

Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso

Ludmila Ribeiro e Luciane Patrício

Ludmila Ribeiro é bacharel em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, administradora pública pela Escola de Sociologia da Fundação João Pinheiro, mestre em Gestão de Políticas Sociais pela mesma instituição e doutoranda em governo pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. É pesquisadora associada do Center for Latin America Studies da Universidade da Flórida e consultora do Viva Rio, na área de Segurança Pública Municipal.

✉ ludmila.ribeiro@gmail.com

Luciane Patrício é cientista social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, especialista em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública, mestre em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense e doutoranda em Antropologia pela mesma instituição. É professora da Universidade Cândido Mendes e consultora do Viva Rio, na área de Segurança Pública Municipal. ✉ luciane.patricio@uol.com.br

Resumo

Este artigo apresenta uma reflexão e uma contribuição instrumental à problemática do monitoramento e da avaliação das políticas públicas municipais. A partir do estudo de um caso de implementação de um plano municipal de segurança pública, procura-se demonstrar como esta experiência pode permitir a construção de um arcabouço conceitual que viabilize a formulação de indicadores de monitoramento e avaliação para políticas públicas de redução da criminalidade e da violência e da melhoria da qualidade de vida no espaço público. A idéia é problematizar e construir, a partir do organograma de metas, objetivos e estratégias de implementação, indicadores de monitoramento e avaliação de cada uma das intervenções realizadas. Com isso, espera-se verificar a viabilidade de generalização desses indicadores para outros municípios brasileiros que estão no processo de implementação de planos municipais de segurança pública.

Palavras-Chave

Segurança pública. Planos municipais de segurança pública. Monitoramento e avaliação. Políticas públicas.

Nos últimos anos, o tema da segurança pública tem ocupado posição de destaque nas agendas governamentais brasileiras em todos os níveis da federação, ao contrário do que se observava no início da década de 1980, quando a criminalidade violenta era um fenômeno típico das capitais e suas regiões metropolitanas. Como consequência da disseminação deste tipo de violência para territórios distantes das capitais brasileiras, ações relacionadas à segurança pública ganharam importância no contexto municipal, tornando as prefeituras protagonistas na proposição de projetos de prevenção ao crime, à violência e voltados para a melhoria da qualidade de vida no âmbito das cidades (WAISELFISZ, 2004).¹

Como bem destacam Ricardo e Caruso (2007), até o início da década de 1990, os municípios usavam o argumento de que segurança pública era dever dos governos estaduais. Para tanto, os diversos gestores municipais baseavam-se na própria Constituição Federal de 1988 – CF/88, que em seu art. 144 faz menção aos municípios somente em um de seus incisos, definindo de modo vago que “§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Contudo, o que se observa a partir da segunda metade da década de 1990 é uma reinterpretação deste mesmo dispositivo legal relativo

à segurança pública, dentro da perspectiva de descentralização das políticas públicas, o que, por sinal, naquela época, já era realidade na seara da educação, saúde e habitação, entre outras. Ou seja, se a questão da descentralização das políticas de segurança pública apenas se inseriu no debate nacional a partir da segunda metade dos anos 1990, isso não significa que outras áreas de políticas sociais não tivessem sido foco de tais debates. Ao contrário, a inserção da temática da segurança pública neste novo paradigma deveu-se, especialmente, ao fato de outras searas já terem passado por este processo de constituição de um novo arranjo institucional para produção de tal serviço de maneira altamente exitosa.

No entender de Höfling (2000), no Brasil, esta questão da descentralização das políticas públicas foi introduzida por ocasião das discussões que culminaram na elaboração da Constituição Federal de 1988. Naquela época, a descentralização apresentou-se como “bandeira” de democratização, de relações menos desiguais e injustas entre os diferentes grupos e setores sociais, entre as diversas regiões do Brasil, em sua articulação com uma política central. A CF/88 foi, portanto, apenas um reflexo desta tendência.

De acordo com Arretche (1999), a implementação de arranjos institucionais descentralizados quando do provimento de políticas relacionadas às áreas de educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habita-

ção popular foi iniciada já no começo da década de 1990. No entanto, estes novos arranjos ganharam força a partir de 1997, quando diversos setores das políticas sociais se viram obrigados a implementar organismos colegiados de representação paritária entre Estado e setores da sociedade civil e outras searas passaram a ser geridas direta ou indiretamente no âmbito local. Segundo a autora, se considerarmos que todas as atividades relativas à gestão destas políticas eram, no início dos anos 1990, centralizadas no governo federal, temos a dimensão da transformação institucional que se operou no sistema brasileiro de proteção social durante a década de 1990.

Portanto, se pensarmos em uma perspectiva histórica, é possível afirmar que, na área da segurança pública, o processo de descentralização caminhou a passos um pouco mais lentos do que em outras, uma vez que começou somente no final da década de 1990, especialmente a partir da reinterpretação dos preceitos constitucionais, a qual, contudo, ainda não gerou nenhuma legislação federal regulamentando este novo arranjo institucional que se encontra em fase de articulação.

Esta reinterpretação pode ser entendida como o processo a partir do qual os municípios passaram a afirmar que a CF/88, no seu artigo 144, já trouxera, mesmo que vagamente, a responsabilidade da segurança (não exatamente da segurança pública) para a esfera municipal. A partir deste marco, o papel do município no campo da segurança pública constituiu objeto de análise de diversos estudos acadêmicos, que enfatizam as inovações e os investimentos em termos de arranjo organizacional que esta instância tem criado

como forma de mediar os problemas relacionados à segurança pública em nível local.

