



Centro de Convenções Ulysses Guimarães  
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

# FERRAMENTAS DE MONITORAMENTO E ANÁLISE DE PADRÕES REGIONAIS

Marcus Ferreira  
Vanessa Campagnac



## FERRAMENTAS DE MONITORAMENTO E ANÁLISE DE PADRÕES REGIONAIS

Marcus Ferreira  
Vanessa Campagnac

### RESUMO

O Instituto de Segurança Pública, responsável pelo Sistema Estadual de Estatística de Segurança Pública do Rio de Janeiro, tem desenvolvido ferramentas de monitoramento e análise para subsidiar o planejamento das ações dessa área. Elas têm se mostrado úteis na detecção de “anomalias” nas dinâmicas delituosas, considerando estatisticamente as características de cada região. Tais ferramentas possibilitam o monitoramento de resultados operacionais dos órgãos policiais, via contextualização longitudinal, adequação às metas estratégicas e acompanhamento das diferentes modalidades de ações criminosas. As ferramentas apresentadas, já em uso no estado e facilmente adaptáveis a outras regiões e áreas administrativas, permitem a detecção de boas práticas aplicadas pelos gestores na solução de problemas específicos, possibilitando, inclusive, sua aplicação na gestão inteligente de recursos como, por exemplo, quando aplicados ao monitoramento do consumo de energia elétrica em unidades policiais.



## APRESENTAÇÃO

A transição de uma segurança pública autoritária e fechada em si mesma para um sistema de gestão democrática não é fácil ou imediata e certamente passa por uma melhor relação com o público que é atendido, pela sociedade, que na verdade é a razão maior de ser de qualquer serviço público. Esta relação é composta, dentre outros aspectos, de demonstrações de resultados, de explicações e discussões sobre opções de estratégias a serem adotadas. Em uma democracia com cidadãos participantes, é muito natural que as autoridades responsáveis pela segurança pública tenham que explicar o porquê de o policiamento estar alocado aqui e não ali, já que em tempo algum poderá estar em todo lugar ao mesmo tempo. E para uma prestação de contas convincente, nada melhor do que uma exposição utilizando métodos científicos de demonstração das necessidades mais urgentes em virtude das concentrações dos delitos.

Nesse sentido, as ferramentas que são apresentadas no presente artigo foram desenvolvidas, no Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, de modo a formarem um conjunto que abrangesse a possibilidade de fácil demonstração da situação de diversos indicadores, em cada uma das regiões em que estão estruturadas espacialmente as instituições policiais, contextualizando as incidências atuais ao histórico recente de cada área. Tais ferramentas viabilizam a avaliação do desempenho de gestores de forma adequada ao Sistema de Metas em vigor no estado, a detecção de estratégias exitosas para a difusão de boas práticas e a análise de anomalias estatísticas – do ponto de vista do comportamento esperado dos indicadores de acordo com sua série histórica, além da possibilidade de considerar o ponto de vista dos cidadãos participantes dos diversos Conselhos Comunitários de Segurança em funcionamento.

Ainda, há de ser ressaltado que o padrão de organização e apresentação das informações se tornou um formato de grande aceitação dentre os gestores da segurança pública do estado e vem sendo adaptado ao tratamento das informações de outras áreas como as Unidades de Polícia Pacificadora ou mesmo no campo da gestão de recursos como o consumo de energia elétrica. A ferramenta é simples e de fácil adaptação e replicação, além da expectativa de que ela possa ser útil a interessados de outros estados e áreas da administração pública.



## 1 O PAPEL DO ESTADO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

Análises de autores como Luís Flávio Saporì e Gláucio Soares, em vários de seus trabalhos, passam pela percepção de que, em última instância, a ação pública pode – e deve – contribuir para a segurança dos cidadãos, como, por exemplo, para a redução das atividades delituosas.

A eficiência no controle da criminalidade pressupõe a capacidade do poder público de reduzir tanto quanto possível a ocorrência de atos criminosos e, portanto, os riscos de vitimização dos membros da comunidade política, utilizando da maneira mais restrita e econômica possível os recursos disponíveis para o cumprimento desta tarefa (SAPORI, 2007:65).

No entanto, ao fazer um apanhado geral da situação da segurança pública no Brasil nos últimos anos, autores apontam taxas criminais a níveis preocupantes, principalmente quando a letalidade violenta é considerada, além de indefinições no âmbito das políticas públicas que deem conta desse problema, por exemplo.

Com relação à ação do Estado, quando se debruça sobre o sistema de justiça criminal brasileiro, Saporì (2007) traz para o debate o conceito de que esse se trata de uma arena de segmentos *frouxamente conectado* (*loosely-coupled system*). Utilizando-se da teoria neoinstitucional, afirma que essa noção se encaixa num viés de estudos das organizações vinculados à tradição neo-weberiana, já que não abandonam o tipo-ideal weberiano<sup>1</sup>. Trata-se, assim, de uma concepção mais heterodoxa da burocracia, que não se limita às características estruturais básicas das mesmas, tais como formalidade, impessoalidade, rotinização e especialização. Nesse sentido,

fatores não-rationais interferem nos cursos de ação individual no interior das organizações, definindo seus mecanismos de controle endógeno e suas relações com o ambiente social. Nessa concepção, as organizações complexas não passam de um conjunto de atividades frouxamente articuladas. A noção corrente de que as organizações são sistemas de atividades coordenadas e integradas não se sustenta empiricamente (SAPORI, 2007:57).

---

<sup>1</sup> “Um ‘tipo puro’, elaborado por meio da ênfase a certos traços de um determinado item social dentro de um modelo analítico que não necessariamente existe em algum lugar da realidade. Os traços têm a função definidora, e não necessariamente desejável” (GIDDENS, 2005:577).



Em outras palavras, seu entendimento é de que as organizações e suas estruturas formais são elementos que apenas *condicionam* os atores e seus processos decisórios, ao invés de *defini-los*. Diversamente do que a teoria institucionalista compreende, as características e propriedades das instituições não se constituem como *determinantes* dos processos sociais, forjando, então, segundo o autor, uma nova relação entre ação individual e estrutura institucional. Nesse sentido, os atores são limitados tanto pela *estrutura* como pelo *contexto* institucionais.

A fim de perpetuar sua legitimidade e sobrevivência, a organização acaba por se conformar cerimonialmente aos mitos institucionais, principalmente através da adequação de sua estrutura formal. Na dinâmica de suas atividades práticas, contudo, prevalece um conjunto de procedimentos informalmente instituídos, pautados por parâmetros distintos daqueles prescritos pela formalidade (SAPORI, 2007:59).

Nesse sentido, é esse *descompasso* entre a estrutura formal do sistema de justiça criminal e sua prática cotidiana – informal, muitas das vezes – que permite que o autor o caracterize como *frouxamente conectado*. Sua ideia é de que isso significa reconhecer que há uma intrínseca tensão quando da implementação de políticas concernentes à ordem pública nas sociedades democráticas contemporâneas.

