis se referem às estatísticas judiciárias (Justiça Federal; Justiça do Distrito Federal; Casa de Detenção; Casa de Correção; Repressão; Expulsão de estrangeiros; e Extradicações)

### **3.2.2 Estatística, informação e controle: A Era Vargas (1930-45)**

Na década de 1930 o cenário político brasileiro se transforma profundamente com a instalação de um governo provisório que dissolve o Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais. Os poderes, que antes estavam descentralizados numa estrutura federativa, são todos concentrados na figura de Getúlio Vargas, novo presidente da república. O país permanece sendo uma Federação, entretanto a prática de governo terá fortes contornos de um Estado Unitário.

Em 1934 com a assinatura do decreto 24 531, de 2 de julho de 1934 o governo de Getúlio Vargas implementa a maior reestruturação policial jamais vista desde então. O decreto é extremamente descritivo e detalha desde as atribuições de um simples porteiro do prédio da Polícia do Distrito Federal, até a maneira pela qual deveria ser feita a divisão e organização espacial da cidade do Rio de Janeiro, para a distribuição dos seus trinta distritos policiais, visando garantir um controle total do espaço urbano.

O decreto apesar de extenso e detalhar as atividades e atribuições de todas as secções da Polícia Civil, ao se referir às estatísticas criminais somente descreve a seção de Estatística

Criminal como parte do Instituto de Identificação e Estatísticas Criminal, que estava subordinado à Diretoria Geral de Investigações. O decreto irá dedicar somente dois artigos ao fazer referência à seção de estatística:

Art. 233. Compete à Secção de Estatística a organização da Estatística dos trabalhos realizados no Instituto, assim como a guarda e a direção do arquivo geral de documentos.

Art. 234. Compete ao seu chefe organizar e assinar a estatística diária, mensal e anual do movimento de todas as secções do Instituto, apresentando-a ao Diretor, para ser aprovada e publicada na revista oficial.

A pouca atenção dada às estatísticas criminais não deve ser interpretada como uma desvalorização da coleta de informações ou mesmo das estatísticas de forma em geral. O levantamento estatístico é importante para o governo, ele só não é visto como relevante para a atividade policial, uma vez que a função das polícias, naquele momento, é mais ampla do que lidar com as questões da criminalidade e o controle social ordinário.

Segundo Cancelli (1994) nesse período há um grande investimento no Instituto de Identificação e Estatística Criminal, mas todo o foco é voltado para a constituição de cadastros de identificação de indivíduos, no mapeamento de atividades políticas dos dissidentes e na organização de dossiês políticos<sup>49</sup>.

A importância que o governo confere às estatísticas também poderá ser verificada no Decreto nº 24.609, de 6 de julho<sup>50</sup> de 1934, o mesmo ano, quando foi criado o Instituto Nacional de Estatística (INE), que em 1936 com a fusão com o Conselho Nacional de Geografia (CNG) constituiu o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. O INE nasce com a missão de promover, executar e/ou orientar, o levantamento sistemático de todas as estatísticas

---

<sup>49</sup> A informação valorizada são as dos cadastros criminais, a primeira reorganização do Gabinete de Identificação Criminal já havia ocorrido em 1932, quando foi introduzido o Laboratório de Antropologia Criminal. Segundo Cancelli (1994) esta iniciativa rendeu à Chefia de Polícia o Prêmio Lombroso de Antropologia Criminal, conferido pela Real Academia de Medicina da Itália em 1933<sup>49</sup>, com pesquisas sobre biótipos dos negros criminosos e prostitutas. Este prêmio instituído no ano de 1926 pela Real Academia de Medicina da Itália, destinado àqueles que se destacassem no estudo e na aplicação das ideias sobre Antropologia Criminal de Césare Lombroso.

<sup>50</sup><http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24609-6-julho-1934-515214-publicacaoriginal-1-pe.html>

nacionais<sup>51</sup>. As estatísticas criminais, como parte das estatísticas nacionais estavam aí incluídas.

Na lei de criação do INE, o art.3º estabelece duas classes de entidades que estariam relacionadas ao Instituto: as “Repartições Centrais” e as “Instituições Filiadas”. O quadro das “Repartições Centrais” era formado pelos seguintes departamentos e diretorias:

- Diretoria de Estatística Geral, subordinada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a qual competirá elaborar as estatísticas populacionais, morais (nas quais se incluem as estatísticas criminais), administrativas e políticas, e coordenar a estatística geral da República.
- Diretoria de Estatística Econômica e Financeira, subordinada ao Ministério da Fazenda.
- Departamento de Estatística e Publicidade, subordinado ao Ministério do Trabalho Indústria e Comércio.
- Diretoria de Estatística da Produção, órgão componente da Secretaria de Estado da Agricultura.
- Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação, parte integrante da Secretaria de Estado da Educação e Saúde Pública.

Conforme se observa em legislações anteriores, esta legislação também não irá impor nenhum óbice à divulgação dos dados, determinando que as estatísticas de cada ano sejam publicadas no ano seguinte. Assim, as primeiras sistematizações foram as publicadas no Anuário Estatístico de 1936, referente ao ano de 1935.

Em 1934 é promulgada uma nova Constituição Federal, que irá reforçar ainda mais a concentração de poderes da União, assegurando como sua a competência privativa de legislar sobre a organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos estados e estabelecendo que as polícias militares passam a ser forças de reserva do exército.

---

<sup>51</sup> Ver Art. 1º Fica criado o Instituto Nacional de Estatística como entidade de natureza federativa, tendo por fim mediante a progressiva articulação e cooperação das três ordens administrativas da organização política da República, bem como da iniciativa particular, promover e fazer executar, ou orientar tecnicamente, em regime racionalizado, o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais.

Visando uma unificação de procedimento e práticas, a Constituição de 1934 também irá prever no seu art. 9º a possibilidade do estabelecimento de acordos entre a União e os Estados para “a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações” (BRASIL, 1934).

A perspectiva de uniformizar práticas e estabelecer trocas de informações dá o seu primeiro passo no dia 20 de outubro de 1936, quando é organizado um Congresso Nacional de Autoridades Policiais, reunindo secretários de segurança e chefes de polícia das demais unidades da federação. O encontro realizado no Rio de Janeiro nas dependências da polícia civil, segundo Cancelli (1994), tinha três objetivos principais: 1) unificar o trabalho policial, tanto sob o ponto de vista da definição do alvo político de suas ações, como da transformação legal da Polícia Civil do Distrito Federal em central de informações e ações policiais para o país; 2) aparar eventuais arestas entre os comandos estaduais do serviço policial e suas autoridades; e 3) aumentar o prestígio do chefe de polícia do Distrito Federal. No encontro foram votadas medidas que viabilizaram legalmente a federalização da polícia do Brasil.

Nesse encontro foi pactuado um convênio de troca de informações entre as polícias civis dos estados participantes, além dos ministérios da Guerra, Marinha, Relações Exteriores e Trabalho, Indústria e Comércio. Essa troca de informações, no entanto, não tinha nenhuma relação com dados acerca da criminalidade ou atividades policiais. Segundo Cancelli (1994), o convênio tinha o sentido de centralizar as informações na sede da Polícia Civil do Distrito Federal e fixar normas padronizadoras quanto aos processos de naturalização; entrada de estrangeiros e suas cartas de chamada; controle e permanência de estrangeiros no país; expulsão de indesejáveis, especialmente apátridas ou daqueles sem passaporte por recusa do Consulado (CANCELLI, 1994, p. 65).

Em 1937 Getúlio Vargas rompe com a ordem constitucional, dissolve o Congresso Nacional e declara a existência do Estado Novo sendo assim o primeiro presidente a outorgar uma Constituição, depois de D. Pedro I, impondo-a sob a força militar. Será na Constituição de 1937 que, segundo Costa e Lima (2014), será feita a primeira menção ao termo “segurança pública”.

O termo ‘segurança pública’ parece ter sido usado pela primeira vez na CF de 1937 (art.16, inciso v). Em outras Constituições Federais, como a de 1934, aparece o termo segurança “interna” para tratar com matérias atinentes ao controle da ordem, fato que irá gerar vários dilemas organizacionais no país e em seu pacto federativo.

É interessante constatar que, na Constituição de 1937, cabia exclusivamente à União a competência por regular a matéria e garantir ‘o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme’ (COSTA; LIMA, 2014 p. 483)

Assim, a segurança pública que na prática já era uma responsabilidade exclusiva da União desde a Constituição de 1934, agora parece estar definitivamente atrelada muito mais à uma ideia de segurança nacional ou ainda a uma segurança de estado. Todas as referências a segurança pública ou as instituições policiais aparecem unificadas em uma única categoria geral de “segurança”, não é possível fazer uma separação entre as funções de controle da ordem e ameaças do exterior. Na prática já eram dadas as polícias funções que visavam controlar e agir sobre grupos políticos divergentes do poder estabelecido e o texto constitucional irá manter estas funções em uma área cinzenta.

Em relação ao termo “polícia”, ele aparece nos seguintes trechos da Constituição:

Art.º 15 - Compete privativamente à União:

IV - Organizar a defesa externa, as forças armadas, a polícia e segurança das fronteiras;

Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

II - A defesa externa, compreendidas a polícia e a segurança das fronteiras

XXVI - organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército.

As polícias são assim compreendidas com parte do sistema de defesa do país, frente as eventuais ameaças externas.

Retomando a análise das estatísticas no mesmo ano, em 17 de julho de 1937, foi aprovada a Resolução no. 53 da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística (AG/CNE), que determinava a tomada de providências quanto aos serviços de estatística policial e criminal, ou como consta em seu artigo 1º, “As juntas Executivas solicitarão, dos governos respectivos, a criação de serviços de estatística policial e a reorganização dos já existentes, desde que ainda não estejam em boas condições de eficiência” (LIMA, 2005).

Segundo Lima (2005) ao que tudo indica, o Conselho Nacional de Estatísticas empreendeu esforços para reproduzir nas unidades da federação o modelo federal de vincular os órgãos ou unidades de estatísticas de Ministérios e demais órgãos da administração às suas resoluções e determinações. Outra constatação daí derivada é que, para o Conselho, as estatísticas eram matéria afeita à esfera federal e, por conseguinte, cabia a ele regular a atividade em todo o país. Nesse jogo de competência, vale pensar que os Códigos Penal e de

Processo Penal, da década de 1940, criam ruídos nessa vinculação, pois subordinam a matéria penal à competência das Unidades da Federação, cabendo a elas a administração da segurança e da justiça. Nesse sentido, muitas vezes, o envio de estatísticas criminais poderia ser lido com ingerência do governo federal nas políticas estaduais. Trata-se de ruídos no pacto federativo e que diluem a possibilidade da coordenação dos dados via discussão de parâmetros sobre o que é contado e apurado, mas que revelam as opções políticas do período. Em termos de informações produzidas, em 18 de julho de 1938, a Assembleia propunha aos estatísticos brasileiros, em sua resolução de número 73, o estudo das teses oferecidas à 1ª Conferência Nacional (LIMA, 2005, p. 94).

Em 1939 pela portaria 4.908 de 15 de abril de 1939, é criado o Serviço de Inquéritos Políticos Sociais - SIPS. Este levantamento permitiu à Polícia do Distrito Federal ter a mais completa radiografia do país, a partir de fichas cadastrais de cada município brasileiro. O serviço de coleta de informações contava com a ajuda do Instituto Nacional de Estatísticas (CANCELLI, 1994, p. 56-57).

O SIPS instituiu duas versões dos inquéritos. A primeira, mais ampla, visava informações específicas sobre a localidade, solicitando dados técnicos, de acordo com a seguinte configuração: 1) quanto à unidade meio- Município: situação física, histórica, administrativa, econômica, financeira e política; 2) quanto à unidade agente – Homem: a) isolado: ficha biográfica e outros informes; b) associado: grupos de indivíduos formando associações diversas.

De acordo com esse esquema geral, instituiu-se 44 tipos de formulários específicos, em relação a criminalidades as categorias estavam organizadas da seguinte forma:

Quadro 4 – Categorias e subcategorias criminais previstas no formulário do Serviço de Inquéritos Políticos Sociais.

<b>Categorias criminais</b>	<b>Subcategorias</b>
a) Contra a segurança interna da República	- Conspiração - Desafio à autoridade - Outros
b) Contra o livre gozo do direito individual	- Contra o livre exercício dos direitos políticos - Contra a liberdade pessoal - Contra o livre exercício dos cultos - Outros
c) Contra a fé pública	- Falsidade de títulos de crédito - Falsidade de documentos - Outros
d) Contra a estabilidade da família	- Defloramento - Estupro - Rapto - Adultério - Lenocídio - Ultraje ao pudor - Outros
e) Contra a pessoa e propriedade	- Roubo - Extorsão - Outros
f) Contra a segurança da pessoa e da vida	- Homicídio - Infanticídio - Suicídio - Aborto - Lesões corporais - Outros
g) Contra as propriedades pública e privada	- Furto - Falência - Estelionato - Outros

Fonte: Portaria n. 4.908, de 15 de abril de 1939.

Em 1938, pela portaria 4 430 de 5 de setembro de 1938, é dado mais um passo na sobreposição das funções de polícia e inteligência de estado com a criação do Serviço Secreto de Investigações junto ao Gabinete do Chefe de Polícia, com 200 funcionários que deveriam responder direta, exclusiva e reservadamente ao chefe de polícia

Em 1939 são publicadas duas novas resoluções da Assembleia Geral de Estatísticas que voltam a tratar da estatística policial-criminal. A primeira é a resolução 137 de 21 de julho, propondo um “plano geral para o levantamento da estatística anual da criminalidade no Brasil”, de acordo com a resolução a estatística criminal deveria desdobrar-se em: estatística dos crimes e contravenções, e estatística dos criminosos e contraventores, sendo ambas de caráter policial, judiciário e penitenciário. Segundo Lima (2005), esta resolução

ao propor uma estatística sobre os criminosos, irá deslocar o olhar da preocupação com o fato social do crime em si, que agora se volta para abarcar o seu agente, o autor.

De acordo com Lima (2005), o plano reitera que a “estatística criminal deverá adotar, como base de suas investigações, o boletim ou ficha individual, segundo o qual os dados acompanham todas as fases do processo, desde o seu início ao seu termo. Esse sistema, ao contrário de pedir anualmente aos juízes e tribunais o preenchimento de mapas de seus trabalhos, com acúmulo de serviço para os respectivos cartórios, presta-se mais às diferentes combinações da apuração, além de permitir dados mais completos sobre a criminalidade, facilitando o estudo de diversos característicos do crime, segundo as condições individuais do acusado, inclusive a qualidade de reincidente, e segundo a conclusão do julgamento”. (LIMA, 2005, p. 102)

A segunda resolução é a de número 141, publicado dia 22 de julho, dia seguinte a resolução 137. Nesta resolução se apresentava um novo modelo de “boletim individual”, que já era o adotado pelo estado de São Paulo e determina que o “Serviço de Estatística Policial-Criminal e Judiciária se tornava órgão filiado ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, devendo cumprir as obrigações decorrentes da Convenção Nacional de Estatística, bem como as resoluções e recomendações aprovadas pelos órgãos deliberativos do mesmo Instituto” (LIMA, 2005, p. 102).

Em 1941 com a publicação do Código de processo penal, o Art.809 dispõe sobre a execução das estatísticas criminais, que será posteriormente regulamentado pelo decreto Lei 3 992<sup>52</sup>.

Art. 809. A estatística judiciária criminal, a cargo do Instituto de Identificação e Estatística ou repartições congêneres, terá por base o *boletim individual*, que é parte integrante dos processos e versará sobre:

- I - os crimes e as contravenções praticados durante o trimestre, com especificação da natureza de cada um, meios utilizados e circunstâncias de tempo e lugar;
- II - As armas proibidas que tenham sido apreendidas;
- III - o número de delinquentes, mencionadas as infrações que praticaram, sua nacionalidade, sexo, idade, filiação, estado civil, prole, residência, meios de vida e condições econômicas, grau de instrução, religião, e condições de saúde física e psíquica;
- IV - O número dos casos de codelinquência;
- V - a reincidência e os antecedentes judiciários;
- VI - as sentenças condenatórias ou absolutórias, bem como as de pronúncia ou de impronúncia;

---

<sup>52</sup> Cópia do boletim em anexo.

- VII - a natureza das penas impostas;
- VIII - a natureza das medidas de segurança aplicadas;
- IX - A suspensão condicional da execução da pena, quando concedida;
- X - As concessões ou denegações de **habeas corpus**.

§ 1º Os dados acima enumerados constituem o mínimo exigível, podendo ser acrescidos de outros elementos úteis ao serviço da estatística criminal.

§ 2º O *boletim individual* a que se refere este artigo é dividido em três partes destacáveis, conforme modelo anexo a este Código, e será adotado nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios. A primeira parte ficará arquivada no cartório policial; a segunda será remetida ao Instituto de Identificação e Estatística, ou repartição congênere; e a terceira acompanhará o processo, e, depois de passar em julgado a sentença definitiva, lançados os dados finais, será enviada ao referido Instituto ou repartição congênere

O Decreto-Lei nº 3 992 estabelece:

**Art. 1º** As estatísticas criminais, policial e judiciária, terão por base o *boletim individual*, que é parte integrante dos processos.

§ 1º Os dados contidos no *boletim individual*, referentes não só aos crimes e contravenções, como também aos autores, constituem o mínimo exigível, podendo ser acrescido de outros elementos úteis à estatística.

§ 2º O *boletim individual* é dividido em três partes destacáveis, e será adotado no Distrito Federal, nos Estados e nos Territórios. A primeira parte ficará arquivada no cartório policial; a segunda será remetida à repartição incumbida do levantamento da estatística policial; e a terceira acompanhará o processo. Transitada em julgado a decisão final, e lançados os dados respectivos, será a terceira parte destacada e enviada: a) no Distrito Federal, ao Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e, b) nos Estados e nos Territórios, aos respectivos órgãos centrais de estatística.

**Art. 2º** Depois de devidamente criticadas e apuradas pelos órgãos de estatística competentes, a segunda e terceira parte do *boletim individual* serão remetidas ao serviço de identificação, como elementos complementares do registo do prontuário do acusado nelas referido.

**Art. 3º** O modelo de *boletim individual*, publicado com o Código de Processo Penal, fica substituído pelo que acompanha a presente lei.

**Art. 4º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação; revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 30 de dezembro de 1941.

No governo Vargas se consolidou o processo do segredo jurídico, uma tradição desde o próprio império e se criou um ambiente dentro das polícias para a construção de uma cultura organizacional dentro das polícias, em relação à coleta e uso das estatísticas. Uma vez que as próprias instituições policiais não possuíam fronteiras claras entre as atividades de polícia política e atividades de controle da criminalidade e das desordens, também não há essas fronteiras em relação às informações estatísticas.

Os dados estatísticos se localizam numa zona cinzenta, uma vez que a polícia de Vargas é mais do que um instrumento de controle social, no sentido de mediar conflitos, ela é um instrumento de controle político do Estado.

### **3.2.3 A criação das secções de informação**

Com a deposição de Getúlio Vargas em 1945, se inicia um período de redemocratização no país, onde as forças policiais são parcialmente reformadas. O controle dos Governadores sobre as polícias estaduais, que havia sido retirado durante o período Vargas, foi reestabelecido e uma nova constituição promulgada.

No que diz respeito às instituições policiais, a constituição de 1946 reestabeleceu a descentralização de poderes, antes concentrados na União. Ela não fez nenhuma menção às polícias civis, apenas às polícias militares, no art. 183º onde se estabeleceu que elas eram instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados e no Distrito Federal, sendo mantidas como forças auxiliares, reservas do Exército. Segundo (2005) a prática, instituída por Getúlio Vargas, de nomear um oficial do Exército para comandar a Polícia Militar da capital, continuou se mantendo neste período. Não houve nenhuma preocupação em realizar reformas mais profundas, nas estruturas destas instituições. Não houve nenhuma ação que estivesse direcionada para modificar as estruturas construídas no período do governo autoritário de Vargas, que estavam voltadas mais para o controle de grupos políticos, do que para agir sobre o crime e as desordens urbanas.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística continuava coletando e divulgando as estatísticas criminais e de segurança pública, dentro dos Anuários Nacionais de Estatística<sup>53</sup>. As estatísticas estavam basicamente resumidas ao que era registrado pela Polícia Civil e os únicos dados relativos a Polícia Militar, se referiam ao quantitativo de seus efetivos<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> De acordo com o previsto no Código de Processo Penal art. 890.

<sup>54</sup> O modelo de boletim individual, que havia sido previsto no Decreto nº 3.992 de 30 de dezembro de 1941, sofreu alterações neste período. A resolução nº 462 da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística, publicada em 12 de setembro de 1950, recomendava o estudo do "Registro Policial", instituído no Estado do Espírito Santo para servir de fonte às estatísticas policiais.

Em 1964 o golpe militar depôs o Presidente da República recoloca o aparato policial para vigiar e controlar os opositores políticos do novo regime, amplia o mandato das Forças Armadas, que passam a controlar a repressão política (COSTA, 2004).

No campo da coleta de dados estatísticos, o contexto político-administrativo produziu novos entendimentos acerca do que fosse “produção de informação”. Sob inspiração das Forças Armadas, as produções de informações, no âmbito das instituições policiais, passaram a possuir um significado que estava relacionado com a ideia de segurança nacional.

Em 1964 foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI)<sup>55</sup> com a finalidade de coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contra informação, em particular as que interessavam à segurança nacional. Segundo Costa (2004), esta estrutura serviu de inspiração à formação de novos serviços de informação, inclusive dentro das instituições policiais<sup>56</sup>. A lei de criação do SNI previa em seu Art. 3º inciso b) que incumbia ao SNI “estabelecer e assegurar, tendo em vista a complementação do sistema nacional de informação e contrainformação, os necessários entendimentos e ligações com os Governos de Estados, com entidades privadas e, quando for o caso, com as administrações municipais”. Estes “entendimentos” com os Governos de Estados, passava sobretudo pela utilização das estruturas física e de pessoal, das polícias estaduais, ampliando a capilaridade da rede do SNI<sup>57</sup>.

Os serviços de informações da Polícia Civil, que já existiam desde o período Vargas, são ampliados, e nas Polícias Militares uma nova estrutura foi criada, dando início à “segunda seção” (P2)<sup>58</sup> (COSTA, 2004).

A criação de serviços policiais secretos voltados para a repressão política de grupos considerados subversivos, não era uma novidade. De acordo com Cepik (2003), em vários,

---

<sup>55</sup> O Serviço Nacional de Informações foi criado pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964

<sup>56</sup> Antunes (2001) analisou a construção e atuação dos serviços secretos brasileiros e sobre as atividades de informação neste período, ela diz que a atividade de informações se confundia com a própria segurança nacional. O único órgão de informação que existia antes da tomada do poder pelos militares era o Centro de Informações da Marinha – CENIMAR. Os demais órgãos tais como o Centro de Informações do Exército – CIE e o Centro de Informações e Segurança da Aeronáutica – CISA, são criados posteriormente.

<sup>57</sup> Estruturas como a Operação Bandeirantes- Oban em 1969 e a criação dos Destacamentos de operações de informação-Centros de Operações de defesa interna - DOIs-Codis em 1970, contavam com a participação de policiais, os presos por estas operações ficavam detidos nas unidades policiais, onde em grande parte das vezes também era o local onde ocorriam os interrogatórios.

<sup>58</sup> As polícias militares estão organizadas por seções de atividade. A P3 se refere ao Planejamento Operacional, a P2 as atividades de informação e inteligência, a P4 administrativo, a P5 saúde.

países as forças especializadas em manutenção da ordem interna desenvolveram técnicas e recursos de vigilância, infiltração, recrutamento de informantes e interceptação de mensagens para a repressão política dos grupos considerados subversivos.

O fato importante para ajudar a compreender como a produção de estatísticas, que já estava desde o período Vargas, localizada dentro do setor de cadastro e identificação, será influenciada pela lógica do segredo dos setores de informação, é entender como se estruturam os setores de informação.

Olhando para o cenário internacional, de acordo com Cepik (2003), em alguns países, as agências de *security intelligence*<sup>59</sup> foram separadas organizacionalmente das polícias e da inteligência externa. Este é caso de serviços como o *Canadian Security Intelligence Service – CSIS* do Canadá, a *Direction de la Surveillance du Territoire – DST* na França, o *Bundesamt für Verfassungsschutz – BfV* na Alemanha e o *Sherut há'Bitachon ha'Klali – Shin Bet* em Israel. Em outros países, a inteligência interna ou de segurança é um departamento especializado das próprias forças policiais. Este é o caso dos Estados Unidos com a divisão de segurança nacional do *Federal Bureau of Investigation – FBI*.

Em todos estes países, os setores de produção de dados e informações estatísticas não se confundem com os setores responsáveis pelas atividades de inteligência e investigação, ainda que possam oferecer suporte para estas atividades (GOTTLIEB; ARENBERG; SINGH, 1994; BAKER, 2005). No Brasil, essas estruturas desde a década de 1930, com a criação do Instituto de Identificação estão sobrepostas.

Como visto anteriormente, sob o comando de Getúlio Vargas essas instituições já estavam voltadas para o controle de grupos políticos e assim permaneceram durante 15 anos. No breve período democrático, de 9 anos, entre a deposição de Vargas e ascensão militares ao poder, não houve tempo, nem preocupação política, em reformar as práticas institucionais das polícias.

Os militares ao assumirem o poder político e controle das polícias, já encontraram uma cultura institucional moldada para o ideal do controle. Eles consolidaram e aprofundaram ainda mais essas práticas por meio da lógica dos serviços de informação, dentro das estruturas das polícias.

---

<sup>59</sup> No contexto internacional estes setores nas polícias nascem com o nome de “inteligência”, no Brasil a primeira terminologia a ser utilizada é “informação”, mais tarde com a criação da Agência Brasileira de Inteligência em 1990, o termo “informação” é substituído por “inteligência”.

Esse processo colocou as estatísticas criminais numa “zona turva”, uma vez que quaisquer informações referentes à atividade policial, poderiam ser consideradas como informações estratégicas e secretas<sup>60</sup>. Neste contexto político, dentro dessa cultura organizacional, não havia espaço para as estatísticas criminais serem vistas e valorizadas de outra forma, que não fossem como informações reservadas, uma vez que esta era a compreensão de como deveriam ser tratadas as informações, acerca das atividades das instituições de força e controle neste período<sup>61</sup>.

O curioso é observar que as estatísticas não são utilizadas, na prática, como forma de obtenção de conhecimento, não tendo sido encontrada, na bibliografia consultada, qualquer referência acerca do seu uso. Todavia por terem suas estruturas de coleta alocadas nessas seções, ganham um status de saber estratégico, mas que tão pouco é utilizado, uma vez que os dados estatísticos dos registros administrativos não forneciam informações sobre o que as polícias de fato estavam preocupadas, que eram as atividades dos subversivos.

Em 1990 o SNI foi extinto e criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos<sup>62</sup>, sendo posteriormente criada a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Assim o termo “informação” é substituído pelo termo “inteligência”.

O longo período durante o qual as instituições policiais estiveram subordinadas a uma lógica de construção de segredos, deixou vestígios desta “zona turva”, na qual estava situada as estatísticas criminais, apesar da pouca disponibilidade de fontes e dificuldade de acesso a documentos da época.

Numa pesquisa realizada em 2012 pela Senasp<sup>63</sup>, entre as várias perguntas, direcionadas aos setores de produção e análise de informações das polícias civil e militar, assim como das secretarias de segurança pública e defesa social, foi questionado quais eram as atividades que esses setores realizavam.

---

<sup>60</sup> A narrativa deste processo não pretende desconsiderar outras variáveis que ajudam a compreender e explicar a lógica do segredo, em relação as estatísticas nas instituições policiais. A cultura jurídica, a resistência e aversão ao controle externo, são elementos importante que ajudam a compreender a sociologia das estatísticas. Este processo foi analisado por Lima (2005). O que se pretende é adicionar mais uma variável explicativa, que ainda não havia sido analisada.

<sup>61</sup> A Lei de criação do SNI no Art 4º § 2 estabelece que o Serviço Nacional de Informações está isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamentos e efetivos.

<sup>62</sup> Decreto nº 99.373, de 4 de julho de 1990, e Decreto nº 339, de 12 de novembro de 1991.

<sup>63</sup> Diagnóstico da situação dos centros ou núcleos de gestão do conhecimento e/ou análise criminal, das instituições de segurança pública no Brasil (2012).

Entre os setores de análise de informações da Polícia Civil, em 6 unidades da Federação, foi informado que entre as suas atividades estavam a análise de inteligência. Em relação aos setores de análise de dados da Polícia Militar, 6 outras unidades da federação declararam realizar análise de inteligência.

Secretarias de segurança pública de 11 Unidades da Federação declararam que o setor de análise também produzia análise de inteligência. (tabelas em anexo)

Essa análise de “inteligência” mencionada não ser confundida com a produção de conhecimento como instrumento de gestão. A lista das atividades possíveis aos setores de produção e análise de informações eram: a) coleta e sistematização de dados; b) gerenciamento de base de dados; c) desenvolvimento de sistemas; d) suporte de sistemas; e) análises estatísticas; f) análise de inteligência; g) planejamento estratégico da instituição; h) apoio ao planejamento operacional; i) produção de mapas; e j) realização de cursos de capacitação.

Assim pode-se dizer que do total de 27 Unidades da Federação, dezoito delas disseram entre as suas atividades está a realização de “ análise de inteligência”. As respostas dessas dezoito unidades da federação estão distribuídas da seguinte forma:

- Na Polícia civil nos estados do: Acre; Distrito Federal; Minas Gerais; Rondônia; Santa Catarina; e Sergipe.
- Na Polícia militar nos estados do: Acre; Espírito Santo; Goiás; Mato Grosso do Sul; Paraná; e Santa Catarina.
- As secretarias de Segurança nos estados do: Acre; Alagoas; Amapá; Amazonas; Bahia; Goiás; Mato Grosso; Mato Grosso do Sul; Rio Grande do Norte; Santa Catarina e São Paulo.

### **3.2.4 A Nova República e as velhas práticas**

Com a redemocratização, conforme já apresentado no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo olhar sobre a questão da segurança pública. No campo das estatísticas criminais o Governo Federal, desde 1994, reconhecia as deficiências na produção da informação, assim como, a necessidade de reformular as práticas de planejamento das instituições policiais.

Havia um debate em andamento desde 1997, com vista a construir um sistema nacional de estatísticas, e desde 2001 a Senasp estava dando os primeiros passos na construção de um procedimento de coleta de dados, mas eram ações que seguiam sem visibilidade e/ou prioridade.

Foi a Política Nacional de Segurança Pública, a partir de 2003, que atribuiu à coleta de dados, à produção e à análise de informação um papel central. A priorização e centralidade que a informação passa a ter, pode ser identificada não somente no plano de governo, mas também em duas importantes alterações legislativas: a) no decreto que define as competências da Senasp; e b) na Lei que regula a execução dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Ao analisar o decreto que definia as competências da Senasp em 2001<sup>64</sup>, é possível observar o reconhecimento da necessidade de estabelecer um sistema nacional de coletas de dados e produzir conhecimento em segurança pública. O decreto estabelecia como competência da Senasp: “realizar estudos e pesquisas em segurança pública”, “padronizar e consolidar estatísticas nacionais de crimes e indicadores de desempenho dos órgãos responsáveis pela segurança pública”, assim como “realizar anualmente pesquisa nacional de vitimização” (BRASIL, 2002).

Na alteração realizada em 2003 as competências da Senasp foram ampliadas para: *planejamento, avaliação, fomento e disseminação de informações*. No quadro 5 abaixo foram listados os dois decretos e destacados os principais pontos que se referem a coleta de dados, ao uso da informação e a produção e disseminação de conhecimento.

---

<sup>64</sup> Decreto nº 4.053, de 13 de dezembro de 2001.

Quadro 5 – Comparativo das alterações legislativas referentes às competências da Senasp, 2001-2003.

<b>Decreto nº 4.053, de 13 de dezembro de 2001</b>	<b>Decreto nº 4.685, de 29 de abril de 2003</b>
Art. 15. À Secretaria Nacional de Segurança Pública compete:	Art. 13. À Secretaria Nacional de Segurança Pública compete:
IV - acompanhar, em todo o território nacional, as atividades dos órgãos estaduais responsáveis pela segurança pública;	II - <i>planejar</i> , acompanhar e <i>avaliar</i> a implementação de programas do Governo federal para a área de segurança pública;
XI - realizar estudos e pesquisas relativos à segurança pública;	VII - realizar e <i>fomentar</i> estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência;
XVII - implementar, manter e modernizar o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública – INFOSEG.	X - implementar, manter e modernizar o Sistema Nacional de Informações de Justiça e Segurança Pública – INFOSEG.
Art. 17. Ao Departamento de Cooperação e Articulação de Ações de Segurança Pública compete:	Art. 15. Ao Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Recursos Humanos em Segurança Pública compete:
XVIII - implantar banco de dados com informações criminais e de interesse da segurança pública;	I - <i>identificar, documentar e disseminar pesquisas voltadas à segurança pública;</i>
XIX - realizar anualmente pesquisa nacional de vitimização; e	III - <i>identificar áreas de fomento para investimento da pesquisa em segurança pública;</i>
XX - padronizar e consolidar estatísticas nacionais de crimes e indicadores de desempenho dos órgãos responsáveis pela segurança pública.	IV - criar e propor mecanismos com vistas a <i>avaliar o impacto</i> dos investimentos internacionais, federais, estaduais e municipais na melhoria do serviço policial;
	<i>V - identificar, documentar e disseminar experiências inovadoras no campo da segurança pública;</i>
	VI - propor critérios para a padronização e consolidação de estatísticas nacionais de crimes e indicadores de desempenho da área de segurança pública e sistema de justiça criminal;
	<i>VII - planejar, coordenar e avaliar as atividades de sistematização de informações, estatística e acompanhamento de dados criminais;</i>

Fonte: (BRASIL, 2001a; BRASIL, 2003a).

