

O analista governamental de segurança pública e seu papel no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados no estado do Rio de Janeiro: uma breve reflexão¹

Ana Luísa Vieira de Azevedo

Coordenadora de Análises Estratégicas, vinculada à Superintendência de Programas Estratégicos (SPE) da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO) da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG), e Professora Universitária. Possui Doutorado em Administração (EBAPE/FGV), Mestrado em Sociologia (IFCS/UFRJ), Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais (ENCE/IBGE) e Bacharelado em Ciências Sociais (IFCS/UFRJ).

Resumo

Este ensaio tem como objetivo promover uma discussão sobre a figura do analista governamental da segurança pública e o processo de geração de conhecimento que permeia o trabalho destes profissionais, considerando especificamente o acompanhamento de um sistema de metas para indicadores de criminalidade. De uma maneira breve, se propôs a responder três indagações sobre o tema proposto. A primeira sobre o próprio papel deste analista, a segunda sobre os requisitos e as condições que envolvem a sua rotina de trabalho, e a terceira sobre a prática do analista no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM), desenvolvido no estado do Rio de Janeiro. Ao final chegou-se a uma reflexão sobre as condicionantes para a execução da função deste profissional.

Palavras-Chave

Sistema de Metas, analista governamental, uso de informações.

1 - Agradeço ao colega da Coordenadoria de Análises Estratégicas da SSPIO/SESEG, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, César Junqueira, pelo auxílio com valiosas sugestões na construção e revisão deste ensaio.

Introdução

Todos de alguma forma se acham “especialistas” em segurança pública, não apenas o acadêmico, o policial ou o analista governamental, mas os próprios cidadãos discutem “com certa propriedade de causa” quando se trata desta temática. Afinal, este é um tema que mexe de forma sensível com a rotina e a vida de uma sociedade. Não obstante, por estar numa posição tanto de estudiosa como de alguém que faz parte internamente da estrutura governamental, julgo relevante discutir e trazer à tona algumas questões inerentes à atividade de analista de segurança pública, considerando num segundo momento a própria rotina deste profissional no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM), implantando no estado do Rio de Janeiro desde 2009.

Acredito que também caiba esclarecer que esta visão é fruto de mais de dez anos estudando e trabalhando com segurança pública dentro da esfera governamental, na figura de analista “não policial”. O “não policial” neste caso é importante, porque indica também a necessidade de conhecer as especificidades e necessidades da rotina policial, para produzir um conhecimento que seja mais aplicável a essa realidade. Neste sentido, o convívio e a experiência fazem, sim, a diferença para reconhecermos que uma análise, seja ela em que área for, deve estar permeada de um ingrediente essencial: “o elemento humano” ou, na linguagem acadêmica, “conhecer meus *stakeholders*”. Questões como desenvolver um bom *networking* e estabelecer parcerias e integração com os órgãos envolvidos, tão em voga hoje nos estudos sobre gestão, certamente também facilitam o trabalho do analista na área de segurança pública, não só para a troca de informação como para desburocratização dos processos.

Além disso, o papel dos analistas na área de segurança pública, policiais ou não, envolve diversas questões que vão muito além de saber usar algum *software* estatístico ou escrever um bom relatório. É preciso reconhecer que as pressões e prazos, dentro do âmbito governamental, possuem um ritmo bem mais acelerado do que no âmbito acadêmico. E é complicado um total distanciamento “durkheimiano”² quando lidamos com situações que perpassam pelo risco à vida, à integridade física e à posse de propriedade material. Segurança pública é um campo de estudo bastante complexo, pois envolve um aprendizado contínuo de busca da melhor informação possível sobre a evolução da criminalidade, num cenário extremamente dinâmico.

A própria pressão da sociedade e dos meios de comunicação sobre os órgãos públicos também precisa ser considerada. Na verdade, como Kingdon (2011) e Baptista e Resende (2011) também indicam em suas análises sobre políticas públicas, é preciso considerar a influência de uma variada gama de atores (governamentais e não-governamentais) no processo de tomada de decisão. Este na verdade é o grande desafio, conseguir identificar o real problema e oferecer de forma ágil uma informação que possa ser de fato útil e se transformar em conhecimento.

2 - Refiro-me aqui à contribuição do sociólogo Émile Durkheim, que considera que o fato social deva ser tratado como “coisa” pelo pesquisador, havendo um distanciamento entre o pesquisador e o objeto pesquisado.