Ainda segundo o autor, a característica de *frouxa articulação* institucional do sistema de justiça criminal fica ainda mais aparente em determinados contextos históricos e políticos. Um deles é quando há grande pressão para que o Estado se mostre eficiente quanto ao controle da criminalidade, ficando mais suscetível a aumentar seu arbítrio no que se refere às liberdades individuais dos cidadãos, o que pode levar a abusos de poder. Quando isso ocorre são salientadas as incongruências entre, por exemplo, as estruturas formais do sistema de justiça criminal e suas práticas cotidianas empiricamente observáveis.

Outra dificuldade vislumbrada pelo autor quanto à gestão de políticas públicas é aquela relacionada às instâncias governamentais as quais partes do processo estão necessariamente atreladas: o sistema de justiça criminal, por exemplo, está ligado tanto ao executivo (com as polícias) como ao legislativo (código penal) e ao judiciário (punições). Já que não há ingerência de um sobre os outros, os fluxos necessários para uma gestão integrada ficam prejudicados. Ou seja, a



própria divisão dos três poderes, característica dos Estados liberal-democráticos, dificulta, segundo o autor, a efetivação de políticas públicas que deem conta de todas as atribuições do sistema de justiça criminal.

Por sua vez, Beato *et al* (2008) defendem soluções minimalistas enquanto veem com desconfiança soluções macro: “*nosso ceticismo em relação às soluções maximalistas frequentemente propostas advém do fato que, passados mais de vinte anos de discussão sobre o tema, a melhor maneira de não mudar nada foi tentar mudar tudo*” (BEATO *et al*, 2008:171).

### **1.1 Planejamento, avaliação e monitoramento de políticas públicas (ou sua falta)**

As razões apontadas para “deterioração” da segurança pública no Brasil são muitas. Em primeiro lugar, argumenta-se que as políticas de segurança são pensadas pelos agentes público como limitadas a *gerenciamento de crises*; não se pensa, na maioria dos casos, em rever o modelo instituído, nem em prevenção da violência (SAPORI, 2007).

“*Planejamento, monitoramento, avaliação de resultados, gastos eficientes dos recursos financeiros não têm sido procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade, seja no Executivo federal, como nos executivos estaduais*” (SAPORI, 2007:109). O autor argumenta que isso se dá por conta da *improvisação e falta de sistematicidade* com as quais os governos democráticos trataram a questão da ordem pública após o término da Ditadura Militar. Isso resultou, ao longo do tempo, em intervenções episódicas, para *apagar incêndios*. Embora o autor identifique que haja “*esforços isolados de gestão mais sistemática da segurança pública em nossa sociedade*” (SAPORI, 2007:110), elas não se configuram numa tendência nacional consolidada.

Nesse sentido, Sapori (2007) indica que, no geral, as políticas das esferas federal e estadual nos últimos vinte anos são fortemente marcadas pela prevalência do gerenciamento de crises: “*a ausência de uma racionalidade gerencial mais sistêmica nesse âmbito das políticas públicas é fator determinante da ineficiência da atuação governamental e, conseqüentemente, potencializa o fenômeno da criminalidade*” (SAPORI, 2007:107).



Outra questão importante identificada pelos autores, para além das falhas no planeamento da ação pública, é a carência de estudos avaliativos, realizados pelos próprios gestores, das políticas de segurança implementadas.

A avaliação representa um potente instrumento de gestão na medida em que pode (e deve) ser utilizada durante todo o ciclo da gestão, subsidiando desde o planeamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os consequentes ajustes a serem adotados, até as decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção (...). Do ponto de vista conceitual, o trabalho de acompanhamento e avaliação tem de abranger todo o ciclo de vida do projeto ou programa avaliado (DURANTE & BORGES, 2011:63).

Os autores apontam dois tipos de avaliação de políticas públicas: a primeira é aquela realizada antes e depois da intervenção estatal, com vistas a fazer um balanço dos resultados alcançados. Preferencialmente, esse tipo de avaliação deve ser feito nos moldes de estudos caso-controle<sup>2</sup>. A segunda é aquela realizada durante o próprio processo de implementação, com o objetivo de corrigir possíveis rumos/decisões. Os autores advogam que para o campo da segurança pública, a avaliação de desempenho, o primeiro tipo mencionado, é a que deve ser realizada.

Apesar da importância da avaliação das políticas públicas ser ponto bastante discutido pela comunidade acadêmica, sua ausência também é, amiúde, apontada: *“uma das carências recorrentes nas ações não só de ações da Polícia em particular, mas de políticas de segurança de forma geral, relaciona-se à total ausência de quaisquer mecanismos de avaliação [grifo dos autores] tanto da implementação como dos resultados de ações, programas, estratégias ou políticas”* (BEATO et al, 2008:203). No geral, autores como Saporì, Beato, Soares e Cano afirmam que a escassez desse tipo de estudo tem a ver com o caráter imediatista das políticas pública de segurança, além da dificuldade de se realizar avaliações válidas, confiáveis e com rigor metodológico, já que tratam de temas complexos que apresentam muitas variáveis intervenientes.

Nesse ponto, Beato *et al* (2008) também se utilizam do conceito de *sistema frouxamente articulado* quando avalia o sistema de justiça criminal brasileiro. Identificando problemas de articulação entre seus subsistemas, afirmam

---

<sup>2</sup> Nesse tipo de estudo, tenta-se eleger dois casos semelhantes (duas políticas implementadas, dois municípios, duas gestões), e avalia-las uma em relação à outra.



que para que isso seja alcançado, dois obstáculos precisam ser superados. O primeiro ponto se refere à crença dos gestores governamentais de que não é possível gerenciar os resultados dos processos, apenas os recursos humanos e materiais. Com isso, *“são utilizadas velhas técnicas de organização e métodos que possibilitam uma administração interna de quartéis e delegacias, mas jamais de resultados em relação a crimes”* (BEATO et al, 2008:200).

Já o segundo diz respeito à ausência de uma cultura de planejamento da segurança pública, orientada para resultado. Os autores identificam, então, que os *policymakers* ainda encaram a segurança pública como um incêndio a ser apagado, sem vislumbrar soluções de médio e longo alcances.

Seguindo o mesmo raciocínio, Saporì (2011) indica que, no geral, as políticas públicas de segurança em todo país continuam voltadas para o gerenciamento de crises: medidas emergenciais são tomadas quando algum fato chama a atenção, por exemplo, da opinião pública. Assim, continua, o controle da criminalidade avança a passos lentos, com medidas pontuais, sem haver planejamentos de médio e longo prazos *“fundamentados em diagnósticos quantitativos e qualitativos da realidade”* (SAPORI, 2011:12). Ademais, segundo o autor, praticamente inexistem mecanismos para avaliar e monitorar as ações públicas efetivamente colocadas em prática.