A alteração na Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública, que se refere aos critérios de priorização a serem utilizados pelo Conselho Gestor do FNSP, para avaliação dos projetos a serem apresentados pelos estados, para o estabelecimento de convênios. Os “sistemas de informação e estatísticas policiais” já constavam dentre os projetos a serem apoiados pelo FNSP, mas a reformulação de 2003 amplia para “sistema de inteligência e investigação”, incluindo a “realização de diagnóstico dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções”, nos critérios referentes as avaliações dos projetos

No quadro 6 foram listadas as leis e destacados os principais pontos de alteração.

Quadro 6 – Comparativo das alterações legislativas referente ao Fundo Nacional de Segurança Pública, 2001-2003.

<b>Lei Nº 10.201, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2001.</b>	<b>Lei Nº 10.746, DE 10 de OUTUBRO de 2003</b>
<b>Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública, destinados, dentre outros, a:</b>	<b>"Art. 4º O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, dentre outros, a:</b>
I - reequipamento das polícias estaduais;	I - reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais;
II - treinamento e qualificação de polícias civis e militares e de guardas municipais;	II - sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais;
III - sistemas de informações e estatísticas policiais;	III - estruturação e modernização da polícia técnica e científica;
IV - programas de polícia comunitária; e	IV - programas de polícia comunitária; e
V - polícia técnica e científica.	V - programas de prevenção ao delito e à violência.
<b>§ 2º Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará, dentre outros aspectos, o ente federado ou Município que se comprometer com os seguintes resultados:</b>	<b>§ 2º Na avaliação dos projetos, o Conselho Gestor priorizará o ente federado que se comprometer com os seguintes resultados:</b>
I - redução do índice de criminalidade;	<i>I - realização de diagnóstico dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções;</i>
II - aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão;	II - desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública;
III - desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; e	III - qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e das guardas municipais;
IV - aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal, em prazo pré-estabelecido.	IV - redução da corrupção e violência policiais;
	V - redução da criminalidade e insegurança pública; e
	VI - repressão ao crime organizado.

Fonte: Elaboração própria (BRASIL, 2001b; BRASIL, 2003b)

É possível observar, que ainda que as alterações legislativas, realizadas em 2003, buscassem evidenciar e reforçar a centralidade da produção de informação e conhecimento, esta era uma pauta já que existia no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas públicas. A dificuldade para que essas ideias ingressassem na agenda política, se desdobrando em ações prioritárias, parecia estar relacionada com outros obstáculos, que não eram somente a ausência de mecanismos de pactuação, como também como uma cultura organizacional refratária à transparência de suas ações.

Os princípios que orientavam o planejamento dessas instituições não estavam relacionados a uma racionalidade administrativa na alocação dos seus recursos; e essa incapacidade de transformar a informação em subsídio para a construção e o funcionamento de políticas públicas foi construída ao longo de toda a história da produção de informações.

A ausência de um sistema nacional de estatísticas criminais não era em função da falta de legislação, pois desde de 1871 já havia sido estabelecido a obrigatoriedade da coleta, e inúmeras outras legislações se seguiram. Os elementos que permitem compreender como a produção de informações ingressou na agenda política do governo federal em 2003 serão objetos de análise dos próximos capítulos.

## 4 A FORMAÇÃO DA AGENDA DE GESTÃO DO CONHECIMENTO

Este capítulo se dedica a analisar quais são os aspectos políticos e institucionais que explicam a inclusão da produção de dados e informações na agenda do governo somente em 2003.

O modelo teórico utilizado para compreender a formação da agenda é a teoria do Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvida por John Kingdon em sua obra *Agenda, Alternatives and Public Policies*.

Este modelo foi formulado por Kingdon, quando ele estudou as políticas públicas na área de saúde e transporte nos Estados Unidos, em 1984. O modelo se tornou referência para os estudos voltados à análise e formulação da agenda política, pela capacidade de fazer emergir a disputa de ideias entre os diversos grupos e atores e suas influências sobre o processo decisório na formação da agenda governamental.

O modelo Garbage Can (“lata de lixo”), desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), serve de inspiração para Kingdon, que não assume a política pública como um ciclo que se inicia com a identificação de um problema para o qual se formula uma solução, seguido da implementação, tal qual numa sequência racional de ações (CAPELLA, 2007).

Ele considera que as políticas públicas resultam de um conjunto formado por quatro processos: 1) o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas (*agenda-setting*); 2) a consideração das alternativas que estão disponíveis para a formulação das políticas, com base nas quais as escolhas serão realizadas (*policy formulation*); 3) a efetiva escolha dentre o conjunto de alternativas disponíveis (*policy choice*); e 4) a implementação da decisão (*policy implementation*) (CAPELLA, 2007).

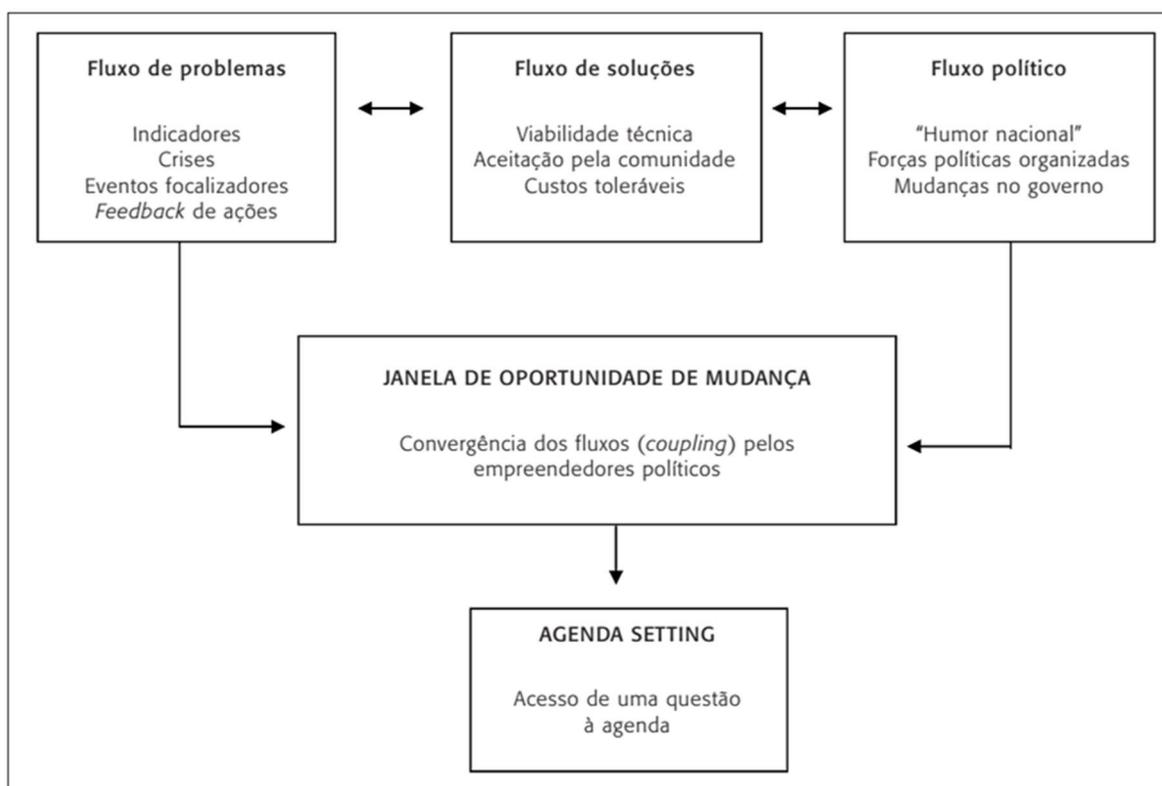
O modelo teórico proposto por Kingdon (2011) se dedica à compreensão dos processos de formação da agenda (*agenda-setting*) e das alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*). Ele assume que esses processos ocorrem de forma simultânea e independente, sendo os estágios pré-decisórios da formulação de políticas.

A agenda governamental é definida como um conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento. Para que uma questão passe a fazer parte da “agenda governamental” ela precisa despertar a atenção e o interesse dos formuladores, entretanto, como há potencialmente um grande

volume de questões que se apresentam a esses formuladores, apenas algumas serão realmente consideradas (KINGDON, 2011).

Os fluxos que compõem o modelo teórico de Kingdon são: fluxo de problemas (*Problem Stream*), fluxo de soluções ou alternativas (*Policy Stream*) e fluxo político (*Political Stream*).

Figura 2 – Esquema ilustrativo do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon.



Fonte: Capella (2007, p. 98).

Cada um dos fluxos é um processo independente, com dinâmicas próprias e regras próprias. O **fluxo de problemas** é o processo no qual as questões são percebidas como problemas; o **fluxo de soluções** é o conjunto de alternativas disponíveis para os problemas; e o **fluxo político** é o processo da negociação política da agenda.

Segundo Kingdon (2011), o ingresso de um problema na agenda demanda que ele percorra os processos desses três fluxos e que eles se encontrem durante a abertura de uma “janela de oportunidade”. A abertura de uma “janela de oportunidade” é quando se estabelece um ambiente político propício para mudanças.

As janelas de oportunidades podem se abrir em diferentes situações, podendo ocorrer de forma imprevisível, por meio de eventos que mobilizam a percepção da opinião pública sobre um problema, ou por meio de mudanças de governo. No exato momento em que a janela de oportunidades está aberta e os três fluxos se alinham, criam-se as condições para que um problema ingresse na agenda política.

O início de um governo é sempre o momento mais propício para mudanças de agenda, pois, entre todas as formas de abertura de uma “janela de oportunidade”, será neste momento que a junção de fluxos ocorrerá com mais facilidade.

Inícios de governo são períodos em que há mudanças na gestão, na composição do congresso e na chefia de órgãos. Estas mudanças são capazes de exercer grande influência sobre a agenda governamental, pois desencadeiam processos que oportunizam a introdução de novos itens na agenda. Ao mesmo tempo que podem bloquear alguns temas e restringir a permanência de outros (CAPELLA, 2007).

#### **4.1 A PERCEPÇÃO DO PROBLEMA E SEUS DESAFIOS EM SE TORNAR UMA QUESTÃO (FLUXO DE PROBLEMAS)**

A primeira questão é compreender quais são os processos que constroem a concepção dos atores sobre este problema, ou seja, quais são os fatores que fazem com que a questão da ausência de informação para a gestão da política de segurança se torne um problema. A pergunta foi: *“Como se constrói a percepção de que se deveria fazer algo a respeito dessa questão?”*

Segundo Kingdon (2011), compreender o processo de definição do problema é fundamental, pois a forma como um problema é definido, articulado e concentra a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão, sobretudo do ponto de vista da estratégia política.

Ao analisar a transformação de questões em problemas, Kingdon estabelece uma diferenciação de significados entre os termos questão e problema. Para ele, uma **questão** é uma situação socialmente percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida (CAPELLA, 2007). A **questão**, para Kingdon, será um **problema** apenas quando os formuladores de políticas acreditarem que devem fazer algo a respeito. Como não é possível lidar com todas as questões ao mesmo tempo, assim, a atenção dos formuladores

de políticas depende da forma como eles percebem as **questões** e as interpretam e, mais importante, de que forma elas são definidas como **problemas**.

Para Kingdon as questões se transformam em problemas ao chamar a atenção dos participantes de um processo decisório, despertando a necessidade de ação por meio de três mecanismos básicos:

**Indicadores** – Os custos de um programa, as taxas de mortalidade infantil ou as variações num indicador econômico, por exemplo. Kingdon destaca que não é a existência do indicador *per se*, mas sim as suas interpretações que podem auxiliar na demonstração da existência de uma questão, contribuindo assim para transformar **questões** em **problemas**. Isto se daria sobretudo quando dados quantitativos fossem capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção (CAPELLA, 2007). As estatísticas criminais e a ausência de conhecimentos sistematizados, a princípio, não se colocam nesta situação. Uma vez que é exatamente a ausência de dados considerados confiáveis que impossibilita que **questões** se tornem **problemas** a partir desta via.

**Crises e símbolos** – Este seria o segundo mecanismo pelo qual algumas questões chamam a atenção. Os eventos de magnitude, tais como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção em um determinado assunto, são momentos capazes de atrair atenção dos formuladores. Kingdon destaca que raramente esses eventos elevam uma questão ao status de problema, uma vez que eles geralmente atuam no sentido de reforçar uma percepção preexistente de um problema. De fato, isto aparece presente na história das políticas de segurança pública, em que eventos, como a greve da Polícia Militar de Minas Gerais e o Sequestro do ônibus 174 no Rio de Janeiro, foram catalizadores de processos que já haviam iniciado timidamente (esses eventos serão vistos com mais detalhes quando tratarmos da federalização da agenda de segurança pública). Todavia, no campo da gestão do conhecimento, este mecanismo, num primeiro olhar, não parece ter produzido efeitos, uma vez que em eventos desta magnitude a responsabilidade pela resposta não recai sobre o governo federal.

**Feedback das ações governamentais** – Esta categoria diz respeito ao *feedback* sobre programa e as “respostas” que se obtém sobre os programas em desenvolvimento no governo, tais como monitoramento dos gastos, acompanhamento das atividades de implementação, cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos

cidadãos. De acordo com Kingdon, estes são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores.

No caso em análise, se consideramos a trajetória dos gestores como *feedbacks*, esta categoria ajuda a formular hipóteses que podem auxiliar na compreensão de como a ausência de dados e informações se desloca de questão para um problema.

É possível questionar como a experiência em gestão, ou a ausência dela, contribuiu para que o formulador percebesse a ausência de dados como uma fragilidade dos instrumentos de gestão. Os gestores podem recorrer a *feedbacks de gestão*, que remontem as suas eventuais experiências anteriores enquanto gestores, para justificar a razão pela qual a ausência de dados e informações se torna um problema.

Kingdon destaca que, ainda que os indicadores, eventos ou *feedbacks* sinalizem questões específicas, esses elementos não transformam as questões automaticamente em problemas. Essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação: “Problemas não são meramente as questões ou os eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve percepção” (KINGDON, 2011)

Portanto, a forma como a questão da ausência de informações for interpretada por alguns gestores, a ponto de se destacar, transformando-se em problema, possivelmente pode ter relação com as suas experiências anteriores. As eventuais experiências e vivências destes gestores podem gerar expectativas sobre o que a gestão do conhecimento poderia lhe fornecer, tanto como instrumento próprio de gestão, quanto para o desenvolvimento do campo da segurança pública.

Outro fator que poderia exercer influência sobre a percepção do formulador, sobre a agenda da gestão do conhecimento, é exatamente a sua falta de experiência na gestão ou a pouca identificação com este tema. A pouca identificação dos gestores como um modelo de gestão que valorize a disponibilidade de informações pode fazer com que a Gestão do Conhecimento perca centralidade dentro das ações da secretaria.

Um aspecto que se destaca nos discursos dos entrevistados refere-se à trajetória profissional dos gestores. Os entrevistados que estavam diretamente envolvidos com a formulação da agenda recorreram às suas experiências, para justificar a razão pela qual a ausência de dados e informações foi percebida como um problema. Eles afirmaram que esta

percepção foi construída, primeiramente, como pesquisadores e, posteriormente, consolidase quando assumem funções na gestão pública.

O primeiro contato com a precariedade das estatísticas produzidas pelas instituições policiais ocorre no trabalho como pesquisadores, seja em pesquisas aplicadas ou na elaboração de teses acadêmicas. Na realização destes trabalhos, na produção de análises sobre fenômenos relacionados às dinâmicas da violência e criminalidade, percebe-se uma ausência de conhecimento, das próprias instituições de segurança, sobre a dinâmica com a qual trabalham.

A partir de diferentes narrativas, os entrevistados destacam que, durante as suas atividades de pesquisa, surpreendiam-se com o fato de que muitos dos resultados revelavam questões que, idealmente, deveriam ser parte de relatórios técnicos de avaliação das próprias instituições. Um dos entrevistados cita como exemplo um estudo que revelou as baixas taxas de resolução e esclarecimento de homicídios, sendo esta uma informação sobre a qual a polícia do estado nunca havia manifestado qualquer interesse em conhecer.

Eles relatam que, durante suas atividades de pesquisa, questionavam-se como era possível fazer gestão em política pública sem informações e sem dados. Qual era a possibilidade de as instituições planejarem-se com êxito, sem saber quais eram os problemas e como se desenvolviam as dinâmicas sobre as quais interviam. Acerca do papel da Universidade neste processo, os entrevistados compreendem que ela pode, e deve ser chamada para contribuir com o processo, mas produzir e disponibilizar informações teria que ser uma prática interna, permanente nas instituições, não poderia continuar sendo uma excepcionalidade.

Uma vez que grande parte dos gestores entrevistados, que constroem esta agenda em 2003, possuem formação no campo das ciências sociais, e já se dedicavam aos estudos da violência e criminalidade, é natural supor que suas percepções tivessem se construído no ambiente acadêmico, influenciadas pelos estudos de Edmundo Campos Coelho e Luiz Antônio Paixão, que foram pioneiros nesses estudos.

Entretanto, apesar dessa percepção, advinda dos estudos científicos, os entrevistados ressaltam que *foi na experiência de gestão em que se consolida a consciência da necessidade de agir sobre a precariedade da produção de informação.*

As iniciativas para alterar a forma como as instituições policiais estaduais coletavam seus dados e planejavam a suas ações já haviam iniciado em algumas unidades da federação.

Exemplos são: São Paulo, com o trabalho da Fundação SEADE<sup>65</sup> e a iniciativa do Infocrim<sup>66</sup>; no Rio de Janeiro com a implementação das Áreas Integradas de Segurança Pública-AISP<sup>67</sup> e o Projeto de Delegacia Legal<sup>68</sup>; e em Minas Gerais, nesse mesmo período, estabelece uma forte parceria entre o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP/UFMG e a Polícia Militar de Minas Gerais, contemplando análise de dados e produção de diagnósticos.

Os gestores que ingressam na Senasp em 2003, não só conheciam essas experiências, como estiveram diretamente envolvidos na concepção desses projetos e participaram ativamente da sua implementação.

Todas essas iniciativas, descritas acima, possuem em comum a compreensão de que não era mais possível conceber a gestão das informações como algo puramente burocrático, onde setores das instituições recebiam dados e nada se fazia com eles. Era fundamental qualificar estes dados, tornando eles mais confiáveis, sobretudo no que se refere a sua metodologia

A partir deste discurso, o questionamento que se fez aos gestores entrevistados foi: *“Se já havia esse consenso nos debates com os tomadores de decisão e experiências*

---

<sup>65</sup> A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados está vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. Ela possui um longo histórico de pesquisa e análise utilizando as estatísticas criminais, uma vez que São Paulo foi o primeiro Estado a estabelecer a obrigatoriedade legal de divulgação das estatísticas criminais. Obrigatoriedade estabelecida pela lei estadual n.º 9.155/95

<sup>66</sup> O Infocrim é o Sistema de Informações criminais, criado em 1999, que inicia a informatização do registro de ocorrência e Informações Criminais para todo o Estado de São Paulo. O sistema incorporou ferramentas de mapeamento, permitindo a visualização das regiões de maior incidência criminal.

<sup>67</sup> As Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP foram criadas em 1999 através da Resolução SSP N.º. 263 de 27 de julho, como parte de uma política de segurança pública que tinha por objetivo estreitar a ligação entre as Polícias Civil e Militar e resolução dos problemas locais de segurança pública. Nesse sentido, cada AISP foi estruturada com base nas áreas geográficas de atuação das Polícias Civil e Militar. Dessa maneira, o contorno geográfico de cada AISP foi estabelecido a partir da área de atuação de um batalhão de Polícia Militar e as circunscrições das delegacias de Polícia Civil contidas na área de cada batalhão. Para saber mais ver: MUSUMECI, Leonarda; MUNIZ, Jacqueline; FERRAZ FILHO, Galeno. **Desenho das Áreas Integradas de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro**. 1999. Disponível em: [http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/05\\_Gestao\\_integrada\\_ordem\\_publ\\_RJ.pdf](http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/05_Gestao_integrada_ordem_publ_RJ.pdf)

<sup>68</sup> O Projeto Delegacia Legal foi criado em 1999 que tinha por objetivo modificar radicalmente a forma como a Polícia Civil desenvolvia as suas atividades, através da transformação de todas as delegacias. Esta transformação alterou a divisão do espaço físico, as rotinas internas da unidade policial e informatizou o registro de ocorrência. Foi estabelecida pelo Decreto N.º 25.599, de 22 de setembro de 1999. Para ver mais: PAES, Vívian Ferreira. **A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re) forma de governo na Polícia Judiciária**. 2006. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado defendida no programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA-IFCS-UFRJ). Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do>.

*estaduais exitosas, por qual a razão a produção de informações não conseguiu ingressar como uma prioridade na agenda federal, antes de 2003. ”*

De acordo com os entrevistados os fatores aos quais eles recorrem explicar isso são: *falta de interesse da opinião pública e dos meios de comunicação; cultura organizacional (visão tradicional e conservadora dos gestores); inércia da alta gestão* (sobretudo Governadores, Secretários estaduais e Ministro, em negociar com as instituições policiais).

**Falta de interesse da opinião pública e dos meios de comunicação:** de acordo com os entrevistados a opinião pública, assim como os meios de comunicação, sempre foram insensíveis para esse tema. As razões dessa “insensibilidade” seriam: *o senso comum e a própria ausência de informação*

O *senso comum* entenderia que política de segurança se faz com uma maior presença da polícia e com o endurecimento das leis penais. Para o grande conjunto da população a melhor resposta ao crime seria um recrudescimento dos mecanismos de controle, sobretudo dos mecanismos legais de punição.

Esta construção do *senso comum* pode ser explicada pela forma como a sociedade ocidental vem talhando seus instrumentos de controle e construindo suas percepções sobre crime, violência e insegurança. Na obra *Cultura do Controle*, o sociólogo David Garland, se dedica ao estudo da punição e das condições que constroem as estratégias de controle social na modernidade tardia. De acordo com Garland (2001) a modernidade tardia, trouxe consigo um conjunto de riscos, inseguranças e problemas de controle social, que foram moldando às nossas respostas ao crime. Garland coloca que as mudanças ocasionadas por esta modernidade tardia, que trouxe novos hábitos de consumo e impôs mudança nas estruturas familiares e sociais, conformam o que ele chamou de um “individualismo moral”.

O “Individualismo moral” seria uma diminuição do indivíduo, e de seus laços de dependência em relação aos grupos, assim como da possibilidade de cada um optar por estilos pessoais, sobretudo quanto aos valores e aos modos de agir. Segundo Garland esta nova configuração social estimula a construção de uma percepção em que a solução para os problemas, relacionados ao crime e a violência, está no grau máximo de duração das penas e nas excessivas taxas de encarceramento.

Assim, é possível compreender a razão pela qual a produção de informação é um tema abstrato, que não dialoga com as demandas da sociedade, que esperam “respostas” que possam dialogar, de forma mais direta, com as suas percepções pessoais.

Uma segunda razão, seria uma consequência da própria ausência de informações, onde as estatísticas policiais, mesmo quando disponíveis, em muitos casos são vistas com desconfiança, sob a suspeita que poderiam ter sido “manipuladas” pelas instituições policiais.

Esta percepção decorreria, em boa parte, da herança histórica dos períodos de governos autoritários e pouco transparentes.

Apesar desta percepção, entre os gestores entrevistados, de que a falta interesse da mídia, dificultaria a visibilidade do problema da ausência de informação, Kingdon (2011) minimiza esses efeitos. Segundo ele, a mídia poderia dar forma a uma questão, influenciando a opinião pública, mas não poderia criar uma questão. A mídia, além de enfatizar um assunto por tempo limitado, irá selecionar aquilo que parece ser mais interessante para a publicação. Para o autor, a mídia informa mais o que acontece no governo, em vez de ter um impacto sobre as agendas governamentais.

Há assim um círculo vicioso onde a ausência de informação não é um problema para opinião pública e a mídia não focaliza este tema uma vez que ele pouco dialoga com as demandas mais diretas e visíveis da população.

**Cultura organizacional (visão conservadora e tradicional):** um segundo aspecto que dificultaria o ingresso da produção e utilização de informações qualificadas na agenda, seria a cultura organizacional das instituições policiais. As resistências se manifestariam sob dois aspectos: O primeiro relacionado a própria dificuldade em alterar processos, uma vez que em qualquer organização, seja ela pública ou privada, mudança fazem com que pessoas que estão em zonas de conforto precisem alterar suas rotinas. O segundo relacionado a formação policial e a influência da cultura jurídica sobre a segurança pública e seus operadores.

No primeiro caso, potenciais mudanças na forma de planejamento e gestão, são processo que produzem impactos mais amplos nas instituições e não somente nas atividades dos funcionários que trabalham, diretamente, no processo burocrático de sistematização dos dados. A perspectiva de alterar a forma de planejar, implica na aquisição de novos conhecimentos, na possibilidade de ser contestado nas decisões e estar aberto a novos desafios.

As instituições policiais, ciosas da sua tradição, não seriam instituições “naturalmente” abertas a inovação que possam alterar a sua visão sobre problemas, nem tão

pouco saberiam lidar de forma positiva com críticas externas. As resistências institucionais acabam por contaminar as esferas superiores, que precisam gerenciar insatisfações nos quadros institucionais. A possibilidade de mudança demandaria firmeza dos tomadores de decisão e habilidade para conduzir o processo.

Um segundo aspecto estaria relacionado a formação dos gestores institucionais e a valorização do saber e da cultura jurídica. Os gestores da área de segurança pública, historicamente, possuem formação na área do direito ou da área militar. Esses seriam campos de conhecimento e de formação, nos quais a pesquisa, a produção de conhecimento crítico e a gestão racional não são parte do currículo de formação desses profissionais. Em decorrência disto seria mais difícil que eles pensassem o planejamento das suas ações sobre informação de forma racional e objetiva, ou ainda, que estabelecessem olhares sensíveis a este tema.

Conforme foi visto no capítulo anterior, o processo de constituição das estatísticas policiais no Brasil foi fortemente influenciado por uma tradição jurídica e alvo de fortes disputas institucionais. As estatísticas criminais nunca haviam sido consideradas como um instrumento que pudessem orientar o planejamento institucional. Segundo Lima (2005) estes fatores ajudaram a constituir uma lógica de segredo e sigilo das informações.

As estatísticas criminais irão mudar apenas de foco, ou seja, vão alternar momentos de assunção das estatísticas como munição política para o desenho de agendas autônomas de políticas públicas de segurança e justiça locais (período da política do café com leite, de alternância do poder entre mineiros e paulistas, e períodos pós-46, de fortalecimento das unidades da federação) e momentos de reconhecimento dos dados como insumos para a constituição de um Estado central forte (Vargas). A discussão, no entanto, era sobre quem deveria produzir dados, mas não havia um debate aprofundado sobre os usos das estatísticas. Em outras palavras, num cenário de circulação do ideário de verdades burocráticas mais importava saber quem detinha a legitimidade sobre a produção do que discutir como tais dados poderiam ajudar no desenho de políticas públicas ou contextualizá-los no debate político nacional. (LIMA, 2005 p.112)

Em relação a este segredo e a pouca transparência, que Lima irá nomear como “opacidade”, não se está desconsiderando como uma variável o poder que informação representa. Entretanto, conforme abordado anteriormente, a compreensão dos processos de construção dos instrumentos de coleta de dados, não se esgota na justificativa do poder da informação e da aversão do controle externo.

A cultura institucional, construída nos períodos autoritários, alocou as informações estatísticas nas mesmas seções onde se davam os processos de identificação e controle dos

dissidentes políticos e dos “inimigos do estado”. Este fato contribuiu para construir uma percepção, de que toda e qualquer informação institucional, deve ser compartilhada somente entre seus pares, pois inclusive, só poderia ser compreendida por eles.

Um terceiro aspecto mencionado, não está relacionado a cultura institucional, mas sim com potenciais desvios institucionais. As práticas de corrupção e os favorecimentos particulares, se beneficiariam da anarquia institucional, da falta de conhecimento e da ausência de processos. Não se quer dizer com isto que a tecnologia seria a solução para os desvios, pois é consenso de que estas são dinâmicas mais complexas. Todavia ao estabelecer transparência e atribuir controle, isto torna os processos menos vulneráveis as lógicas particulares de apropriação da informação.

A pressão destes grupos, dentro da organização, também fomentaria críticas e estimularia boicote a adoção de novos procedimentos. Estes grupos, uma vez que não poderia explicitar as suas razões, se unem aos demais grupos resistentes, fortalecendo a pressão sobre as lideranças organizacionais.

**Inércia e ausência de disposição política da alta gestão:** um outro aspecto, que tentar explicar a razão pela qual informação ainda não havia recebido uma maior atenção e priorização, por parte do governo federal, seria a “inércia” e pouca disposição política daqueles que estavam na alta gestão.

Os membros da alta gestão são aqueles que definem a prioridade de ação, que tem a sua disposição os recursos institucionais, organizacionais, políticos e a atenção pública. O principal ator, no governo federal, com estes atributos é o Presidente da República. Ele é o ator de maior importância e com a maior preponderância sobre o processo de formação da agenda (KINGDON, 2011).

De acordo com Kingdon (2011), nenhum outro ator no sistema político tem a capacidade do presidente para estabelecer agendas em qualquer área de políticas do executivo. Ele pode manejar recursos institucionais, tem poder de veto e nomeia pessoas para cargos-chave do processo decisório. Entretanto, embora ele possa influenciar e até mesmo determinar as questões que serão parte da agenda, ele só tem o controle macro das ações, não lhe é reservado o controle sobre as alternativas a serem consideradas. Estas alternativas serão formuladas por outros atores da burocracia. (KINGDON, 2011)

Os indivíduos com acesso ao presidente, e que são nomeados por ele, para os altos escalões da burocracia governamental, tal como Ministros e Secretários do Ministério, são

capazes de inserirem novas ideias na agenda e podem colocar foco sobre questões que já existam.

O cenário institucional antes de 2003, tanto do Ministério da Justiça, quanto da Senasp não seria favorável para que esta questão fosse percebida como relevante. Primeiramente pelo fato desta ser uma ação que não estaria circunscrita tão somente ao âmbito do Ministério da Justiça. A efetiva implementação de um sistema nacional de dados, envolve uma necessária pactuação política com os Estados, uma vez que a fonte primária dos dados são os registros administrativos das instituições policiais estaduais, demandando a articulação entre diferentes níveis federativo.

Os gestores do Ministério da Justiça, ainda que pudessem entender, e aparentemente concordar, com os argumentos que defendiam esta ação como importantes, dentro do universo dos desafios da segurança pública, isto soaria com menos relevante. A principal pauta da Senasp neste período é o “reaparelhamento das instituições policiais”. As ações voltadas para a lógica, “mais arma, mais viatura, mais munição”, dialogava com as demandas que vinham tanto dos estados como com a expectativa da opinião pública.

Os aspectos relacionados ao lançamento do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência – Piaps, em 2001, é bastante ilustrativo acerca do contexto político sob qual estavam situados o Ministério da Justiça e consequentemente da Senasp.

Lançado em 2001, o Piaps já estava previsto em uma das 124 ações do Plano Nacional de Segurança Pública, mas não ficou subordinado à Senasp e sim ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, a quem caberia o papel de agente articulador de iniciativa entre os vários ministérios. Isto sinaliza que a Senasp possuía uma baixa capacidade política de propor qualquer ação estruturante, menos ainda, uma ação que, apesar de ser reconhecida como importante, não dialogava com as demandas dos Estados.

Esta seria a razão pela qual os gestores entrevistados são unânimes em afirmar que para que o tema ingressar na agenda seria necessário: liderança, disposição e firmeza de intenção, assim como a valorização da temática. Estas condições só seriam possíveis de ocorrer em uma nova configuração política e institucional.

## 4.2 PROPONDO UM SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FLUXO DE SOLUÇÕES)

Neste segundo fluxo analisa-se o conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas. Kingdon considera que as ideias geradas nesse fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Kingdon (2011, p. 32) afirma que: “as pessoas não necessariamente resolvem problemas (...). Em vez disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções”. Ele afirma que as soluções e os problemas não são criados aos pares.

Kingdon vai explicar a geração de alternativas e soluções pelo modelo de *multiple streams*, em analogia ao processo biológico de seleção natural. Da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primitivo”, o autor entende que as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primitivo de políticas” (*policy primeval soup*). Neste “caldo”, algumas ideias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas (CAPELLA, 2007).