É certo afirmar também que é somente a partir de 2003 que as prefeituras, em geral, passam a dedicar esforços mais regulares e planejados nesta área, estimulados pelo governo federal através, especialmente, da publicação do Plano Nacional de Segurança Pública do primeiro mandato do governo Lula (2003), o qual dedicou todo o capítulo IV às “reformas substantivas na esfera municipal”, enfatizando, principalmente, a instituição de Guardas Municipais para tratar desta questão (RICARDO; CARUSO, 2007).

Ao Plano Nacional de Segurança Pública, seguiu-se a alteração da regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), pela Lei nº 10.746/03. De acordo com Ricardo e Caruso (2007), antes da nova lei de 2003, apenas os municípios que possuíam Guardas Municipais podiam pleitear os recursos do Fundo. Com esta alteração, tal possibilidade ampliou-se para aqueles que, mesmo sem guarda municipal, desenvolvam políticas de segurança pública, tais como parcerias com a Polícia Militar, consecução de diagnósticos e confecção de planos de segurança, além da constituição de Conselhos Municipais de Segurança.

Outra mudança importante, que contribuiu ainda mais para a formalização do município enquanto agente indispensável à gestão da segurança pública, foi a publicação do Decreto nº 4.991, de 18/02/2004, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Justiça. Em seu art. 14, essa legislação definiu as competências da Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp, entre as quais destaca-se a de estimular

e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos que gerem índices de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e criminalidade.²

Em 2006, a Prefeitura Municipal de Barra Mansa representou um dos municípios que recebeu recursos do FNSP. A partir de parceria constituída com uma instituição não-governamental,³ em 2004, a prefeitura elaborou um diagnóstico dos principais problemas relacionados à criminalidade e à segurança pública no município, o que subsidiou a construção de um Plano Municipal de Prevenção à Violência para a cidade. Este reunia um conjunto de medidas que tinham como objetivo a redução da violência e da criminalidade e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Foi a partir da liberação dos recursos, em 2006, que a prefeitura iniciou o processo de implementação das iniciativas propostas pelo Plano, em convênio com a ONG Viva Rio.

Este artigo aborda a implementação de uma política de segurança pública municipal, analisando a experiência de Barra Mansa à luz das teorias acerca do processo de implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Com isso, espera-se problematizar os desafios enfrentados pelos gestores municipais com a progressiva descentralização de certas políticas relacionadas à segurança pública e, ainda, pontuar os dilemas referentes à atividade científica de análise de uma política pública desta natureza, fenômeno este que está intrinsecamente relacionado ao processo de monitoramento e avaliação das políticas de segurança municipal de uma maneira geral.

A constituição de um arcabouço conceitual

Nos artigos acadêmicos, especialmente os que trabalham com algum estudo de caso, é bastante comum iniciar a discussão com a constituição de um arcabouço conceitual que auxilie não apenas a identificação das principais variáveis a serem consideradas na análise do problema, mas também em que medida o argumento que o artigo pretende desenvolver se encaixa ou não com o fenômeno escolhido como foco desta discussão.

Neste texto, a situação não é diferente. Isso porque, qualquer que seja o trabalho de discussão de estudo de caso, ainda que a proposta seja apresentar pontos que possam ser aplicados facilmente na “vida como ela é”, o arcabouço conceitual auxilia não tanto no melhor entendimento da questão, como na elucidação do que realmente vale a pena ser enfatizado. Com isso, evita-se a tendência natural de se escrever tudo em um cenário que cabe apenas pontuar algumas questões mais importantes para a qualificação do debate que se pretende constituir.

No caso específico da abordagem de uma política pública, o arcabouço conceitual pode ser definido como uma *orientação causal que auxilia a abordagem do problema em foco*. Como tal, esta moldura viabiliza a formulação de um modelo que, de um lado, aponta os principais problemas de um dado contexto e, de outro, apresenta as soluções propostas e as maneiras de avaliar estas soluções. Esta definição de problemas e soluções deve ser ainda baseada em estudos já elaborados sobre este mesmo problema/objeto de estudo, que ajudam

o pesquisador a refletir sobre o que pode ser melhorado/incorporado para a melhor qualificação do debate em uma determinada área (STINCHCOMBE, 1968).

Considerando ser este artigo um estudo de caso, para facilitar a identificação dos conceitos-chave com os quais estamos traba-

lhando, decidiu-se sistematizá-los, ainda que de forma resumida, no Quadro 1, que apresenta alguns conceitos da *policy analysis* considerados de fundamental importância tanto para a compreensão de políticas públicas quanto para a estruturação de um processo de pesquisa que vise a realização de estudos de caso (FREY, 2000).