Da mesma forma, além de também apontar que as políticas de segurança executadas no Brasil, no geral, se materializam em de ações emergenciais, Cano (2006) afirma que *“uma avaliação de qualidade deveria ser planejada junto com a intervenção, para que fossem destinados recursos, programadas atividades de avaliação e, sobretudo, realizado um trabalho anterior à intervenção, para que se pudesse fazer uma comparação para registrar as mudanças ocorridas”* (CANO, 2006:154).

Ainda, Beato (2008) afirma ser crucial para o sucesso das políticas públicas de segurança o uso *correto* de ferramentas de avaliação e monitoramento, *“bem como de diagnósticos abrangentes e úteis para fins de planejamento e implementação de programas e projetos de segurança pública”* (BEATO, 2008:7). Avaliações acerca da relação entre custo e benefício no universo das políticas



públicas de segurança no Brasil também são apontadas como quase inexistentes. “Ao contrário do que ocorre em muitos outros setores da administração pública, decisões são tomadas sem levar em conta as consequências econômicas e o custo para a sociedade” (BEATO, 2008:8).

A questão avaliativa também é apontada como fator fundamental para a alocação de recursos públicos: “o entendimento do desempenho em termos de redução da criminalidade de diferentes tipos de intervenção é fundamental para que os recursos possam ser alocados com maior eficiência” (ANDRADE & PEIXOTO, 2008:65).

Entretanto, a execução do monitoramento das políticas implementadas também é apontada como tarefa complexa. Beato *et al* (2008), usando como exemplo a avaliação do trabalho policial, indicam claramente que monitorar a qualidade desse tipo de serviço não é fácil, uma vez que essa atividade envolve alto grau de discricionariedade.

Tampouco é simples avaliar o resultado dessas atividades todas que deveriam traduzir-se em metas e objetivos abstratos e muitas vezes intangíveis, tais como *segurança* ou *ordem* [grifos dos autores]. Os obstáculos para desenvolver instrumentos de mensuração da ação policial referem-se justamente às dificuldades inerentes à observação das atividades de produção e dos resultados dessas atividades. Assim, o resultado de um programa ou estratégia bem-sucedida de ação policial será, muitas vezes, o não-acontecimento de algo. A ausência de crimes pode ser justamente um dos melhores indicadores da excelência da ação policial. Contudo, nossos gerentes de Polícia ainda estão apegados a indicadores de produção (outputs), tais como apreensão de armas, número de prisões efetuadas em operações, etc. Não é ainda muito claro como isso redundaria em resultados para a diminuição dos crimes. Operações de apreensões e prisões podem estar dirigidas a locais e pessoas erradas, pontos de bloqueio podem ser feitos nos horários e locais em que são desnecessários, etc (BEATO *et al*, 2008:204).

Soares (2007), em consonância, aponta não somente a importância mas também a dificuldade de se avaliar políticas de segurança pública, tanto no Brasil como em outras partes do mundo. Essa dificuldade advém do fato de que mesmo que haja a implementação de uma boa política, os indicadores escolhidos para avaliá-la podem mostrar resultados desfavoráveis. O contrário também pode acontecer: os indicadores podem apontar bons resultados que pouco têm a ver, diretamente, com as políticas implementadas. Nesse sentido, é necessário haver correlações diretas entre o que é medido e a realidade empírica observada.



O autor também nos alerta de problemas ou efeitos paradoxais que impactam a avaliação de políticas públicas de segurança, tais como: a) sazonalidade da criminalidade; b) fatores externos e independentes que impactam a criminalidade sem que sejam diretamente ligados às políticas públicas de segurança, o que mostra a interdependência de fatores difíceis de serem isolados metodologicamente para que sejam estudados; c) números de registros de determinados crimes que podem sofrer incremento não necessariamente porque algum local se tornou mais “violento”, mas sim porque a confiança nas instituições policiais aumentou, o que propiciou uma maior disposição de registrar delitos. Nesse caso, “os *delitos computados crescem exatamente quando a performance [grifo do autor] melhora e uma política positiva se implementa*” (SOARES, 2007:79). Em outras palavras, o autor nos alerta de que há de se tomar cuidado com determinados tipos de dados, sempre relativizando-os com o ambiente externo que rodeia tal fenômeno; e d) o deslocamento dos índices de criminalidade para outras regiões após a implementação de alguma política local menos abrangente geograficamente.

Sobre a utilização de metodologias de análise estritamente quantitativa, Filocre (2009) alerta que “*conhecer, elaborar, implementar ou avaliar política de segurança pública exige estudos que superem a utilização de métodos quantitativos, mesmo porque nestes normalmente se é forçado a utilizar um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas, o que proporciona uma visão apenas parcial das questões*”(FILOCRE, 2009:155). O autor ainda aponta que para se obter mais detalhes sobre a gênese e o percurso de programas, planos e estratégias de políticas de segurança pública, além de seus fatores favoráveis e entraves, a pesquisa deve investigar também a vida interna dos processos político-administrativos associados.

Nesse sentido, o pressuposto desse trabalho envereda pela direção que preza que possíveis ações governamentais – principalmente aquelas baseadas em planejamento – podem, de acordo com suas características e efeitos, proporcionar algo no sentido da redução da incidência da criminalidade.



## 2 ESTUDO DE CASO: A FERRAMENTA DE MONITORAMENTO GRÁFICO

A gestão da segurança pública, assim como a gestão em qualquer área ou negócio, precisa estar constantemente ciente das condições relativas ao ambiente em que atua e sobre os resultados alcançados. A visualização e o entendimento das variáveis de interesse devem ser fáceis e sua alimentação e disponibilidade devem ter uma periodicidade suficiente para possibilitar a detecção de qualquer anormalidade de forma a permitir uma pronta intervenção inibidora de fatores indesejados.