Nesse processo competitivo de seleção, somente sobrevivem as ideias que possuem estes três elementos: 1) são viáveis do ponto de vista técnico; 2) possuem custos toleráveis; e 3) apresentam valores compartilhados, ou seja, contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas.

É esperado que se parta de um grande conjunto de ideias, mas no final apenas um pequeno conjunto de ideias consegue emergir neste “caldo primitivo de políticas”. As que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo seletivo são as que se apresentam como alternativas viáveis, tanto em relação a aspectos econômicos, quanto a aspectos técnicos e políticos.

As comunidades de políticas (*policy communities*) mencionadas por Kingdon são compostas por especialistas que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy area*). Estes especialistas podem ser: pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, analistas de grupos de interesse, entre outros.

No campo das políticas da Senasp foi possível, previamente, identificar as seguintes categorias de personagens desta comunidade política:

- Pesquisadores acadêmicos: pesquisadores que se dedicam aos estudos sobre a dinâmica da criminalidade, da violência e das políticas de segurança pública.
- Operadores da segurança pública (policiais e bombeiros): são policiais civis, policiais militares, corpos de bombeiros, guardas-municipais e policiais federais. A participação deles pode ser dar de forma individual ou coletiva por meio das suas entidades de classe. Há ainda instâncias colegiadas tais como o Conselho Nacional de Comandantes e o Conselho Nacional dos Chefes de Polícia. Os guardas-municipais, ainda que na legislação não sejam considerados operadores da área de segurança, uma vez que a natureza da sua atividade está mais próxima aos policiais do que das demais categorias.
- Secretários Estaduais de Segurança: nesta categoria estão os secretários estaduais, que podem operar tanto individualmente, quanto por meio do Colégio Nacional de Secretários. *A priori*, eles não são propositores em nível nacional, mas possuem interesse nas ações da Senasp, sobretudo em relação ao repasse de recursos.
- Especialistas, não policiais e não acadêmicos: este é um grupo que é mais difícil de ser categorizado, que diz respeito a profissionais que se vinculam ao tema da segurança pública, todavia não podem ser classificados como acadêmicos pois suas trajetórias não estão associadas a atividades de pesquisa e de produção de conhecimento e também não são policiais. São pessoas que foram inseridas no campo em decorrência da sua atividade profissional em ongs, movimentos sociais e eventualmente ocuparam cargos de gestão em secretarias estaduais e até mesmo exercendo funções como secretários de segurança. São indivíduos de formação profissional variada tais como advogados, pedagogos, educadores, dentre outros profissionais.
- Sociedade Civil organizada: nesta categoria as principais instituições são o Viva Rio/RJ, o Sou da Paz/SP e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Essas instituições possuem como principal pauta os problemas relacionados à segurança pública. Elas possuem um grande protagonismo no cenário político institucional e são interlocutoras constantes, tanto com a Senasp, quanto com o Ministério da Justiça.

Os grupos descritos acima, ainda que compartilhem de um interesse e preocupação em torno da temática da segurança pública e tenham sido agrupados dentro de categorias que mais se aproximam a suas formas de inserção neste campo, não compartilham, necessariamente entre si, de um mesmo conjunto de valores ou partilham de uma mesma visão de mundo em relação ao campo da segurança pública.

Algumas destas comunidades são extremamente fragmentadas e abrigam pontos de vista bastante diversificado, mesmo aquelas que possam ser apressadamente classificadas como mais “corporativistas”, ou com um alinhamento ideológico mais definido, tais como os policiais ou os acadêmicos.

Na comunidade dos operadores da segurança, além das diferentes categoriais, tais como policiais civis, militares, bombeiros e policiais federais, há diversas subcategorias que, historicamente, disputam-se entre si, como os oficiais e praças, entre os policiais militares, e delegados e agentes, entre os policiais civis.

O reconhecimento desta multiplicidade de visões é importante durante o processo de escolha de uma proposta. Kingdon (2011) destaca que, quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. Todavia, a difusão dessas ideias não ocorre de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem a novas ideias.

Segundo Capella (2007), Kingdon assegura às ideias um papel importante em seu modelo, argumentando que elas são frequentemente mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de grupos de pressão. Para ele, as ideias, longe de serem meras desculpas ou racionalizações, são parte integral do processo decisório dentro e em torno do governo (KINGDON, 2011).

Por meio das entrevistas, buscou-se identificar quais grupos políticos possuíam uma maior adesão com os pontos da agenda de gestão do conhecimento, quais seriam contrários e, sobretudo, quais as suas capacidades de pressionar o governo federal. Também foi possível validar a categorização feita anteriormente, verificando se havia outras comunidades políticas que se relacionavam com esta agenda.

Os grupos foram definidos a partir da junção de dois processos, o primeiro de forma espontânea pelos gestores, em que se perguntou quais grupos eles identificam, e o segundo processo foi questionar diretamente a existência de comunidades, quando estas não fossem mencionadas pelos entrevistados.

No primeiro grupo, que foi espontaneamente identificado como comunidades políticas e/ou grupos de pressão, estão: pesquisadores acadêmicos, sociedade civil organizada (ongs), especialistas e Secretários Estaduais de Segurança Pública. No segundo grupo, que não foi identificado como comunidades políticas, estão: operadores da área de segurança pública (polícias e bombeiros) e congressistas.

De acordo com as entrevistas, nenhum das comunidades foi importante para vetar ou apoiar o ingresso da produção de informação em segurança na agenda, ao menos em 2003. As comunidades se revelaram importantes para compreender os desafios de manutenção desta agenda e na implementação de ações.

As principais comunidades políticas mapeadas e suas capacidades de pressionar a agenda do governo federal, segundo a percepção dos entrevistados, constituem-se assim:

- Pesquisadores acadêmicos: eles haviam participado ativamente da construção do plano e formavam um forte grupo de apoio as propostas do Plano Nacional. Os acadêmicos não são atores políticos com capacidade de veto, mas são importantes formadores de opinião, que possuem grande capital político conferindo credibilidade para propostas que apoiam, sobretudo em seus aspectos técnicos e meritocráticos. Eles se constituíram em fortes apoiadores da agenda de gestão do conhecimento, uma vez que eram diretamente beneficiados com a disponibilidade de informações e fomento à pesquisa;
- Secretários Estaduais de Segurança: os Secretários estaduais, tanto individualmente, como por meio do colégio de Secretários, foram identificados como atores com grande capacidade em influir na implementação das ações da Senasp. Na agenda de gestão do conhecimento ele não se manifestaram no momento da formulação, mas posteriormente foram um forte ator de veto. O grande interesse dos secretários está na forma como o recurso da Senasp será executado. Os Secretários Estaduais podem mobilizar o Governador de Estado, tendo capacidade de exercer pressão diretamente ao Ministro da Justiça e, em alguns casos, fazendo chegar até o Presidente da República. Os entrevistados são unânimes em afirmar que em caso de disputa com os Secretários Estaduais, o Secretário Nacional de

Segurança se sente politicamente vulnerável e pressionado, sobretudo se não houver um forte alinhamento com o Ministro ou com o Presidente.

Essa relação dos secretários estaduais com a Senasp não pode ser classificada como uma pressão unilateral, pois há também uma preocupação dos Governadores de Estado em se manterem “alinhados” com a agenda da Senasp, com o objetivo de ter acesso aos recursos. Este interesse dos governadores confere ao Ministério da Justiça e à Senasp capacidade de influenciar na indicação dos secretários estaduais.

Durante o período no qual o Secretário Nacional de Segurança foi um Delegado de Polícia Federal, o Srº Luiz Fernando Correra, houve uma ampliação da presença de policiais federais no comando de Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Este fato, sem dúvida, sinaliza a disposição e capacidade da Senasp em influenciar neste processo. Em relação a esse período alguns entrevistados classificam a presença de policiais federais a frente de tantas secretarias estaduais, com algo positivo destacando que o relacionamento da Senasp com o colégio de secretários foi “facilitado” e “mais homogêneo, ficando melhor para trabalhar”. Essas falas explicitam que as identidades e os valores compartilhados entre secretários nacionais e secretários estaduais, constituem uma variável política significativa;

- Sociedade Civil organizada (ONGs): em 2003 as principais instituições, no campo da segurança pública, eram o Viva Rio/RJ e o Sou da Paz/SP, ainda que houvesse uma infinidade de outras instituições menores, que se dedicavam a pauta de Direitos Humanos. Essas instituições foram identificadas como importantes pontos de apoio, em diversas regiões do país, ajudando a legitimar as propostas, mas não diretamente em relação à pauta de gestão do conhecimento. A instituição identificada como maior apoiadora da agenda de gestão do conhecimento é Fórum Brasileiro de Segurança Pública -FBSP<sup>69</sup>, criado em 2006. O FBSP é identificado como a instituição com maior diálogo com a Senasp, desde a sua criação, sendo classificado como

---

<sup>69</sup> O Fórum Brasileiro de Segurança reúne pesquisadores acadêmicos, policiais e membros da sociedade civil.

um parceiro capaz de mobilizar os pesquisadores acadêmicos, policiais e membros da sociedade civil em torno de determinadas pautas. Os gestores não identificam o Fórum como um ator com capacidade de influenciar pautas, mas sim o ator que tem a capacidade de reverberar críticas e apoios, sobretudo entre os meios de comunicação e nas redes sociais. As críticas teriam o poder de constranger algumas pautas políticas, que sejam identificadas como “conservadoras”. Este constrangimento produziria maiores efeitos sobre os gestores que possuem uma trajetória mais próxima aos pesquisadores acadêmicos, aqueles que não se identificam com a atividade acadêmica, mas que estão preocupados em manter bons relacionamentos com a rede de pesquisadores, vislumbrando outras perspectivas profissionais, também são afetados pelo posicionamento do fórum. Os gestores que não percebem qualquer tipo de intercessão entre as suas trajetórias profissionais e a atividade de pesquisa acadêmica, estão menos propensos a serem influenciados pelas percepções do Fórum Brasileiro sobre as suas ações;

- Especialistas (não policiais e não acadêmicos): o posicionamento dos integrantes desse grupo é capaz de reverberar entre os tomadores de decisão, sobretudo pelo fato deles serem indivíduos com articulações políticas que podem desestabilizar ou disputar politicamente com os gestores. Em relação a agenda de gestão do conhecimento ela não é identificada como prioritárias para estes indivíduos, que possuem outras prioridades de agenda. Eles não se constituíram como atores de veto durante a formulação da agenda, mas durante a implementação as suas agendas foram prioridade sobre a gestão do conhecimento;
- Operadores da segurança pública (policiais e bombeiros): os representantes dos operadores de segurança, mesmo no congresso nacional, não influem sobre a agenda do governo federal e sequer manifestam interesse por ela. As suas instâncias colegiadas tais como o Conselho Nacional de Comandantes e o Conselho Nacional dos Chefes de Polícia, não foram identificados, por nenhum dos entrevistados, como potenciais instâncias de veto ou mesmo de apoio. O interesse destes grupos seria somente em propostas que produzam

impacto sobre seus mandatos, tais como a “desmilitarização” ou a “integração das polícias”.

Os efeitos da cultura organizacional policial, sobre a agenda da Senasp, se expressam em momento pontuais, sobretudo na implementação onde não há adesão a determinadas ações. Esta “não adesão” pode ser a recusa no envio de dados, o não preenchimento de questionários, a recusa em receber em suas instituições pesquisadores que estejam realizando estudos para a Senasp, ou ainda não enviar representantes para reuniões.

Os gestores colocam que estas recusas ocorrem de forma muito heterogênea e fragmentada, dependendo muito mais do perfil do gestor policial naquele momento. Um mesmo estado que não enviou respondeu um questionário em um ano, no ano seguinte, com a mudança do chefe da seção, poderá ser um grande parceiro e ser o primeiro a enviar as informações completas. Por conta desta grande heterogeneidade, não se pode afirmar a simples que identidade como “policial”, constitua um grupo de pressão organizados. Não se mostrando relevante, nem mesmo, a sua subcategorização entre Policiais Militares e Civis.

#### **4.3 VIABILIDADE POLÍTICA DA AGENDA (FLUXO POLÍTICO)**

Após um processo eleitoral, é necessário reconhecer que nem todas as propostas encontram um terreno fértil para que possa, de fato, fazer parte da agenda política (BORGES, 2013).

Os processos que conformam a dimensão política diferenciam-se dos processos que conformam a dimensão dos fluxos de problema e solução. Enquanto que, na dimensão da solução e dos problemas, a construção de consenso é construída a partir da difusão de ideias, os processos na dimensão política são a “barganha” e a negociação política (CAPELLA, 2007).

Segundo Kingdon (2011), na dimensão política, os elementos que vão exercer influência sobre a agenda nacional são outros: “clima” ou “humor” nacional; as “forças políticas organizadas” e a mudança de pessoas na gestão (*Turnover*).

O “clima” ou “humor” nacional é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo. O “humor nacional” possibilita algo semelhante ao “solo fértil” para algumas ideias germinarem, ajudando a explicar por que algumas questões chegam à agenda, ao passo que outras são descartadas.

Aqueles que participam do processo decisório, os políticos eleitos e os gestores, se perceberem que há um ambiente propício para a aceitação de algumas questões, isto faz com que se sintam confiantes em promover estas questões a problemas, ingressando com o tema na agenda governamental.

O “humor” nacional em 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, propicia um ambiente favorável a quase qualquer proposta que fosse apresentada pelo executivo. O presidente gozava de grande apoio popularidade e de uma extensa base aliada no congresso, sob um contagiante clima de “esperança”, que havia sido um dos jargões da campanha e o ambiente era o ideal para a proposição de reformas.

No campo da segurança pública o ambiente era cercado de grande expectativa, uma vez que o Plano de Segurança Pública trazia um conjunto de propostas articuladas e previamente pactuadas com os principais grupos políticos. O Plano previa uma série de reformas que compreendiam desde a forma como a União assumiria maiores responsabilidades pela política de segurança, com a valorização e reestruturação da Senasp, até mesmo à proposição de uma reforma constitucional, com alterações no art. 144<sup>70</sup>.

É esperado que a proposição de reformas gere resistência, mas, nesse primeiro momento, foi difícil identificar eventuais grupos contrários àquela proposição. O discurso “progressista” parecia ser a única via disponível, constringendo a visibilidade de qualquer contraposição que seria classificada como “conservadora”. O plano nacional foi apresentado como um processo que havia incluído todos os atores, independentemente de suas colorações partidárias e vinculações ideológicas (SOARES, 2007).

O elemento mais simbólico no processo político na formulação da agenda de gestão do conhecimento foi que, pela primeira vez, a condução das ações da Senasp seria assumida por alguém que não possuía um perfil jurídico nem policial ou militar.

---

<sup>70</sup> A propostas de reforma legislativa são descritas e analisada em Soares (2007).

Quadro 7 – Relação de Secretários Nacionais de Segurança Pública (1997-2014).

<b>Ano</b>	<b>Presidente</b>	<b>Secretário Nacional de Segurança Pública</b>	<b>Formação</b>
1995	Fernando Henrique Cardoso	Gilberto Serra	General do Exército Brasileiro
1999	Fernando Henrique Cardoso	José Oswaldo Vieira Vilhena	Delegado de Polícia Civil (Estado de São Paulo)
2000	Fernando Henrique Cardoso	Pedro Alberto da Silva Alvarenga	Coronel da Força Aérea Brasileira
2002	Fernando Henrique Cardoso	Cláudio Tucci	Procurador aposentado (São Paulo)
2002	Fernando Henrique Cardoso	José Vicente da Silva Filho	Coronel da Polícia Militar de São Paulo
2003	Lula	Luiz Eduardo Soares	Cientista Social
2004	Lula	Luiz Fernando Corrêa	Delegado da Polícia Federal
2007	Lula	Antônio Carlos Biscaia	Procurador de Justiça (Rio de Janeiro)
2008	Lula	Ricardo Balestreri	Pedagogo
2011	Dilma	Regina Miki	Advogada

Num primeiro momento o perfil deste novo gestor foi extremamente valorizado e festejado, sob a legitimação pessoalmente conferida pelo Presidente da República, num momento de grande popularidade.

As “forças políticas organizadas” diz respeito ao apoio ou oposição dos grupos de comunidades políticas organizadas. O eventual apoio ou oposição a uma questão, possibilita que os formuladores identifiquem as disputas e quem são os atores, avaliando se o ambiente é propício ou não a uma proposta.

Quando há grupos de interesse distintos que estejam em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente favorável para uma mudança na direção proposta. Todavia, quando se identifica que há grupos em disputa, os defensores de uma determinada proposta, sejam eles os gestores ou os membros de uma outra comunidade política, analisam o equilíbrio das forças em jogo e procuram identificar quem são os outros setores favoráveis, ou contrários, à emergência da sua questão dentro da agenda governamental.

Segundo Kingdon (2011), a percepção de que uma proposta não conta com o apoio de alguns setores não implica necessariamente o abandono da sua defesa, mas indica que

haverá custos durante o processo. Esses custos serão maiores ou menores dependendo da capacidade de veto ou de apoio de cada grupo.

Em relação à agenda de gestão do conhecimento, esses grupos são os mesmos que já foram analisados anteriormente e não houve, num primeiro momento, nenhuma sinalização de resistências.

Com isto, é possível perceber que no ano de 2003 abriu-se uma janela de oportunidade que reunia todas as condições favoráveis para o acesso da segurança pública como uma agenda central e dentro dela a perspectiva de proposição de um novo modelo de gestão.

Portanto, em 2003, havia uma confluência dos fluxos problema, solução e político, num período de mudança de governo e, sobretudo, de um governo que trazia este tema com uma das suas bandeiras de campanha.

## 5 IMPLEMENTANDO AÇÕES: A GESTÃO DO CONHECIMENTO NA Senasp

*Tudo sempre pode ser avaliado, mas a verdade é sempre controversa (Michael Quinn Patton)*

As políticas públicas, após tomada a decisão de que comporão a agenda de governo, precisam ganhar materialidade. No processo de formação da agenda linhas gerais de intenção da política são definidas e a implementação convertem as expectativas em ações, ou seja, são implementadas por meio de leis, programas ou projetos. A implementação é uma etapa fundamental para o sucesso de uma agenda, sendo considerada por muitos autores como uma continuidade da formulação de soluções. (DE FARIA, 2013; PARSONS, 2007; HILL, 2003)

A implementação envolve um conjunto de aspectos técnicos e políticos, sendo, muitas vezes, desconsiderada na análise de políticas públicas por parecer, equivocadamente, muito simples (FARIA, 2013).

*Se assume que el problema de la implementación consiste em una serie de decisiones e interacciones mundanas que no merecen la atención de los académicos que buscan el lado intelectual de la política. La implementación es enganosamente simple: no parece implicar ninguno de los grandes temas. (VAN METER; VAN HORN, 1975 p. 450 apud PARSONS, 2007 p. 481)*

Contudo, o processo de implementação pode ser o principal responsável pelo baixo impacto de uma política pública. A distinção de que há “decisões políticas” e “decisões administrativas” explica pouco sobre os modelos de ação na forma de condução do governo (FARIA, 2013).

Entender a burocracia, a partir do modelo weberiano, no qual os funcionários da estrutura organizacional hierárquica são simples cumpridores de ordens, seria ignorar a discricionariedade destes agentes e não perceber como suas decisões podem ter um papel central no sucesso da implementação. Esta envolve escolhas e decisões, que são tomadas por agentes não eleitos (FARIA, 2013).

*El estudio de la implementación es el estudio del cambio: como ocurre, posiblemente como podría inducirse. También es el estudio de la microestructura de la vida política, como las organizaciones internas y externas al sistema político se ocupan de sus asuntos e interactúan entre sí, qué las motiva a actuar como lo*

hacen y qué podría motivarlas a actuar de outra manera. (JENKINS, 1978 p. 203 apud PARSONS, 2007 p. 203)

Neste sentido, a implementação é uma fase sob a qual deve ser atribuída grande atenção, quer no nível técnico, quer no nível da política.

Em 2013, num evento em que se celebrava o início da implementação de um sistema nacional de informações de segurança pública, a fala proferida pelo Ministro da Justiça dá a exata medida da importância de compreender os aspectos políticos e institucionais que conformam a implementação da agenda de gestão do conhecimento na Senasp.

A seguir, são apresentadas as falas do Ministro José Eduardo Cardozo, publicadas pela imprensa no dia do lançamento: Em seu discurso, o Ministro destaca que, quando ingressou no Ministério da Justiça, em 2011, inexistia na Senasp informações confiáveis sobre a criminalidade e indicadores para alocação de recursos. Isto o teria motivado a implementar um sistema de informações que, em 2012, teve aprovada a sua Lei, e em 2013 iniciava suas ações.

Seguem as reportagens sobre o evento, com as respectivas falas do Ministro.

No portal da EBC:

Quando chegamos ao Ministério da Justiça (em 2011), a coisa que mais me assustou é que não tínhamos dados seguros sobre a criminalidade. Ou seja, eu, como Ministro da Justiça, não sabia onde os crimes aconteciam. Como então eu ia alocar recursos financeiros? questionou Cardozo.

Segundo ele, historicamente, as políticas de segurança pública se caracterizam pelo 'absoluto descaso com a informação'. Como é possível alguém fazer boa gestão sem informação? Como posso enfrentar a criminalidade se não sei onde o crime acontece? Como ter uma boa política se não tenho informação que me permita pensar as causas da criminalidade? É absurdo, disse<sup>71</sup>.

Na Revista Exame:

O portal público do Sinesp tem como foco a divulgação transparente de dados estatísticos unificados e a emissão de relatórios detalhados sobre o mapa da criminalidade no Brasil. Até 2008, a segurança pública trabalhava com dados do Datasus, do Sistema Único de Saúde (SUS).

---

<sup>71</sup> Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/02/ministro-da-justica-diz-que-sinesp-e-um-dos-maiores-legados-de-sua-gestao>>.

É impossível se pensar em políticas de segurança pública sem informações. Se não se sabe onde acontece a criminalidade, essas políticas são feitas aleatoriamente, baseadas em relações políticas, ou seja, sem gestão”, disse o ministro da Justiça<sup>72</sup>.

Ainda que a fala do Ministro seja um discurso político retórico, pode-se depreender de sua afirmação a reduzida valorização da produção de dados por parte das instituições policiais, bem como pela própria Senasp. Se esta era a situação da Senasp em 2011, quando ele chegou, o que havia ocorrido com a agenda de gestão do conhecimento formulada em 2003?

Por qual razão a criação de um sistema nacional de estatísticas sobre segurança pública ainda aparece como um problema a ser solucionado em 2011, se este era um item fundamental da gestão do conhecimento em 2003? O que ocorreu durante o longo período entre 2003 e 2011?

Uma resposta possível seria a de que o governo não implementou sua agenda. Entretanto, numa breve análise, pode-se constatar que a Senasp, de fato, implementou programas relativos à sua agenda de gestão do conhecimento, de 2003, e formalmente estes programas não foram descontinuados. As evidências podem ser encontradas tanto nas publicações da própria Senasp, quanto em outros documentos governamentais.

As estatísticas coletadas e sistematizadas pela Senasp, estão disponíveis no Anuário Brasileiro de Segurança Pública<sup>73</sup> e os resultados dos seus programas de fomento à produção de pesquisa e conhecimento aplicado foram divulgados em muitas publicações técnicas, de pesquisa e avaliação. Algumas publicações foram divulgadas somente de forma impressa e outras estão disponíveis na página eletrônica do Ministério<sup>74</sup>.

A análise dos documentos oficiais também demonstra que a gestão do conhecimento seguiu sendo parte da agenda da Senasp, sendo, inclusive, uma ação finalística<sup>75</sup> do Sistema Único de Segurança Pública, dentro de todos os PPAs, desde 2004-2007 até 2011-2014.

---

<sup>72</sup> Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/ministro-da-justica-lanca-hoje-o-sinesp>>.

<sup>73</sup> <http://www.forumseguranca.org.br>

<sup>74</sup> A produção técnica fomentada e produzida pela Senasp, se encontra disponível em <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/seguranca-publica/central-de-conteudo-seguranca-publica>

<sup>75</sup> As “ações finalísticas” têm as suas execuções monitoradas mensalmente pelo Ministério do Planejamento. O decreto que estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União está disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm)>.

As duas alterações legislativas, promovidas em 2003 e mencionadas anteriormente, que se destinavam à valorização da produção de informação e conhecimento em segurança pública, também não foram revogadas e seguiram em vigor, tais como:

- A alteração da Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública<sup>76</sup>, que determina a priorização de projetos que contemplam sistemas de informação e estatísticas policiais.
- A última alteração da Lei que define atribuições da Senasp ocorreu em 2007 e manteve as inclusões feitas em 2003<sup>77</sup>.
- A cláusula de convênio que estabelecia a obrigatoriedade do envio de estatísticas das instituições estaduais, como contrapartida do recebimento de recursos dos convênios.

Contanto que a agenda de gestão do conhecimento fora realmente implementada, quais as razões da produção de informações e conhecimento em segurança pública ser ainda um desafio em 2011?

A primeira hipótese é que a “teoria do programa<sup>78</sup>”, concebida em 2003, tenha sido equivocada. A “teoria do programa” é a forma pela qual um programa é concebido e como se pretende alcançar os resultados. Dessa forma, identificar a “teoria” de um programa implica apontar quais são as ideias, hipóteses e problemas a serem solucionados. Uma vez identificados os problemas e suas causas, o programa deve ser desenhado de forma a sanar tais problemas, qualificando-se para atingir os resultados esperados (PATTON, 2015; CASSIOLATO; GUERESI, 2010; FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALES, 2007; WEISS, 1998).

Uma segunda hipótese é que a implementação possa ter sido afetada pelas mudanças de gestão que ocorreram entre 2003 e 2014. Segundo Kingdon (2011), da mesma forma como mudanças de governo criam oportunidades para o acesso de uma questão à agenda, uma mudança institucional pode “fechar a janela” para uma ideia (CAPELLA, 2007). Esta mudança pode ser tanto de pessoas como de instituição, ou seja, tanto podem mudar os gestores, quanto o tema pode migrar de pasta, indo parar em outro órgão. No caso da Gestão

---

<sup>76</sup> Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003.

<sup>77</sup> Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007.

<sup>78</sup> “Teoria do programa” é o termo utilizado por autores da avaliação de políticas públicas tais como Weiss (1998) e Funnell e Rogers (2011 apud PATTON, 2015) para denominar a análise do desenho do programa.

do Conhecimento, a mudança de pasta não se aplica, uma vez que ela seguiu atrelada ao SUSP, que continuou sob responsabilidade da Senasp. Assim, resta como segunda hipótese a implementação ter sido afetada pela troca de gestores.

Por fim, vários autores destacam a importância de se considerar a atuação dos indivíduos que formulam e implementam as políticas, pois suas escolhas serão feitas de acordo com as suas ideias e percepções (PARSON, 2007; HILL, 2003; FARIA, 2012; KINGDON, 2011).

Entre 2003 e 2011, os indivíduos que ocuparam as funções de secretário nacional de segurança pública e diretor de departamento pertenciam a diferentes grupos de empreendedores de políticas públicas. Estas eram funções com grande capacidade de decisão sobre todas as políticas e programas da Senasp, então identificar as percepções desses atores sobre a agenda de gestão do conhecimento e como orientaram suas decisões, auxiliar a compreensão de como foi ou não dado apoio político e institucional que a estes programas.

## **5.1 MODELOS PARA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO**

A primeira hipótese a ser verificada é a da “teoria do programa”, que busca verificar em como foi desenhado e implementado o modelo de ações referente aos programas de gestão do conhecimento. A metodologia escolhida a de análise do “modelo lógico” desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o Ministério do Planejamento<sup>79</sup>.

O modelo lógico é uma ferramenta que possibilita uma visualização sistematizada, lógica e clara da teoria do programa. A partir dele é possível verificar a qualidade da teoria do programa, ou seja, se o programa e suas ações estão bem estruturados, se as ações propostas se articulam de forma adequada com quais causas, objetivos e resultados. (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALES, 2007; CASSIOLATO; GUERESI, 2010)

---

<sup>79</sup> Esta metodologia de construção do modelo lógico foi desenvolvida em 2007 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em conjunto com o Ministério do Planejamento, para subsidiar o desenho e a formulação de programas, no processo de elaboração do PPA 2008-2011. A metodologia proposta pelo IPEA para elaboração do modelo lógico pode ser consultada em Ferreira, Cassiolato & Gonzalez (2007) e em Cassiolato & Guerresi (2010)

Usualmente utilizada com uma ferramenta de monitoramento e avaliação de programas, neste trabalho a metodologia do modelo lógico foi adaptada para compreender o processo de implementação da gestão do conhecimento. O objetivo não foi o de avaliar o programa em si, no sentido de aferir seus resultados, estabelecendo medidas de desempenho, mas de verificar a adequação do modelo de ação e quais variáveis podem ter afetado a implementação, assim algumas etapas do modelo foram suprimidas<sup>80</sup>.

Para reconstruir a trajetória da implementação se aos relatórios de gestão da Senasp e a entrevistas com ex-gestores (BRASIL, 2006; BRASIL, 2007).

O Relatório de Atividades (2003-2006) descreve a expectativa da Senasp ao estabelecer como prioridade a construção de um *sistema integrado de gestão de informações e de ocorrências policiais*. Esse sistema deveria ser:

[...] um sistema capaz de municiar os responsáveis pelo planejamento das políticas públicas de segurança, em âmbito nacional, regional e local, as próprias instituições policiais, órgãos da administração pública e a sociedade civil com informações necessárias para aprimorar a participação de cada um desses setores nos processos de planejamento, execução e avaliação das ações de segurança pública, e com isto, constituir os alicerces que, reforçando o princípio republicano e federativo, garantam a integração prática dos órgãos que atuam no campo da segurança pública e justiça criminal” (BRASIL, 2006)

Esse “sistema integrado de gestão de informações” era formado pela junção de três programas:

- 1) Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC).
- 2) Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal.
- 3) Elaboração de Diagnósticos de Segurança Pública e Justiça Criminal.

A denominação de “sistema” buscava evidenciar a articulação entre os produtos resultantes de cada um dos programas. A intenção era a de não restringir a gestão do

---

<sup>80</sup> Uma das etapas suprimidas da metodologia de Ferreira; Cassiolato & Gonzales (2007) é a que recomenda que seja feita uma validação do modelo, de forma conjunta com os atores. Entretanto no âmbito deste trabalho isto não seria adequado por duas razões: 1) o modelo está sendo utilizado para a reconstrução de uma trajetória já percorrida, sendo diferente de utilizar o modelo para conceber um programa; 2) diversos atores participaram de diferentes momentos dessa implementação, além de ser inviável, inviabilizaria a identificação de disputas e conflitos.

conhecimento somente aos dados estatísticos, reforçando a sua utilização na produção de informações e sobretudo em conhecimentos aplicados.

O sistema deveria estar articulado com outros programas da Senasp que estivessem relacionados à produção e utilização de conhecimentos, tais como os programas de área de educação e inteligência.

Elaboramos o sistema dividido em três módulos principais em função da necessidade de construirmos um sistema que fizesse a coleta e disseminação de conhecimento no seu sentido mais completo, ou seja, monografias, experiências práticas em segurança pública e ferramenta de coleta, registro e análise de informações de segurança pública e justiça criminal (BRASIL, 2006 p.3-4)

O objetivo da Senasp, ao conceber a gestão do conhecimento como agenda prioritária, era dispor de informação para uma gestão racional das políticas de segurança pública. Assim, é possível dizer que parte dos desafios metodológicos da Senasp na construção de um sistema de informação eram análogos aos desafios de construção de qualquer indicador em políticas públicas.

Segundo Jannuzzi (2012):

Um indicador é uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e de reformulação de políticas públicas. (JANNUZZI, 2012: 21-22)

A possibilidade de construção de um indicador que possa quantificar, aferir ou representar um conceito está primeiramente relacionada com a disponibilidade de estatísticas públicas, transparentes e confiáveis. Esta é a razão pela qual o primeiro, e mais importante programa, foi a construção de uma base nacional de estatísticas públicas em segurança pública e justiça criminal.

O reforço em nomear as estatísticas dessa base de dados como públicas é para destacar a importância de elas estarem disponíveis e acessíveis. Esta disponibilidade além de reforçar o princípio da transparência e do controle social, também está relacionada aos demais objetivos da gestão do conhecimento, que era incentivar a produção de pesquisas

aplicadas. O acesso a informação seria fundamental para impulsionar o desenvolvimento de teorias (*constructos*), aprofundando o conhecimento sobre os efeitos das políticas de segurança pública e seus determinantes sociais.

Assim, em 2003 começa a ser implementado o Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). A sua implementação demandava uma necessária articulação política com as instituições estaduais de segurança pública, uma vez que elas são fonte primária de dados, além de cumprir com uma série de requisitos técnicos e metodológicos, que pudessem conferir credibilidade e qualidade aos dados.