Quadro 1 Sumarização do arcabouço teórico da análise do plano municipal de segurança pública do município de Barra Mansa

Conceito	Definição
Implementação de uma política pública	Corresponde à execução de atividades que permitam que determinadas ações previstas em uma política se transformem em realidade (SILVA; MELO, 2000).
Monitoramento de uma política pública	É o exercício do controle tipo “alarme de incêndio”, que se refere ao acompanhamento contínuo de atividades, no sentido de verificar desvios ou problemas que possam implicar, especialmente, na não realização de uma dada ação dentro do lapso de tempo previsto (MELO, 2001) ⁴ . Visa identificar disparidades importantes entre os objetivos que a política deseja atingir em relação ao lapso temporal proposto, subsidiando, desta forma, a tomada de decisões dos gestores (NUNES et al. 2001).
Avaliação dos resultados de uma política pública	Aquisição de um paradigma – corpo de crenças metodológicas e teóricas comuns que orientem a seleção, avaliação e crítica dos fatos relevantes a serem observados no sentido de verificar se os objetivos propostos foram alcançados (ARRETICHE, 2003).
Participação do município na área de segurança pública	O papel do município na segurança pública se dá, especialmente, por meio de políticas preventivas e de Guardas Cívicas e proporcionando meios para que se efetive a cooperação interinstitucional e para que se imponham exigências mínimas de qualidade na provisão dos serviços de segurança pública (SOARES, 2006).
Integração das instituições responsáveis pela gestão da segurança pública	Viabilização de uma estrutura mais descentralizada que acarretará num certo grau de independência capaz de permitir uma maior integração entre os atores envolvidos no processo, no aprimoramento de mecanismos de governança e um combate mais efetivo às origens do fenômeno da criminalidade (ZOUAIN; ZAMITH, 2006).
Participação comunitária na seara da segurança pública	Conscientização da população de que só se pode construir uma cultura de paz com a participação social, posto que não existe cidadania sem participação e, portanto, não há política de segurança pública eficiente no cenário atual sem participação popular. Ou seja, a transparência, a participação popular e o diálogo intra e extragovernamental complementam o desenho elementar do funcionamento do novo sujeito da gestão pública (SOARES, 2006).
Profissionalização da Guarda Municipal	A Guarda Municipal é ator social destinado a agir em situações de conflito no espaço público do município e, por isso, a profissionalização de seus componentes é indispensável para a compreensão da complexidade pluridimensional da problemática da segurança pública, agindo em conformidade com este entendimento e atuando, portanto, como “solucionadores de problemas” (MELLO, 2006).
Redução e prevenção à violência doméstica e de gênero no âmbito municipal	Este conceito parte da percepção de que a situação de violência vivida responderia por agravos à saúde, ou danos físicos e/ou mentais da mulher que vive em situações de violência, demandando um serviço de saúde específico que a ajude a lidar com seu sofrimento, ou para responder a suas necessidades de terminar com este sofrimento, melhorando sua saúde (SCHRAIBER, 2003).
Prevenção à violência juvenil no nível local	Este conceito parte da idéia de que atacar a vulnerabilidade requer a mudança na percepção dos formuladores de políticas latino-americanas sobre o papel de políticas sociais para a construção de uma sociedade mais igual, justa, pacífica e desenvolvida economicamente (ABRAMOVAY et al. 2003).
Indicadores para a avaliação de planos municipais de segurança pública	Indicador é uma medida que ajuda a “responder à questão sobre quanto, ou se, progresso está sendo feito na direção de um certo objetivo”. Neste sentido, a definição de objetivos é claramente um pressuposto para a definição de indicadores, a qual, por outro lado, depende da disponibilidade de dados e informações que permitam “medir” progressos na direção de objetivos determinados. Por exemplo, a partir de uma determinação de objetivos da política de segurança pública, como, por exemplo, a melhoria da qualidade de vida da população, é possível iniciar um processo de discussão e construção de indicadores para medir progresso na direção destes objetivos (MESQUITA, 2006).

O arcabouço conceitual sumarizado no Quadro 1 viabilizou a identificação e a elaboração de conceitos que espelhem o problema abordado pela política pública, tornando possível na seção seguinte, a melhor identificação dos objetivos que o Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa procurou atingir e quais foram os resultados alcançados pela intervenção pública no espaço de ação social.

Neste sentido, se a moldura teórica que orienta este artigo é entendida como um diagrama mental ou mapa que interliga conceitos, na seção seguinte espera-se demonstrar como cada um desses conceitos se interliga com as estratégias de ação desenvolvidas para alcance dos objetivos propostos. No entanto, antes de iniciar este processo, faz-se indispensável discutir um pouco mais qual a relevância de se monitorar a implementação e avaliar os resultados de uma política pública como esta, mesmo porque este é o objetivo deste artigo.

O monitoramento e a avaliação representam um processo sistemático de análise das ações, características e resultados de um programa social ou uma política pública, capaz de gerar recomendações para sua correção e melhoria. Avaliar é atribuir valor, medir grau de eficiência, eficácia e efetividade das ações. Assim compreendidos, o monitoramento e a avaliação identificam processos e resultados, quantificam e qualificam dados de desempenho, comparam, analisam, informam e propõem, permitindo o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo projeto ou programa social (CANO, 2004).

O entendimento do que seja um processo de monitoramento e avaliação, segundo o UNICEF

(1990), está relacionado à idéia de exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos. Sendo assim, o propósito do monitoramento e da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Como destacam Belluzzo e Lima (s/d, p. 3):

A produção de conhecimento para fins de avaliação de políticas públicas supõe, de um lado, a mobilização de dados e informações acerca da ação pública em questão e, de outro, a construção de referenciais conceituais e metodológicos que compõem as pesquisas e análises de avaliação. Sem ambas o processo de avaliação não se torna possível.