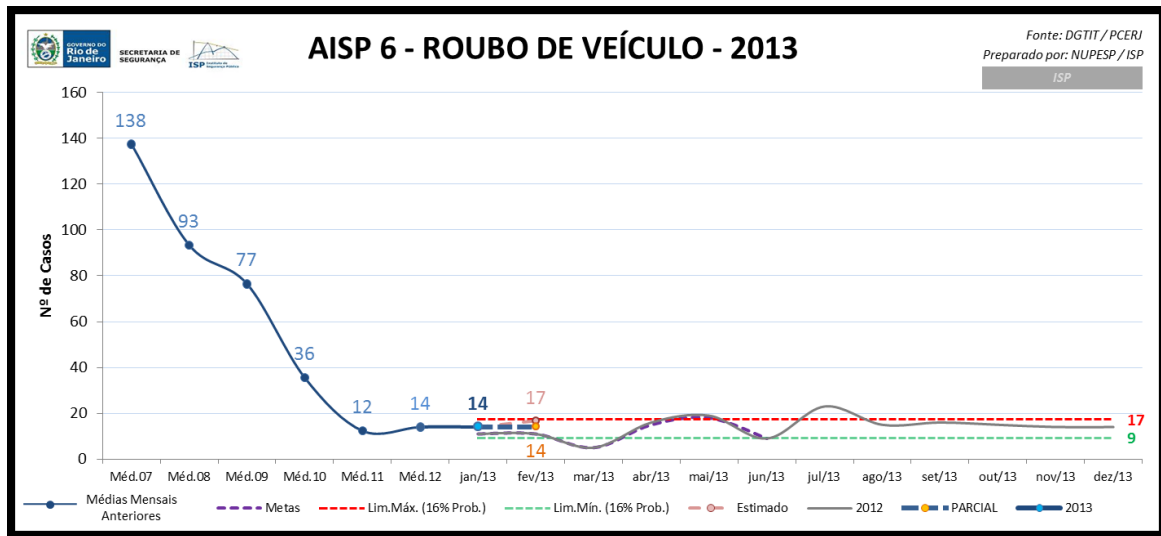
No estado do Rio de Janeiro, o Instituto de Segurança Pública coloca à disposição dos gestores da área da segurança uma ferramenta conhecida como Monitoramento Gráfico, a qual possibilita a análise de vários indicadores criminais referentes a cinco diferentes recortes geográficos das políticas de segurança do estado do Rio de Janeiro:

1. Estado;
2. RISP – Regiões Integradas de Segurança Pública: seguem, em grande medida, a divisão por região econômica do estado, dividindo-se em sete: 1ª RISP: Capital (Zona Sul, Centro e parte da Zona Norte); 2ª RISP: Capital (Zona Oeste e parte da Zona Norte); 3ª RISP: Baixada Fluminense; 4ª RISP: Niterói e Região dos Lagos; 5ª RISP: Região Sul Fluminense; 6ª RISP: Região Norte Fluminense e 7ª RISP: Região Serrana;
3. AISP - Áreas Integradas de Segurança Pública: seguem, a princípio, a área de cobertura de cada Batalhão da Polícia Militar, aglutinando bairros ou até municípios, dependendo dos limites de atuação de cada BPM, totalizando 39 áreas;
4. Capital; e
5. CISP - Circunscrições Integradas de Segurança Pública: seguem a delimitação territorial de atuação de cada uma das Delegacias de Polícia Civil do estado, somando 136 no total.

Dessa forma, o Monitoramento Gráfico é composto por seis blocos de informação, apresentando análises padronizadas com relação à: avaliação do resultado mensal de todo o estado com visualização da série histórica; avaliação da incidência em Regiões Integradas; avaliação da incidência em Áreas Integradas; e avaliação da incidência em Circunscrições Integradas.



Ilustração 1 – Bloco I de informações do Monitoramento Gráfico



O bloco de informação “I” é materializado na forma do gráfico apresentado na ilustração acima. No exemplo apresentado observa-se o comportamento do indicador “Roubo de Veículo”. De acordo com o gráfico apresentado, pode-se verificar: a incidência já apurada e publicada de forma oficial no ano em curso; a incidência parcial, que exhibe dados ainda em fase de auditoria para controle de qualidade, mas cujo conhecimento importa que chegue o mais rápido possível aos tomadores de decisão, ainda que com valores provisórios; os valores estimados, com base nos dados parciais, a serem contrapostos por informações definitivas futuramente; que todo o conjunto de dados pode ser contextualizado ao comportamento do indicador selecionado no passado, por meio da apresentação das médias mensais dos seis anos anteriores, o que pode-se verificar com as linhas de tendências; as incidências mensais do ano anterior, com vistas a uma avaliação do indicador no ano em curso que considere possíveis efeitos sazonais; as metas mensais estabelecidas para os indicadores considerados como estratégicos, de modo seja possível verificar a relação entre resultado alcançado e pretendido para cada indicador; e, finalmente, faz-se constar do gráfico balizadores estatísticos que apresentam os limites superiores e inferiores calculados com base na média aritmética e no desvio padrão relativo às séries históricas regionais. Toda a informação descrita pode ser apresentada, mediante seleção em



campo próprio, para diversos indicadores, para cada uma das Regiões, Áreas ou Circunscrições Integradas de Segurança Pública, e ainda para a Capital ou o Estado como um todo.

No exemplo relativo ao bloco “I” de informações, pode-se extrair do gráfico apresentado que a incidência fechada no mês de janeiro de 2013 foi de 14 casos de roubos de veículos na AISP 06, região do bairro da Tijuca e arredores, na cidade do Rio de Janeiro. Para o mês de fevereiro já se havia, preliminarmente, computado 14 casos, com uma estimativa de fechar o mês com 17 casos. A incidência no mês de janeiro de 2013 foi maior que a observada no mesmo mês do ano anterior. Da mesma forma, o número de roubos em janeiro superou a meta estabelecida para aquele mês. Apesar de uma incidência insatisfatória no mês de janeiro de 2013, por superar a incidência do mês anterior e a meta estabelecida, o número de casos ainda mantém a relevante melhora que se observou continuamente a partir do ano de 2008 e que culminou com as médias mensais de 12 e 14 casos, respectivamente nos anos de 2011 e 2012, e uma queda de 89,9% em relação à média mensal de 138 casos observada no ano de 2007.

O bloco de informação “II”, por meio de um quadro, procura contextualizar as incidências mensais de cada título e região selecionada com relação às incidências do mesmo indicador no Estado e na Região e Área Integrada das quais faça parte. No quadro são apresentados o *ranking* da delimitação analisada em relação às áreas das quais faça parte, e ainda, a representação percentual da incidência observada na área estudada com relação ao total no Estado, Região e Área que integre. Esta informação permite aos gestores regionais dos diversos níveis um dimensionamento mais preciso do problema em cada área, possibilitando uma melhor alocação dos recursos disponíveis.

Ilustração 2 – Bloco II de informações do Monitoramento Gráfico

		Jan13	Fev13	Mar13	Abr13	Mai13	Jun13	Jul13	Ago13	Set13	Out13	Nov13	Dez13
Estado	Rank	51											
	%	0,5											
RISP	Rank	12											
	%	2,7											
AISP	Rank	1											
	%	64,3											

Fonte: Instituto de Segurança Pública



No exemplo relativo ao bloco “II” de informações, foi selecionado o roubo de veículo na Circunscrição Integrada nº 20, área da 20ª Delegacia de Polícia Civil, que atende aos bairros do Andaraí, Grajaú e Vila Isabel. No mês de janeiro de 2013 esta Circunscrição contabilizou a 51ª maior incidência de roubos de veículos no Estado, representando uma parcela de 0,5% de todos os roubos de veículos no Rio de Janeiro. Da mesma forma, na Região Integrada da qual faz parte, a RISP 1, que engloba a Zona sul, o Centro e parte da Zona Norte da Capital, a CISP 20 contabilizou a 12ª maior incidência de roubos de veículos, representando 2,7% do total destes delitos na RISP. Ainda, seguindo o mesmo método de avaliação, a CISP 20 integra a AISP 6, no bairro da Tijuca e arredores, e a incidência na CISP foi a maior nesta área, representando 64,3% dos casos na AISP. Com este tipo de possibilidade de avaliação, o gestor pode ter a exata medida do impacto e da relevância das incidências em cada área e com isso direcionar melhor os esforços voltados ao problema em questão.