No período entre 2003 até 2011<sup>81</sup>, além do SINESPJC, a Senasp implementou os seguintes programas na gestão do Conhecimento:

- Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal – foi realizada uma única edição em 2003.
- Sistema de Monitoramento da Criminalidade em Ambiente Urbano (TerraCrime) – iniciado em 2003 foi descontinuado em 2004.
- Sistema Nacional de Monitoramento da Implantação do SUSP – iniciado em 2004 foi descontinuado em 2007.
- Coleção Segurança com Cidadania – iniciado em 2009, segue na sua 8ª Edição.
- Portal Segurança Cidadã – implementado em 2005 foi descontinuado em 2011.
- Pensando a Segurança Pública – implementado em 2011 está na sua 4ª edição; e
- Relatórios e Pesquisas em Segurança Pública – ocorrem de forma irregular sob demanda.

O SINESPJC, além de ter sido o primeiro, foi o mais complexo programa da Senasp, até 2013, por esta razão, este trabalho optou por analisar o processo de implementação a partir deste programa.

---

<sup>81</sup> O relatório de gestão do ano de 2011 foi o último relatório disponível ao qual se obteve acesso, todavia ele é pouco descritivo sobre as ações implementadas, sendo mais a um relatório de prestação de contas da execução de recursos.

### 5.1.1 . As etapas de construção do modelo lógico

As etapas de construção de um modelo lógico, proposta por Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2007), podem ser aplicadas tanto para a elaboração de um novo programa quanto para visualizar um programa que já existe. A construção do modelo lógico é composta por três partes, que seguiram da seguinte forma:

Quadro 1 – Etapas de construção do Modelo Lógico.

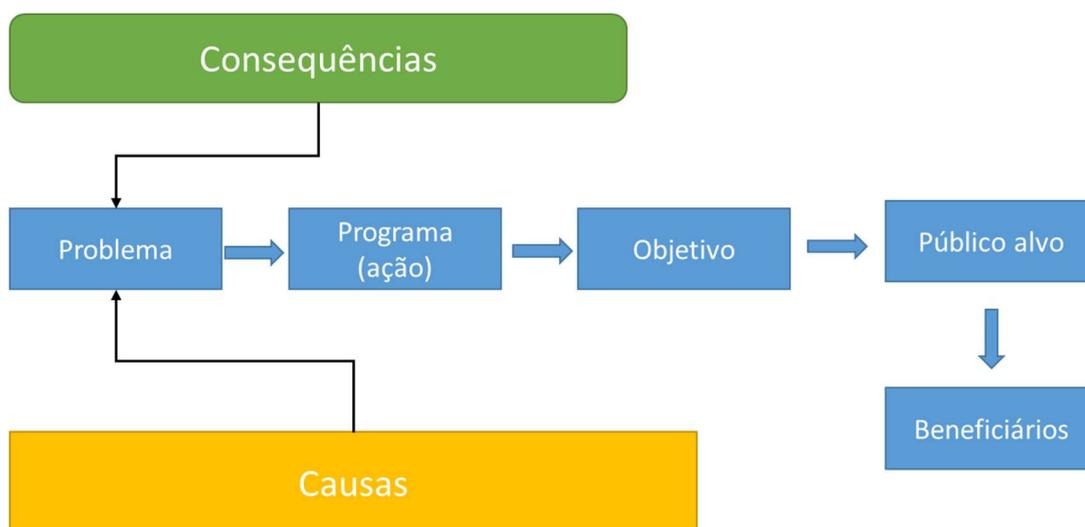
<b>Identificação do Problema e Referências Básicas do Programa</b>	
• Identificação do problema, das suas causas e consequências	Estes são os elementos essenciais que conformam o problema. Consiste na identificação dos elementos que dão causa ao problema e nas consequências da existência do problema
• Objetivos do programa	Aquilo que o programa esperava alcançar
• Quem seria afetado pelo problema	A identificação do público-alvo, para quem o programa seria direcionado
• Identificação dos beneficiários do programa	São aqueles que iriam fruir dos benefícios do programa
• Dificuldades previstas para enfrentar o problema	Levantamento prévio dos possíveis obstáculos para a implementação do programa. Eles poderiam ser desde a limitação de recursos, falta de apoio institucional até resistências de comunidades políticas
<b>Estruturação do Programa para Alcance de Resultados</b>	
• Ações do modelo lógico	Estas ações devem se relacionar com as causas do problema, ou seja, as ações devem responder ao objetivo de promover uma mudança nos fatores que dão causa aos problemas. Cada uma dessas ações deve gerar algum produto;
• Produtos	Os produtos são gerados diretamente pelas ações. Eles podem ser bens ou serviços ofertados aos beneficiários do programa, ou podem ser subsídios para novas ações, tais como diagnósticos, relatórios técnicos e afins;
• Resultados intermediários	Eles podem ser produzidos por um ou mais produtos e são o resultado de mudanças em uma ou mais causas, que davam origem aos problemas;
• Resultado final	Ele está relacionado com o objetivo do programa.
<b>Identificação dos Fatores Relevantes de Contexto</b>	
• Fatores favoráveis	Condições de apoio ao programa
• Fatores Desfavoráveis	Condições de veto ou obstáculo ao programa

Fonte: Elaboração própria a partir de Cassiolato; Guerresi (2010)

### 5.1.1.1 Identificação do Problema e Referências Básicas do Programa

As respostas as questões relativas ao desenho das referências básica do programa foram sistematizadas num diagrama da “árvore de problemas”. A árvore de problemas é uma forma de representação gráfica de organização dos elementos em torno de um problema central. A situação problema é colocada no centro do modelo, as principais causas do problema são colocadas abaixo e as consequências, da ausência de solução do problema são dispostas acima.

Figura 3 – Modelo de Árvore de Problema.



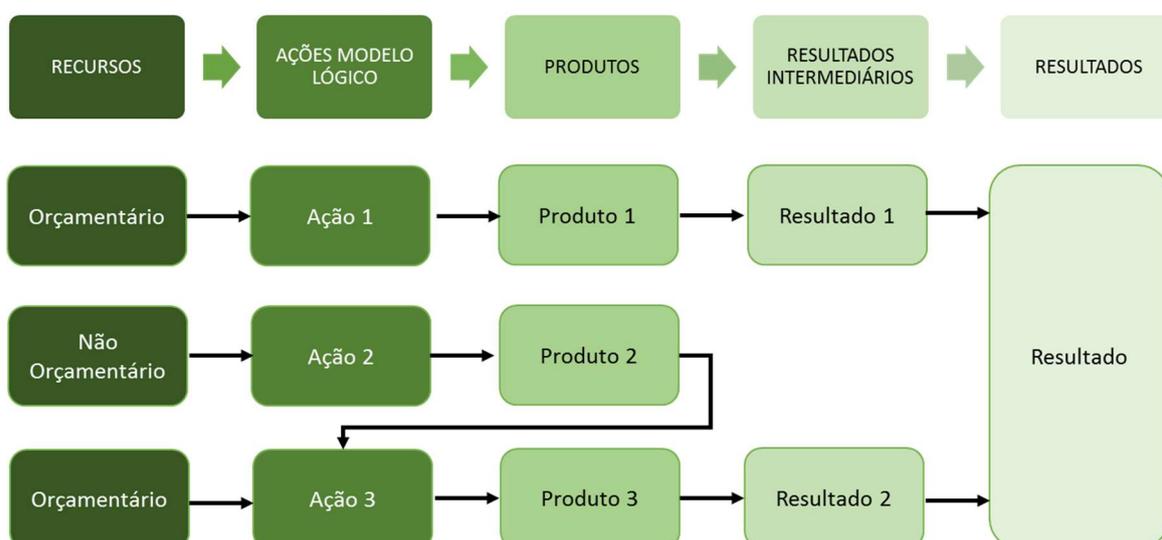
Fonte: com base em Ferreira; Cassiolato; Gonzalez (2007) e Cassiolato; Guerresi (2010).

Para a identificação do desenho inicial de implementação do Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal – SINESPJC, utilizaram-se majoritariamente dados documentais. Apenas para responder à questão: “*Quais foram as dificuldades previstas para enfrentar o problema?*”, recorreu-se às entrevistas, pois os documentos não faziam referência às avaliações prévias e expectativas dos gestores.

### 5.1.1.2 Identificação do Problema e Referências Básicas do Programa

Esta etapa consiste em identificar os seguintes elementos relacionados às ações necessárias para resolver o problema. A representação gráfica da estrutura lógica do programa permite a análise dos vínculos entre as ações realizadas e as causas do problema. Assim é possível verificar a relação entre aquilo que o programa deveria produzir (objetivos) e o que de fato foi realizado (resultados). (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

Figura 1 – Estruturação do Programa para alcance de Resultados.



Fonte: Elaboração própria com base em Ferreira; Cassiolato; Gonzalez (2007) e Cassiolato; Guerresi (2010).

No âmbito deste trabalho, a visualização da estrutura lógica do SINESPJC foi utilizada com o objetivo de reconstruir a trajetória de implementação, buscando identificar como as ações e seus produtos respondiam às causas previamente identificadas.

### 5.1.1.3 Identificação dos Fatores Relevantes de Contexto

Nesta etapa, são identificadas as condições favoráveis e desfavoráveis. Estas condições podem ser a disponibilidade de recursos, a existência de comunidades de apoio ou veto, aspectos institucionais e inclusive o apoio ao programa, ou sua falta, por parte dos tomadores de decisão.

A principal fonte de informação foram as entrevistas com os gestores e ex-gestores e o relato de suas experiências tornou possível reconstruir os diferentes momentos de implementação, a partir do ponto de vista de atores situados em diferentes níveis de tomada de decisão e execução.

A análise das narrativas e dos seus cruzamentos, permite identificar atores e eventos que foram importantes pontos de inflexão, não só na condução do SINESPJC, como dos demais programas da gestão do conhecimento.

## **5.2 IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE ESTATÍSTICAS EM SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL - SINESPJC**

### **5.2.1 Explicação do Problema e Referências Básicas do Programa**

Conforme visto nos capítulos anteriores, a Senasp, desde 2001, reunia estatísticas sobre segurança pública, entretanto a coleta de dados apresentava vários problemas, entre eles se destacava: a falta de padronização na categorização dos dados; a ausência de padronização da forma de envio dos dados; a ausência de informação sobre a cobertura dos dados; a desvalorização da informação como instrumento de gestão; e a ausência de uma política de transparência e divulgação dos dados (SOARES E MUSUMECI, 2003; BEATO, 2009; DURANTE, 2009).

O principal problema que o SINESPJC buscava solucionar era a **ausência de estatísticas públicas nacionais em segurança pública**.

A partir da análise dos relatos acerca das deficiências do sistema de coleta de dados, até então existente, e de acordo com o que já havia sido diagnosticado na formulação da agenda de gestão do conhecimento, foi possível identificar as seguintes causas e consequências decorrentes, da ausência de um sistema nacional de dados:

Quadro 2 - Causas e Consequências das Referências Básicas do SINESPJC.

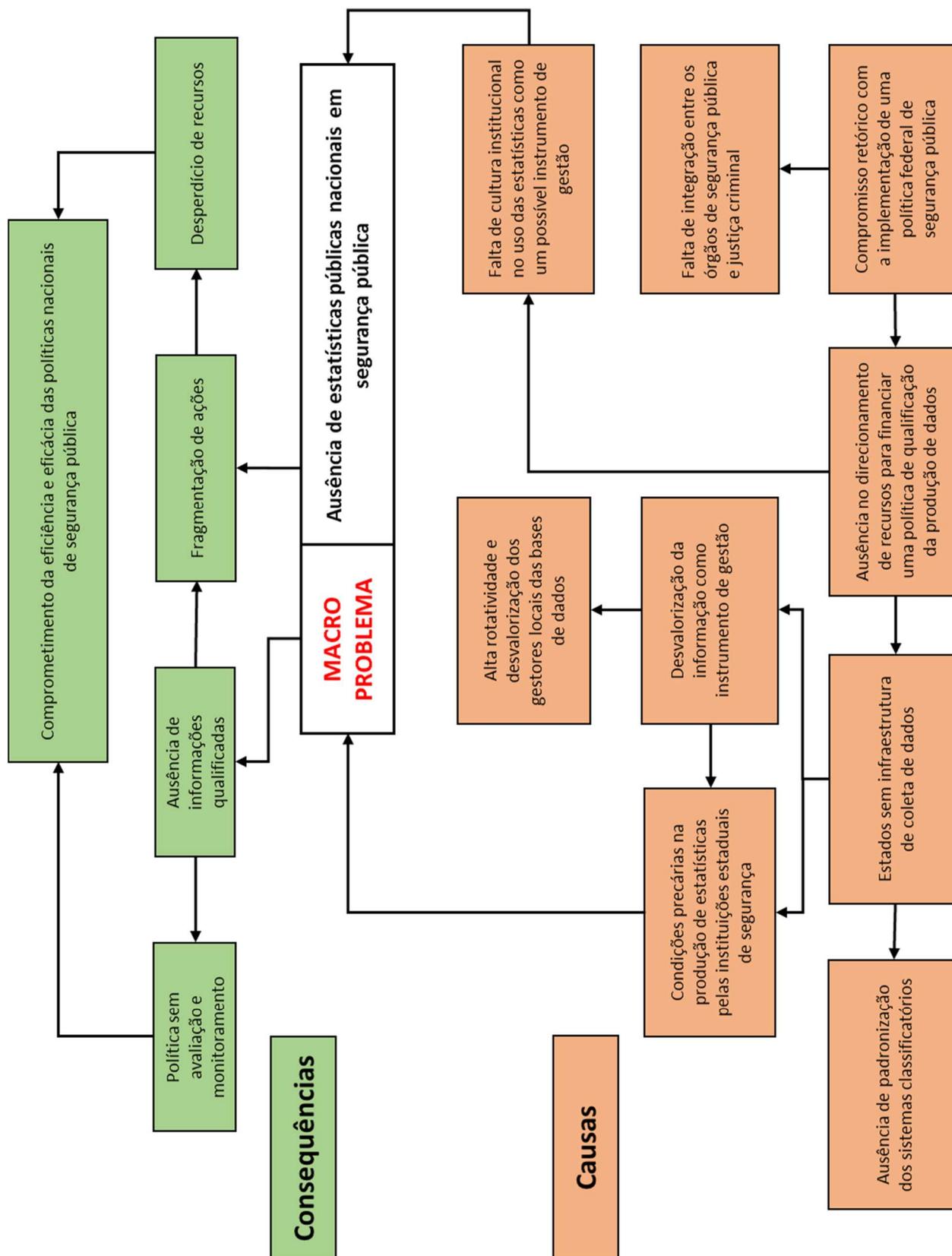
Causas	Consequências
Condições precárias na produção de estatísticas pelas instituições estaduais de segurança	Políticas sem monitoramento e avaliação
Ausência de padronização dos sistemas classificatórios	Fragmentação de ações
Falta de integração entre os órgãos de segurança pública e justiça criminal	Comprometimento da eficiência e eficácia das políticas nacionais de segurança pública
Falta de cultura institucional no uso das estatísticas como um possível instrumento de gestão	Desperdícios de recursos
Desvalorização da informação como instrumento de gestão	
Compromisso retórico com a implementação de uma política federal de segurança pública	
Ausência no direcionamento de recursos para financiar uma política de qualificação da produção de dados	
Estados sem infraestrutura de coleta de dados	
Alta rotatividade e desvalorização dos gestores locais das bases de dados	

A partir da identificação do problema central, das suas causas e consequências, foi possível construir uma árvore de problemas, de forma a simplificar e ordenar a explicação do problema<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Na explicação do problema, o modelo lógico proposto pelo IPEA, inspirado no método de Planejamento Estratégico Situacional de Carlos Matus, ressalta a necessidade de estabelecer **descritores** para o problema. Segundo Cassiolato & Guerresi (2010:9) “Os **descritores** cumprem o papel de enumerar de forma clara os fatos que mostram que o problema existe e tornam mais preciso o enunciado do problema, para que o mesmo possa ser verificável por meio da enumeração dos fatos que o evidenciam. Assim, a descrição de um problema expressa seus sintomas, ou seja, suas evidências na situação inicial, e estabelece uma linha de base para aferir a mudança esperada com a intervenção para enfrentar o problema. “ Entretanto neste trabalho o descritor foi suprimido, pois o problema que motiva a implementação do Sinespjc é exatamente a ausência de informações, neste caso o fato se confunde com o próprio problema.

Figura 5 – Árvore de problemas, referente ao SINESPJC.



A etapa seguinte, compreender como estavam estruturadas as referências básicas do programa, consistiu em identificar os atributos que delimitavam o campo de atuação do SINESPJC, ou seja, quais eram seus objetivos, público alvo e beneficiários.

Na análise dos documentos institucionais não foi possível identificar, de forma expressa, quais eram os objetivos e os beneficiários do SINESPJC.

O que mais se aproximou aos objetivos, foram suas diretrizes. Segundo Durante (2009 p. 184-185) o SINESPJC procurou atender as seguintes diretrizes:

1. Promover a credibilidade, a integridade e a qualidade das informações oficiais e, com isto, contribuir para reforçar a confiança pública nos órgãos de segurança pública e justiça criminal;
2. Democratizar o acesso às informações institucionais, administrativas e operacionais dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, de forma a possibilitar o monitoramento e a participação responsável dos cidadãos;
3. Servir como uma instância de integração entre os órgãos de segurança pública e justiça criminal, e destes com outros atores governamentais e não governamentais e com a sociedade civil, promovendo a gestão do conhecimento (produção, análise e utilização das informações) como condição fundamental para a renovação e modernização continuadas das organizações de segurança pública e justiça criminal;
4. Atuar como um instrumento de gestão para o planejamento, execução e avaliação de políticas de segurança pública nacionais, regionais e locais, de forma a possibilitar o aperfeiçoamento das políticas públicas de segurança e o seu monitoramento responsável e qualificado pelos operadores e dirigentes dos órgãos de segurança pública e justiça criminal;
5. Promover, por meio da difusão da cultura do uso operacional da informação, a melhoria constante dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, assim como a inovação destes órgãos;
6. Possibilitar a elaboração de diagnósticos qualificados e consistentes buscando promover a excelência no campo das informações e ampliar o universo do debate técnico nas temáticas da segurança pública; e
7. Incorporar fontes de informações para além das ocorrências criminais da polícia judiciária (Polícia Civil), incorporando outros produtores de dados fundamentais para a compreensão e a atuação sobre as dinâmicas sociais da criminalidade e da ordem pública.

Em relação ao público alvo do SINESPJC, foram considerados diversos atores que possam fazer uso das informações direta ou indiretamente. Segundo Durante (2009 p. 185-186) o público alvo do SINESPJC era:

- Secretarias e Departamentos do Ministério da Justiça;
- Outros ministérios, tais como: Ministério das Cidades, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria da Mulher, Secretaria da Igualdade Racial)
- Secretarias Estaduais de Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos;

- Organizações Policiais e Guardas Municipais;
- Ouvidorias e corregedorias;
- Universidades, Institutos e Centros de Pesquisa;
- Sistema Penitenciário;
- Poder Judiciário;
- Ministério Público; e
- Sociedade Civil

A partir da análise das diretrizes e do público alvo, é possível perceber que ambos são demasiado abrangentes no que se referem aos objetivos e aos atores envolvidos.

Nas diretrizes, são atribuídas perspectivas de resultados que não são passíveis de serem obtidas somente com a criação de um sistema de informações, ainda que a disponibilidade de dados possa contribuir indiretamente.

O mesmo se observa no que se refere ao público alvo do programa, onde são listadas instituições com as quais o programa não é capaz de se relacionar diretamente. Essas instituições ainda que possam ser beneficiadas por ele, não se constituem em público alvo e, no desenho das referências básicas foram reclassificadas como beneficiários.

Esta ambição de incluir um grande leque de efeitos e o maior número de atores, ainda que num primeiro momento possam ser interpretadas como uma falta de foco dos gestores, sinalizam a intenção de reforçar um posicionamento político, que buscava legitimar o lugar da produção de informações e do conhecimento, dentro da política nacional de segurança pública.<sup>83</sup>

Essa descrição excessivamente abrangente acrescentou um nível maior de dificuldade na análise do programa, uma vez que, claramente algumas das diretrizes

---

<sup>83</sup> A hipótese que considera este relato documental como um documento de reforço de uma fala política, encontra maiores evidências quando se analisa o contexto no qual ele foi escrito. O texto deste relatório de atividade, que descreve minuciosamente as etapas de concepção e implementação do programa, foi reproduzido em 3 publicações: A primeira no relatório de atividades do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento escrito em 2003, no momento da saída do Drº Luiz Eduardo Soares. Ele era um documento interno que foi atualizado com as ações implementadas entre 2005 e 2006, sendo republicado em 2006 no relatório de atividades da Coordenação-Geral de Pesquisa e Análise da Informação (BRASIL, 2006). A segunda versão foi publicada em 2007 como uma Relatório de Atividades de Implantação do Sistema Único de Segurança Pública (BRASIL, 2007) e no artigo de Durante (2009). Assim, é possível perceber que a primeira versão é escrita num momento de transição de governo, período no qual, a continuidade das ações depende de aliados que possam compartilhar das mesmas percepções e valores. Documentar de forma abrangente as ações e programas, pode ser uma forma de buscar aliados no ambiente externo, de forma a conseguir apoio para continuidade do programa.

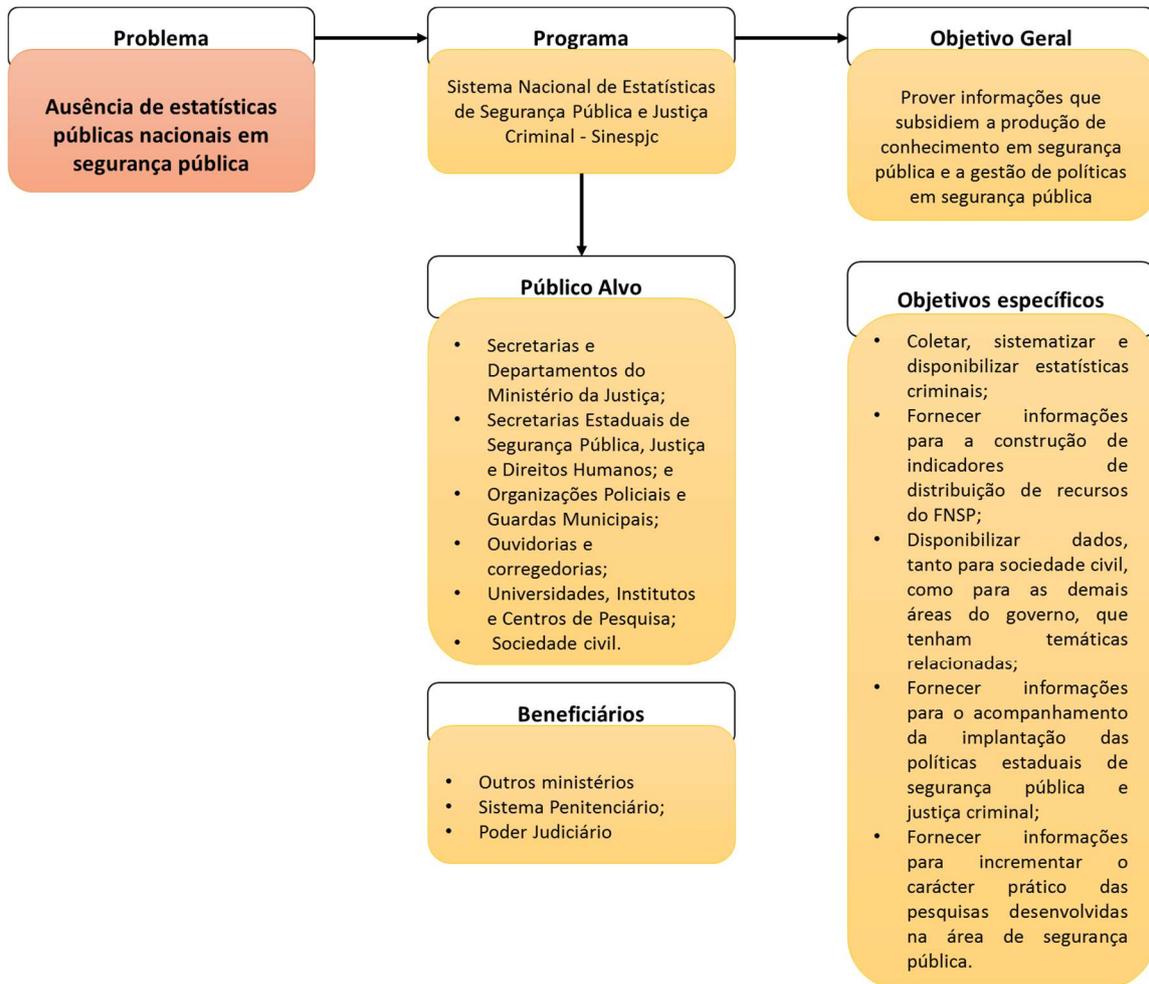
previstas não poderiam ser passíveis de serem atendidas, somente a partir de um sistema de informação. São elas:

1. Promover a credibilidade, a integridade e a qualidade das informações oficiais e, com isto, contribuir para reforçar a confiança pública nos órgãos de segurança pública e justiça criminal;
3. Servir como uma instância de integração entre os órgãos de segurança pública e justiça criminal, e destes com outros atores governamentais e não governamentais e com a sociedade civil, promovendo a gestão do conhecimento (produção, análise e utilização das informações) como condição fundamental para a renovação e modernização continuadas das organizações de segurança pública e justiça criminal;
5. Promover, por meio da difusão da cultura do uso operacional da informação, a melhoria constante dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, assim como a inovação destes órgãos;

A diretriz “servir como uma instância de integração entre os órgãos de segurança pública e justiça criminal”, envolve um esforço político muito mais substantivo uma vez que demanda a integração com os sistemas de informação do poder legislativo, assim como a “renovação e modernização continuadas das organizações de segurança pública e justiça criminal” ainda que possa se beneficiar com as informações, demandam ações de outra magnitude política.

Assim, foram consideradas somente as diretrizes passíveis de serem atendidas a partir de um sistema de informações; como público alvo foram considerados somente os atores diretamente atendidos pelo programa e como beneficiários somente aqueles que poderiam se beneficiar, ainda que não se relacionassem diretamente com o SINESPJC. Desta forma a referência básica do programa eram:

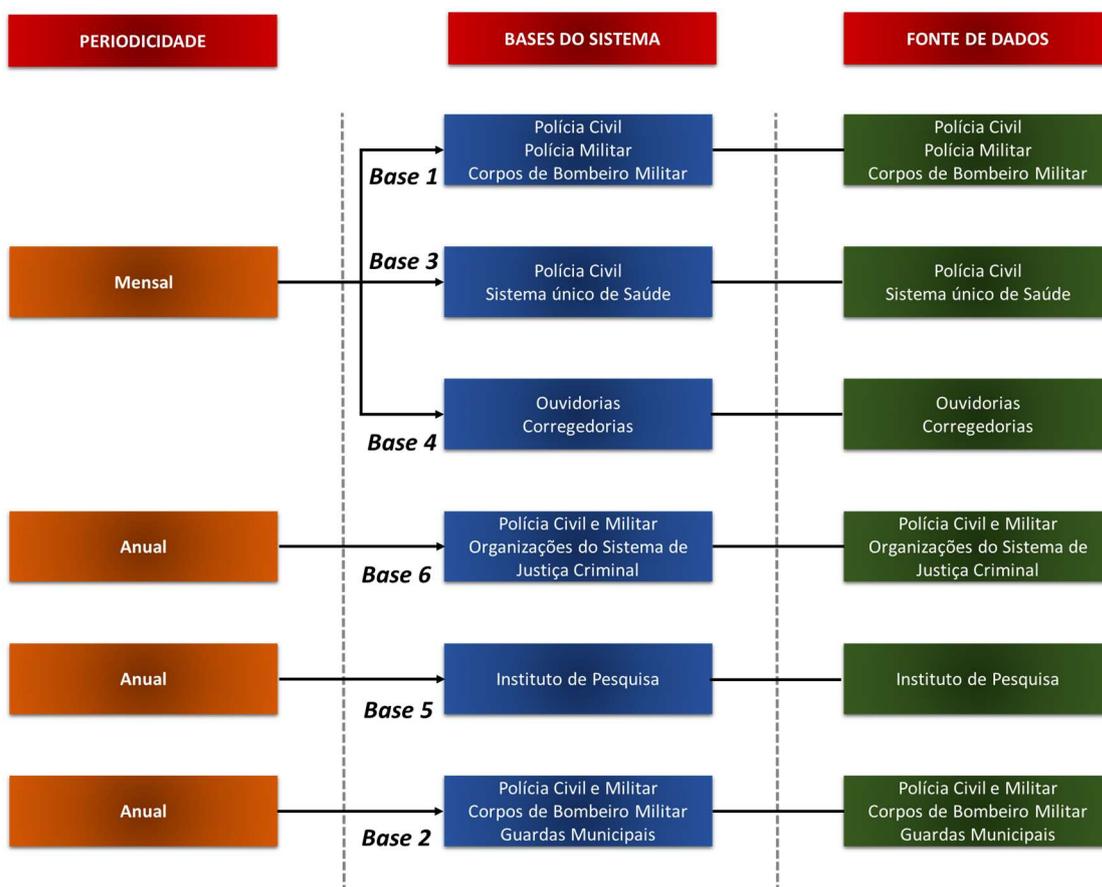
Figura 6 – Diagrama das Referências Básicas do Programa.



Fonte: Elaboração própria, utilizando como referência o Relatório de Atividades 2003-2006 (BRASIL, 2006).

Assim, com base nos objetivos a serem atingidos, o Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal foi concebido de forma modular, contemplando seis módulos com diferentes bases de dados.

Figura 7 – Arquitetura do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal.



Fonte: BRASIL (2006).

Destas seis bases, somente três foram implementadas: A base 1, de ocorrências criminais e atividades de segurança pública; a base 2, do perfil das organizações de segurança pública; e a base 5, da pesquisa nacional de vitimização. As ações que estruturaram a sua implementação serão analisadas a seguir.

## 5.2.2 Estruturação do Programa para alcance de resultados

A análise da estruturação do programa verifica as ações que foram implementadas e suas relações com as causas do problema.

As **ações** do programa devem estar orientadas para mudar as causas críticas do problema, aquelas sobre as quais se deve intervir pelo seu maior efeito para a mudança esperada.

As ações geram **produtos**, que são bens ou serviços ofertados aos beneficiários do programa.

Em decorrência dos produtos das ações, os resultados intermediários evidenciam mudanças nas causas do problema e, por sua vez, levam ao resultado final esperado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema. (CASSIOLATO; GUERESI, 2010 p.10)

Como a Senasp iniciou o processo de implementação do SINESPJC de acordo com a estrutura modular, como havia sido concebido, a análise do modelo de estrutura de ação também será apresentada de forma modular.

### 5.2.2.1 Base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública – Módulo Polícia Civil

Em 2003, começou a ser implementada a base 1 de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública, iniciando pelo módulo referente às estatísticas da polícia civil. O entendimento era de que este seria o módulo ideal para iniciar a implementação, por que as estatísticas dele são tradicionalmente melhor organizadas, pois são oriundas dos registros de ocorrência feitos nas delegacias e dizem respeito às dinâmicas criminosas.

Os gestores da Senasp, que receberam a atribuição de conceber a implementação do SINESPJC já haviam vivenciado a experiência de implementar processos de reestruturação em algumas das bases de dados das instituições estaduais de segurança. Eles recorreram às suas experiências para definir um conjunto de “diretrizes de ação”<sup>84</sup> que deveriam guiar as

---

<sup>84</sup> As “diretrizes de ação” equivalem às causas crítica do modelo lógico de Ferreira; Cassiolato; Gonzales (2007). Segundo Cassiolato; Gueresi (2010 p.10). As **causas críticas** do problema devem cumprir três requisitos: 1) ter alto impacto na mudança do problema; 2) ser um centro prático de ação, ou seja, o ator pode agir de modo prático, efetivo e direto sobre a causa; e 3) ser politicamente oportuno agir sobre a causa identificada.

estratégias de implementação. Essas “diretrizes” buscavam repetir estratégias de sucesso ou evitar erros que foram cometidos em experiências anteriores.

As diretrizes de ação concebidas pela Senasp eram:

- **Reduzir os efeitos das mudanças de gestão, dos gestores locais** – Era fundamental acabar com a “personalização” que se observava em algumas instituições, pois, com a saída do funcionário da seção de informações implicava na perda de memória do trabalho realizado. A estratégia de implementação deveria construir mecanismos que reduzissem esses riscos, formalizando tutoriais e manuais, para preservar a memória dessas ações.
- **Estabelecer diretrizes e construir legitimidade** – Era preciso legitimar as ações direcionadas à construção de um sistema nacional de estatísticas em segurança pública. As polícias estaduais são a fonte primária de dados, assim elas deveriam ser ao máximo envolvidas na concepção do sistema nacional. À Senasp caberia definir linhas mestras e uma estrutura mínima e, a partir disso, submeter a proposta para gestores, acadêmicos e instituições. Ao abrir as propostas para que outros atores pudessem discutir, corrigir, excluir e incluir, ela estaria construindo as bases de legitimidade do sistema.

De acordo com essas duas diretrizes, a Senasp centrou a sua estratégia de implementação do SINESPJC na valorização dos gestores locais das bases de dados. Isto significava que a proposta da Senasp deveria ser construída em conjunto com os gestores locais e que deveriam ser envolvidos os gestores das seguintes instituições: Secretaria Estaduais de Segurança Pública, Polícias Cíveis e Polícias Militares.