No caso do projeto em análise, o processo de monitoramento e avaliação foi importante, em um primeiro plano, porque ajudou o Viva Rio a pensar os conceitos que subjazem a prevenção da violência e a melhoria da qualidade de vida no nível local. Esta reflexão foi importante especialmente no sentido de permitir a identificação dos equipamentos (como, por exemplo, o sistema integrado de informações e a rede dos programas de prevenção) e das ações que podem ter o seu curso alterado no processo de transformação de um projeto-piloto em uma política pública.

Por outro lado, este exercício (de monitoramento e avaliação) foi relevante na medida em que, tradicionalmente, os projetos e programas sociais não contam com esta fase, seja no decor-

rer de sua execução, seja em seu encerramento. São poucos os projetos que desenvolvem esses procedimentos. A idéia que norteou este processo foi a de constituir algo mais palpável e mais útil do que a tradicional e compulsória prestação de contas.

Assim, o propósito deste artigo foi o de ocupar a lacuna de indicadores de monitoramento e avaliação das ações implementadas pelos planos municipais e, com isso, verificar em que medida os objetivos do projeto-piloto puderam, de fato, serem alcançados a partir das intervenções propostas.

Esta avaliação foi, ainda, fundamental para a introdução da correção de rumos no processo de implementação desta política pública. Este tipo de prática possuiu um caráter estratégico no âmbito da parceria Viva Rio/Prefeitura Municipal de Barra Mansa, uma vez que permitiu reorientar o planejamento e a execução das ações necessárias à transformação do projeto em política pública.

O Plano Municipal de Barra Mansa foi analisado considerando-se a idéia de que o município pode: motivar e viabilizar a instituição de arranjos que promovam a maior racionalidade e a integração das políticas/instituições voltadas à prevenção da criminalidade no âmbito local; instituir Guardas Municipais com funções suplementares na seara da segurança pública; e envolver a população na identificação de problemas/soluções que viabilizem a redução da violência. A partir deste processo, foram constituídos indicadores de monitoramento e avaliação.

Portanto, nesta seção, procura-se explicitar qual é o arcabouço conceitual que orienta esta

reflexão, a partir da descrição dos principais termos com os quais se está trabalhando e ainda da explicação do mapa que relaciona tais conceitos. Com isso, espera-se ter fundado o subsídio teórico que permitirá, na seção subsequente, interligar problemas, soluções e indicadores.

A partir da conexão entre a reflexão conceitual acerca do monitoramento e avaliação de políticas públicas com a análise de um caso concreto, espera-se contribuir para a produção de conhecimento qualificado nesta área.

O Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa

Para a melhor compreensão do que foi a experiência do Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa faz-se indispensável a contextualização desta localidade, do cenário no qual o plano foi elaborado e das principais ações propostas.

O município de Barra Mansa está situado na maior concentração urbana do Médio Paraíba Fluminense, como também é perpassado pela Rodovia Rio-São Paulo, coração do principal núcleo macroeconômico do país. De acordo com o IBGE, a população do município, em 2007, era de 175 mil habitantes. Sua extensão territorial é de 548,90 km², sendo que a zona rural de Barra Mansa ocupa 56% do território, apesar de responder por menos de 4% do total populacional. Ou seja, quase a totalidade dos habitantes reside nas áreas urbanas.

Entre os elementos identificados no diagnóstico da cidade, observaram-se a falta de ar-

ticulação das instituições da esfera municipal e a ausência de integração entre os órgãos responsáveis pelas ações relacionadas à ordem e à segurança pública no município. Nesta época, a cidade também não possuía uma unidade gestora para tratar da questão da segurança pública, como, por exemplo, uma secretaria/coordenadoria municipal.

É importante ressaltar também que, no momento de elaboração do diagnóstico (2004), o município não era dotado de espaços de participação comunitária relacionados à segurança pública, como, por exemplo, um conselho comunitário.

Em relação à Guarda Municipal, o diagnóstico revelou que esta possuía poucos espaços de qualificação profissional continuada e uma estrutura organizacional frágil, marcada pela ausência de um plano de cargos e salários e pela incapacidade de cobertura de todo o território municipal. No que diz respeito ao planejamento operacional, a guarda não era dotada de um banco de dados que registrasse as informações de maneira sistemática e subsidiasse o planejamento de suas ações.

Por fim, os dados quantitativos sobre incidência criminal utilizados na confecção de tal relatório apontaram dois problemas prioritários: violência juvenil e violência doméstica.

A partir deste diagnóstico, o Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa propôs a realização de diversas ações estruturadas em quatro eixos específicos: gestão; guarda municipal; prevenção à violência doméstica e de gênero; e prevenção da violência perpetrada por jovens.

A proposta inicial do eixo gestão era a criação das seguintes estruturas: Secretaria Municipal de Ordem Pública; Conselho Comunitário de Segurança; e Fóruns Locais de Prevenção à Violência. No entanto, como entre a elaboração do plano municipal e a liberação dos recursos pela Senasp se passaram dois anos, algumas mudanças na proposta inicial tiveram que ser realizadas. Isso porque a própria prefeitura municipal, antecipando-se às liberações de recursos, acabou por mobilizar a criação de uma Secretaria Municipal de Ordem Pública e o Conselho Comunitário de Segurança Local. Com isso, a proposta inicial de constituição dessas instâncias foi substituída pelas seguintes ações: reformulação organizacional da Secretaria Municipal de Ordem Pública (SMOP); constituição do Gabinete Integrado de Prevenção à Violência (GIPV); reestruturação do Conselho Comunitário de Segurança (CCS); instituição de quatro Fóruns Locais de Prevenção à Violência (FLPV).