O bloco de informação “III” apresenta uma análise estatística de cada uma das trinta e nove Áreas Integradas de Segurança Pública. Depois de verificada a distribuição normal das séries históricas de trinta e seis meses por Área Integrada, o indicador selecionado de cada área é apresentado e rotulado mediante a coloração do fundo de cada célula conforme a probabilidade de sua ocorrência. Considera-se esta uma forma bem razoável de avaliação e constatação de anomalias, visto que não compara uma área com outra, mas sim cada uma com sua própria realidade ao longo do tempo. Isso possibilita, ainda, a detecção de focos de possível sentimento de insegurança regional visto que a análise é focada na área e sensível a variações abruptas.

Ilustração 3 – Bloco III de informações do Monitoramento Gráfico

SECRETARIA DE SEGURANÇA		Padrões Regionais: ROUBO DE VEÍCULO										BASE: jan-13			
AISP 02	7	AISP 07	155	AISP 12	112	AISP 18	13	AISP 23	6	AISP 28	1	AISP 33	3	AISP 38	0
AISP 03	96	AISP 08	14	AISP 14	113	AISP 19	0	AISP 24	33	AISP 29	0	AISP 34	24	AISP 39	53
AISP 04	32	AISP 09	112	AISP 15	252	AISP 20	216	AISP 25	18	AISP 30	1	AISP 35	13	AISP 40	60
AISP 05	18	AISP 10	2	AISP 16	108	AISP 21	87	AISP 26	1	AISP 31	49	AISP 36	0	AISP 41	207
AISP 06	14	AISP 11	1	AISP 17	23	AISP 22	32	AISP 27	19	AISP 32	42	AISP 37	4	Estado	1941

Legenda:

- Incidência no mês acima de média mais 2 desvios padrões.
- Incidência no mês acima de média mais 1 desvio padrão, e, abaixo de média mais 2 desvios padrões.
- Incidência no mês acima de média menos 2 desvios padrões, e, abaixo de média mais 1 desvio padrão.
- Incidência no mês abaixo de média menos 2 desvios padrões.

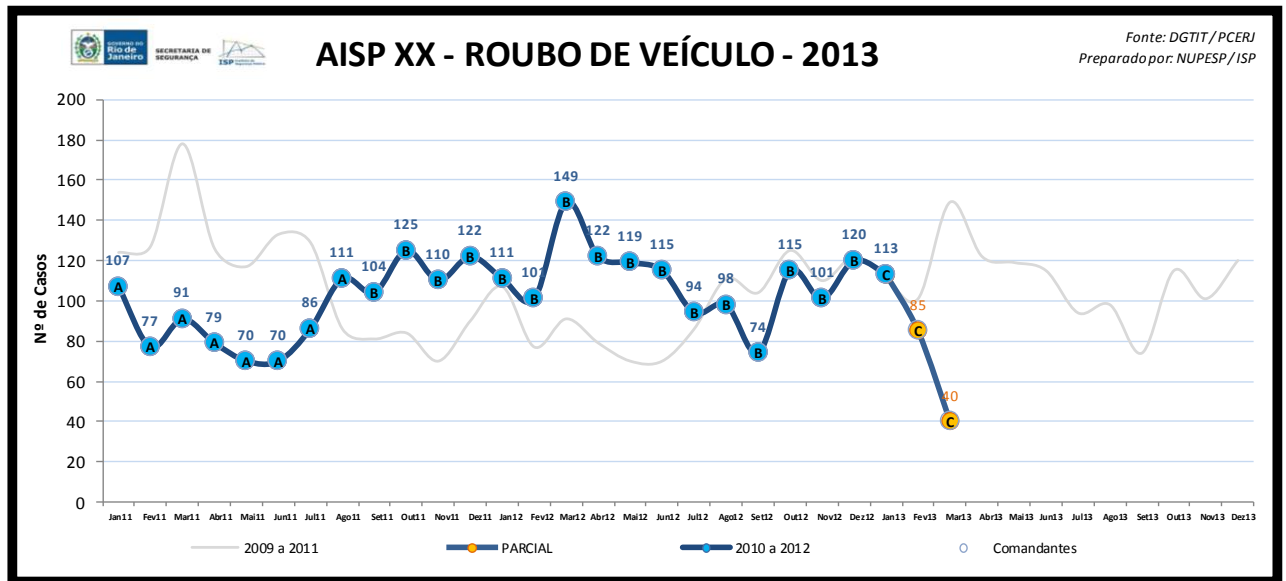
Fonte: Instituto de Segurança Pública

No exemplo relativo ao bloco “III” de informações, apresentado na Ilustração 3, pode-se observar a incidência de casos de roubos de veículos em cada Área Integrada de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro. Considerando-se que cada série histórica mensal de 36 meses de cada AISP foi testada quanto à sua adequação às características de uma distribuição estatisticamente normal, pode-se graduar a incidência observada em cada AISP, relativamente às respectivas médias e desvios padrão. Tal parâmetro possibilita, inclusive, afirmar que a probabilidade de as incidências de 49, 24 e 53 casos de roubos de veículos observadas, respectivamente, nas AISP 31, 34 e 39 no mês de janeiro de 2013, era de cerca de 2,3%, o que, caracteriza uma anomalia que carece de explicação por estudo específico mais detalhado. Dentre diversas outras causas possíveis, tal aumento pode evidenciar alguma alteração prejudicial no ambiente, o início da atuação de algum grupo criminoso na área ou mesmo a oportunidade criada por alguma ação policial que deixou de ser realizada ou sofreu alterações em seu formato operacional.

O bloco de informações “IV” foi construído com dupla finalidade, a primeira de auxiliar o alto escalão das instituições policiais a avaliar o desempenho dos gestores locais no trato com cada um dos indicadores individualmente. A segunda, e principal, finalidade foi a de possibilitar a identificação de boas práticas desenvolvidas pelos gestores locais de modo a viabilizar a difusão do conhecimento e das técnicas bem sucedidas em um determinado local dentre todos os demais gestores. A ferramenta consiste em apresentar, em um gráfico de linha, uma série histórica mensal de um período de três anos identificando a cada mês quem era o gestor responsável, de modo que uma simples inspeção visual permita a identificação dos melhores desempenhos. Como referência de avaliação, é apresentado, ainda, no mesmo gráfico, a linha representativa das incidências mensais nos mesmos meses dos anos imediatamente anteriores. Para facilitar a identificação dos melhores períodos de gestão, as médias mensais do indicador selecionado para o período sob a responsabilidade de cada gestor podem ser visualizadas.