O representante da gestão da base de dados da Secretaria de Segurança deveria ser o responsável por sistematizar as informações enviadas pelas polícias, como já ocorria na maior parte das UFs, e encaminhá-los para a Senasp. Isto, em algumas unidades da federação, significava alterar procedimentos, pois nem em todos os estados as polícias estavam subordinadas às Secretaria Estaduais de Segurança Pública.

Os representantes das bases de dados locais, na imensa maioria das UF, não compartilhavam dados e informações com as outras instituições estaduais, o que era resultado das disputas políticas internas entres instituições.

Durante o ano de 2003, a Senasp realizou três reuniões<sup>85</sup> com os gestores locais, sendo que nos dois primeiros, foram analisadas as propostas e feitas sugestões. No terceiro encontro os gestores validaram a proposta final, que foi assinada de forma conjunta pelos representantes de todos os estados. Ao realizar reuniões articulando gestores das três instituições estaduais, a Senasp tinha a intenção de promover o início de um diálogo entre os gestores de dados destas instituições. Eles estavam menos expostos às variáveis políticas, o que não significam que estavam imunes a elas, mas por suas atividades serem pouco visíveis e desvalorizadas, eles poderiam se concentrar mais nos aspectos técnicos e menos nas variáveis políticas.

Em dezembro de 2003, a Senasp implementou a Base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública (Módulo Polícia Civil). Os principais produtos foram: um novo formulário de coleta, um manual de preenchimento e um modelo de compatibilização das categorias estaduais de registro de ocorrências das polícias civis.

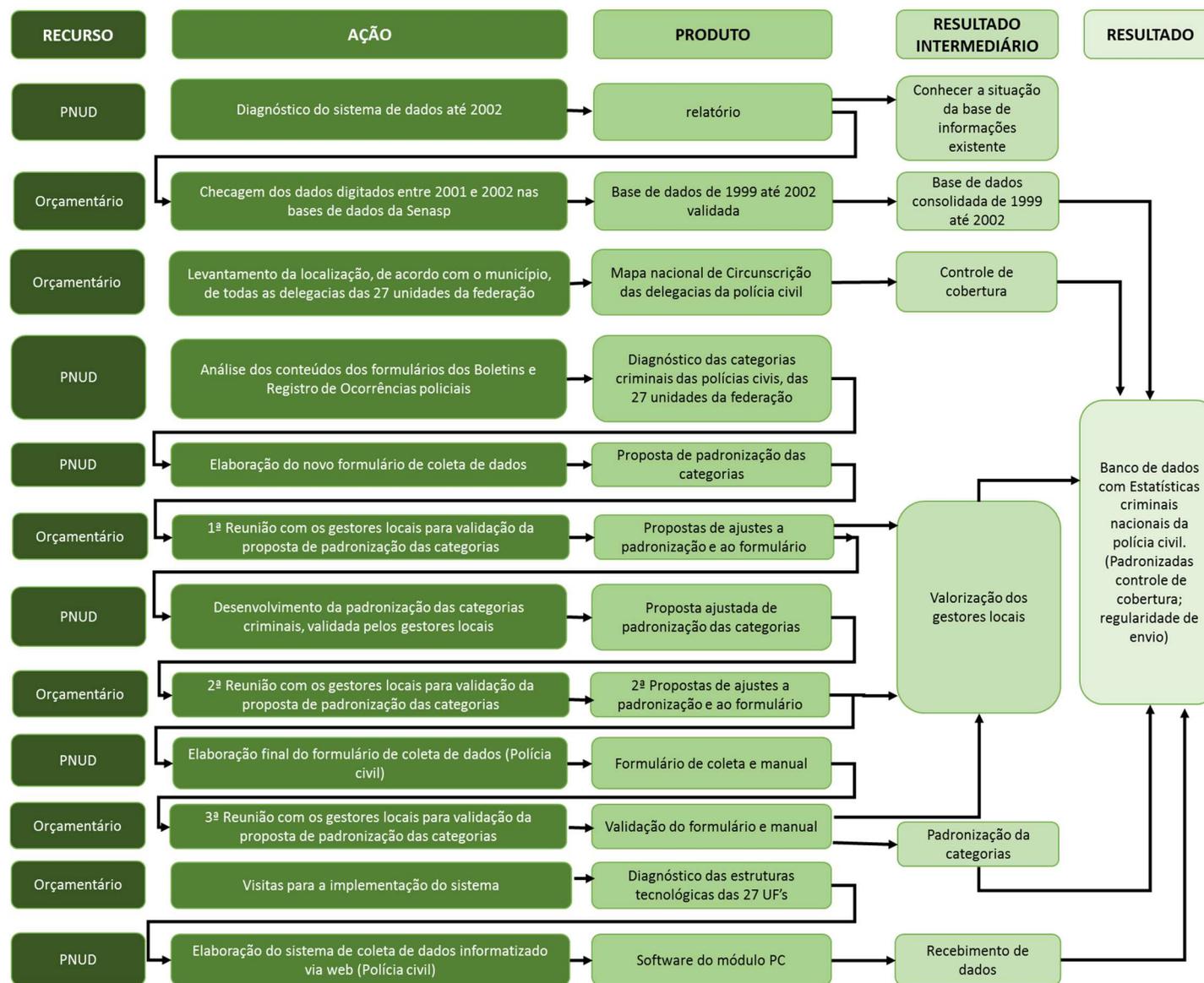
No processo de implementação do módulo ao reunir com regularidade os gestores das bases de dados das instituições estaduais, ocorreu o surgimento de um grande intercâmbio de informações entre os gestores, fossem eles da mesma UF ou não. Os gestores perceberam que grande parte dos desafios eram comuns e eles poderiam compartilhar as soluções. Se criou uma rede informal que foi denominada de “Gestores do SINESPJC”.

A estruturação da implantação do Módulo Polícia Civil da Base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública é apresentada no diagrama a seguir:

---

<sup>85</sup> As reuniões foram realizadas nos seguintes meses: primeira reunião - setembro de 2003; segunda reunião - outubro de 2003; e terceira reunião - dezembro de 2003. (BRASIL, 2006)

Figura 8 – Estruturação das ações de implementação do Módulo Polícia Civil da Base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública.



Fonte: Elaboração própria (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b; DURANTE, 2009).

### *5.2.2.2 Base Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública – Módulo Polícia Militar*

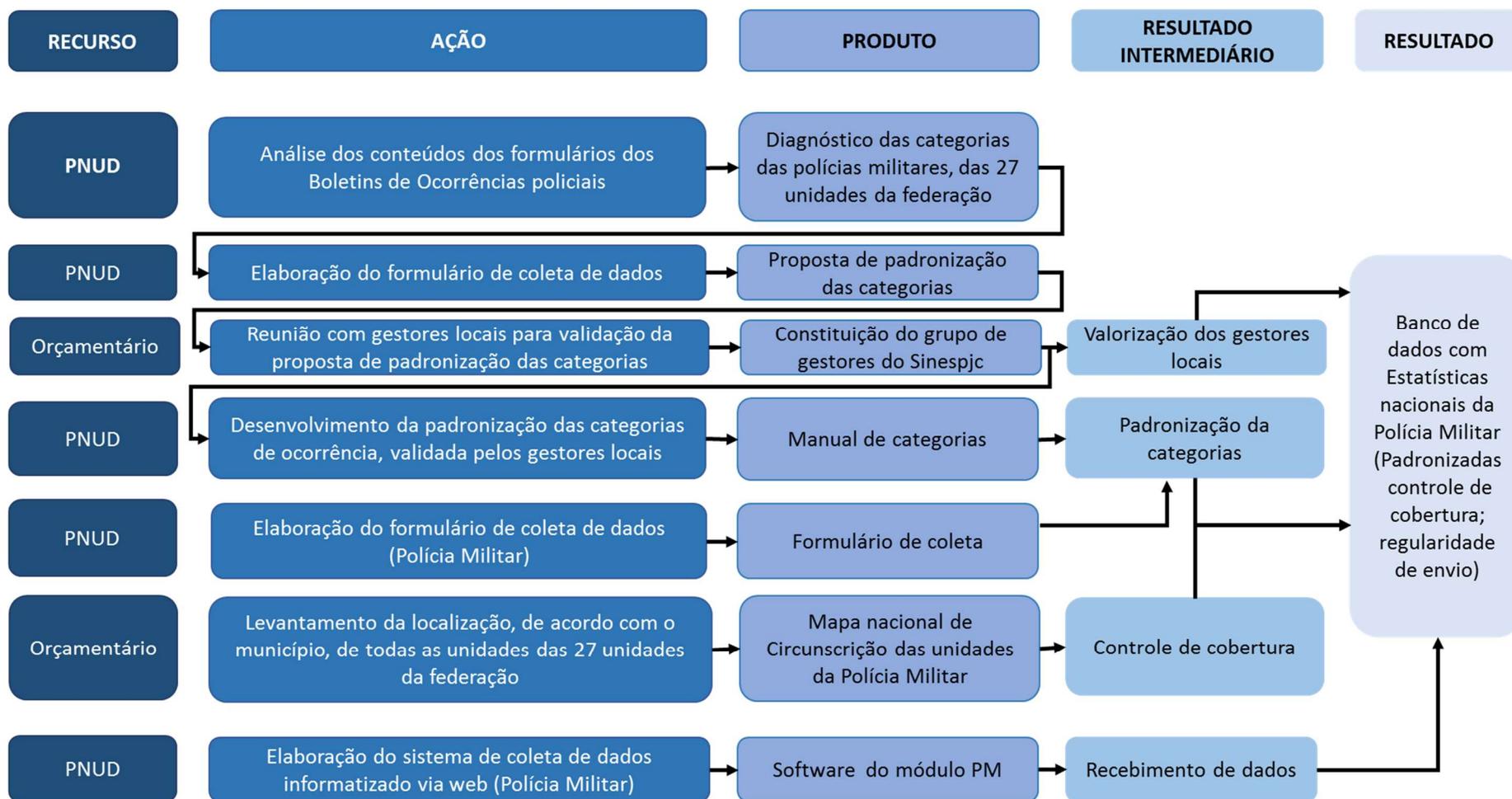
A implementação do segundo módulo da Base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública, referente à Polícia Militar (PM), inicia somente em 2005.

A experiência da implementação do módulo Polícia Civil (PC) foi reproduzida, ou seja, o ponto central da estratégia de implementação foi a participação dos gestores locais das bases de dados. Ao contrário do módulo Polícia Civil as Polícia Militares apenas em 7 estados tinham bases de dados com registros estatísticos sobre as suas atividades, o que colocou a implementação desse módulo como um desafio ainda maior.

Os Estados que possuíam bases de dados eram: Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. (BRASIL, 2006)

A estruturação da implantação do módulo Polícia Militar da Base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública, pode ser descrita da seguinte forma:

Figura 9 – Estruturação das ações de implementação do Módulo Polícia Militar da Base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública.



Fonte: Elaboração própria (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b; DURANTE, 2009).

### *5.2.2.3 Base Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública – Módulo Corpos de Bombeiros Militar*

No ano de 2007, a Senasp iniciou a implementação do módulo Corpos de Bombeiros. Esse seria o módulo que complementaria a Base 1 - Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública.

A partir da experiência com os dois módulos anteriores, Polícia Civil e Polícia Militar, a Senasp planejou a mesma estrutura de ação. A principal diferença era que a natureza da atividade do bombeiro militar é bastante distinta das atividades realizadas pelas polícias civil e militar. As atividades dos bombeiros se aproximam mais das emergências ambientais e da área de saúde, não se relacionando com eventos criminosos ou de desordens com o objetivo de agir sobre as causas dos eventos, apenas sobre as suas consequências tais como socorro aos feridos, isolar e desocupar áreas que ofereçam risco, realizar perícia, além do óbvio combate à incêndios.

Os bombeiros não haviam participado dos diálogos anteriores sobre a construção do SINESPJC. Nos módulos anteriores as representações das instituições policiais sempre eram de integrantes da própria instituição, mas no caso das secretarias de segurança pública essa representação tinha um perfil mais diversificado, em alguns estados eram de policiais (civis ou militares) e em outros por técnicos e especialistas não policiais. Entretanto nenhuma secretaria tinha como representante da seção de coleta de dados e produção de informação bombeiro militar.

A Senasp adotou o mesmo procedimento dos módulos policiais: 1) reuniu os sistemas classificatórios; 2) elaborou uma proposta de categorização; e 3) reuniu os representantes das seções de dados e informações dos bombeiros, para discutir a padronização da coleta.

Nessa terceira etapa não foi possível construir um consenso entre os bombeiros, que demonstraram grande desconforto com a proposta de padronização apresentada pela Senasp, sob a alegação do fato de um consultor “civil” (não bombeiro militar e não policial) ter elaborado a proposta de padronização.

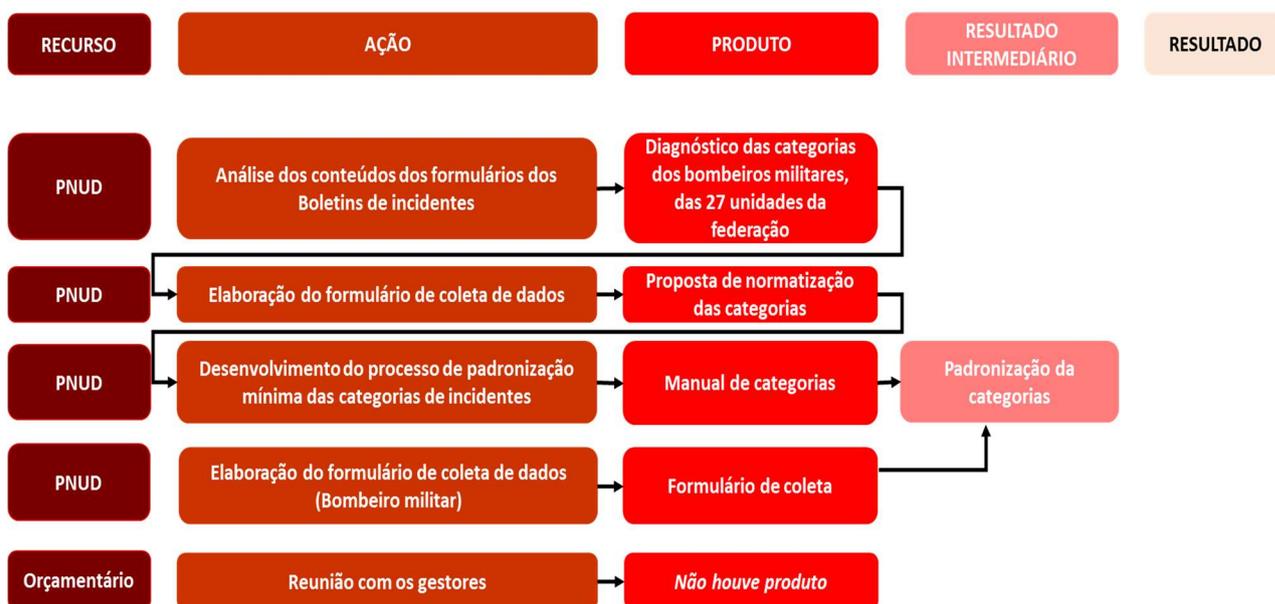
As negociações foram interrompidas ainda em 2007 e a Senasp retomou as conversas em 2009. Foram reunidos os representantes de todos os estados, e muitos deles (mas não todos) participavam do Conselho Nacional dos Corpos de Bombeiros – Ligabom. A Ligabom é um conselho representativo dos bombeiros e relatou que já havia elaborado uma proposta de compatibilização dos registros de ocorrência. A Senasp

entendeu como positiva a proposta e sinalizou a intenção de continuar o diálogo, a partir da Ligabom, entendendo que seria um caminho possível para contornar as resistências ocorridas na primeira tentativa em 2007.

A proposta da Senasp era discutir, em conjunto com todas as demais UF's a proposta elaborada pela Ligabom, pois entendia que apesar de positiva, a proposta precisava de ajustes. Os representantes da Ligabom, nessa reunião, rejeitaram a proposta e afirmaram que se a Senasp desejasse coletar estatísticas referentes a atividades dos bombeiros militares deveria adotar integralmente a proposta elaborada pela Ligabom. Em determinado momento da reunião não foi possível superar o impasse e mesmo os representantes das UF's que não integravam a Ligabom, também não concordaram com a proposta da Senasp. Diante das resistências se optou por não prosseguir na proposta e o módulo não foi implementado.

A tentativa de implantação do módulo Corpo de Bombeiros da Base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública, pode ser descrita da seguinte forma:

Figura 10 – Estruturação das ações de implementação do Módulo Corpo de Bombeiro da Base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública.



Fonte: Elaboração própria (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b; DURANTE, 2009).

#### 5.2.2.4 Implementação das demais Bases do SINESPJC

As demais bases do SINESPJC encontraram muitas dificuldades em suas implementações, sendo implementadas somente a Base Perfil das Organizações de Segurança Pública e a Base Pesquisa Nacional de Vitimização. A **Base Perfil da Organizações de Segurança Pública** é, sem dúvida, a base do SINESPJC de implementação mais exitosa. Ela tem por objetivo levantar dados e informações das instituições de segurança pública no que se refere a: a) perfil dos seus integrantes (formação, idade, sexo, raça, posto ou função, atividades realizadas); b) recursos financeiros; c) estrutura organizacional; d) equipamentos; e) outros temas sob demanda.

A sua implementação iniciou em 2003 e envolve uma grande diversidade de atores e processos, sendo impossível de ter sua estrutura representada em um único modelo de ação. O instrumento de coleta é construído de forma individualizada não somente para cada instituição, mas também compreendendo as diversidades de funções e atividades das diferentes unidades, tais como: delegacias especializadas, academias de polícia, instituto médico legal, dentre outros.

Os levantamentos da Base Perfil da Organizações de Segurança Pública realizadas entre 2004 e 2012 foram:

Quadro 3 - Levantamentos realizados pela Base Perfil da Organizações de Públicas realizadas entre 2004 e 2012.

Instituições	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Polícia Civil	X	X	X	X					X
Polícia Militar	X	X	X	X					X
Corpos de Bombeiros Militares	X	X	X	X					X
Guardas Municipais	X	X	X	X					X
Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher	X	X	X	X		X			
Delegacias Especiais de Proteção à Criança e ao Adolescente	X		X	X			X		
Instituto de Medicina Legal			X	X	X	X			
Academias de Polícia Militar		X	X	X	X				
Centro de Formação de Praças		X	X	X	X				
Academias de Polícia Civi		X	X	X					
Corregedorias		X	X	X				X	
Secretarias de Estado de Segurança Pública							X		
Disque-Denúncia								X	

Fonte: Elaboração própria (Dados disponíveis na página do Ministério da Justiça, em:

[www.justica.gov.br](http://www.justica.gov.br))

Desde a sua criação, a Base Perfil das Organizações de Segurança Pública é a base de informações da Senasp que mais dialoga com atores internos e externo do Ministério da Justiça. No público interno, ela é a principal fonte de informações sobre as instituições de segurança pública e orienta desde a distribuição de recursos, até o desenho de ações. Um dos exemplos de política desenhada com a utilização da pesquisa perfil, é a constituição do Programa de Educação a Distância da Senasp. A partir da identificação das dificuldades de formação continuada dos policiais, foi concebido um programa de capacitação em Educação a Distância. Os policiais poderiam ser atualizados em conhecimentos importantes para a sua atuação, mesmo com a distância entre os núcleos de formação das instituições e as escalas de serviço, o que antes era dificultado.

No público externo, a base dialoga com diversas secretarias e Ministérios, com destaque para: a) Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, com quem compartilha os dados sobre as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher; e b) Secretaria de Direitos Humanos, com quem compartilha os dados sobre as Delegacias Especiais de Proteção à Criança e ao Adolescente.

A **Base Pesquisa Nacional de Vitimização** é um instrumento complementar de coleta de dados que busca captar os eventos que não foram registrados pelas estatísticas oficiais. Ela é um instrumento amplamente utilizado em vários países e mensura os crimes não registrados à polícia e as motivações que produzem estes subregistros.

Ela possibilita acessar informações que são fundamentais para o desenho das políticas de segurança pública, tais como: a) qual a natureza dos eventos criminosos ou violentos que não foram comunicados à polícia; b) o que motivou a não comunicação; c) qual a experiência das pessoas com os policiais; d) qual são as medidas de proteção e prevenção adotadas pelas pessoas em suas rotinas; e) qual o grau de exposição dos diferentes grupos sociais à criminalidade; f) qual a percepção da sociedade a respeito da atuação dos Estados e suas instituições na área de segurança pública.

A Base Pesquisa Nacional de Vitimização tem seus objetivos descritos pela Senasp, os quais são:

1. Produzir subsídios para o processo de tomada de decisões na área de segurança pública, focando os seguintes aspectos: prevenção da violência e criminalidade, eficiência da atuação policial, relacionamento entre polícia e comunidade e os impactos econômicos e na área de saúde resultantes da situação da segurança pública no Brasil;
2. Produzir, com base em informações alternativas às estatísticas oficiais, diretrizes para qualificação das informações produzidas pelas organizações do sistema de justiça criminal;

3. Difundir a consciência quanto à importância do uso da informação como ferramenta fundamental na proposição de estratégias de intervenção sobre os fenômenos da criminalidade; e
4. Difundir a importância de realização de pesquisas de vitimização como instrumento de gestão das organizações de segurança pública nas esferas federal, estadual e municipal. (BRASIL, 2006, p.33)

A primeira tentativa da Senasp em realizar uma pesquisa nacional de vitimização foi em 2002 e planejava ser executada com recursos das agências internacionais de cooperação<sup>86</sup>. A realização anual da pesquisa nacional de vitimização estava prevista de forma explícita como uma competência da Senasp no decreto nº 4.053, de 13 de dezembro de 2001<sup>87</sup>. Entretanto foi retirada do decreto editado em 2003 com as novas competências da Senasp e seus departamentos, ainda que o decreto ampliasse as competências da Senasp, no que se refere à produção de informação e conhecimento, a realização da pesquisa de vitimização acabou por ser suprimida do texto e incluída como um programa na agenda de gestão do conhecimento.

O planejamento da pesquisa chegou a ser iniciado em 2002, mas foi paralisado em 2003 com a chegada do novo grupo de gestores, sob o argumento de que seria necessário revisar o instrumento de coleta e os recursos previstos para a realização de um único levantamento, que totalizava à época R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), poderiam ser empregados no fomento de um número maior de pesquisas aplicadas.

De acordo com o previsto no Relatório de Gestão, a Pesquisa de Vitimização deveria ser um levantamento regular, com os recursos para a sua realização previstos regularmente dentro do orçamento anual da Senasp a ser realizada em parceria com o IBGE. (BRASIL, 2006)

O objetivo era incluí-la dentro do PPA 2004- 2007 para que ela pudesse ser realizada com os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. No entanto com a mudança de gestão entre 2003 e 2004, essa inclusão não foi efetivada. Havia resistências dentro do Ministério da Justiça, sobretudo na secretaria executiva do Ministério, tendo em vista que a pesquisa de vitimização, considerada um levantamento oneroso, consumiria os recursos que deveriam ser destinados aos convênios com as unidades da federação.

---

<sup>86</sup> A pesquisa seria realizada em parceria com o Escritório de Drogas e Crime das Nações Unidas - UNODC

<sup>87</sup> O artº 17 inciso XIX diz ser competência da Senasp, através do seu Departamento de Cooperação e Articulação de Ações de Segurança Pública, realizar anualmente pesquisa nacional de vitimização” (BRASIL, 2001)

Essa postura da Secretaria Executiva do Ministério é ilustrativa de três fatores importantes, que serão discutidos mais à frente quando foram analisados os “fatores relevantes de contexto”, que são: a) da percepção do “senso comum” do lugar da informação dentro do planejamento das ações de segurança pública; b) os efeitos da pressão política dos Estados sobre qual deveria ser a destinação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança; e c) a influência da Secretaria Executiva sobre as atividades da Senasp.

A segunda tentativa em realizar a pesquisa de vitimização foi feita em 2006 junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O objetivo era estabelecer um termo de cooperação técnica entre a Senasp e o IBGE, que não prosseguiu devido à mudança de gestão em 2007.

Somente na terceira tentativa iniciada em 2008 e concretizada em 2010, foi possível realizar a pesquisa em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

O levantamento demorou mais do que o previsto, pois um erro no desenho amostral fez com que o levantamento precisasse ser complementado. Os trâmites burocráticos para aditar o contrato atrasaram a conclusão da pesquisa em quase um ano. Apesar da expectativa, a demora na divulgação dos resultados esfriou o interesse na pesquisa. O primeiro relatório parcial foi divulgado somente em dezembro de 2013 e seus resultados, ainda que relevantes, não receberam atenção dos gestores.

A principal justificativa apresentada para timidez na divulgação foi a repercussão negativa de uma entrevista dada pela Secretária Nacional de Segurança Pública ao Jornal O Globo em maio de 2013<sup>88</sup>, na qual ela antecipa alguns resultados. A entrevista publicada sob a manchete “PM do Rio é a Polícia mais corrupta do país”, criou um grande desconforto entre a Senasp e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, que exigiu uma retratação da Senasp.

As demais unidades da federação, receosas com os resultados da pesquisa, pressionaram e os resultados da pesquisa só foram conhecidos em dezembro de 2013, em evento com pouca cobertura da mídia.

A Senasp publicou um relatório parcial, em 2013, mas que não se encontra mais disponível na sua página. O relatório completo da pesquisa foi divulgado somente pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp) da Universidade Federal

---

<sup>88</sup> <http://oglobo.globo.com/rio/pm-do-rio-a-mais-corrupta-do-pais-diz-pesquisa-8053956>

de Minas Gerais, que atuou em conjunto com o Instituto de Pesquisas Datafolha, que foi o órgão contratado para realizar o levantamento<sup>89</sup>.

As demais bases de informação chegaram a ter a sua implementação planejadas, mas não foram implementadas, tais como: Cadastro Nacional de Mortes Violentas; Controle da Ação Policial; e Fluxo Sistema de Justiça Criminal.

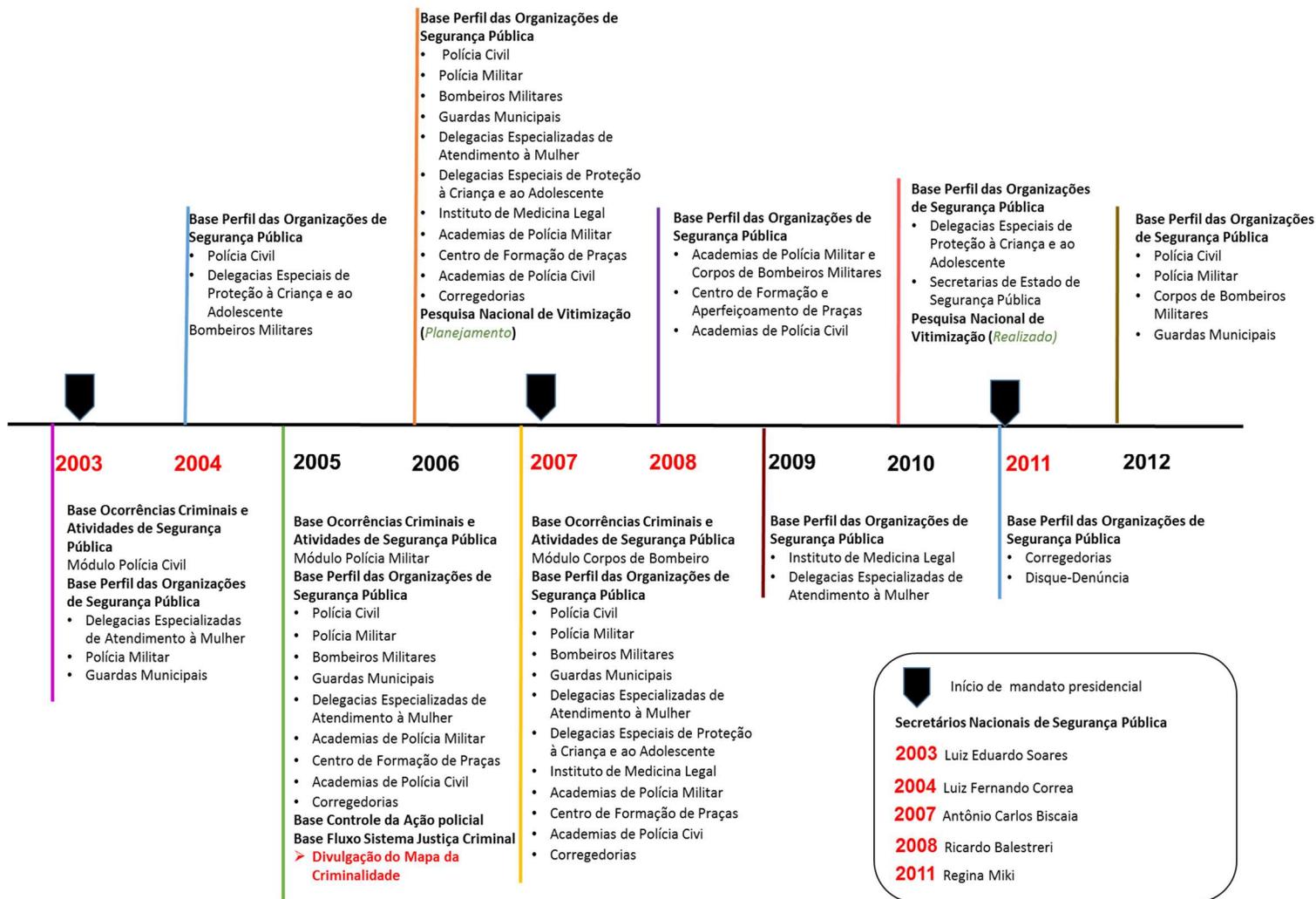
De forma esquemática, pode-se resumir em linha do tempo as iniciativas de implementação dos programas da agenda de gestão do conhecimento pela Senasp, no período entre 2003 e 2011.

A seguir a linha do tempo com as iniciativas de implementação organizadas por ano.

---

<sup>89</sup> O relatório completo da pesquisa se encontra disponível em: [http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp\\_final.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf)

Figura 11 – Linha do tempo de implementação do Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal 2003 – 2012.



Fonte: Elaboração própria (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b; site Ministério da Justiça).

A partir da análise da linha do tempo é possível perceber que as ações que tiveram êxito, para implementação das bases do SINESPJC, se concentraram no período entre 2003 e 2005:

- Base 1 - Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública, iniciou suas ações em 2003, com a implementação do módulo polícia civil, em 2005 é implementado o módulo polícia militar;
- Base 2 - Perfil da Organizações, inicia a sua implementação em 2003 e seguiu coletando dados;
- Base 3 – Cadastro Nacional de Mortes Violentas não foi implementada;
- Base 4 – Controle da Ação Policiais, começou a ser planejada em 2005 e não foi implementada;
- Base 5 – Pesquisa Nacional de Vitimização, como parte do SINESPJC, começou a ser planejada em 2006 e só obteve êxito em 2010;
- Base 6 – Fluxo do Sistema de Justiça Criminal, começou a ser planejada em 2005 e não foi implementada;
- Divulgação do Mapa da Criminalidade, em 2006. O Mapa da Criminalidade estava relacionado com um dos principais objetivos da agenda de gestão do conhecimento, que era a transparência e regularidade na divulgação de Senasp estatísticas criminais. A estatísticas são o insumo básico na produção de conhecimento aplicado, na elaboração de diagnósticos e na construção de indicadores de monitoramento e avaliação.

Os efeitos políticos da divulgação do Mapa da Criminalidade foram apontados pelos entrevistados como a principal razão, pela qual as ações de implementação das demais bases do SINESPJC não obtiveram êxito após 2006. Esse é um evento importante na compreensão dos fatores políticos e institucionais, aos quais a implementação das ações estava subordinada.

Assim como os fatores que influenciaram a pesquisa de vitimização, esse evento será melhor abordado durante a identificação dos fatores relevantes de contexto, no item 5.2.3.

### 5.2.2.5 Análise da relação entre as ações e as causas na implementação do SINESPJC

A última etapa da análise da estruturação do programa é verificar, a partir da análise das ações que estruturaram a implementação do SINESPJC, como o programa estava desenhado de forma a responder ao problema central e às suas causas.

O problema central que a implementação do SINESPJC buscava solucionar era a ausência de dados e informações em segurança pública. No quadro abaixo estão listados os fatores que causavam o problema, de acordo com os relatórios de gestão<sup>90</sup> e as ações que foram implementadas. Na análise da relação entre causa e ações, se buscou identificar quais ações estavam relacionadas com quais causas.