Assim, o objetivo deste breve ensaio é tratar não apenas da figura do analista governamental da segurança pública, mas também refletir sobre o próprio processo de produção do conhecimento que o trabalho destes profissionais envolve, considerando ainda minha experiência prática dentro da Secretaria de Segurança no que se refere especificamente ao acompanhamento de um sistema de metas para indicadores de criminalidade. Para tal, a proposta é responder, de maneira sintetizada, a três perguntas que considero úteis para entender melhor este tema. A primeira indagação seria sobre o papel deste analista, a segunda sobre os requisitos e as condições que envolvem a rotina de trabalho deste profissional, e a terceira sobre a prática do analista no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM) desenvolvido no estado do Rio de Janeiro.

Qual o papel do analista governamental de segurança pública?

Preferi adotar aqui o conceito de “analista governamental de segurança pública” a simplesmente “analista criminal” porque considero que a função do profissional que se debruça dentro da esfera governamental, seja policial ou não, pode ir além do papel de um analista criminal, dependendo da sua função e do nível de planejamento em que esteja alocado.

A própria função do analista criminal não é uma tarefa fácil, já que envolve diversos processos que têm como objetivo oferecer informações sobre padrões de crime e suas correlações de tendências, servindo como referência para o planejamento e a distribuição de recursos públicos para a prevenção e supressão das atividades criminais (GOTTIEB, 1998 *apud* BORGES, BAYMA e ZOUAIN, 2009).

Segundo Osborne e Wernicke (2003), a análise criminal contribui para a melhoria de várias atividades policiais, como o patrulhamento, operações especiais e unidades táticas, investigações, planejamento e pesquisa, prevenção do crime e serviços administrativos como orçamento e planejamento de programas.

No entanto, dependendo do nível de planejamento e da instituição que este analista esteja dentro da esfera governamental, sua função pode ir além da análise criminal propriamente dita, exigindo a adoção de uma visão mais ampla de todo o processo que permeia as suas atividades. Este profissional pode ser exigido a exercer funções de assessoria com uma abordagem muito mais qualitativa e voltada para processos de gestão, como participar de reuniões deliberativas sobre assuntos como a criação e/ou revisão de instrumentos legais³, apoiar autoridades na elaboração de apresentações e respostas oficiais e em pareceres no auxílio à tomada de decisão dos gestores públicos, como na criação e/ou monitoramento de políticas públicas e no aprimoramento de processos dentro das estruturas organizacionais. No caso do policial, muitas vezes ele acumula a função de analista criminal com suas práticas operacionais de rotina.

3 - Como uma Resolução ou Decreto.

Assim, refletir sobre esta função é reconhecer que este analista pode ser desde o policial que está dentro do batalhão ou de uma delegacia até o analista alocado num nível de planejamento mais estratégico, como na cúpula das polícias e na própria estrutura das Subsecretarias da Secretaria de Estado de Segurança. Esse é um dado importante para entender e definir melhor os papéis de cada um destes tipos de analistas e o impacto que o conhecimento produzido por estes pode ter para a tomada de decisão.

Neste sentido, destaco a necessidade do entendimento de que, apesar de haver similaridades, já que todos, de uma forma ou de outra, terão como objetivo comum mitigar a criminalidade, dependendo do nível de planejamento (estratégico, tático ou operacional) certamente haverá diferenças entre as rotinas de analista.

Defendo neste aspecto algo que parece básico num curso de Administração, mas que na prática, tanto para organizações públicas como para grandes empresas, acaba se perdendo, que é a definição clara da função deste profissional dentro da estrutura da organização a qual pertence. É importante que esteja claro não só para os gestores como para o próprio analista qual é a sua atribuição dentro da sua instituição e até onde se pode chegar. Ou seja, qual é a sua contribuição para o atingimento do objetivo organizacional.

Muito já se avançou neste sentido, com uma aproximação cada vez maior da gestão pública com princípios contemporâneos da Administração, como a implementação do próprio Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados em 2009, no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança. Interessante notar⁴ como uma iniciativa de acompanhamento de desempenho acaba implicando em ajustes na própria estrutura organizacional e incentivando algumas mudanças. Estas mudanças, ainda que em longo prazo, acabam impactando no papel dos analistas, nos seus diferentes níveis. Ao criar um mecanismo de controle de metas com o uso de indicadores pautados em estatísticas criminais, o papel do analista é certamente fortalecido e começa a ser repensando dentro das instituições.

Ainda que o papel do analista possa variar dependendo da organização em que o mesmo está inserido, o seu principal objetivo é a produção de “inteligência” para ser aplicada pelos investigadores, pelos policiais responsáveis pelo patrulhamento e, principalmente, pelos gestores com poder de decisão, na prevenção e no combate ao crime.