## Ilustração 4 – Bloco IV de informações do Monitoramento Gráfico

**Legenda de Comandantes no Período Considerado: Média**

<b>A</b>	Ten Cel PM Márcio	86,4
<b>B</b>	Cel PM José	111,3
<b>C</b>	Ten Cel PM Ferreira	113,0

No exemplo da Ilustração 4, são apresentados dados reais com as identificações pessoais alteradas para nomes de comandantes fictícios e omitindo-se a identificação da AISP. Pode-se observar, na Ilustração, o desempenho de três gestores. Nesse caso, três Comandantes de um Batalhão da PM responsáveis pela AISP XX, no período de janeiro de 2011 a março de 2013. Apenas pela inspeção visual, pode-se constatar que o TenCel PM Márcio manteve o número de roubos de veículos abaixo do contabilizado nos mesmos meses do ano anterior no período de janeiro de 2011 a julho de 2011. Apenas no último mês de sua gestão o indicador excedeu ao observado no ano anterior. Já o Cel PM José passou a maior parte de seu período de gestão com resultados maiores que os observados no ano anterior, melhorando, um pouco, seu desempenho já no final de seu comando. O TenCel PM Ferreira conta apenas com um mês de sua gestão com a contabilização dos dados já finalizados, porém, os dados parciais indicam um

desempenho inicial positivo no que diz respeito à prevenção dos casos de roubos de veículos em sua área. Em complemento à inspeção visual, apresenta-se o quadro das médias, no qual pode-se perceber o destaque do TenCel PM Márcio, com uma média mensal de 86 veículos roubados durante sua gestão, resultado bem melhor que o alcançado pelos demais Comandantes. Este TenCel PM Márcio, aliás, alcançou novamente excelente resultado na prevenção de roubos de veículos no seu Comando seguinte, em outra AISP, sendo, portanto, um bom candidato a ser objeto de um estudo de caso de modo que se possa difundir sua técnica de atuação aos Comandantes das demais áreas.

O bloco “V” de informações almeja a valorização da participação comunitária na discussão, detecção e análise dos problemas de cada Área Integrada de Segurança Pública. Mensalmente, a ferramenta é atualizada com resumos das atas mais recentes das reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança<sup>3</sup>, com vistas a difundir, aos gestores dos diversos níveis, uma visão dos aspectos relacionados à segurança pública que mais afligem às comunidades, aspectos estes que muitas vezes não têm relação com a insegurança objetiva que é muito bem demonstrada pelos dados quantitativos e análises estatísticas.



No exemplo apresentado na Ilustração 5, a seguir, pode-se observar um dos quatro quadros de informação relativos aos Conselhos Comunitários que são apresentados quando se seleciona uma determinada Área Integrada de Segurança Pública. Nos quatro quadros são apresentados os resumos das quatro atas mais recentes relativas à área solicitada. No recorte que se apresenta no exemplo estão informações coletadas de uma ata de reunião do Conselho Comunitário de Segurança do município de Saquarema, na AISP 25, realizada em 02 de janeiro de 2013. A ferramenta leva aos gestores as diferentes, e muitas vezes surpreendentes, aflições dos moradores das mais diversas regiões do estado, o que contribui para o conhecimento dos problemas de cada área por seus gestores, auxiliando na contextualização das demais informações quantitativas já apresentadas.

---

<sup>3</sup> “Compete ao Instituto de Segurança Pública, além de outras atribuições, a implementação e o acompanhamento das atividades dos Conselhos Comunitários de Segurança, a promoção de capacitação aos novos integrantes de CCS, o fomento de maior integração entre os CCS e as Polícias Civil e Militar.” Disponível em < <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=223>> . Último acesso em março de 2013.



## Ilustração 5 – Bloco V de informações do Monitoramento Gráfico

  <b>Conselhos Comunitários de Segurança</b>		<b>BASE: jan-13</b>	
AISP 25			
Tipo:	Conselho	Data:	02/01/13
		Área:	Saquarema
<p>1 - Apresentação das estatísticas criminais, as quais mostraram que o município tem estado dentro das metas previstas pela SESEG e que tem-se notado que a população usa muito o número 190; 2 - O secretário de ordem pública ressaltou a necessidade de parcerias entre os diferentes órgãos públicos para minimizar os efeitos do aumento da população no período de veraneio; 3 - A presidente da Associação de Moradores de Jacomé destacou a ausência da Guarda Municipal no bairro, o qual sofreu de muitos problema associados ao aumento desproporcional de pessoas; 4 - Foi destacado ainda a presença de carros com som alto que incomodam a população local; 5 - Um morador reclamou da existência de buracos na pista da Beira da Praia, que vem colocando em perigo motociclistas; 6 - Moradores se queixaram ainda da empresa Oriente que parou o asfaltamento no bairro de Jacomé e da CEDAE que fez obras e deixou buracos nas ruas 96 e 13; 7 - Foi destacado o problema de pipas e de linhas com cerol que ameaçam a vida de transeuntes e motociclistas; 8 - Moradores ressaltam que persistem os roubos de minérios no bairro; 8 - Moradores de Jacomé ressaltaram a retirada do único orelhão que faziam uso, solicitando mais telefones públicos na região.</p>			