Quadro 4 - Relação entre as causas identificadas e ações realizadas, no processo de implementação do SINESPJC

CAUSA	AÇÃO
Alta rotatividade e desvalorização dos gestores locais	Inclusão dos gestores locais no processo de elaboração e validação das propostas de padronização dos dados e elaboração dos instrumentos de coleta
Falta de cultura institucional no uso das estatísticas como um possível instrumento de gestão	-
Desvalorização da informação como instrumento de gestão	-
Falta de integração entre os órgãos de segurança pública e justiça criminal	Constituição de grupos de trabalho interinstitucionais
Ausência de padronização dos sistemas classificatórios	Elaboração de manual de padronização das categorias criminais
Estados sem infraestrutura de coleta de dados	Diagnóstico da infraestrutura
Ausência no direcionamento de recursos para financiar uma política de qualificação da produção de dados	A Senasp concebeu a gestão do conhecimento como uma ação finalística no PPA, garantindo o recebimento de recursos.
Compromisso retórico com a implementação de uma política federal de segurança pública	A Senasp, neste período, assumiu a produção de informação e conhecimento como uma das suas principais ações

<sup>90</sup> A identificação das causas foi feita a partir dos relatórios de gestão Brasil (2006) e BRASIL (2007)

Na análise da relação entre as causas apresentadas Senasp para ausência de dados e informações, e as ações empreendidas para solucionar este problema, é possível observar que nem todas as causas e problemas, poderiam ser respondidas por um efeito direto decorrente somente da implantação do SINESPJC. Não foram analisadas as ações de outras Coordenações da Senasp, tal como a Coordenação-Geral de Ensino, mas não é razoável supor que a “desvalorização da informação como instrumento de gestão” seja revertida apenas a partir da construção de um sistema de informações, sem a adoção de práticas de incentivo e formação técnica adequada.

De acordo com Cassiolato e Guerresi (2010), em outras experiências de utilização do modelo lógico também foi encontrado, na estruturação do programa, causas que não poderiam ser respondidas por ações diretas do programa.

A experiência na utilização do modelo lógico com dirigentes de programas revelou que eles, em geral, justificam seus programas pelos impactos esperados, cujos efeitos não podem ser somente atribuídos ao programa, apesar de que podem decorrer diretamente do alcance do resultado final. Embora os impactos sejam muito relevantes, o que importa é deixar explícito o compromisso dos dirigentes com o alcance do resultado final, e que este seja algo factível de ser mensurado e aferido em tempo oportuno. (CASSIOLATO; GUERESI, 2010 p.12)

No caso do SINESPJC, se observam duas causas que não poderiam ser atingidas por efeitos diretos e demandam uma análise mais complexa, pois dizem respeito a mudanças culturais dentro das instituições. Elas não se restringem ao caráter técnico e estrutural, sobre a produção e coleta de informações, estando relacionadas com a própria cultura organizacional destas instituições. Estas são mudanças que eventualmente podem ocorrer por efeitos indiretos do programa, mas precisariam ser verificadas por outros instrumentos dentro de um período de 10 a 15 anos.

### **5.2.3 Identificação de fatores relevantes de contexto**

A última etapa de construção do modelo lógico é a análise sobre as influências de contexto, ou seja, quais são os fatores que produzem efeitos sobre a implementação do programa. Nas entrevistas com os gestores e ex-gestores foi questionado, de forma livre, acerca de quais fatores favoreceram e quais foram obstáculos durante para a implementação do SINESPJC.

Os fatores foram classificados como **favoráveis** ou **desfavoráveis**, a partir da análise dos discursos dos entrevistados e nomeados de forma mais aproximada com a qual foram descritos nas entrevistas. A análise desses fatores permitiu identificar aspectos políticos e institucionais que auxiliam a compreender outros elementos que não foram mencionados diretamente nas entrevistas, mas que se relacionam com os obstáculos e apoios aos programas de gestão do conhecimento.

Quadro 5 – Fatores identificados como “favoráveis” ou “desfavoráveis”.

<b>FAVORÁVEL</b>	<b>DESFAVORÁVEL</b>
Apoio da rede de Gestores do SINESPJC	Ausência de monitoramento durante e após a implementação
Apoio da rede de pesquisadores	Pressão políticas dos Secretários Estaduais de Segurança
Perfil acadêmico do coordenador-geral de pesquisa e análise da informação	Estrutura insuficiente da Coordenação-Geral de Pesquisa e Análise da Informação
	Ausência de cultura institucional em práticas de monitoramento e avaliação
	Prevalência do modelo decisório <i>Garbage Can</i> (lata de lixo)
	Ingresso de novas agendas e diferentes percepções sobre a gestão do conhecimento decorrente das mudanças na gestão
	Fragilidade política da Senasp e dos instrumentos formais de pactuação

### 5.2.3.1 Fatores desfavoráveis

**Ausência de monitoramento durante e após a implementação** – não houve mecanismos e procedimentos direcionados para o monitoramento da implementação da Base1- Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública.

O único módulo implementado e parcialmente monitorado foi o da polícia civil, pois este é o módulo mais valorizado e que recebe mais atenção. O monitoramento da implementação deste módulo foi feito somente através do acompanhamento dos gestores locais, onde em caso de troca dos gestores, havia a preocupação de garantir que os novos tivessem acesso ao manual de preenchimento e de padronização das categorias. Há registros do processo de atualização das circunscrições policiais, em termos de cobertura, entretanto não há registro de procedimentos regulares de acompanhamento da padronização dos registros.

Os formulários de coleta nos estados continuaram sem padronização, o compromisso era de que os estados enviassem seus dados para a Senasp, dentro do modelo que foi pactuado, mas não houve ações de monitoramento para verificar se os dados estavam de fato sendo enviados de acordo com a padronização Senasp.

As ocorrências mais sensíveis à esta ausência de padronização eram aquelas onde é fundamental a contabilidade do número de vítimas, tais como homicídios, tentativa de homicídios e latrocínios. Durante o período de construção da proposta de padronização, em 2003, foram identificadas unidades da federação que ao invés de informar o número de vítimas, informavam o número de registros de ocorrência. Um registro de homicídio pode ter mais de uma vítima, no caso de numa mesma ocorrência terem sido mortas mais de uma pessoa, como são os casos das chacinas.

Os registros policiais têm como unidade de registro o evento criminoso, ou seja, eles coletam dados sobre a dinâmica delituosa, onde num único registro pode haver mais de uma vítima, mais de um ator e mais de um crime. Entretanto o problema não reside na forma de registro, pois esta forma se destina à construção do inquérito policial, com a natureza da atividade de polícia judiciária, onde a dinâmica do evento é central. O problema é a ausência de mecanismos que permitam apreender uma informação tão importante, quanto o número de vítimas e suas características.

A Senasp identificou os estados que não informavam o número de vítimas e negociação um período de adequação. Esta adequação não foi acompanhada o que motivou a Senasp, em 2012 a realizar um novo diagnóstico, buscando identificar quais estados ainda informavam somente o número de registros e não informavam o número de vítimas. Não foi possível identificar se haviam UF's que ainda não informavam o número de vítimas, pois das 27 Unidades da Federação apenas 24 responderam à questão<sup>91</sup>.

A ausência monitoramento também foi identificada na implementação do módulo da polícia militar. Não houve nenhuma ação de acompanhamento da implementação, ainda que os gestores das polícias militares participassem das reuniões do SINESPJC.

A Senasp não utiliza estes dados e desconhece o que consta no seu banco de dados. Há um procedimento regular de coleta, mas não é possível saber quais estados encaminham os dados com regularidade e quais não informam. No diagnóstico realizado pela Senasp em

---

<sup>91</sup> Senasp (2012)

2012, 100% das polícias militares já declaravam possuir núcleos de estatística, em contraste com apenas sete em 2005, ainda que a qualidade destes dados seja desconhecida. A Senasp não divulga estes dados e nas entrevistas com os gestores, a justificativa apresentada, para a não divulgação, é a carência de recursos humanos que impossibilita a realização de uma análise da consistência dos dados, antes de uma eventual divulgação.

- **Pressão política dos Secretários Estaduais de Segurança Pública**

Na fala dos entrevistados essa pressão diz respeito especialmente à divulgação de informações, mas é possível identificar um outro aspecto político que produz efeitos sobre as relações institucionais entre a Senasp e as UF's, que é a ausência de definição de responsabilidades e de mecanismos de cooperação intergovernamental.

Ela se iniciou no ano de 2006, quando a Senasp fez uma primeira e única divulgação de informações relacionadas às estatísticas criminais. A publicação denominada “Mapa da Criminalidade” foi elaborada no formato de um relatório, dando publicidade às estatísticas criminais relativas da Base de Ocorrência Criminais e Atividades de Segurança Pública (módulo polícia civil) relativas aos anos de 2004 e 2005<sup>92</sup>. A divulgação desse relatório gerou um grande desconforto entre a Senasp e as Secretarias Estaduais de Segurança, que lideradas pelo Secretário de Segurança Pública do Paraná proclamou um boicote contra a Senasp, para que não fossem mais enviados os dados das polícias civis para a Senasp.

A razão da polêmica foi o fato de a cidade de Curitiba ter constado, na publicação, como a cidade do Brasil com a maior taxa de homicídios por 100.000 habitantes.

Uma vez que a Senasp nunca antes havia publicado as estatísticas criminais que coletava das polícias estaduais, os altos gestores dos Estados, tais como os Secretários de Segurança, chefes e comandantes das polícias, não davam muita atenção aos seus sistemas de coleta de dados e, menos ainda, à qualidade da informação que era repassada para a Senasp.

A Senasp havia se preocupado em realizar uma pactuação tecnológica e metodológica com os gestores imediatos da informação, os técnicos e demais servidores de baixo escalação, mas não foi bem-sucedida na pactuação política, que era necessária para os

---

<sup>92</sup> Brasil (2007)

usos que se pretendiam fazer desse sistema nacional, como por exemplo a divulgação das informações. Os técnicos estaduais estavam cientes de que os dados seriam divulgados, mas os membros da alta gestão, tais como secretários estaduais e governadores não haviam sido formalmente comunicados.

A publicação das estatísticas de criminalidade gerou um grande desconforto entre a Senasp e o Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública<sup>93</sup>, que era então presidido exatamente pelo Secretário de Segurança Pública do Paraná. Este evento produziu um ponto de inflexão importante sobre como a Senasp, passou a conduzir a publicidade e a transparência de suas ações.

De forma a ilustrar o quão emblemático foi este evento, sobretudo na forma como a Senasp se posiciona, segue a reprodução de alguns jornais da época com as “queixas” e “acusações” do Secretário de Segurança Pública do Paraná Luiz Fernando Delazari e as “respostas” e “justificativas” dos representantes da Senasp:

Jornal de Londrina, 23 de setembro de 2006:

Secretaria Estadual da Segurança Pública (Sesp) desconhece a origem dos dados usados em um relatório da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) que coloca Curitiba, Foz do Iguaçu e São José dos Pinhais entre as cinco cidades com o maior índice de crimes contra a vida do Brasil.

De acordo com o órgão estadual, ninguém da Sesp foi procurado para repassar os números que embasam o relatório nacional. “Essa é uma pesquisa furada, fajuta, sem responsabilidade e inoportuna. Não tem a menor confiabilidade. É mentirosa”, disse o secretário Luiz Fernando Delazari.

As informações do Senasp, relativas a 2005, foram divulgadas na sexta-feira. “É um absurdo o que aconteceu e espero que isso seja corrigido. É lamentável que o estado e três cidades do Paraná tenham sido expostas em uma pesquisa fria como essa”.

A secretaria estadual não costuma divulgar ou repassar informações sobre criminalidade no estado, alegando que a exposição - por exemplo - de números de homicídio e assaltos prejudica o trabalho da polícia. Pressionado pelos dados

---

<sup>93</sup> O Colégio Nacional de Secretários de Segurança Pública foi criado em 2003 e reúne todos os secretários estaduais de Segurança Pública com o objetivo de criar um fórum permanente de interlocução e negociação com a Federação. A partir do Colégio de Secretários os Estados buscam para ganhar força na defesa dos seus interesses, em relação as políticas de segurança pública, frente ao governo federal.

negativos mostrados pelo Senasp (um órgão do Ministério da Justiça), Delazari, no entanto, apresentou números do Sistema de Geoprocessamento do estado.

Delazari acredita que os dados usados pela Senasp tenham sido reproduzidos de um sistema defasado, que existe desde 1999. “É um sistema ultrapassado que não foi feito para gerar estatísticas. Pode haver duplicidade dos boletins”. Delazari também ressalta que os dados coletados no Paraná não podem ser comparados com os de outros estados porque os sistemas de informação são diferentes. Ele afirma que enquanto o Paraná tem um sistema informatizado, outros estados do país repassam informações por telefone. Especialistas ouvidos pela Gazeta concordam que o levantamento da Senasp pode conter falhas que distorcem a comparação entre os estados. (Jornal de Londrina, 23 de setembro de 2006)<sup>94</sup>

Paraná on-line :

Representantes da Secretaria Nacional da Segurança Pública (Senasp), órgão do Ministério da Justiça, anunciaram, na tarde desta quinta-feira (05), que a pesquisa divulgada pelo Governo Federal, que colocava equivocadamente o Paraná e algumas de suas cidades como sendo as mais violentas do país, será corrigida. Os representantes receberam das mãos do secretário da Segurança Pública, Luiz Fernando Delazari, e de integrantes da Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico da Secretaria (Cape), um relatório apontando os vários erros de cálculo, número de população e estatísticas ao longo da pesquisa.

“Nós assumimos as imperfeições. Esta pesquisa não serve para comparações, para se fazer um ranking entre cidades, porque avalia realidades diferentes e métodos completamente distintos de se registrar crimes. Sabemos que Curitiba, por exemplo, não é mais violenta que Rio de Janeiro ou São Paulo, portanto, a pesquisa não serve para comparar as cidades brasileiras”, explicou o subsecretário Nacional da Segurança Pública, Robinson Robin.

Além disso, o subsecretário Nacional rechaçou o uso e a divulgação da pesquisa por pessoas que não são gestoras da segurança pública. “Os números não podem ser usurpados por quem não os entende. Segurança pública é partidária. A questão política não deve contaminar um processo que é meramente técnico”, disse.

Ministério da Justiça concordou em fazer as correções depois de receber ofício enviado pelo secretário da Segurança Pública do Paraná, Luiz Fernando Delazari, na semana passada, embasado por dados e cálculos feitos por um grupo de técnicos

---

<sup>94</sup> Disponível em: <http://www.jornaldelondrina.com.br/brasil/conteudo.phtml?tl=1&id=601151&tit=Para-Sesp-dados-sao-furados-e-fajutos>

especializados da Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico da Secretaria. Diz a nota, publicada no site: “O Ministério da Justiça recebeu ofício da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado do Paraná comunicando que as estatísticas de ocorrências registradas pela Polícia Civil do Paraná contêm impropriedades. A Senasp aguarda a atualização das informações no sistema para que seja produzida versão atualizada deste relatório”.

Abaixo da nota, a Senasp admite que a pesquisa pode apresentar “menos uma diferença no nível de incidência entre estas regiões, e mais uma diferenciação nos níveis de subnotificação e nos procedimentos adotados em relação à coleta e registro das ocorrências criminais pelas organizações policiais”. Segundo Delazari, isto comprova que a pesquisa não demonstra de maneira alguma um ranking da criminalidade. “Têm estados mais informatizados e mais organizados, outros estados menos informatizados que não mandam todas as suas ocorrências. Está aí a diferença. O Paraná de maneira alguma é um dos estados com maior índice de criminalidade”, explicou o secretário. (Paraná on-line)<sup>95</sup>

A análise das falas publicadas nos jornais permite destacar os seguintes pontos:

1) os efeitos da ausência de pactuação federativa - A Senasp recua e desconsidera todo o trabalho técnico de padronização das ocorrências, com a afirmação do sub-secretário: “Nós assumimos as imperfeições. Esta pesquisa não serve para comparações, para se fazer um ranking entre cidades, porque avalia realidades diferentes e métodos completamente distintos de se registrar crimes”. Nesse fato político, os usos que se fazem das informações produzidas e divulgadas são mais preponderantes que os esforços metodológicos para a sua implementação. A Senasp ao propor um sistema nacional sem avançar nos seus mecanismos de cooperação e pactuação federativa, ou seja, sem implementar o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, se manteve o SINESPJC institucionalmente “frágil”.

O SINESPJ era uma parte importante do SUSP, onde a informação deveria ocupar um lugar central na política nacional de segurança pública, orientando o repasse de recursos e subsidiando o monitoramento e avaliação dos planos estaduais de segurança. O SUSP continua como um programa de governo, mas foi desconsiderado com uma proposta de

---

<sup>95</sup> Disponível em: <http://www.historico.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=23756>

pactuação federativa<sup>96</sup>. Não foi considerada, por nenhum secretário nacional de segurança, a perspectiva de cumprir a cláusula de convênios, que condiciona o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, ao envio dos dados por parte das UF's. Todos os ex-secretários nacionais, entre 2003 e 2010, que foram entrevistados foram unânimes em afirmar que não havia viabilidade de condições políticas para que isto ocorresse. A possibilidade de um secretário nacional de segurança pública bloquear o repasse de recursos, em razão do não envio de dados por parte de alguma unidade da federação é a tal ponto impensável que a simples menção dessa possibilidade, motivou risos na maioria dos entrevistados.

As UF's percebem os dados e as informações como “propriedade” delas e de suas polícias (por serem fontes primária de dados), assim entendem que caberiam a elas a decisão e a forma de divulgação. No campo da segurança a divulgação de informações que revelem o aumento da criminalidade podem ser usadas como justificativas para destituir secretários, chefes de polícia e comandantes. A decisão de um governador ou secretário estadual em aderir à um sistema nacional, como o SINESPJC, significa estar sujeito à comparabilidade com as demais UF's e em momentos de crise política ou proximidade de eleições, a divulgação de informações que sejam desfavoráveis é vista com grande resistência.

2) a força da cultura organizacional – um aspecto que também se destaca na reportagem é como o Sub-secretário da Senasp termina sua entrevista, com uma frase coberta de simbolismo, onde diz: “Os números não podem ser usurpados por quem não os entende.” É possível depreender desta frase que não-policiais, ou quem não trabalha diretamente nos órgãos de segurança pública, não deveria ter acesso aos dados, pois não os compreenderia. Esta fala além de revelar uma contradição com todo o princípio de publicidade e transparência que constavam nos documentos e que, idealmente, deveriam guiar as ações de gestão do conhecimento, também faz parte de um discurso de uma cultura organizacional policial, de que este saber é restrito àqueles que “vivenciam” o trabalho policial.

---

96 Desde 1997 tramita no congresso nacional inúmeras Propostas de Emenda à Constituição, que buscam normatizar e definir as atribuições de União, Estados e Municípios na segurança pública. Estas propostas ainda que tragam diferenças entre si, debatendo modelos como “ciclo completo de polícia”, “unificação” e “desmilitarização”. Estes termos estão entre aspas pois não um consenso entre os defensores destas propostas, de quais sejam seus significados, que seguem em disputa. Um exemplo de proposta é a PEC 51/2013, que tramita desde 2013 no Senado Federal.

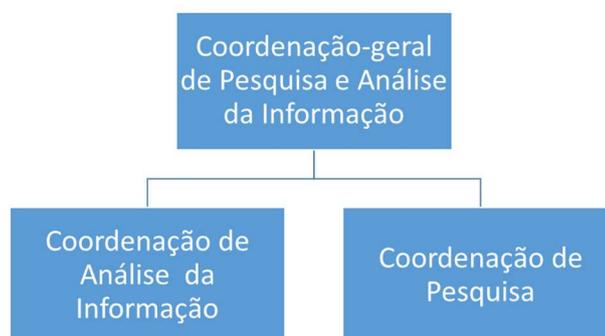
- **Estrutura insuficiente da coordenação-geral de pesquisa**

As ações de implementação do SINESPJC, assim como todas as demais da agenda de gestão do conhecimento, estavam sob a responsabilidade da coordenação-geral de pesquisa e análise da informação.

As atividades da Coordenação-geral de pesquisa e análise da informação incluíam: o estabelecimento de convênios com as unidades da federação; análise de notas técnicas de prestação de contas; implementação do SINESPJC; elaboração de diagnósticos de monitoramento e avaliação das políticas da Senasp; e atendimento de demandas específicas por dados e informações.

A estrutura da coordenação-geral de pesquisa e análise da informação para atender esta demanda era: Um coordenador-geral, dois coordenadores e 4 funcionários.

Figura 12 – Organograma da Coordenação-geral de pesquisa.



Fonte: Ministério da Justiça – [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)

As deficiências desta estrutura podem ser melhor compreendidas se comparada com as áreas de produção de informações de outras políticas sociais do governo federal, tais como Educação, Saúde e Políticas Sociais.

As políticas de educação são monitoradas e avaliadas por uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, que é Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

No âmbito das políticas sociais o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS criou a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, dedicada

unicamente as ações de gestão da informação, monitoramento e avaliação das políticas e programas sociais do governo federal.

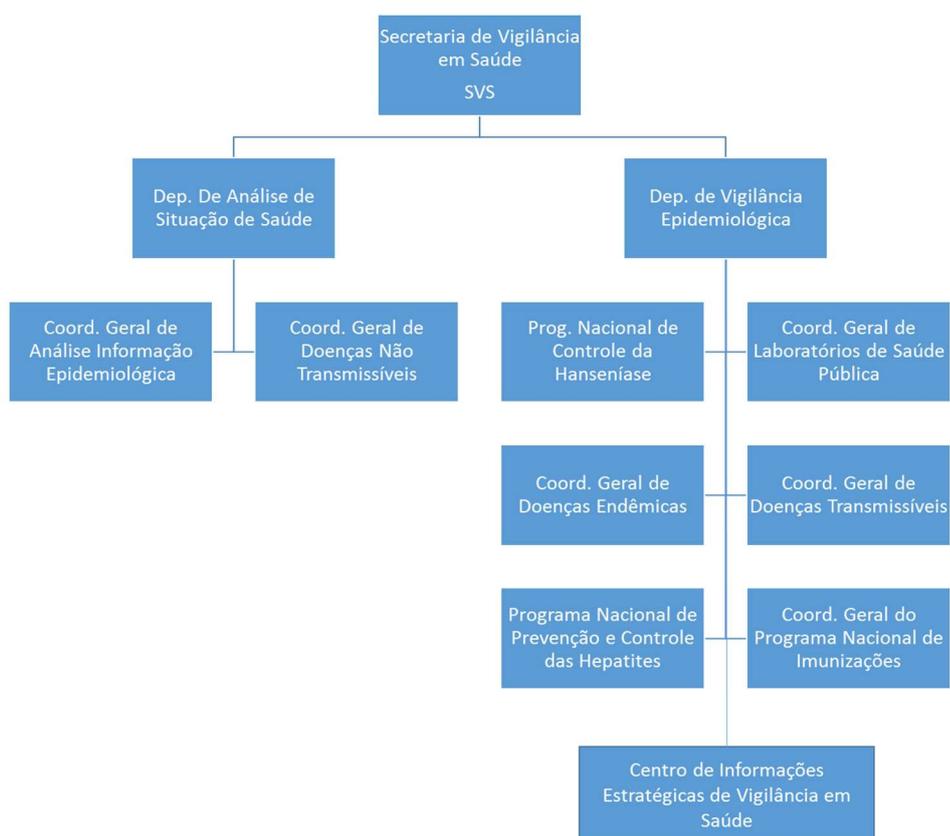
Figura 13 – Organograma da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/MDS.



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social– <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>

No âmbito das políticas de saúde a estrutura contempla duas Secretarias. A Secretaria de Vigilância em Saúde coordena a coleta de grande parte dos sistemas do Ministério da Saúde.

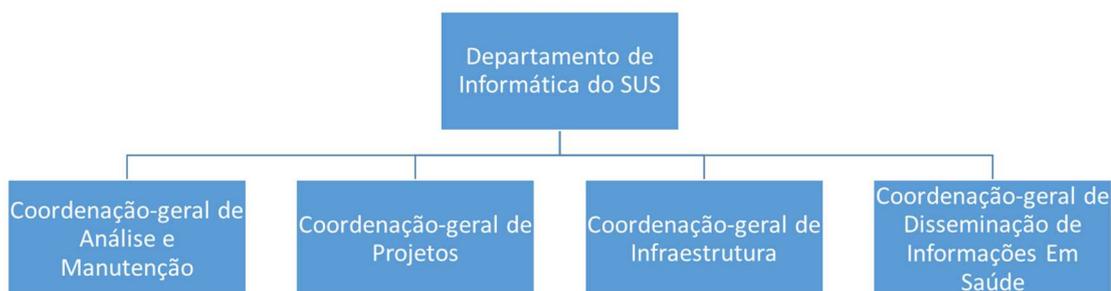
Figura 14 - Organograma da Secretaria de Vigilância em Saúde SVS/ MS



Fonte: Ministério da Saúde

A execução da coleta, sistematização e disseminação é de competência do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, que está localizado na Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde.

Figura 15 – Organograma do Departamento de Informática do SUS/MS.



Fonte: Ministério da Saúde - <http://www2.datasus.gov.br/>

A análise comparada das estruturas de produção, uso e disseminação da informação entre as políticas de segurança, educação, assistência social e saúde não pode desconsiderar que a competência e responsabilidade atribuída ao governo federal, são distintas em cada uma dessas áreas.

Na segurança pública, como visto anteriormente, ela está indefinida, na educação o governo federal tem papel suplementar, na saúde é compartilhada e na assistência social ele é o executor da política de transferência de renda. Isto faz com que a demanda por informação seja distinta em cada uma dessas áreas, mas ainda assim a diferença entre as estruturas e a importância atribuídas a elas é significativa e simbólica, pois não diz respeito somente ao lugar da informação na formulação de políticas, mas da centralidade do tema para o governo federal.

O decreto imperial de 1871, nº 4.676 de 14 de janeiro, que criou a Diretoria Geral de Estatísticas (DGE) já previa a coleta de dados acerca da educação, saúde e criminalidade, mas enquanto as políticas de saúde e educação seguiram os princípios na universalização e democratização do acesso, as políticas de segurança seguiram como assunto restrito ao Estado e às suas instituições de força.

- **Ausência de cultura institucional de monitoramento e avaliação**

Apesar dos esforços na implementação do SINESPJC e da disponibilidade de informações, a Senasp seguiu sem uma política institucional de monitoramento e avaliação das suas ações.

A única ação de monitoramento registrada foi o Sistema Nacional de Monitoramento da Implantação do SUSP, que ocorreu entre os anos de 2004 e 2006. Esta foi uma iniciativa individual da Coordenação-Geral de Pesquisa e análise da informação, que precisava apresentar ao Ministério do Planejamento, e ao Tribunal de Contas da União, o resultado da execução financeira.

Sistema Nacional de Monitoramento da Implantação do SUSP era tão somente uma forma de visualizar o repasse de recursos da União para os estados. A Senasp transferia recursos por meio de convênios, mas sabia muito pouco sobre como os estados ou municípios faziam uso do recurso (as prestações de conta são realizadas com um atraso de até 5 anos).

O sistema foi compreendida os 7 (sete) eixos e as variáveis utilizadas para o monitorar a implementação da Gestão do Conhecimento eram (BRASIL, 2007, p. 109-110):

1. Situação de alimentação do SINESPJC – Módulo de ocorrências criminais e atividades de polícia (Polícia civil);
2. Situação de alimentação do SINESPJC – Módulo Perfil das Organizações de Segurança Pública;
3. Situação da integração à rede INFOSEG – atualização de informações em “tempo real”;
4. Situação da integração à rede INFOSEG – consulta as informações detalhadas em “tempo real”;
5. Situação da equipe disponível para atendimento das funções de Tecnologia da Informação no âmbito da segurança pública;
6. Situação de implantação de programa visando integrar o sistema de informações das Polícias Cíveis e Polícias Militares (integração dos processos de coleta e registro de informações em apenas uma base de dados);
7. Situação dos investimentos do Estado em ações de modernização da área de gestão do conhecimento (ações de que visam ao mesmo tempo modernização tecnológica, capacitação dos profissionais e implantação ou modernização dos sistemas de gestão da informação). (BRASIL, 2007 p.109-110)

É possível perceber que as definições das variáveis não são claras e pouco se relacionavam com as ações que estavam sendo implementadas pela Coordenação-geral de Pesquisa. As ações de “correção e aperfeiçoamento do INFOSEG”, apesar de terem sido parte da agenda de gestão do conhecimento que foi construída em 2003, seguia uma dinâmica própria e não estava articulada com a agenda de gestão do conhecimento, desde 2004. A única proximidade do INFOSEG com a agenda da gestão do conhecimento, era o fato do SINESPJC utilizar a sua rede física para realizar a coleta de informações. Não há registro de qualquer articulação entre estes dois programas.

Os resultados do monitoramento são vagos, sendo classificados apenas como “sim” ou “não”, para cada estado, não ficando claro qual seria o seu significado.

- **Prevalência do modelo decisório Garbage Can (lata de lixo)**

O modelo “lata de lixo” desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972) é o que parece melhor explicar a forma como os dados e informações eram utilizados.

Os autores argumentam que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. De acordo com este modelo as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência. Primeiramente de formula a solução e depois da solução concebida se procura por problemas que possam justificar a solução já concebida (SOUZA, 2007).

Os dados e informações disponíveis, em grande parte das vezes, eram utilizados para justificar decisões que já haviam sido tomadas e não necessariamente se relacionavam com problemas previamente identificados. A utilização de informações estatísticas servia para construir argumentos racionais, que pudessem ser usados para justificar determinadas pautas políticas previamente concebidas. Estas pautas políticas podiam ser advindas da Direção de Departamento, do Gabinete do Secretário ou até mesmo do Ministro da Justiça.

- **Ingresso de novas agendas e diferentes percepções sobre a gestão do conhecimento, decorrente das mudanças na gestão**

A cada mudança de gestão os novos gestores tinham outras prioridades na agenda, além de alguns não compreenderem ou valorizarem a importância da produção de

informações. A disponibilidade de informações era valorizada nos termos descritos no item anterior, quando estava a serviço de justificar novas agendas;

- **Fragilidade política da Senasp e dos instrumentos formais de pactuação**

A possibilidade de fazer valer a cláusula de convênio que subordinava o repasse de recursos ao envio de dados para obtenção de recursos, jamais foi considerada.

A percepção era a de que o Secretário Nacional de Segurança Pública é, politicamente, a parte mais frágil na relação com os secretários estaduais, sobretudo quando os secretários estaduais se fazem representar coletivamente a partir do Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança.

O secretário estadual é quem lida de forma direta e imediata com a dinâmica da criminalidade e da violência. Junto com os chefes e comandantes das polícias, o secretário estadual responde pelas políticas estaduais de segurança e aos eventos que estão relacionados com a percepção de medo e insegurança da população. Em uma eventual disputa entre um secretário estadual e o secretário nacional, o segundo seria a parte mais frágil nesta disputa, pois o secretário estadual teria uma maior capacidade de mobilizar a opinião pública, que sob a alegação de falta de apoio da união, poderia pressionar o governo federal.

Neste contexto, onde Secretário Nacional de Segurança possui um capital político fragilizado, não seria politicamente viável, sob o argumento de falta de envio de dados estatísticos, inviabilizar o repasse de recursos que seriam utilizados para programas estaduais de segurança.

Quando ocorriam mudanças na gestão da base de dados das instituições, eventualmente a Coordenação-Geral de Pesquisa era questionada pelo gestor local, sob qual era o fundamento legal, que normatizava o envio de dados para a Senasp. Ela respondia recorrendo a esta cláusula.

Alguns gestores estaduais contestavam a validade desta cláusula, alegando a autonomia federativa dos estados e a ausência de uma legislação específica. Estas resistências eram vencidas pela existência da rede de gestores do SINESPJC, onde estes novos gestores, durante o contato com os demais integrantes desta rede, arrefeciam suas desconfianças e mantinha o envio de dados.

### 5.3.3.2 Fatores Favoráveis

- **Apoio da rede de Gestores do SINESPJC**

Um dos principais pontos apoio do SINESPJC é a rede de relacionamento que a Senasp estabeleceu com os gestores estaduais das bases de dados institucionais, sobretudo com os funcionários ao nível técnico-administrativo, que são os responsáveis diretos pela sistematização e organização das estatísticas estaduais.

A relação que se estabeleceu com estes gestores é identificada como positiva por todos os entrevistados que estiveram na coordenação-geral de pesquisa, sendo um dos principais acertos da implementação do SINESPJC.

Ao envolver os gestores locais das bases de dados, de cada instituição (polícia civil, militar e secretaria de segurança pública), das 27 unidades da federação, foi possível reduzir os efeitos das pressões políticas sobre a implementação do SINESPJC

A importância e força desta rede foi determinante durante a crise dos secretários estaduais com a Senasp, decorrente da divulgação do Mapa da Criminalidade em 2006. Nesse período o Colégio Nacional de Secretários recomendou a todos os secretários estaduais que suspendessem o envio de dados para a Senasp, todavia na prática o envio de informações não foi interrompido. Os gestores locais se solidarizaram com a Senasp, uma vez que eles tinham participado diretamente da verificação dos dados, e sob a alegação de que não receberam nenhum documento dos secretários formalizando a proibição do envio de dados, seguiram alimentando o sistema.

- **Apoio da rede de pesquisadores**

A rede de pesquisadores se constituiu um forte ponto de apoio de valorização do SINESPJC e apoio a gestão do conhecimento. Eles não tinham a capacidade de influir sobre a política, mas dispunham de capital social, onde são importantes formadores de opinião em entrevistas e artigos nos meios de comunicação, assim como participam de debates em comissões no congresso. As eventuais críticas e percepções deste grupo tem o potencial de reverberarem entre diferentes grupos políticos e sociais.