Aqui falo de “inteligência” para explicitar a noção de que há uma diferença entre dado, informação e inteligência⁵. De uma forma resumida, isso significa dizer que o dado por si só não traz informação e que esta informação para ser “inteligente” precisa gerar conhecimento. Ou seja, o uso de estatísticas criminais e a produção de tabelas e gráficos como informação precisam gerar algum tipo de conhecimento que seja aproveitado pelo tomador de decisão no planejamento de suas atividades. Assim, tanto o analista quanto o gestor público precisam estar conscientes da importância da utilidade da informação que produzem e solicitam.

4 - Esta percepção foi indicada em minha tese de Doutorado em Administração intitulada “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”.

5 - Este tema foi debatido com maior profundidade também em minha tese de Doutorado.

Quais são os atributos e condições necessárias para a rotina deste analista?

Primeiramente, chamo a atenção para a especificidade dos dados de segurança pública. A verdade é que entender um pouco de estatística e saber usar bem programas computacionais é apenas um pré-requisito, o analista da área de segurança pública precisa conhecer as particularidades das fontes de dados que têm à disposição. Conhecer, por exemplo, as diferenças entre as configurações regionais, entre as tipologias criminais, entre ocorrências e vítimas, entre dados que podem ser parciais ou não, entre os diferentes filtros possíveis de serem realizados, entre as diferentes fontes⁶ de dados, entre outros fatores, são exigências para não recair em análises inconsistentes.

Claro que tudo isso perpassa pelo acesso e pela qualidade dos dados, que também ainda carecem de aprimoramentos, embora já se venha obtendo ao longo do tempo melhorias significativas neste processo, no caso do Rio de Janeiro. A inclusão de todas as delegacias num sistema informatizado para coleta dos dados dos registros de ocorrência lavrados nas Delegacias de Polícia Civil é um exemplo de melhoria alcançada recentemente.

Não se pode deixar de mencionar a necessidade de recursos humanos e tecnológicos. Isto é, a necessidade de pessoas capacitadas para tais análises e a disponibilidade de computadores e *softwares* que auxiliem a conseguir maior qualidade e agilidade na obtenção de informações. Quem trabalha com números sabe que o que um programa específico de estatística faz em minutos pode levar mais tempo num programa mais simples como *Microsoft Excel*, dependendo da análise.

Os tipos de análises que podem ser realizadas, assim como os produtos⁷ que podem ser apresentados como rotina dos analistas, depende não só do nível de planejamento que o seu trabalho busca atender, como também das demandas específicas a que podem estar sujeitos. Na prática, as urgências para quem trabalha com segurança pública podem mudar em questões de segundos, e o analista precisa estar acostumado com isso e preparado para agir de acordo.

No entanto, o analista deve ser um “bombeiro”, um apagador de incêndios, ele tem que ser um profissional que saiba lidar com o inesperado na sua rotina. Isso pode ser feito com a busca constante de informação por meio do acompanhamento contínuo da realidade, da evolução dos eventos criminosos, das eventuais mudanças legislativas, das notícias que saem na imprensa, do acompanhamento de estudos acadêmicos e com a integração entre os atores envolvidos dentro das organizações públicas.

Em alguns casos, por conta da falta de integração entre os órgãos, pode haver um retrabalho⁸ de um produto que já esteja disponível. Em outras situações, talvez um redirecionamento ou reforço da equipe sejam necessários para que analistas mais experientes possam se dedicar a análises mais robustas, e não ficarem presos à confecção de tabelas e gráficos rotineiros por estarem envolvidos em demandas emergenciais.

6 - Para o estudo de mortes violentas, por exemplo, podemos trabalhar com dados oriundos de fontes distintas, como os do Ministério da Saúde e os da Polícia Civil, ambos com especificidades, metodologias e usos diferentes entre si.

7 - O livro “51 Ferramentas para Análise Criminal”, de Marcus Ferreira, ilustra esta variedade de análises e produtos passíveis de serem desenvolvidos.

8 - Conhecer, por exemplo, o que o Instituto de Segurança Pública disponibiliza é fundamental. Lembrando que o ISP é a autarquia responsável no estado do Rio de Janeiro para a divulgação das incidências criminais.

Como é a rotina de um analista no acompanhamento de um sistema de metas?

A partir desta contextualização sobre a função de analista governamental podemos refletir sobre alguns aspectos que permeiam a rotina deste profissional dentro do perspectivado Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM), no estado do Rio de Janeiro.

Em termos breves, o Sistema de Metas tem como objetivo a redução de indicadores de criminalidade, considerados pelo governo como estratégicos. Atualmente, são monitorados os indicadores Letalidade Violenta⁹, Roubos de Veículos e Roubos de Rua¹⁰. Há um acompanhamento periódico por parte do governo das estatísticas criminais que compõem estes indicadores, em que há premiações para policiais militares e civis que atuam nas áreas que conseguiram atingir as metas de redução destes indicadores de criminalidade.