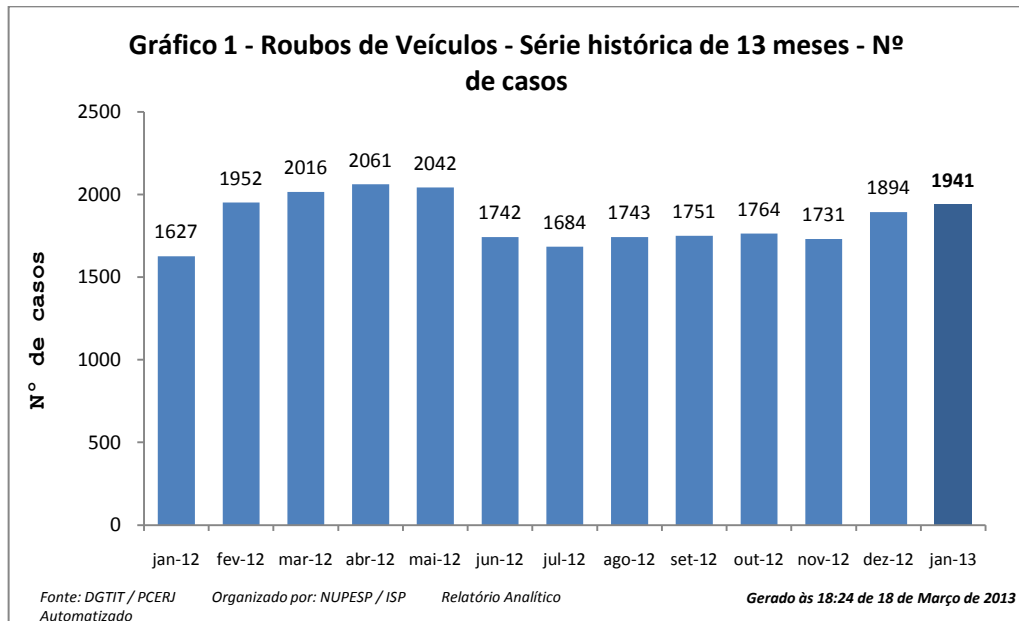
Fonte: Instituto de Segurança Pública

Finalmente, o bloco “VI” de informações do Monitoramento Gráfico pretende resumir, em um relatório executivo, uma avaliação regionalizada dos resultados do último mês com estatísticas com cômputo já finalizado. Este relatório é padronizado e automático, possibilitando ao usuário gerá-lo para qualquer um dos indicadores disponíveis.

São apresentados textos comparando o total apurado em todo o estado no mês em análise com outros dois recortes temporais: o do mês *imediatamente* anterior e do mesmo mês *do ano* anterior. Tais informações são apresentadas em um gráfico com a série histórica como na Ilustração 6, a seguir. Nessa mesma parte do relatório são feitas, ainda, considerações sobre o total acumulado no ano até o mês em análise.

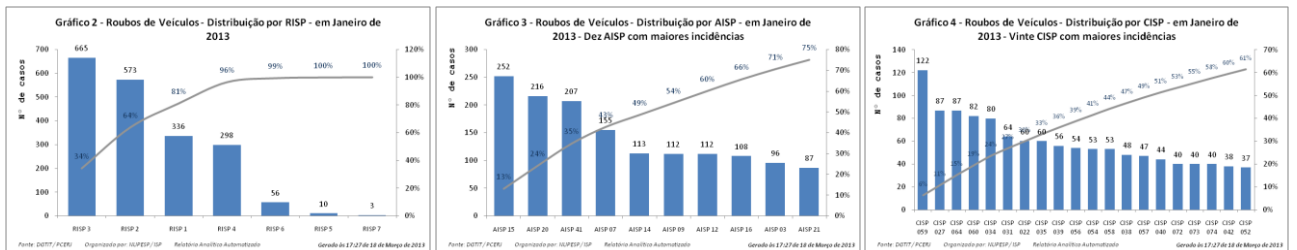


Ilustração 6 – Bloco VI de informações do Monitoramento Gráfico – Série histórica estadual



Seguindo uma organização espacial mais ampla, o estado como um todo, até uma mais restrita, as Circunscrições Integradas, são gerados gráficos que apresentam as incidências do indicador selecionado nas RISP, as incidências nas 10 AISP (de um total de 39 áreas) com maiores frequências, além daquelas ocorridas nas 20 CISP (de um total de 136 circunscrições) com as maiores números, sempre apresentando os percentuais acumulados da participação de cada área no total de incidências do estado. Na Ilustração 7, a seguir, são apresentados exemplos dos três gráficos que constam do relatório padronizado.

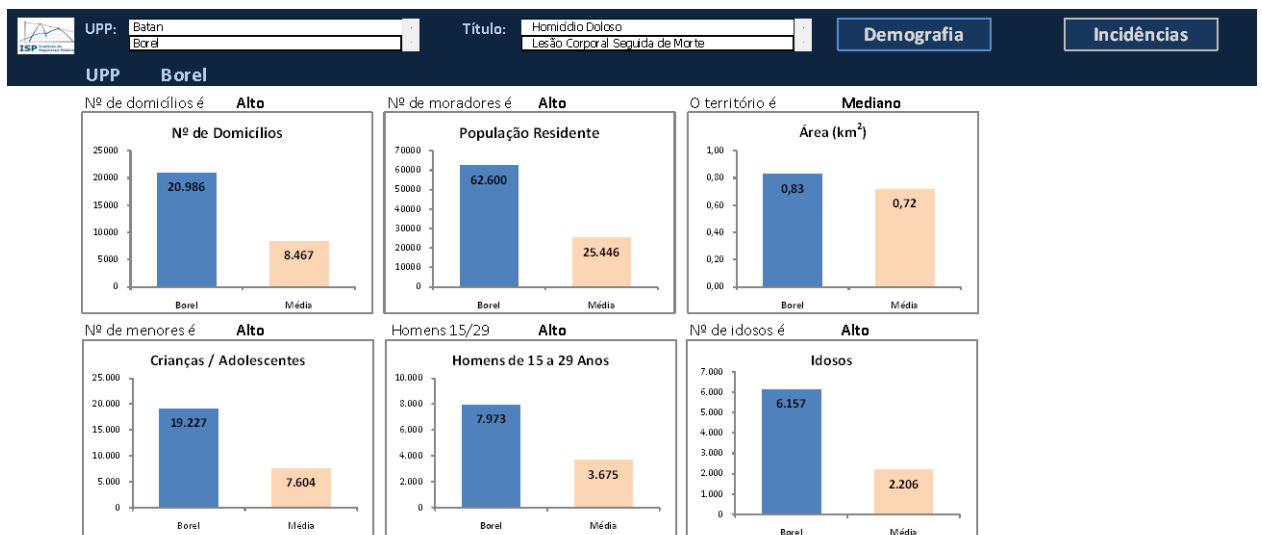
Ilustração 7 – Bloco VI de informações do Monitoramento Gráfico – Incidências regionais



## 2.1 Outros usos para a ferramenta de monitoramento gráfico

Os padrões elaborados para a ferramenta apresentada acima têm sido incorporados a outras áreas que carecem de monitoramento constante de resultados. Ainda no campo operacional, já está em fase final de construção o Monitoramento de Unidades de Polícia Pacificadora, o qual, além das funções aqui apresentadas, contará, ainda, com um bloco de informações demográficas e mapas para a melhor localização espacial das UPP. A Ilustração 8 apresenta o bloco, ainda em construção, das informações demográficas.