As ações da coordenação-geral de pesquisa e análise da informação, eram o principal canal de comunicação entre os pesquisadores e as ações da Senasp.

As ideias geradas pela comunidade acadêmica circulam entre outros atores que podem, individualmente, terem influência sobre o processo.

- **Perfil acadêmico do coordenador-geral de pesquisa e análise da informação—**

O perfil acadêmico do coordenador também é identificado com um fator favorável. Ao ser identificado como um ator mais técnico e menos político, decorrente do seu perfil acadêmico, o discurso do coordenador é previamente identificado como uma fala técnica. Isto seria um fator facilitador de diálogo entre a Senasp com outros atores externos, pois este perfil não atraía resistências.

Por outro lado, quando se desejava reduzir a importância das ações da Coordenação, este perfil acadêmico era identificado como excessivamente “intelectual”, não sendo capaz de compreender os obstáculos políticos das suas ações.

### **5.3 ANÁLISE DA MOTIVAÇÃO DOS ATORES**

Após verificar como as ações de implementação se relacionavam com os problemas que buscavam solucionar e quais foram os fatores favoráveis e desfavoráveis à implementação, busca-se verificar como a implementação foi afetada pelas mudanças de gestão.

A existência de um problema ou o reconhecimento da sua existência não é condição suficiente para determinar a adoção de uma solução. Se faz necessário que haja um clima político favorável para a mudança, e a construção do ambiente político é cercado de ambiguidade e incerteza. A entrada de um problema na agenda não será garantia da sua continuidade, pois o ambiente político pode se alterar (CAPELLA, 2007)

A execução de políticas envolve uma contínua renovação do compromisso político entre os que buscam colocar a política em prática e aqueles cujos interesses podem ser afetados pela mudança provocada pela política. Isto faz com que elas tenham de ser reformuladas continuamente, mesmo durante a sua execução.

Este ambiente é assim conformado pois está diretamente relacionado com as ideias e valores dos diversos atores envolvidos, sendo mais profundamente alterado quando mudam

os indivíduos que ocupam as funções nas quais são definidas a alocação de recursos e a prioridade de ações. As percepções destes atores sobre a agenda definem a viabilidade política dos programas.

Em relação à agenda da gestão do conhecimento, na Senasp as principais funções são a do Secretário Nacional de Segurança Pública e de Diretor do Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Recursos Humanos em Segurança Pública (DEPAID)<sup>97</sup>. Os indivíduos que ocupam estas funções são identificados como os atores que definem a agenda, controlam a destinação de recursos, possuem capacidade de priorizar ou vetar ações e são os principais atores com capital político.

O departamento ainda que esteja em condição de subordinação hierárquica ao Secretário Nacional, a escolha de quem ocupa a função de diretor não é necessariamente, fruto de uma escolha pessoal do secretário nacional. Entre os cinco diretores analisados, apenas dois foram escolhas pessoais do secretário nacional, todos os diretores demais diretores foram indicações partidárias e em decorrência da necessidade de composição política com outros grupos políticos. Isto é importante para entender que a agenda política do Diretor do DEPAID e a percepção dele sobre os programas, não é necessariamente a mesma do Secretário Nacional de Segurança.

Nas entrevistas os Secretários e Diretores foram questionados sobre quais eram as suas prioridades de agenda, como a gestão do conhecimento era percebida por eles e quais seriam os principais desafios políticos e institucionais na implementação desses programas. Nas entrevistas com os demais gestores foram questionados acerca de quais eram as principais ações da Senasp e do DEPAID durante o período de gestão de cada Secretário e Diretor e como cada um deles se relacionava com os programas de gestão do conhecimento, no sentido de manifestar interesse e apoio aos programas e suas ações.

O instrumento utilizado para sistematizar e traduzir a fala desses atores a matriz de análise da motivação dos atores. A partir desta matriz foram analisadas as ideias e percepções dos indivíduos que ocupavam as funções de Secretário Nacional de Segurança Pública e Diretor do DEPAID, sobre os programas de gestão do conhecimento e como estas percepções influenciaram a implementação dos programas.

---

<sup>97</sup> O DEPAID era o departamento sob o qual estava subordinada a Coordenação-geral de Pesquisa e Análise da Informação, assim como os programas da gestão do conhecimento,

Os princípios desta matriz tiveram como inspiração a matriz desenvolvida por Carlos Matus em seu trabalho sobre Planejamento Estratégico Situacional – PES<sup>98</sup>.

O método PES, formulado por Matus, propõe uma análise das motivações dos atores em relação a cada uma das ações planejadas como parte da análise de viabilidade política do programa.

Define a viabilidade política como um resultado das pressões exercidas pelos atores, contra ou a favor da materialização das ações do programa. Portanto, é necessário saber como eles desejam atuar (motivação), e como podem efetivamente jogar (capacidade e força). (CASSIOLATO & GUERESI, 2010 p.15-16)

Segundo Matus<sup>99</sup> o enfoque economicista, que pressupõe a tomada de decisão como algo racional, é limitado para compreender o processo de tomada de decisão, uma vez que ele não considera os interesses e as visões de mundo dos atores. (FORTIS, 2010)

Assim, no Planejamento Estratégico Situacional – PES, Matus parte da noção da “perspectiva do ator”, assumindo a importância dos indivíduos de suas ideias, seus preconceitos, valores e interesses próprios. Estes atores podem estar mais ou menos dispostos a investir o seu capital político, de acordo com sua agenda individual, é não necessariamente de acordo com a agenda coletiva ou institucional (FORTIS, 2010):

As reações de apoio ou rejeição que podem viabilizar politicamente a implementação das operações do plano ou, ao contrário, inviabilizá-las. Na geração dessas posições pesam: a inércia, a desconfiança, a rivalidade, os preconceitos, a cegueira situacional, os interesses e as pequenas parcelas de poder. (CASSIOLATO & GUERESI, 2010:15)

A análise da motivação dos atores no método PES é utilizada no modelo lógico, proposto pelo IPEA, para auxiliar na formulação de estratégias e construção de viabilidade política para a implementação de programas. Ela permite visualizar a motivação e o interesse dos atores, contra ou a favor da materialização das ações do programa. (CASSIOLATO; GUERESI, 2010).

No modelo de análise da motivação dos atores, o “ator social” é definido como (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p.16):

---

<sup>98</sup> MATUS, Carlos. **Teoria do jogo social**. Fundap, 2005.

ATOR SOCIAL: É uma organização, uma personalidade ou um grupo social que atua no contexto, relacionando-se com os problemas de maneira ativa. O ator social é identificado a partir dos seguintes requisitos: 1. Possui um projeto;

2. Controla um recurso relevante para o jogo;
3. Possui capacidade de produzir fatos no jogo social (CASSIOLATO & GUERESI, 2010 p.16).

O modelo de construção da matriz foi concebido em três etapas (CASSIOLATO; GUERESI, 2010): Etapa 1 – Entrevistas com gestores; Etapa 2 – Categorização dos programas; e Etapa 3 – Construção da matriz de motivação.

**Etapa 1 – Entrevistas com gestores:** foram entrevistados ex-secretários, ex-diretores, ex-coordenadores e funcionários da Senasp, onde se buscou identificar, apoio, rejeição ou indiferença a cada um dos programas da gestão do conhecimento.

Nas entrevistas com três ex-secretários e cinco ex-diretores foram registradas as percepções de cada um sobre quais eram as agendas prioritárias da sua gestão, como os programas de gestão do conhecimento se relacionavam com essas agendas e quais eram os principais desafios na implementação.

Nas entrevistas com cinco ex-coordenadores e três funcionários foram registradas suas percepções de como cada secretários e diretores, durante o período no qual trabalharam juntos, apoiavam as ações e como se posicionavam em eventuais obstáculos ou em situações que fossem demandados a negociar junto às UFs.

**Etapa 2 – Categorização dos programas:** durante as entrevistas se percebeu que a forma como a qual os Secretários e Diretores percebiam e se relacionavam com os programas Senasp, estava diretamente relacionada com os seus resultados e objetivos que pretendiam atingir.

Na construção da matriz para analisar como cada um dos indivíduos se relacionava com os programas, se mostrou mais adequado a agrupá-los em categorias, de acordo com seus resultados e objetivos:

Quadro 6 – Programas de Gestão do Conhecimento segundo Categorias e Período de Duração.

<b>Categorias</b>	<b>Período de duração</b>	<b>Nome dos Programas</b>
Coleta de estatísticas de criminalidade e violência	2003 – Atual	Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC)
	2003-2004	Sistema de Monitoramento da Criminalidade em Ambiente Urbano (TerraCrime)
	2010 (única edição)	Pesquisa Nacional de Vitimização
	2011 - Atual	Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública (SINESP)
Coleta e sistematização de informações institucionais	2003-2007	Sistema Nacional de Monitoramento da Implantação do SUSP
	2003 – Atual	Pesquisa Perfil
Produção e fomento de pesquisas aplicadas	2003 - Atual	Relatórios e Pesquisas em Segurança Pública
	2003 (única edição)	Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal
	2011- Atual	Pensando a Segurança Pública
Divulgação de informações	2005-2010	Portal Segurança Cidadã
	2009	Coleção Segurança com cidadania

**Etapa 3 – Construção da matriz de motivação:** a matriz de motivação de atores é uma combinação entre da percepção do valor e apoio que cada indivíduo que ocupou as funções de Secretário Nacional de Segurança e Diretor do DEPAID, atribuía a cada categoria de programas, onde:

Valor: é o resultado da análise sobre a percepção de como cada secretário e diretor atribuía importância aos programas de gestão do conhecimento, em relação ao conjunto da agenda de gestão. Os valores foram qualificados em uma escala, onde: A=alto e B=baixo.

Apoio: era a disposição do secretário ou diretor em apoiar determinado conjunto de programas. Este interesse poderia ser no acompanhamento ou envolvimento pessoal no processo de implementação e sobretudo no posicionamento adotado quando ocorreram obstáculos na implementação dos programas. Durante a implementação dos programas houve momentos em que o apoio à Coordenação Geral de Pesquisa e Análise da Informação, foi necessário. Como exemplo é possível citar: implementação do módulo Corpos de

Bombeiros; implementação das demais bases do SINESPJC; viabilização da pesquisa de vitimização; divulgação do Mapa da Criminalidade, dentre outros.

De acordo com o tipo de apoio dado ao programa, no momento de dificuldade política, ele foi classificado como: *positivo* (+) quando o posicionamento foi claro no sentido de viabilizar ações ou *negativo* (-) quando o posicionamento era contrário ou indiferente. A indiferença foi identificada como uma segunda forma de ser contrário ao programa ou à ação, sem o custo político de se posicionar claramente de tal forma.

A partir de uma combinação entre valor e apoio, as motivações dos atores podem ser classificadas em:

Quadro 7 – Composição da Motivação.

<b>Interesse</b>	<b>Valor</b>	<b>Motivação</b>
(+)	A	+ A (alto valor na agenda com apoio positivo)
(-)	A	- A (alto valor na agenda com apoio negativo ou indiferente)
(+)	B	+ B (baixo valor na agenda com apoio positivo)
(-)	B	-B (baixo valor na agenda com apoio negativo ou indiferente)

Após atribuir, para cada ator, um valor de motivação, para a percepção de como ele se relacionava com cada conjunto de programa, se verifica para cada conjunto se havia **conflito** ou **consenso** entre as gestões, acerca do valor e interesse sobre eles:

- O **conflito** é identificado a partir de uma grande heterogeneidade dos valores de motivação. Isto significa que aquele conjunto de programas, potencialmente, encontrou mais resistências internas para ser implementando, sofrendo com possíveis discontinuidades entre gestões e falta de apoio político por parte dos tomadores de decisão.
- O **consenso** é identificado a partir de uma maior homogeneidade dos valores de motivação. Isto significa que aquele conjunto de programas, potencialmente, encontrou menor resistência para ser implementado.

### 5.3.1 Análise dos resultados da matriz de motivação

A construção da matriz da motivação de atores, de acordo com cada conjunto de categorias de programas, obteve o seguinte resultado:

Quadro 8- Matriz da Motivação dos Atores.

Atores	Coleta de estatísticas de criminalidade e violência	Coleta e sistematização de informações institucionais	Produção e fomento de pesquisas aplicadas	Divulgação de informações
Secretário 1	+A	+A	+A	+A
Secretário 2	-B	+B	+B	-B
Secretário 3	Não identificado	+A	+A	Não identificado
Secretário 4	-B	+A	+B	-B
Secretário 5	+A	+A	+A	-B
Diretor 1	+A	+A	+A	+A
Diretor 2	-B	+A	+B	-B
Diretor 3	+B	+A	+B	+B
Diretor 4	-B	+A	+A	+B
Diretor 5	+A	+A	+B	+B
	<b>Conflito</b>	<b>Consenso</b>	<b>Consenso</b>	<b>Conflito</b>

Os fatores que explicam o conflito ou consenso para cada conjunto de programas são:

- **Coleta de estatísticas de criminalidade e violência (*conflito*)** – os programas voltados para a coleta de informações compreendiam ações que demandavam capacidade de negociação da Senasp e participação do Secretário e Diretor do DEPAID na negociação com os estados. Uma das principais variáveis para identificar o compromisso do gestor com os programas de coleta de estatísticas foi a sua predisposição em se fazer cumprir com as regras de envio de dados, relacionadas com a transferência de recursos e convênios. Após a redefinição da cláusula dos convênios, em 2003, nenhum secretário se dispôs a aplicar a regra que previa o não repasse de recursos, em decorrência do não envio dos dados. Os secretários entrevistados julgavam que não havia condições políticas de “fazer valer” a norma. Este não era um tema com o qual eles estariam dispostos a gastar seu capital político.

O êxito em conseguir realizar a Pesquisa Nacional de Vitimização, após tantos anos de tentativa, foi atribuído a insistência dos gestores que estavam à frente da Coordenação-geral de pesquisa e análise da informação. A contratação da empresa para realizar o levantamento foi um processo lento e complexo, onde não havia uma visualização, por parte dos tomadores de decisão, de como seus resultados poderiam ser utilizados em benefício da política nacional de segurança, ao contrário ela poderia ser um problema. A divulgação de eventuais resultados negativos, acerca de temas tão sensíveis como a “violência policial” e “indicadores de confiança da população nas instituições de justiça e segurança” seriam mais um “problema” com o qual os secretários teriam que lidar, na relação com os estados.

- **Coleta e sistematização de informações institucionais**\_(*consenso*) – os programas relacionados com produção de informações institucionais coletavam dados e informações que, além de serem mais facilmente compreendidas, auxiliavam de forma mais direta na definição de critérios para distribuição de recursos. A formulação de ações voltadas para a melhoria das condições de infraestrutura dos órgãos policiais sempre foram uma das ações mais valorizadas na Senasp.
- **Produção e fomento de pesquisas aplicadas**\_(*consenso*) – a produção de diagnósticos e pesquisas eram programas que aumentavam o capital social da Senasp junto à comunidade acadêmica. O fomento de pesquisas segue sendo o principal canal de diálogo da Senasp com a comunidade científica com a sua realização sendo feita com recursos da parceira bi-lateral com o PNUD. A Senasp não coloca recursos do seu orçamento no fomento de pesquisa, ainda que esta seja uma possibilidade prevista na Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública. A única vez que a Senasp utilizou recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, foi no Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas, onde foram utilizados 5 milhões de reais. Este foi o único programa que enfrentou resistência desde a sua formulação até a sua implementação, onde apesar dos resultados das pesquisas terem sido entregues em 2005 e os seus resultados só conseguiram ser oficialmente divulgados pela Senasp em 2009.

No ano de 2005 a Anpocs<sup>100</sup>, que foi parceira na pesquisa, durante seu encontro anual organizou uma mesa de trabalho, com apoio da Senasp para divulgar os resultados, que ficaram circunscritos à comunidade acadêmica, até sua divulgação impressa e eletrônica em 2009.

A produção de diagnóstico seguiu sendo feita de forma fragmentada, irregular e somente sob demanda, sem articulação com uma política de monitoramento e avaliação, sendo realizada somente através das consultorias técnicas viabilizadas através de recursos do PNUD.

Em 2011, a Senasp unificou as demandas por avaliação e monitoramento em um único programa, intitulado Pensando a Segurança Pública. O programa se constitui em um edital com linhas de pesquisa previamente definidas pelas Senasp, que pesquisadores individuais ou grupo de pesquisam submetem proposta de pesquisa para concorrerem à um financiamento com duração de 6 meses. Os resultados das pesquisas são divulgados somente em forma impressa, numa publicação de tiragem limitada e a gestão não possui capacidade de absorver seus resultados, sob a alegação de ausência de recursos humanos qualificados. Os gestores e técnicos especialistas, que seriam qualificados para isto, alegam ter uma demanda de atividades e funções que não permitem conhecer os resultados destes trabalhos.

- **Divulgação de informações (*conflito*)** – assim como a coleta de informações, a divulgação de informação demanda capacidade de articulação e comunicação do Secretário Nacional de Segurança Pública, como as UFs. A Senasp não instituiu nenhuma política ou programa regular de divulgação de informações E, segundo os entrevistados, não havia condições políticas desta proposta ser aprovada por um secretário nacional de segurança ou mesmo pelo Ministro da Justiça. Após a crise com o colégio de secretários, decorrente da divulgação do mapa da criminalidade em 2006, a Senasp firmou parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança para a divulgação de dados e não fez mais qualquer movimento no sentido de retomar o protagonismo da divulgação de estatísticas. Ao repassar para o Fórum Brasileiro de Segurança Pública a responsabilidade da divulgação dos dados do SINESPJC, a Senasp afastou de si a possibilidade de haver um desconforto político com os Estados e não se viu pressionada a estabelecer uma política de transparência de informações, sobretudo

---

<sup>100</sup> ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.

pelos pesquisadores, pois os dados estavam acessíveis pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

A dificuldade em divulgar informações não aparece relacionada somente as estatísticas criminais, mesmo relatórios de pesquisa e diagnósticos não encontram um ambiente propício para divulgação de informações, dentro do Ministério da Justiça.

São relatadas pelos gestores inúmeras dificuldades com a página eletrônica do Ministério, onde o setor de comunicação sempre foi um ator que impôs grandes dificuldades para que fossem publicadas informações. Em muitos casos os relatórios de pesquisa chegavam a estar disponíveis na página da Senasp, mas o caminho para encontrar estas publicações, na prática inviabilizava sua visualização.

Na busca por contornar estas dificuldades entre os anos de 2005 e 2010 a Senasp instituiu o Portal Segurança Cidadão que funcionava no seguinte endereço eletrônico: <http://www.segurancacidade.org.br/>

De acordo com a Senasp, o “portal” seria é uma ferramenta de socialização de conhecimentos, educação e valorização para os operadores diretos de segurança pública: policiais estaduais, civis e militares, bombeiros, policiais federais, rodoviários federais e guardas municipais. Ele tinha como objetivo compartilhar experiências em Segurança Pública, sendo um repositório de teses e monografias em Segurança Pública, dentre outros (BRASIL, 2006).

Esse “portal” funcionava num limbo entre a institucionalização e a informalidade, pois ao mesmo tempo em que era alimentado pela Senasp era coordenado por uma rede de entidade de Direitos Humanos, a DHnet<sup>101</sup>, com recursos do PNUD e da UNODC, todavia sem uma parceria formal, sendo o custo desta plataforma de 25 reais mensais.

A análise da matriz de motivação revelou que os programas que tinham menos apoio institucional eram aqueles nos quais seus resultados poderiam ser objeto de questionamento ou gerar desconforto na relação da Senasp com os estados.

As ações de implementação desses programas demandavam diálogo e articulação política, que deveriam ser realizadas por meio do Secretário Nacional de Segurança Pública e do Diretor do DEAPID. Quando estas funções eram ocupadas por indivíduos que não percebiam a produção de informação como importante ou atribuíaam prioridade a outros

---

<sup>101</sup> É um portal sobre Direitos Humanos <http://www.dhnet.org.br/>

temas, eles não estavam dispostos a empregar seu capital político na negociação de obstáculos que surgissem durante o processo.

O próprio capital político que dispõe o Secretário Nacional de Segurança Pública se revelou bastante reduzido, em decorrência da indefinição de competências e da ausência de outros mecanismos de pactuação, além dos convênios. Com a indefinição de competências claras entre União, Estados e Municípios, a possibilidade de a Senasp coordenar programas dentro de um Plano Nacional de Segurança está sempre subordinada a capacidade pessoal do Secretário Nacional de Segurança em negociar individualmente, com todos as UF's a sua adesão.

Isto favorece a barganha e a utilização de “moedas de troca” no jogo político, fazendo com que o Secretário Nacional de Segurança tenha que estabelecer prioridades entre os programas propostos.

Neste cenário no qual o diagnóstico e a avaliação não são percebidos ou valorizados como um instrumento de gestão, mas possibilidade da sua divulgação é algo que mobiliza os indivíduos da alta gestão dos estados, a informação se torna uma interessante “moeda de troca”. A informação é um capital que pode ser utilizado pelo Secretário Nacional na negociação da viabilidade de outros programas, que sejam considerados prioritários, em detrimento da gestão do conhecimento.

A Senasp, ao “negociar” a informação, que é o insumo básico para viabilizar diagnósticos e avaliação, evidencia como a formulação de políticas públicas em segurança continua sendo orientada por outros critérios, apesar de todo o debate nos últimos 21 anos (desde 1994). As políticas continuam não estando relacionadas à identificação de problemas, a alocação racional de recursos e ao estabelecimento de indicadores de monitoramento e resultado das políticas.

A Senasp, assim como as demais instituições de segurança pública, ao não estruturar suas ações nas interpretações que podem ser feitas dos dados disponíveis, o faz por uma opção política. Se nas instituições policiais se atribui a desvalorização da informação à cultura organizacional policial, que recorre aos seus saberes e verdades organizacionais e à valorização do saber jurídico, na Senasp não se pode reduzir a explicação a estes fatores.

As entrevistas revelaram que ao contrário do que se supunha, a cultura organizacional das instituições policiais, refratária à transparência da prestação de contas de suas ações, impõe dificuldades, mas não é capaz de vetar programas. Como efeito indireto essas

resistências acabam por valorizar a informação e atribuem a ela um valor simbólico que os gestores da Senasp podem recorrer, quando na ausência de mecanismo de negociação.

Isto acaba por desvelar a fragilidade institucional da Senasp, sobretudo como instância de coordenação e articulação de uma política nacional de segurança pública.

Se os efeitos da ausência de mecanismos de cooperação intergovenamental são tão evidentes na construção um sistema nacional de informações, que é um instrumento básico para viabilizar diagnóstico e avaliação de políticas, parece remota a possibilidade que ela consiga propor ou coordenar reformas mais profundas nas instituições policiais e suas práticas

Qualquer perspectiva que o Governo Federal tenha, em coordenar e induzir modificações nas práticas de gestão das políticas de segurança pública no Brasil, demanda uma urgente pactuação federativa da segurança pública.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os processos de formulação e implementação do Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), foi possível identificar características importantes da estrutura e organização da segurança pública no Brasil. Com o estudo, verificou-se que a coleta de dados sobre os eventos criminais, que já era uma preocupação desde a época do Império, só foi implantada em 2003, quando se reuniram as condições necessárias para a constituição de um sistema nacional de informações.

A implementação do SINESPJC em 2003 só foi possível, porque alguns empreendedores políticos que valorizavam a informação como instrumento na formulação e avaliação de políticas compartilhavam de capital político junto ao Presidente da República. Um capital que foi construído ao longo da elaboração do programa de governo, em um processo que envolveu pessoalmente o futuro presidente.

Com a agenda do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) autorizada e o Secretário Nacional avalizado pelo Presidente como o interlocutor desta proposta, foi aberta uma janela de oportunidade para que emergissem temas que não tinham conseguido avançar em gestões anteriores. Um desses temas era a construção de um sistema nacional de informações, que já era objeto de debate desde 1997. Foi na confluência das condições políticas, técnicas e materiais que se formulou a agenda de gestão do conhecimento, reunindo em torno dela a demanda por um sistema de informação e a necessidade de fomentar a produção de conhecimento e avaliação das políticas de segurança.

A partir da metodologia do modelo lógico foi analisada a teoria do programa que estruturou a implementação do SINESPJC, identificando os princípios que orientaram suas ações. A implementação mostrou-se metodologicamente adequada, respondendo aos principais desafios que comprometiam a comparabilidade de dados, tais como a ausência de padronização das categorias e indicadores de cobertura.

A opção por dialogar e partilhar a busca de soluções com os gestores locais, privilegiando os aspectos técnicos, criou uma rede informal de compartilhamento de experiências e informações entre os gestores estaduais, que compensou a fragilidade dos mecanismos formais de cooperação.

Contudo, ao não formalizar a pactuação com os secretários estaduais e governadores, no momento em que as condições políticas eram favoráveis, as bases de pactuação institucionais do sistema permaneceram frágeis.

A implantação do SUSP previa a repactuação federativa da segurança pública, com o Governo Federal assumindo um maior protagonismo na coordenação e articulação de política, no entanto, após o início do governo, optou-se por não avançar nesta proposição. A cada mudança de gestão que ocorreu na Senasp, entre 2003 e 2011, novos temas foram incluídos na agenda, ocasionando uma reordenação de prioridades políticas, e os programas de gestão do conhecimento, ainda que tenham permanecidos, perderam a sua centralidade.

Em 2006, com a reação negativa dos estados à divulgação do Mapa da Criminalidade, a Senasp recuou, não defendendo suas ações relativas à coleta de dados e produção de informações. Esse foi um importante ponto de inflexão, tanto na continuidade de implementação do SINESPJC, quanto nas demais ações de divulgação de informações. A fragilidade de pactuação do SINESPJC foi exposta em um discurso político que não reconhecia os esforços técnicos e metodológicos de construção do sistema.

Se no momento de formulação do SINESPJC, a ausência desses mecanismos era compensada pelo ambiente político favorável e pelo prestígio político do Secretário Nacional, essas condições não estavam mais presentes e tão pouco a disponibilidade de informações era uma prioridade institucional.

Uma vez que a informação não era utilizada para a formulação de políticas e a sua divulgação criava arestas na relação com os estados, a Senasp negocia o recurso de parte da sua agenda de gestão do conhecimento para a viabilização de outros programas identificados como prioritários.

Esse foi um aspecto importante revelado pela análise da implementação do programa, pois usualmente se atribui à cultura organizacional das instituições policiais a dificuldade em estabelecer políticas de valorização da informação como instrumento de gestão. Se nos estados a capacidade de influência dessa cultura organizacional se faz presente e ajuda a explicar a estrutura frágil e precária da coleta de dados e da não utilização das informações, o mesmo não se aplica ao governo federal.

No governo federal o êxito dos programas voltados à produção de informações está relacionado à disponibilidade de mecanismos de pactuação e ao perfil dos indivíduos que ocupam as funções de secretário nacional e diretor do DEPAID, pois são nessas funções que

se definem as prioridades políticas e nas quais é possível articular e negociar politicamente a implementação de ações.

Neste trabalho não foi analisada a implantação do Sinesp, que, apesar de ter sido formulado desde 2011, só começou a ser implementado em 2013. Entretanto, este é um processo que merece ser objeto de estudo posterior. Durante o trabalho de campo, observou-se que, no processo de construção do Sinesp, tem-se buscado aperfeiçoar aspectos que eram considerados frágeis no SINESPJC. Dentre estes está a pactuação com os governadores e secretários de segurança, que fora estabelecida por meio de um termo de adesão, em que o compromisso do envio de dados e as responsabilidades de ambas as partes foram claramente definidos, sendo previsto que, no caso de o estado não enviar a informação, ele será considerado inadimplente na prestação de contas do convênio. Isto significa que o estado ficará inabilitado para o repasse de recursos da União.

É necessário monitorar se no caso de haver irregularidade no envio da informação haverá condições políticas de fazer valer o termo de adesão, pois, como visto no caso do SINESPJC, apesar da cláusula de convênio, os ex-secretários foram unânimes em afirmar a impossibilidade de políticas de execução do que estava previsto na cláusula.

Um aspecto que não foi identificado no Sinesp, foram os procedimentos previstos para o monitoramento e avaliação do processo de coleta dos estados, em cada unidade da federação, de forma a garantir a qualidade dos dados e a manutenção da padronização das categorias. O Sinesp tem um grande foco na solução tecnológica, mas, num primeiro olhar, esta solução tecnológica não aparece acompanhada de uma preocupação metodológica sobre a padronização de categorias, que é um aspecto fundamental da validade do sistema, garantindo a comparabilidade de dados.

A ausência destes mecanismos de acompanhamento foi um dos principais problemas verificados na implementação do SINESPJC. A implementação de um sistema é uma atividade contínua que demanda ações constantes de monitoramento e avaliação, sobretudo dos instrumentos e práticas de coleta.

Um último aspecto que se destacou na observação da implementação do Sinesp foi o papel do Ministro da Justiça na formulação e priorização desta agenda, cujo apoio político e institucional tem sido fundamental em todo o processo.

Dessa forma, percebe-se que as condições políticas e institucionais que permitiram o ingresso do Sinesp na agenda política da Senasp assemelham-se com as condições de

implementação do SINESPJC. Em ambos os casos, as agendas foram formuladas no início de uma nova gestão do Governo Federal e são consideradas eixos prioritários na política nacional de segurança pública.

A questão que fica para estudos futuros é o que irá ocorrer com o Sinesp no caso de ocorrer uma mudança de gestão, pois desde 2011 mantêm-se os mesmos indivíduos nas mesmas funções, sobretudo aqueles que alicerçam o Sinesp, que são o Ministro da Justiça e a Secretária Nacional de Segurança Pública. A única mudança que ocorreu foi justamente na direção do DEPAID, que, em 2015, passou a ser ocupada justamente pelo Coordenador do Sinesp.

São várias as semelhanças entre o Sinesp e o SINESPJC. Ambos são programas prioritários, construídos sob o capital político de indivíduos que estão em posição privilegiada da tomada de decisão. Contudo, será que os mecanismos sob os quais o Sinesp está sendo construído serão suficientes para garantir a sua institucionalidade mesmo com uma mudança de gestão?

A resposta a esta pergunta está por ser construída. No entanto, enquanto confiamos que as escolhas dos atuais gestores sejam as mais adequadas, no sentido de estabelecer um sistema de informações regular e confiável em segurança pública, a repactuação federativa é uma necessidade urgente.

Portanto, a definição de como se dá a participação do Governo Federal no campo da segurança pública não pode permanecer subordinada ao sabor das emergências, da adesão voluntária das unidades federativas, nem das boas intenções dos indivíduos que ocupam as funções de Ministro da Justiça e Secretário Nacional de Segurança Pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Juniele Rabelo de. *Tropas em protesto: o ciclo de movimentos reivindicatórios dos policiais militares brasileiros no ano de 1997*. 472 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & ABIN: entre a teoria e a prática. Uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/pae/republica/bibliografia/iniciolivro.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2015.

ARRETCHE, Marta T.S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Editora Revan, 2000.

AZEVEDO, Ana Luiza Vieira. *Uso das estatísticas criminais e planejamento das atividades policiais: um estudo sobre a percepção dos profissionais de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro*. 262 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

BAKER, Thomas E. *Introductory criminal analysis: Crime prevention and intervention strategies*. Pearson Prentice Hall, 2005.

BATISTA, Fabio Ferreira. *Modelo de gestão do conhecimento para a Administração Pública brasileira*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012. v. 1000. 130p.

BEATO, Claudio. Gestão da Informação. In: LESSA, Renato. *Arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública*. Rio de Janeiro, Firjan/PNUD, 2004.

BEATO, Claudio. Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999.

BIDERMAN, Albert D. et al. On exploring the "dark figure" of crime. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 374, n. 1, p. 1-15, 1967.

BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, 2013.

BRASIL. Decreto nº 4.676, de 14 de janeiro de 1871. Cria na Corte do Império uma Diretoria Geral de Estatística, em virtude da autorização concedida pelo art. 2º da Lei nº 1829 de 9 de setembro de 1870, e manda executar o respectivo Regulamento. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, 1871, p. 35, Vol. 1, pt. II. (Publicação Original)

BRASIL. Decreto nº 7.001, de 17 de agosto de 1878. Manda executar o regulamento da estatística policial e judiciária. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7001-17-agosto-1878-547904-publicacaooriginal-62801-pe.html>>. Acesso em: 21 out. 2015.

BRASIL. Decreto nº 4.053, de 13 de dezembro de 2001. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 14 dez. 2001a.

BRASIL. Decreto nº 4.685 de 29 de abril de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 30 abr. 2003a.

BRASIL. Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 16 fev. 2001b.

BRASIL. Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003. Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 13 out. 2003b.

BRASIL. Ministério da Justiça. *O Brasil diz não à violência: resultado de um ano do Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Senasp/MJ, 2001.

BRASIL. Ministério da Justiça. Presidência da República. Segurança contra o crime e a violência. *Brasil 1994- 2002, a era do real*. Brasília: Secom/PR, 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Secretaria Nacional de Segurança Pública: documento de apresentação do Sistema Único de Segurança Pública*. Brasília/MJ, 2003c.