A reformulação da Secretaria Municipal de Ordem Pública teve como objetivo a reestruturação desta instância municipal que, apesar de ter sido criada, não tinha, ainda, sistematizado suas rotinas e fluxos de trabalho. Redefinir sua competência era requisito fundamental para que a mesma pudesse representar efetivamente um organismo estratégico com a missão de colaborar e dar assistência ao prefeito no desenvolvimento, avaliação e monitoramento dos programas e ações estratégicas dirigidas à prevenção e ao controle da violência e da criminalidade.

O Gabinete Integrado de Prevenção à Violência, por sua vez, é uma estrutura administrativa diretamente vinculada ao gabi-

nete do prefeito, que possui como objetivo principal a articulação das instituições municipais, estaduais e federais para a gestão da ordem pública em âmbito local.

A finalidade fundamental do Conselho Comunitário de Segurança é articular a participação comunitária nos programas de prevenção à violência e criminalidade no município, representando, portanto, um elo entre o GIPV e os Fóruns Locais.

Já os Fóruns Locais de Prevenção à Violência foram instituídos com o objetivo de constituir um canal de expressão e participação dos moradores dos diferentes bairros da cidade de Barra Mansa, funcionando como fórum de discussão e diagnóstico dos problemas comunitários. No âmbito do plano, foram formados quatro fóruns locais, que possuem a mesma abrangência da divisão territorial instituída pela Guarda Municipal: centro-norte, oeste, leste e sul.

O eixo Guarda Municipal, por sua vez, engloba três ações principais que objetivam a reestruturação deste órgão: instituição de um Sistema de Informação para o registro das ocorrências atendidas pela GM; criação do seu plano de cargos, carreiras e vencimentos; e um curso de qualificação para todos os membros da Guarda Municipal.

Em relação aos programas de prevenção, a estruturação de um programa destinado à prevenção e redução da violência doméstica e de gênero contemplou o desenvolvimento de quatro ações específicas: constituição de uma unidade gestora deste programa; criação

de um centro de atendimento que ofereça serviços para este público; construção de um núcleo de atendimento para realização dos exames de corpo de delito e; estruturação de uma rede de proteção às vítimas de violência doméstica e de gênero.

O programa de prevenção à violência juvenil, por sua vez, objetivou proporcionar aos jovens infratores ou em situação de risco uma alternativa à violência, por meio da inserção e acompanhamento do mesmo em um conjunto de ações que integram a rede de atendimento deste público.

A partir destes eixos de ação explicitados, o Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa (PMPV) teve como finalidade principal a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos através da prevenção à violência e da manutenção da ordem pública. Considerando que o projeto teve sua implementação iniciada em janeiro de 2007, o que será observado nas seções seguintes é um esforço de análise de modo a verificar em que medida as ações propostas foram implementadas e se encontram funcionando de acordo com os objetivos propostos inicialmente.