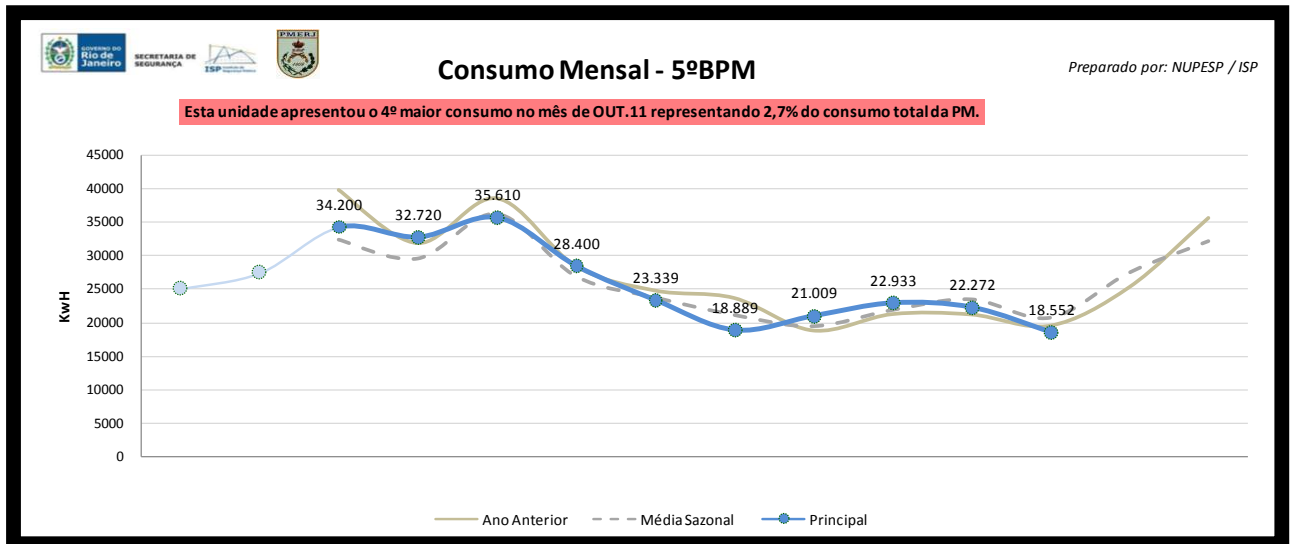
Ilustração 8 – Informações Demográficas do Monitoramento de UPP (Em construção)



Na Ilustração 8 pode-se observar parte do painel de controle, onde se seleciona a UPP a ser analisada, além do indicador sobre o qual se quer obter resultados. Quanto aos aspectos demográficos, procura-se sempre comparar a área da UPP analisada com a média geral da totalidade das unidades. Ao término da construção, pretende-se que constem, ainda, a densidade demográfica das áreas correspondentes a cada unidade, informações sobre a relação entre número de policiais lotados na unidade e o número de habitantes, além de número de policiais por quilômetro quadrado em cada UPP.

Uma outra área de aplicação do mesmo padrão de monitoramento é o da administração de recursos. Nesse caso, atendendo a uma demanda específica da Polícia Militar, foi elaborada uma ferramenta semelhante que visa ao monitoramento dos gastos de energia elétrica por Unidade Operacional da PM. A ferramenta dispõe de atributos semelhantes ao Monitoramento Gráfico originalmente elaborado e permite que o gestor monitore os gastos de energia em seus batalhões. A Ilustração 9 apresenta o gráfico principal deste aplicativo.

Ilustração 9 – Gráfico Principal do Monitoramento Aplicado à Gestão de Recursos



Fonte: Instituto de Segurança Pública

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se, no presente artigo, descrever o mais detalhadamente possível cada bloco das funcionalidades do aplicativo conhecido por Monitoramento Gráfico. O dispositivo tem tido bastante aceitação por seus usuários, quais sejam gestores da segurança pública do estado do Rio de Janeiro. É da opinião desses autores que seu mérito está não na plataforma que foi ou que possa vir a ser utilizada, mas sim na sistemática de apresentação e organização dos dados coletados. O conjunto de conhecimentos reunidos na ferramenta parece disponibilizar conteúdos e pontos de vista distintos e satisfatoriamente abrangentes



para que gestores de nível estratégico possam avaliar cenários e minimamente eleger prioridades para uma melhor distribuição de recursos. Espera-se que tenha ficado claro o importante potencial da ferramenta no que tange à avaliação de desempenho de gestores setoriais, especialmente no que diz respeito à detecção de ações bem sucedidas para a difusão de boas práticas.

É, ainda, pertinente esclarecer que a ferramenta foi construída sem a necessidade de qualquer consultoria especializada em informática. Diversamente, seu desenvolvimento foi realizado utilizando apenas o *software* Microsoft Excel.

A sistemática de atualização do dispositivo prevê uma alimentação semanal, em cujo processo se gasta em torno de duas horas, incluindo seu envio. O tamanho do aplicativo permite sua fácil transmissão via email aos gestores cadastrados, que hoje consistem de diversos subsecretários de segurança pública, Comando Geral da Polícia Militar e Assessoria de Planejamento da Polícia Civil. Convém ressaltar, por fim, que não haveria como monitorar indicadores ou manter qualquer ferramenta alimentada de forma dinâmica sem que houvesse a excelente disponibilidade de dados proporcionada pelos sistemas desenvolvidos e gerenciados pela Polícia Civil. Da mesma forma, não haveria porque desenvolver, aperfeiçoar ou manter ferramentas como as descritas se não houvesse um constante interesse dos diversos gestores da segurança pública fluminense em prestar um serviço cada vez melhor a uma sociedade cada vez exigente e participante.



## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Mônica Viegas & PEIXOTO, Betânia Totino. Avaliação econômica de programas de prevenção e controle de criminalidade no Brasil. In: BEATO, Cláudio (org). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BEATO, Cláudio (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BEATO, Cláudio, RABELO, Karina & OLIVEIRA JÚNIOR, Almir. Reforma Policial no Brasil. In: BEATO, Cláudio (org.). **Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CANO, Ignácio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, nº 5, ano 3. São Paulo, 2006.
- DURANTE, Marcelo & BORGES, Doriam. Avaliação e desempenho em segurança pública. **Segurança, Justiça e Cidadania**. Ministério da Justiça, ano 3, nº5. Brasília: Senasp, 2011.
- FILOCRE, D'Aquino. Classificações de políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, edição 5, ago./set. 2009.
- GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil – Desafios e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.
- SAPORI, Luís Flávio. A segurança pública no Brasil. **Em Debate**, v. 2, nº 1, Belo Horizonte, jan. 2011.
- SOARES, Gláucio A. D. e GUIMARÃES, Tatiana. Políticas Públicas contam! **Em Debate**, v. 2, nº 1, Belo Horizonte, jan. 2011.
- SOARES, Luis Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, 21 (61). São Paulo, 2007



---

**AUTORIA**

**Marcus Ferreira** – Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ).

Endereço eletrônico: [tencelmarcus@isp.rj.gov.br](mailto:tencelmarcus@isp.rj.gov.br)

**Vanessa Campagnac** – Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ).

Endereço eletrônico: [vanessacampagnac@yahoo.com.br](mailto:vanessacampagnac@yahoo.com.br)