BRASIL. Relatório de Atividades da Coordenação-Geral de Pesquisa. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006.

BRASIL. Relatório de Atividades: Implantação do Sistema Único de Segurança Pública 2003-2006. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2007.

BRASIL. Secretaria Nacional de Direitos Humanos. *Conferência Nacional sobre Segurança, Justiça e Cidadania*. Brasília: SDH/PR 1997.

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. *Topoi (Rio de Janeiro)*, v. 14, n. 26, p. 162-173, 2013.

CANCELLI, Elisabeth. O mundo da violência; a polícia da Era Vargas. 2. ed. Brasília: Ed.UNB, 1994.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo em 1994*. SciELO-Centro Edelstein, 2008.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. *Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

CAVARLAY, Bruno Aubusson. Can criminal statistics still be of scientific use? The French criminal justice system, 1831-1980. *Historical Methods*, v. 26, n. 2, p. 69-84, 1993.

CEPIK, Marco. Sistemas nacionais de inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 75-127, 2003.

COELHO, Edmundo Campos. Sobre sociólogos, pobreza e crime. *Revista de Ciências Sociais*, v. 23, n. 3, 1980.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Org.). *Crime, polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. FGV Editora, 2004.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 1, n. 2, p. 6-20, 2007.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de cooperação e autonomia. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz, 2013. p. 329-360.

DEFLEM, Mathieu. Surveillance and criminal statistics: historical foundations of governmentality. *Studies in Law, Politics and Society*, Greenwich: JAI Press, v. 17, p. 149-184, 1997.

DURANTE, Marcelo Ottoni. Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. In: BRASIL, Ministério da Justiça. *Gestão da Informação e Estatísticas de Segurança Pública no Brasil*. Senasp Brasília, DF: LGE Editora, 2009. pp. 181-202. (Coleção Segurança com Cidadania/Senasp/MJ)

EWICK, Patricia; SILBEY, Susan. Narrating Social Structure: Stories of Resistance to Legal Authority<sup>1</sup>. *American Journal of Sociology*, 2003, v. 108, n. 6, p. 1328-1372.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Ed.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico. *Nota Técnica*, IPEA, 2007.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Rumo à pós-modernidade em políticas públicas: a epistemologia situacional de Carlos Matus. *RAE electron*, São Paulo, v. 9, n. 2, dec. 2010.

FUNDAÇÃO Perseu Abramo. Lula Presidente: uma revolução democrática no Brasil. *Proposta de Governo*. 1994.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. *A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GOTTLIEB, Steven et al. *Crime analysis: From first report to final arrest*. Montclair, CA: Alpha Publishing, 1994.

GRUNHUT, M. Statistics in criminology. *Journal of the Royal Statistical Society*, v. 2, n. 114, pp. 149-162, 1951. Series A (general). Disponível em: <<http://www.jstor.org/>>. Acesso em: 8 set. 2015.

HILL, Heather C. Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, n. 3, p. 265-282, 2003.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. In: *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Alínea, 2012.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Pearson Longman, 2011.

KOFFMAN, Laurence. *Crime surveys and victims of crime*. Cardiff: University of Wales Press. 1996.

LIMA, Renato Sergio de. *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. 205 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

LODGE, T. S. . The sources and nature of statistical information in special fields of statistics: criminal statistics. *Journal of the Royal Statistical Society*, v.116, n. 3, p. 283-297, 1953. Series A (General).

MARTIN, Olivier. Da estatística política à sociologia estatística. Desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII-XIX). *Rev. bras. Hist.*, São Paulo, v. 21, n. 41, p. 13-34, 2001.

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. Artmed, 2004.

MELO, Edilberto de Oliveira. *Raízes do militarismo paulista*. Impr. Oficial do Estado de São Paulo, Polícia Militar de São Paulo, 1982.

MERTENS, Donna M.; WILSON, Amy T. *Program evaluation theory and practice: A comprehensive guide*. Guilford Press, 2012.

MINAYO, Maria Cecília. Los conceptos estructurales de la investigación cualitativa . *Salut Coletiva*, v. 6, n. 3, p. 251-261, set./dez. 2010.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JR., Domicio. Administração Estratégica da Ordem Pública. *Revista Tiradentes do Clube de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro*, ago./set./out. 1996.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1999. 286 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1999.

MUNIZ, Jaqueline; ZACCHI, José Marcelo. Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil. *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Venezuela: Nueva Sociedad, 2005.

PAIXÃO, Antônio L. Crimes e criminosos em Belo Horizonte: uma exploração inicial das estatísticas oficiais de criminalidade. In: Boschi, Renato R. (Org.). *Violência e cidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 75-97.

PARSONS, Wayne. *Políticas públicas*. FLACSO México, 2007.

PATTON, Michael Quinn. *Qualitative evaluation and research methods*. Fourth edition. SAGE Publications, inc, 2015.

- PIMENTEL FILHO, José Ernesto. Por uma história da violência: a fonte de estado e o processo criminal. In: ANPUH – XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 2005, Londrina, *Resumos...* Niterói, ANPUH, 2005.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Anais do XXI Encontro Anual da ANPOCS*, 1997.
- PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 182-220.
- ROBINSON, Louis Newton. *History and organization of criminal statistics in the United States*. New Jersey: Patterson Smith, 1969. (reimpressão da primeira edição de 1911)
- SALAS, Luis; SURETTE, Raymond. The historical roots and development of criminological statistics. *Journal of Criminal Justice*, v. 12, n. 5, p. 457-465, 1984.
- SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e articulação intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 213-246.
- SANTOS, Rachel Boba. *Crime analysis with crime mapping*. Sage Publications, 2012.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SENRA, Nelson de Castro. *O saber e o poder das estatísticas: uma história das relações dos estatísticos com os Estados Nacionais e com as Ciências*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- SENTO-SÉ, Joao Trajano. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: Apontamentos para um programa de pesquisa. *Dilemas (Rio de Janeiro)*, v. 4, n. 3, p. 501-521, 2011.
- SILVA, Fabio de Sá. Nem isto, nem aquilo: trajetória e características da Política Nacional de Segurança Pública (2000-2012). *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 412-433, 2012.
- SOARES, Glaucio; MUSUMECI, Leonarda. *Base nacional de estatísticas criminais*. Avaliações e propostas para o aperfeiçoamento do sistema de coleta e registros de informações. Senasp. Ministério da Justiça, UNDCP, 2003. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br>>. Acesso em: 4 maio 2015.
- SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

\_\_\_\_\_. Novas políticas de segurança pública. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 47, p. 75-96, 2003.

SOUZA, Celina; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Instituições e mudanças: reformas da constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz, 2013. p. 91-118.

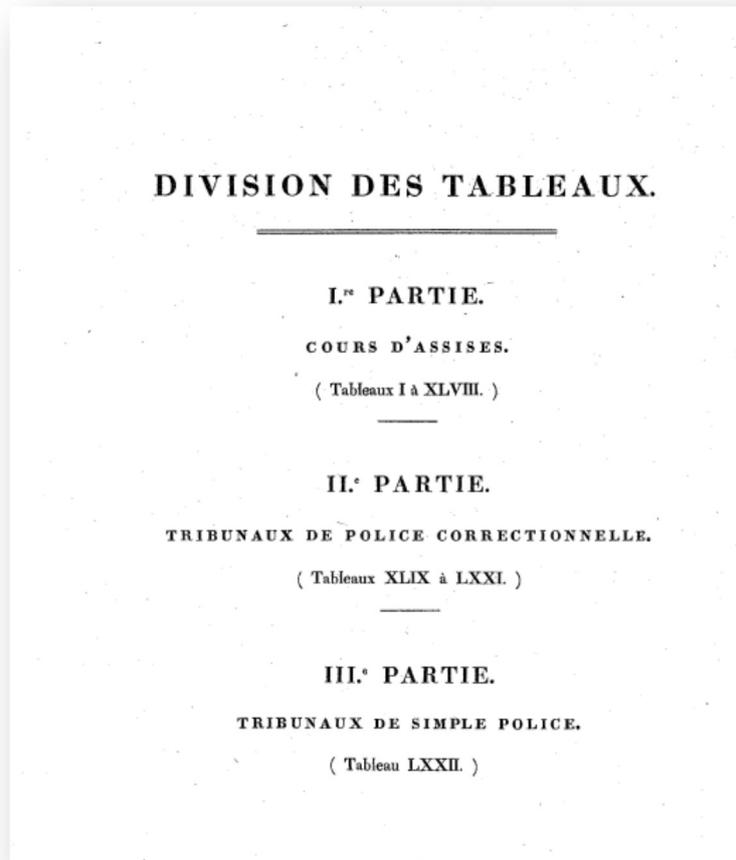
WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. Parte 2. São Paulo: Cortez, 2001.

WEISS, Carol H. Have we learned anything new about the use of evaluation? *American journal of evaluation*, v. 19, n. 1, p. 21-33, 1998.

WILLIS, James J.; MASTROFSKI, Stephen D.; WEISBURD, David. Making sense of COMPSTAT: A theory-based analysis of organizational change in three police departments. *Law & Society Review*, v. 41, n. 1, p. 147-188, 2007.

## ANEXO 1

Organização do Compte Général de L'Administration de la Justice Criminelle.



**DIVISION DES TABLEAUX.**

---

**I.<sup>re</sup> PARTIE.**  
**COURS D'ASSISES.**  
( Tableaux I à XLVIII. )

---

**II.<sup>e</sup> PARTIE.**  
**TRIBUNAUX DE POLICE CORRECTIONNELLE.**  
( Tableaux XLIX à LXXI. )

---

**III.<sup>e</sup> PARTIE.**  
**TRIBUNAUX DE SIMPLE POLICE.**  
( Tableau LXXII. )

Fonte: Compte Général de L'Administration de la Justice Criminelle, 1827.

ANEXO 2

Tabela do *Compte Général* de crimes contra a pessoa.

2

I. — CRIMES CONTRE LES PERSONNES.

NATURE DES CRIMES.	NOMBRE des			NOMBRE DES CONDAMNÉS								NOMBRE des ENFANS à détenir dans une maison de correc- tion.
	accusa- tions.	accusés.	acquittés.	à mort.	AUX TRAVAUX FORCÉS		à la reclu- sion.	en carcer.	en banque- ment.	à la dégra- dation civile.	à des peines correc- tion- nelles.	
					à perpé- tuité.	à tempo- raire.						
Crimes et délits politiques.....	3	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Rébellion.....	99	237	167	1	0	9	19	0	0	0	41	0
Contraventions aux lois sanitaires.....	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Évasion de détenus.....	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Faux témoignage et subornation.....	56	94	52	0	0	9	29	0	0	2	2	0
Assassinat.....	170	244	102	81	31	5	10	0	0	0	15	0
Empoisonnement.....	36	50	29	16	0	0	4	0	0	0	1	0
Parricide.....	7	7	2	4	0	0	1	0	0	0	0	0
Meurtre.....	346	300	178	22	87	1	9	0	0	0	92	1
Coups et blessures.....	334	446	227	0	0	10	56	0	0	0	153	0
Coups envers des ascendans.....	77	83	39	0	0	1	38	0	0	0	5	0
Arrestation arbitraire.....	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Menaces sous condition.....	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mendicité avec violence.....	2	2	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Bigamie.....	14	16	3	0	0	13	0	0	0	0	0	0
Avortement.....	13	14	4	0	0	1	8	0	0	0	0	1
Infanticide.....	136	140	62	9	15	0	3	0	0	0	51	0
Crimes envers les enfans; enlèvement et dé- tournement de mineurs, &c.....	23	27	19	0	0	1	6	0	0	0	1	0
Viol et attentat à la pudeur.....	171	210	104	0	12	13	48	0	0	0	33	0
Viol sur des enfans au-dessous de 15 ans...	95	101	28	0	10	52	6	0	0	0	3	2
	1,547	3,069	1,023	134	155	115	238	0	0	2	398	4

Fonte: *Compte Général* de L'Administration de la Justice Criminelle, 1827.



ANEXO 4

Essai sur la statistique morale de la France – Tabela de “crimes cometidos contra a pessoa” e “contra a propriedade”.

NATURE ET NOMBRE  
DES  
CRIMES COMMIS EN FRANCE CHAQUE ANNÉE,  
CLASSÉS PAR ORDRE DE FRÉQUENCE. (1)

( Relevés des 6 années 1825—1831 ).

CRIMES CONTRE LES PERSONNES.				CRIMES CONTRE LES PROPRIÉTÉS.			
N <sup>o</sup> de l'ordre	NATURE DES CRIMES.	Nomb. des cr.		N <sup>o</sup> de l'ordre	NATURE DES CRIMES.	Nomb. des cr.	
		Par an.	Sur 1,000.			Par an.	Sur 1,000.
1	Blessures et coups. . . . .	368	197	1	Vol (autre que les suivans). . . . .	3,219	610
2	Meurtre. . . . .	298	160	2	Vol domestique. . . . .	1,043	198
3	Assassinat. . . . .	255	137	3	Faux, autre que les suivans. . . . .	255	48
4	Rébellion. . . . .	196	105	4	Vol sur un chemin public. . . . .	159	30
5	Viol et attentat à la pudeur sur des adultes. . . . .	173	93	5	Faux en écriture de commerce. . . . .	106	20
6	Viol et attentat à la pudeur sur des enfans. . . . .	133	71	6	Banqueroute frauduleuse. . . . .	105	20
7	Infanticide. . . . .	118	63	7	Incendie d'édifices. . . . .	87	16
8	Faux témoignage et subornation. . . . .	87	47	8	Vol dans les églises. . . . .	54	10
9	Coups et blessures envers ascendans . . . . .	85	46	9	Faux par supposition de personnes. . . . .	48	9
10	Empoisonnement. . . . .	40	21	10	Fausse monnaie. . . . .	46	9
11	Association de malfaiteurs. . . . .	22	12	11	Concussion et corruption. . . . .	39	7
12	Crimes envers des enfans. . . . .	20	11	12	Extorsion de signatures. . . . .	27	5
13	Parricide. . . . .	13	7	13	Destruction de propriétés mobilières ou im- mobilières . . . . .	24	5
14	Avortement. . . . .	12	7	14	Pillage et dégat de grains. . . . .	23	4
15	Rigamie. . . . .	11	5	15	Incendie de divers objets. . . . .	18	3
16	Voies de fait envers des magistrats ou fonc- tionnaires publics. . . . .	9	5	16	Contrefaçon de sceaux et marteaux. . . . .	9	2
17	Mendicité avec violence. . . . .	9	5	17	Pillage et dégat d'objets mobiliers. . . . .	6	1
18	Crimes et délits politiques. . . . .	6	3	18	Soustraction et suppression de titres ou actes. . . . .	4	
19	Menaces sous condition. . . . .	6	3	19	Contrefaçon de billets de banque. . . . .	3	
20	Évasion de détenus. . . . .	1		20	Détournement et soustraction de deniers publics. . . . .	3	
21	Contravention aux lois sur la police sanitaire. . . . .	1		21	Contrebande. . . . .	2	
22	Castration. . . . .	1		22	Bris de scellés. . . . .		3
23	Faux témoignage en matière civile. . . . .		2	23	Perte d'un navire par négligence du pilote. . . . .		
24	Outrage à la morale publique. . . . .			24	Baraterie. . . . .		
25	Forfaiture. . . . .	1		25	Importations de marchandises prohibées. . . . .	2	
26	Traite des noirs. . . . .			26	Abus d'un blanc seing. . . . .		
	TOTAUX. . . . .	1,865	1,000		TOTAUX. . . . .	5,282	1,000

Crimes contre les personnes.

Fonte: Essai sur la statistique morale de la France, 1833.

ANEXO 5

Essai sur la statistique morale de la France – tabela de “crimes contra a pessoa” segundo o sexo do criminoso.

**INFLUENCE DU SEXE.**

**RAPPORT DES CRIMES ENTRE EUX, AVEC DISTINCTION DU SEXE DES ACCUSÉS.**

II.

<b>CRIMES CONTRE LES PERSONNES.</b>			
A. CRIMES DES HOMMES.		B. CRIMES DES FEMMES.	
N <sup>o</sup> P. N.	NATURE DES CRIMES.	N <sup>o</sup> P. N.	NATURE DES CRIMES.
	Sur 1,000 crimes.		Sur 1,000 crimes.
1	Blessures et coups.....	213	
2	Meurtre.....	171	1 Infanticide.....
3	Assassinat.....	147	2 Assassinat.....
4	Rébellion.....	110	3 Blessures et coups.....
5	Viol sur des adultes.....	105	4 Empoisonnement.....
6	Viol sur des enfans.....	88	5 Coups et blessures envers ascendans.....
7	Faux et subornation.....	47	6 Rébellion.....
8	Blessures et coups envers ascendans.....	44	7 Faux témoignage et subornation.....
9	Association de malfaiteurs.....	14	8 Meurtre.....
10	Empoisonnement.....	13	9 Crimes envers les enfans.....
11	Voies de fait envers un magistrat.....	7	10 Avortement.....
12	Crimes envers les enfans.....	6	11 Association de malfaiteurs.....
13	Bigamie.....	6	12 Parricide.....
14	Parricide.....	6	13 Mendicité avec violence.....
15	Mendicité avec violence.....	5	14 Viol.....
16	Infanticide.....	5	15 Viol sur des enfans.....
17	Menaces sous condition.....	5	16 Castration.....
18	Crimes et délits politiques.....	4	17 Bigamie.....
19	Avortement.....	2	18 Menaces sous condition.....
20	Évasion de détenus.....		19 Crimes et délits politiques.....
21	Contravention aux lois sur la police sanitaire.....		20 Évasion de détenus.....
22	Faux en matière civile.....		21 Voies de fait envers des magistrats.....
23	Outrage à la morale publique.....	2	
24	Castration.....		
25	Traite des noirs.....		
26	Forfaiture.....		
	<b>TOTAL.....</b>	<b>1,000</b>	<b>TOTAL.....</b>
			<b>1,000</b>

Fonte: Essai sur la statistique morale de la France, 1833.

ANEXO 6

Essai sur la statistique morale de la France – tabela de “crimes contra a propriedade” segundo o sexo do criminoso.

CRIMES CONTRE LES PROPRIÉTÉS.					
C. CRIMES DES HOMMES.			D. CRIMES DES FEMMES.		
N.º d'ord.	NATURE DES CRIMES.	Sur 1,000 crimes.	N.º d'ord.	Sur 1,000 crimes.	
1	Vol . . . . .	635	1	Vol . . . . .	516
2	Vol domestique . . . . .	156	2	Vol domestique . . . . .	362
3	Faux . . . . .	53	3	Faux . . . . .	25
4	Vol sur un grand chemin . . . . .	37	4	Incendie d'édifices . . . . .	23
5	Faux en écriture de commerce . . . . .	22	5	Banqueroute frauduleuse . . . . .	13
6	Banqueroute frauduleuse . . . . .	20	6	Vol sur un chemin public . . . . .	12
7	Incendie d'édifices . . . . .	14	7	Vol dans les églises . . . . .	11
8	Vol dans les églises . . . . .	10	8	Pillage et dégât de grains . . . . .	8
9	Faux par supposition de personnes . . . . .	10	9	Extorsion de titres et signatures . . . . .	7
10	Fausse monnaie . . . . .	9	10	Faux en écriture de commerce . . . . .	6
11	Concussion et corruption . . . . .	9	11	Faux par supposition de personnes . . . . .	6
12	Destruction de propriétés . . . . .	5	12	Fausse monnaie . . . . .	6
13	Extorsion de signatures . . . . .	5	13	Incendie de divers objets . . . . .	3
14	Pillage et dégât de grains . . . . .	5	14	Pillage et dégât d'objets mobiliers . . . . .	2
15	Incendie de divers objets . . . . .	4	15	Contrefaçon de billets de banque . . . . .	
16	Contrefaçon de sceaux et marteaux . . . . .	2	16	Destruction de propriétés mobilières ou imm. . . . .	2
17	Pillage et dégât d'objets mobiliers . . . . .	1	17	Soustraction et suppression de titres . . . . .	
18	Soustraction de titres . . . . .	3	18	Concussion et corruption . . . . .	2
19	Contrefaçon de billets de banque . . . . .		19	Contrefaçon de sceaux et marteaux . . . . .	
20	Détournement de deniers publics . . . . .	3			
21	Contrebande . . . . .				
22	Perte d'un navire par négligence . . . . .				
23	Baraterie . . . . .				
24	Abus d'un blanc seing . . . . .				
	TOTAL . . . . .	1,000		TOTAL . . . . .	1,000

Fonte: Essai sur la statistique morale de la France, 1833.

ANEXO 7

Essai sur la statistique morale de la France – tabela de “crimes contra a pessoa” segundo a idade do criminoso.

**INFLUENCE DE L'AGE.**

**CRIMES PROPRES A CHAQUE AGE, POUR LES DEUX PÉRIODES EXTRÊMES.**

v.

**CRIMES CONTRE LES PERSONNES.**

A. CRIMES DES JEUNES GENS.				B. CRIMES DES VIEILLARDS.			
PRO.P.N.	NATURE DES CRIMES.	Sur 1,000 crimes de chaque nature, il en est commis :		PRO.P.N.	NATURE DES CRIMES.	Sur 1,000 crimes de chaque nature, il en est commis :	
		Avant 25 ans.	Après 25 ans.			Après 60 ans.	Avant 60 ans.
1	Viol sur des adultes.....	+ 476	— 524	1	Viol sur des enfans.....	+ 108	— 892
2	Association de malfaiteurs.....	405	595	2	Faux témoignage et subornation.	87	913
3	Voies de fait env. un magistrat.	357	643	3	Parricide.....	86	914
4	Viol sur des enfans.....	334	666	4	Avortement.....	86	914
5	Infanticide.....	325	675	5	Empoisonnement.....	63	937
6	Blessures et coups.....	319	681	6	Voies de fait env. un magistrat.	54	946
7	Blessures et coups env. ascendants.	306	694	7	Meurtre.....	43	957
8	Rébellion.....	292	708	8	Assassinat.....	42	958
9	Meurtre.....	291	709	9	Bigamie.....	42	958
10	Crimes envers des enfans.....	271	729	10	Mendicité avec violence.....	38	962
11	Parricide.....	271	729	11	Crimes envers les enfans.....	32	961
12	Assassinat.....	237	763	12	Rébellion.....	31	969
13	Faux témoignage et subornation.	207	793	13	Blessures et coups.....	29	971
14	Empoisonnement.....	177	823	14	Infanticide.....	24	976
15	Avortement.....	172	828	15	Association de malfaiteurs.....	23	977
16	Mendicité avec violence.....	135	865	16	Viol sur des adultes.....	7	993
17	Bigamie.....	— 42	+ 958	17	Blessures envers ascendants.....	— 5	+ 995

Fonte: Essai sur la statistique morale de la France, 1833.

## ANEXO 8

*Essai sur la statistique morale de la France* – tabela de “crimes contra a pessoa” e “crimes contra a propriedade”, segundo as estações do ano.

**INFLUENCE DES SAISONS.**

VI.

A. CRIMES CONTRE LES PERSONNES.				B. CRIMES CONTRE LES PROPRIÉTÉS.				
		Sur 1.000.	Sur 1.000.			Sur 1.000.	Sur 1.000.	
HIVER. . .	{	Décembre. . . . .	82	} -221	HIVER. . .	{	Décembre. . . . .	102
		Janvier. . . . .	69				Janvier. . . . .	96
		Février. . . . .	70				Février. . . . .	81
PRINTEMPS. . .	{	Mars. . . . .	85	} 255	PRINTEMPS. . .	{	Mars. . . . .	84
		Avril. . . . .	78				Avril. . . . .	75
		Mai. . . . .	92				Mai. . . . .	77
ÉTÉ. . . . .	{	Juin. . . . .	99	} +283	ÉTÉ. . . . .	{	Juin. . . . .	78
		Juillet. . . . .	89				Juillet. . . . .	71
		Août. . . . .	95				Août. . . . .	82
AUTOMNE. . .	{	Septembre. . . . .	88	} 241	AUTOMNE. . .	{	Septembre. . . . .	80
		Octobre. . . . .	75				Octobre. . . . .	85
		Novembre. . . . .	78				Novembre. . . . .	89
TOTAUX. . . . .		1,000	1,000		TOTAUX. . . . .		1,000	1,000

Fonte: *Essai sur la statistique morale de la France*, 1833.

ANEXO 9

Boletim individual 1941. Fonte: <http://www.justicatotal.com.br/PDF/Decreto-lei/1941\_dl\_3992.pdf>.

**DISTRITO POLICIAL**

Boletim Individual N. ....

Nome..... Sexo.....

Nacionalidade .....

Idade..... anos. Filho de.....

e de .....

(declarar se legítimo, ilegítimo ou legitimado)

Instrução..... Estado civil.....

(v. nota 1)

Profissão .....

(v. nota 2)

Residência. . . . .

Religião ou culto.....

Raça..... Prole.....

(declarar se legítima, ilegítima ou legitimada)

Condições económicas.....

(v. nota 3)

Condições de saúde física ou psíquica.....

(v. nota 4)

Preso em..... de..... de 19.....

Incurso no artigo.....

O delito foi praticado em.....

(local - v. nota 5)

às..... horas, com emprego de.....

(instrumento do crime - v. nota 6)

sendo apreendidas as seguintes armas.....

Tem antecedentes?..... Co-autoria?.....

Reincidência?.....

Identificado em..... de..... de 19.....

e em..... de..... de 19.....

recolhido. . . . .

(declarar a prisão a que foi recolhido)

Solto em virtude de fiança no valor de..... \$.....

sendo os autos do..... distribuídos

(inquérito ou flagrante)

à.....

(juízo a que foram distribuídos)

em..... de..... de 19.....

Distrito Federal,..... de..... de 19.....



O ESCRIVÃO

(Esta parte ficará arquivada no cartório do escrivão policial)

**DISTRITO POLICIAL**

Boletim Individual N. ....

Nome..... Sexo.....

Nacionalidade .....

Idade..... anos. Filho de.....

e de .....

(declarar se legítimo, ilegítimo ou legitimado)

Instrução..... Estado civil.....

(v. nota 1)

Profissão .....

(v. nota 2)

Residência. . . . .

Religião ou culto.....

Raça..... Prole.....

(declarar se legítima, ilegítima ou legitimada)

Condições económicas.....

(v. nota 3)

Condições de saúde física ou psíquica.....

(v. nota 4)

Preso em..... de..... de 19.....

Incurso no artigo.....

O delito foi praticado em.....

(local - v. nota 5)

às..... horas, com emprego de.....

(instrumento do crime - v. nota 6)

sendo apreendidas as seguintes armas.....

Tem antecedentes?..... Co-autoria?.....

Reincidência?.....

Identificado em..... de..... de 19.....

e em..... de..... de 19.....

recolhido. . . . .

(declarar a prisão a que foi recolhido)

Solto em virtude de fiança no valor de..... \$.....

sendo os autos do..... distribuídos

(inquérito ou flagrante)

à.....

(juízo a que foram distribuídos)

em..... de..... de 19.....

Distrito Federal,..... de..... de 19.....



O ESCRIVÃO

(Esta parte será remetida ao Gabinete de Identificação e Estatística, ou repartição congênera)

**DISTRITO POLICIAL**

Boletim Individual N. ....

Nome..... Sexo.....

Nacionalidade .....

Idade..... anos. Filho de.....

e de .....

(declarar se legítimo, ilegítimo ou legitimado)

Instrução..... Estado civil.....

(v. nota 1)

Profissão .....

(v. nota 2)

Residência. . . . .

Religião ou culto.....

Raça..... Prole.....

(declarar se legítima, ilegítima ou legitimada)

Preso em..... de..... de 19.....

Incurso no artigo.....

Identificado em..... de..... de 19.....

e em..... de..... de 19.....

recolhido. . . . .

(declarar a prisão onde foi recolhido)

Solto em virtude de fiança no valor de..... \$.....

O DELEGADO

Em..... de..... de 19..... foi.....

(denunciado)

como incurso no art..... por despacho

de..... de..... de 19..... foi.....

(pronunciado ou impronunciado)

para..... e por sentença

de..... de..... de 19..... foi.....

(absolvido ou condenado)

Foi aplicada medida de segurança.....

(natureza)

Tendo..... apelado, foi por

acordão de..... de..... de 19.....

Foi suspensa a execução da pena por despacho de.....

de..... de 19.....

e remetida ao.....

(mencionar o estabelecimento penal)

(Esta parte seguirá com os autos do inquérito policial, mas depois de passar em julgado a sentença definitiva e preenchidos os dizeres finais, será desentranhada e remetida ao Instituto de Identificação e Estatística, ou repartição congênera)

Boletim Individual N. .... do Distrito Policial Remetido a .....

19730 Segunda-Feira 13 DIÁRIO OFICIAL (Seção I) Outubro de

**NOTA 1** — Declarar, sempre que possível, a condição de mancebia ou concubinato, simples casamento religioso, desquite, divórcio ou anulação de casamento.

**NOTA 2** — Declarar o ofício, ocupação ou meio de vida e dizer a principal das ocupações, caso tenha mais de uma. Devem-se evitar as denominações vagas como: *comércio* (escrever se é dono de estabelecimento comercial, caixeiro ou guarda-livros); *operário* ou *trabalhador* (declarar se é ferreiro, pintor, pedreiro, sapateiro, etc.); nem mencionar *funcionário público*, sem dizer se é municipal, estadual, federal, nem escrever *militar*, sem declarar se é do Exército, da Marinha, da Polícia, ou de Bombeiros.

**NOTA 3** — Declarar as seguintes condições econômicas: miserabilidade, pobreza, pequenos recursos, abastança.

**NOTA 4** — Declarar, se existirem, as condições de insanidade psíquica ou física: anomalias mentais, alcoolismo, toxicomania, tuberculose, epilepsia, sífilis, etc..

**NOTA 5** — Especificar em qual dos lugares foi o crime cometido: — casas de família, hotéis e hospedarias, casas de cômodos, de pensão, de prostituição, prisões, repartições públicas, auditórios de justiça, casas de comércio, botequins e tavernas, estabelecimentos industriais, via pública, etc..

**NOTA 6** — Especificar bem a natureza do instrumento empregado e o modo de execução dos crimes contra a pessoa e contra o patrimônio.

Processo N.

Início

Breve notícia

(Verso do Boletim Individual)

Unidade da Federação	Polícia Civil									
	Quais são as atividades desenvolvidas por este setor?									
	Coleta e sistematização de dados	Gerenciamento de bases de dados	Desenvolvimento de sistemas	Suporte de sistemas	Análises estatísticas	Análises de Inteligência	Planejamento estratégico da instituição	Apoio ao planejamento operacional	Produção de mapas	Realização cursos de capacitação
Acre	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0
Alagoas	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Amapá	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0
Amazonas	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1
Bahia	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Ceará	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1
Espírito Santo	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Goiás	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Maranhão	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0
Mato Grosso	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1
Mato Grosso do Sul	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0
Minas Gerais	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1
Paraíba	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0
Paraná	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0
Paraná	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Pernambuco	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1
Rio Grande do Norte	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0
Rio Grande do Sul	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0
Rondônia	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0
Roraima	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Santa Catarina	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0
São Paulo	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Sergipe	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0
Tocantins	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>5</b>

## ANEXO 11

Unidade da Federação	Polícia Militar									
	Quais são as atividades desenvolvidas por este setor?									
	Coleta e sistematização de dados	Gerenciamento de base de dados	Desenvolvimento de sistemas	Suporte de sistemas	Análises estatísticas	Análises de Inteligência	Planejamento estratégico da instituição	Apoio ao planejamento operacional	Produção de mapas	Realização de cursos de capacitação
Acre	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1
Alagoas	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0
Amazonas	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0
Ceará	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0
Distrito Federal	0	1	1	0	1	0	1	1	1	1
Espírito Santo	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Goiás	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0
Maranhão	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0
Mato Grosso	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1
Mato Grosso do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Minas Gerais	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1
Paraíba	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1
Paraná	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1
Pernambuco	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0
Rio de Janeiro	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0
Rio Grande do Norte	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0
Rio Grande do Sul	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0
Rondônia	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0
Roraima	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0
Santa Catarina	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0
Sergipe	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>9</b>

## ANEXO 12

Unidade da Federação	Secretaria de Segurança/Defesa Social									
	Quais são as atividades desenvolvidas por este setor?									
	Coleta e sistematização de dados	Gerenciamento de base de dados	Desenvolvimento de sistemas	Suporte de sistemas	Análises estatísticas	Análises de Inteligência	Planejamento estratégico da instituição	Apoio ao planejamento operacional	Produção de mapas	Realização de cursos de capacitação
Acre	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Alagoas	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0
Amapá	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0
Amazonas	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Bahia	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1
Ceará	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0
Distrito Federal	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0
Espírito Santo	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1
Goiás	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0
Maranhão	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Mato Grosso	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0
Mato Grosso do Sul	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0
Minas Gerais	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1
Paraíba	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0
Paraná	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Pernambuco	1	0	0	0	1	0	0	1	1	1
Piauí	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Rio de Janeiro	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Rio Grande do Norte	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
Rio Grande do Sul	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0
Rondônia	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1
Roraima	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
Santa Catarina	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0
São Paulo	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0
Sergipe	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0
Tocantins	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>9</b>