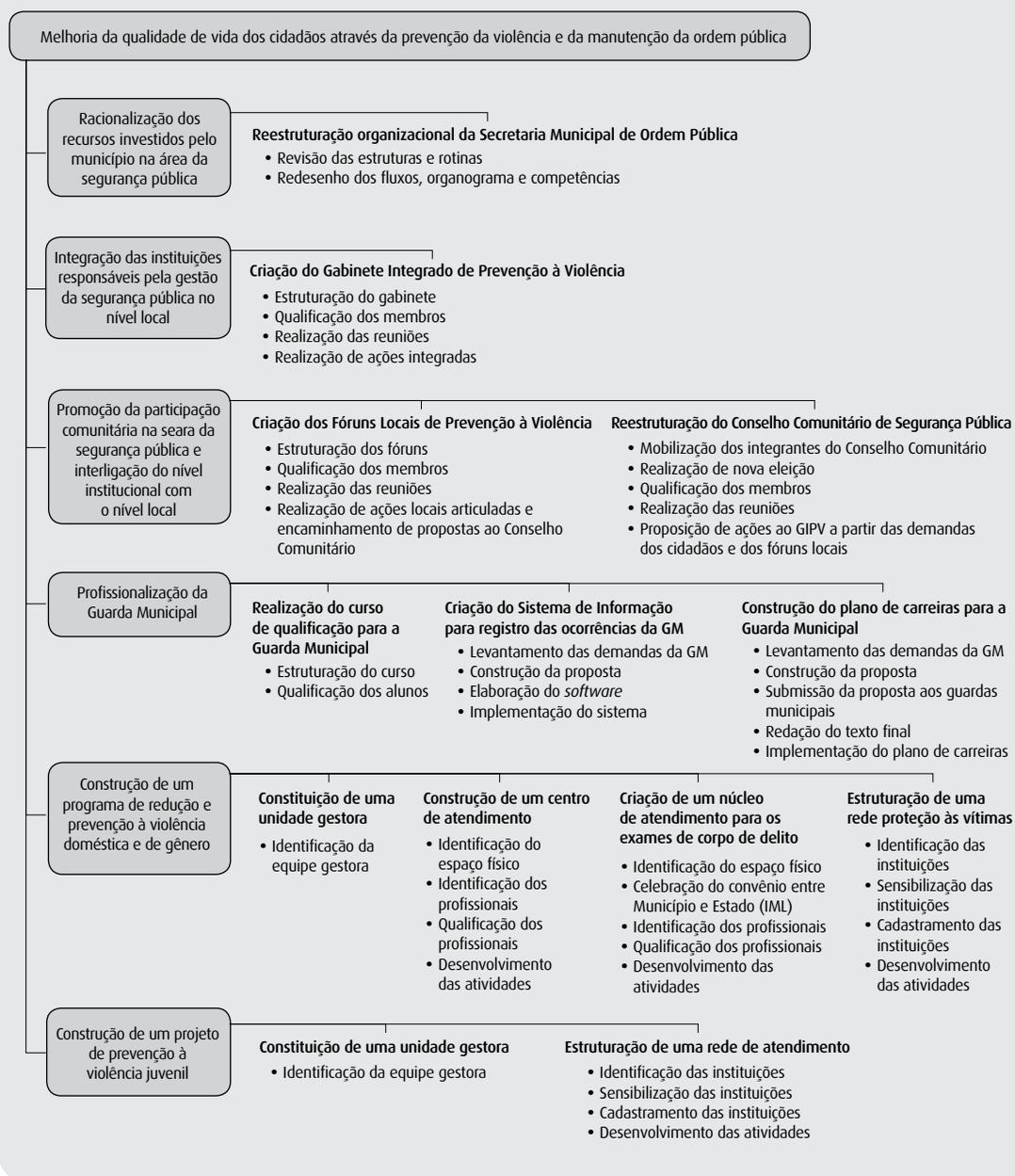
Objetivos, soluções e indicadores

No sentido de estabelecer as fronteiras que devem orientar a avaliação do projeto de Barra Mansa, a primeira atividade foi a identificação dos objetivos propostos pelo plano de trabalho que sustentou a elaboração do convênio entre a prefeitura de Barra Mansa e a Senasp e, por conseguinte, a parceria entre a prefeitura e o Viva Rio.

A partir desta identificação de objetivos, foi possível ainda, em um segundo nível, conectar a solução/ação que se correlaciona a cada um deles. Este exercício resultou na Figura 1, que

apresenta, no primeiro nível, a finalidade geral da política, no segundo, os objetivos específicos e, no terceiro, as intervenções propostas para o alcance de cada um desses objetivos.

Figura 1
Objetivo geral, objetivos específicos e intervenções propostas
Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa



A partir da construção deste mapa (sumarizado na Figura 1), em que cada objetivo se desdobra em intervenções e cada intervenção se desdobra em atividades e subatividades, foi possível a elaboração de indicadores de monitoramento para o Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa.

De acordo com o Vera Institute of Justice (2003, p. 2), um indicador é uma medida que pode auxiliar tanto o pesquisador como o gestor de políticas públicas a avaliar a efetividade da sua ação, no que diz respeito seja à materialização desta ação no prazo previsto (monitoramento), seja ao alcance dos objetivos propostos (avaliação).

An indicator is a measure that helps “answer the question of how much, or whether, progress is being made toward a certain objective.” Indicators can be used at the highest policy levels to measure progress towards an overarching purpose, such as reducing the level of violence in society, or assuring equal access to justice across lines of gender, ethnicity, or economic class. Indicators are also commonly used to measure progress toward institutional objectives (intermediate outputs) – such as increasing the number of criminal convictions of those committing violent crimes or expanding the provision of legal services to people in poverty – that are expected to contribute to broader policy goals. At a third level, indicators can be used to measure the daily activities through which an institution can attain its objectives.

Ou seja, um indicador é uma medida que operacionaliza um determinado conceito abstrato, a partir do qual – que pode ser uma

temática social de interesse do ponto de vista das Ciências Sociais ou das Políticas Públicas – chega-se a definições ou dimensões operacionalizáveis.

Finalmente, com base nessas definições, buscam-se as estatísticas ou registros administrativos para a construção de indicadores, índices ou congêneres (JANUZZI; ARRUDA, 2004).

Nestes termos, é possível afirmar que a formulação e o uso de indicadores são indispensáveis para a boa execução de qualquer política pública, uma vez que viabilizam os seguintes desdobramentos: geração de subsídios indispensáveis a alimentação do processo de tomada de decisão por parte dos gestores; transparência no uso dos recursos públicos destinados à execução do projeto; verificação da capacidade de gasto dos gestores associada a cada intervenção desenhada, impedindo disparidades de verbas entre as ações; acompanhamento da consonância entre a política nacional e a política local; e renegociação de prazos e recursos junto aos órgãos financiadores (SECRETARIA NACIONAL DE SAÚDE, 2006).

Assim, no sentido de verificar as ações já implementadas e acompanhar aquelas em fase de implementação no âmbito do Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa, foram construídos alguns indicadores de monitoramento, que estão necessariamente vinculados ao que se espera de cada intervenção proposta e em que medida pode-se considerar que esta foi executada. Este exercício teve ainda como objetivo verificar quais as atividades necessitam ser modificadas ou

implementadas durante 2008, para que os objetivos propostos pelo Plano possam ser efetivamente alcançados.

Como a idéia da elaboração desses indicadores era verificar se as atividades relativas

à implementação da ação tinham sido realizadas durante 2007, a maioria dos indicadores utilizados neste primeiro momento correspondeu ao tipo *foi realizada* ou *não foi realizada*, como é possível observar no Quadro 02.