Em primeiro lugar é preciso reconhecer que, conforme já ressaltado anteriormente, dependendo do nível de planejamento (operacional, tático ou estratégico) que esteja este analista seu papel pode ser distinto. Embora o desenvolvimento de análises criminais seja importante em todos os níveis, o fato é que não só o foco de análise pode ser diferente, como as demandas as quais este analista possa estar sujeito também serão outras.

Isto fica claro quando consideramos que as polícias Militar e Civil possuem funções específicas e que seus analistas devam produzir dados voltados para o atendimento destas duas realidades. Ademais, mesmo dentro de cada polícia existem necessidades distintas dependendo do tipo de unidade, por exemplo, o analista de um batalhão possui uma rotina diferente de um analista de um Comando de Policiamento de Área (que agrega vários batalhões).

De forma simplificada, busco chamar a atenção para o fato de que dependendo do nível de planejamento em que esteja o analista ele estará sujeito a demandas e rotinas diferentes e que isso certamente irá se refletir no seu trabalho.

Especificamente em relação ao Sistema de Metas, a realização de reuniões de acompanhamento de forma rotineira nos diferentes níveis de planejamento evidencia esses trabalhos dos analistas no monitoramento dos indicadores de criminalidade. As análises podem ser realizadas desde o nível mais local que corresponde a uma Circunscrição Integrada de Segurança Pública (CISP)¹¹, até unidades territoriais mais amplas representadas pelas Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP)¹² e a própria área do estado como um todo.

E neste processo de análise para acompanhamento do SIM participam diversos analistas desde os que atuam dentro dos batalhões e delegacias de polícia até os que integram a estrutura dos comandos e departamentos das duas polícias, e os analistas que se encontram dentro da própria SESEG. Daí a importância de integração entre o trabalho dos analistas

9 - Composto pelo somatório de Homicídio Doloso, Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial, Lesão Corporal Seguida de Morte e Latrocínio

10 - Composto por Roubo a Transeunte, Roubo de Aparelho Celular e Roubo em Coletivo.

11 - Corresponde à área de uma delegacia distrital da Polícia Civil, podendo abarcar em alguns casos parte de uma área de Batalhão da Polícia Militar (uma Companhia).

12 - Agregam várias Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). A AISP agrega territorialmente em sua configuração uma ou mais delegacias e um batalhão.

governamentais nos seus diferentes níveis. Isto contribui, por exemplo, para que não ocorra retrabalho no manejo dos dados apresentados nos diferentes níveis de reunião, assim como para que ocorra uma troca de informação não só entre os comandos, mas entre os próprios analistas governamentais que irão subsidiar estes gestores para tomada de decisão.

No caso específico do analista que atua dentro da estrutura da SESEG, acredito que seja interessante um esclarecimento maior de sua função relacionada ao Sistema de Metas, justamente pela figura deste analista não ficar tão visível, principalmente para aqueles que atuam no nível mais operacional do processo.

O setor responsável na SESEG pelo gerenciamento do Sistema de Metas é a Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional, sob a figura da Superintendência de Programas Estratégicos e suas Coordenadorias de Análises Estratégicas e do Sistema de Metas. Entre outras funções¹³, são os analistas da Coordenadoria de Análises Estratégicas que ficam responsáveis pelo cálculo das metas dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade, bem como confeccionam a Planilha de Acompanhamento das Metas¹⁴.

Além disso, esta coordenadoria possui canal direto com o Instituto de Segurança Pública, para repasse de dados e ferramentas para subsidiar os analistas das duas polícias no monitoramento do Sistema de Metas. O fluxo da informação ocorre com o repasse interno para a Coordenadoria do Sistema de Metas, a qual, por meio dos coordenadores de área¹⁵, distribuem para seus contatos que vão desde o nível de comandos de área até batalhões e delegacias.

Embora seja importante ressaltar que as polícias também podem solicitar informações diretamente ao Instituto de Segurança Pública, o papel da Coordenadoria de Análise é de facilitadora no fluxo da informação de rotina necessária para o funcionamento do Sistema de Metas. O papel que é exclusivo desta coordenadoria é o de cálculo e divulgação das metas, pois o órgão que é responsável pela consolidação e divulgação dos dados estatísticos criminais é o Instituto de Segurança Pública.

Assim a integração também entre os analistas que estão na Coordenadoria de Análise da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional e os que trabalham no Instituto de Segurança Pública é fundamental para o andamento do processo de circulação da informação que alimenta o Sistema de Metas.