Quadro 2 Indicadores de monitoramento das intervenções realizadas pelo Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicador de monitoramento 2007
Racionalização dos recursos investidos pelo município na área da segurança pública	Reestruturação organizacional da Secretaria Municipal de Ordem Pública	Revisão das estruturas e rotinas	Foi realizada
		Redesenho dos Fluxos, Organograma e Competências	Foi realizado
Integração das instituições responsáveis pela gestão da segurança pública no nível local	Criação do Gabinete Integrado de Prevenção à Violência	Estruturação do gabinete	Foi realizada
		Qualificação dos membros	Foi realizada
		Realização das reuniões	Foi realizada
		Realização de ações integradas	Foi realizada
Promoção da participação comunitária na área da segurança pública e interligação do nível institucional com o nível local	Criação dos Fóruns Locais de Prevenção à Violência	Estruturação dos Fóruns	Foi realizada
		Qualificação dos membros	Foi realizada
		Realização das reuniões	Foi realizada
		Realização de ações locais articuladas e encaminhamento de propostas ao Conselho Comunitário	Não foi realizada
	Reestruturação do Conselho Comunitário de Segurança Pública	Mobilização dos integrantes do Conselho Comunitário	Foi realizada
		Realização de nova eleição	Foi realizada
		Qualificação dos membros da nova diretoria	Não foi realizada
		Realização das reuniões	Não foi realizada
		Proposição de ações ao GIPV a partir das demandas dos cidadãos e dos fóruns locais	Não foi realizada
Profissionalização da Guarda Municipal	Realização do Curso de Qualificação para a Guarda Municipal	Estruturação do curso	Foi realizada
		Qualificação dos alunos	Foi realizada
	Criação do Sistema de Informação para registro das ocorrências da GM	Levantamento das demandas da GM	Foi realizada
		Construção da proposta	Foi realizada
		Elaboração do <i>software</i>	Foi realizada ⁵
		Implementação do sistema	Não foi realizada

(Continua)

Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso
Lúdmila Ribeiro e Luciane Patrício

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicador de monitoramento 2007
Profissionalização da Guarda Municipal	Construção do plano de carreiras	Levantamento das informações da GM	Foi realizado
		Construção da proposta	Foi realizada
		Submissão da proposta aos guardas municipais	Foi realizada
		Redação do texto final	Foi realizada
		Implementação da proposta	Não foi realizada
Construção de um programa de prevenção e redução à violência doméstica e de gênero	Constituição de uma unidade gestora	Identificação da equipe gestora	Não foi realizada
		Construção de um centro de atendimento	Foi realizada
	Construção de um núcleo de atendimento para realização dos exames de corpo de delito	Identificação dos profissionais	Não foi realizada
		Qualificação dos profissionais	Não foi realizada
		Desenvolvimento das atividades	Não foi realizado
		Identificação do espaço físico	Foi realizada
		Celebração do convênio entre Município e Estado (IML)	Não foi realizada
		Identificação dos profissionais	Não foi realizada
	Estruturação de uma rede proteção às vítimas de violência doméstica e de gênero	Qualificação dos profissionais	Não foi realizada
		Desenvolvimento das atividades	Não foi realizado
		Identificação das instituições	Foi realizada
		Sensibilização das instituições	Não foi realizada
Construção de um projeto de prevenção à violência juvenil	Constituição de uma unidade gestora	Cadastramento das instituições	Não foi realizada
		Desenvolvimento das atividades	Não foi realizado
	Estruturação de uma rede de atendimento ao jovem infrator ou em situação de risco	Identificação da equipe gestora	Foi realizada
		Identificação das instituições	Foi realizada
		Sensibilização das instituições	Não foi realizada
		Cadastramento das instituições	Não foi realizado
		Desenvolvimento das atividades	Não foi realizada

(Conclusão)

A partir deste primeiro monitoramento, foi possível verificar que as ações relativas à constituição do sistema municipal de gestão da segurança pública foram não apenas implementadas, mas também já se encontravam em fase de funcionamento. O mesmo se repete para nas ações previstas para a Guarda Municipal. Por outro lado, os programas de prevenção ainda encontravam-se em fase de implementação, o que, por si só,

indica a importância de continuidade do projeto, de tal forma que fosse possível, por um lado, institucionalizar os equipamentos criados durante 2007 e, por outro, criar as instâncias indispensáveis à consecução das ações voltadas para a redução da violência doméstica e de gênero e da violência praticada por jovens. Isso se materializou, em 2008, na transformação do projeto em política, dado o fato de que a prefeitura pas-

sou a financiar diretamente parte das ações do plano.⁶

Com a elaboração do Quadro 2, foi possível verificar ainda outras questões relevantes. Conforme destacado na seção anterior, entre a submissão do plano à Senasp e a liberação de recursos por parte desta passaram-se dois anos. Com isso, diante do dinamismo inerente à vida social, no momento da implementação do projeto, parte das ações previstas demandou uma reformulação, como, por exemplo, a Secretaria Municipal de Ordem Pública e o Conselho Comunitário de Segurança.