Vale destacar que além dessas rotinas ligadas ao Sistema de Metas, a Coordenadoria de Análises Estratégicas desenvolve outras atividades subsidiando o Subsecretário em decisões estratégicas, como por exemplo, na definição de metodologia de distribuição de efetivo, na decisão de criação de delegacias e batalhões, no acompanhamento das demais incidências criminais do estado, em pareceres técnicos, na construção de instrumentos legislativos (Decretos e Resoluções) e na definição e acompanhamento do planejamento estratégico.

13 - Corroborando o papel do analista governamental já definido, estes analistas também subsidiam o subsecretário e o superintendente com diferentes tipos de informação na geração do conhecimento para tomada de decisão.

14 - É com base nas informações deste documento que é possível acompanhar do nível de RISP até CISP o desempenho no cumprimento das metas estabelecidas para cada um dos Indicadores Estratégicos de Criminalidade monitorados pelo Estado.

15 - Cada coordenador é responsável por uma ou mais Região Integrada de Segurança Pública.

Considerações finais

Aqui retomamos a necessidade de definição do papel do analista e de suas funções. Um ponto importante que se chega a partir da discussão travada neste ensaio é se o que vem sendo produzido pelos analistas de fato gera conhecimento. Tal concepção acaba indo ao encontro de conceitos imersos no campo da Administração, que vão desde a distribuição de tarefas e funções dentro da estrutura organizacional até a gestão dos processos dentro deste ambiente. A pergunta chave é: o que preciso para desempenhar bem a minha tarefa?

Tal questionamento recai sobre o próprio funcionamento do Sistema de Metas. Como já ressaltado em trabalho anterior¹⁶, constatei que este programa de governo voltado para redução da criminalidade teve também como um dos seus efeitos incentivar um maior uso de dados estatísticos e das demais análises necessárias para compreensão do fenômeno criminal. Isto é, traz à tona a discussão do próprio papel do analista e das condições necessárias para o seu trabalho, já que para o atingimento das metas estabelecidas são desejadas ações pautadas em informações e planejamento contínuo.

Algumas questões podem ser levantadas como condicionantes para a execução da função de analista. Em primeiro lugar, chamaria atenção para a necessidade de uma maior aceitação da importância do uso da informação no planejamento. E esta discussão já vem a reboque da própria mudança de paradigmas das políticas de segurança pública, com o policiamento orientado para resolução dos problemas e o policiamento comunitário. Isto estaria relacionado à criação de mecanismos que fortaleçam esta mentalidade como um elemento da própria cultura organizacional das instituições envolvidas.

Outro ponto que julgo relevante seria uma maior conscientização de que esta informação precisa ser gerada de forma útil e não ser apenas um amontoado de números, reconhecendo ao mesmo tempo a importância de uma visão qualitativa da informação. Há também de se considerar alguns pré-requisitos estruturais como melhores computadores e disponibilidade de *softwares* computacionais. Além do reforço na capacitação dos próprios policiais usuários da informação. Acredito que todos esses requisitos e certamente outros aspectos não mencionados aqui têm relevância e que já tivemos progressos na garantia destas condicionantes que contribuem para a rotina do analista governamental. Contudo, sabemos que este é um processo que precisa ser reforçado continuamente, principalmente quando está relacionado ao funcionamento de um programa de governo como o Sistema de Metas.

16 - Em minha tese de Doutorado já citada.

Referências Bibliográficas

AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de. **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 Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; RESENDE, Mônica de. A Ideia de Ciclo na Análise de Políticas Públicas. In: MATTOS, Ruben Araujo; BAPTISTA, Tatiana Wargas (org). **Caminhos para Análise das Políticas de Saúde**. Rio de Janeiro: ENSP, EPSJV, IMS, FAPERJ, 2011.

FERREIRA, Marcus et al. **51 Ferramentas para Análise Criminal**. Rio de Janeiro: O autor, 2014.

GOTTLIEB, Steve. Crime analysis. California: Alpha Publishing, 1998. Apud BORGES, Gerson; BAYMA, Fátima; ZOUAIN, Deborah Moraes. Inteligência estratégica x investigação policial no combate às organizações criminosas. In: OLIVEIRA, Fátima Bayma; ZOUAIN, Deborah Moraes; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente (orgs). **Desafios da Gestão Pública de Segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Updated. 2ed. Boston: Longman, 2011.

OSBORNE, Deborah; WERNICKE, Susan. **Introduction to crime analysis: basic resources for criminal justice practice**. New York: The Haworth Press, 2003.