Por outro lado, toda liberação de recursos demanda um convênio com prazo específico para execução das atividades. Mais uma vez, tendo Barra Mansa como estudo de caso, foi possível verificar que nem sempre o tempo prescrito pelas agências de fomento coincide com o tempo necessário à implementação do projeto. O efeito perverso deste fenômeno é que muitas vezes não existe a possibilidade de renegociação do tempo para além de um limite fixado e, dessa forma, atividades que demandam um tempo maior para serem realizadas acabam tendo apenas dois destinos: não serem realizadas com os recursos externos, ou terem apenas uma parte de suas atividades financiadas.

Este problema poderia ser contornado através da elaboração de um conjunto de indicadores que permitissem o monitoramento das ações no decorrer do processo. Esta iniciativa teria como consequência natural verificar em que medida os recursos

destinados a cada ação estão ou não sendo gastos no tempo previsto, uma vez que uma dada atividade pode demandar um tempo maior do que o postulado pelo convênio para ser efetivada.

Por fim, cumpre destacar ainda a importância de se constituir uma gama de indicadores que viabilizem a avaliação das ações em termos do alcance dos objetivos propostos, ou seja, indicadores de efetividade. Com isso, seria possível dar um salto qualitativo na tradicional prestação de contas – em geral, financeira – que hoje é formalmente realizada sempre que um projeto sustentado por recursos externos se encerra. No entanto, para compreender quais dimensões devem ser levadas consideradas na determinação do nome deste, é indispensável a apresentação de três conceitos primordiais: efetividade, eficiência e eficácia.

Como destacam Lima et al. (2004), a definição de cada um desses termos é um tema cuja discussão encontra-se em aberto, porque gera desconforto e insegurança, especialmente em se tratando da tentativa de arbitrariamente precisar uma definição de “êxito de um programa”, em situações adversas nas quais qualquer resultado positivo pode ser de extrema relevância.

Na Figura 1, foram colocados os componentes do plano em uma matriz, de maneira a vislumbrar as atividades, produtos, resultados e impactos pretendidos, com interligações entre os diversos itens no interior da matriz, apontando para as relações existentes entre os componentes. O monitoramento foi

feito passo a passo, seguindo-se o caminho das setas e verificando o que foi alcançado dentro do prazo previsto.

Neste momento de avaliação dos resultados alcançados, assume-se o conceito de *efetividade* enquanto o efeito das ações e práticas implementadas no âmbito do Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa. Com a utilização deste modelo teórico-lógico, pretende-se descrever a performance de cada produto (*eficiência*), sem, contudo, descuidarmos da idéia de *eficácia*, entendida enquanto aquilo que o plano potencializa àqueles que dele participam (LIMA et al., 2004).

Os indicadores de eficiência podem ser entendidos como uma medida do grau de alcance dos objetivos propostos pelo plano municipal. Como o fenômeno social é complexo e demanda algum tempo para ser alterado, esses indicadores apenas podem ser mensurados algum tempo após a intervenção na realidade.

Já os indicadores de efetividade permitem ao gestor público verificar em que medida as ações executadas geraram os efeitos desejados. Em outras palavras, os indicadores de efetividade nada mais são do que uma medida do grau de institucionalização do plano municipal na realidade da prefeitura, do município e, especialmente, na vida dos cidadãos.

A discussão sobre indicadores de eficácia, por sua vez, focaliza os resultados e os desdobramentos do projeto, particularmente no que se refere ao acompanhamento dos

participantes e dos ganhos e perdas auferidos por cada um desses.

Portanto, apesar de se considerar a importância desses três indicadores, serão utilizados apenas o conceito de eficiência, pois pretende-se apresentar um quadro mensurando o grau de alcance de cada um dos produtos (e consequente objetivo desses) previstos pelo plano.

A construção dos indicadores de avaliação, como bem destaca Januzzi (2001), remete a uma questão metodológica: a lógica de estruturação dos indicadores. De acordo com o autor, uma opção imediata para a estruturação de tal sistema seria a sua organização segundo as esferas temáticas da ação que se está analisando.

A partir do exercício de conexão entre o conceito teórico e a justificativa para a existência da ação no âmbito de cada objetivo, foi possível constituir os indicadores de eficiência sumarizados no Quadro 3.

Cumprido destacar que o quadro de indicadores de eficiência reúne apenas as atividades cujo processo de implementação se deu em 2007. Isso porque, se a atividade ainda se encontra nesta fase, não se pode falar em avaliação da consonância entre objetivos propostos e objetivos alcançados. Assim, considerando-se que os indicadores apresentados neste quadro foram todos construídos e testados na experiência de Barra Mansa, para os programas de prevenção que ainda se encontram em fase de implementação, não será descrito aqui o conjunto de indicadores de eficiência.

Quadro 3

Indicadores de eficiência das intervenções realizadas pelo Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicadores de eficiência	Situação em Barra Mansa	Valor do indicador
Racionalização dos recursos investidos pelo município na área da segurança pública	Reestruturação organizacional da Secretaria Municipal de Ordem Pública	Revisão das estruturas e rotinas	Implementação da reestruturação organizacional proposta	Proposta implementada	Sim
		Redesenho dos fluxos, organograma e competências			
Integração das instituições responsáveis pela gestão da segurança pública no nível local	Criação do Gabinete Integrado de Prevenção à Violência	Estruturação do gabinete	Razão entre o número de órgãos que aderiram ao GIPV e o número de órgãos identificados	15 órgãos foram identificados e 13 órgãos aderiram ao GIPV	87%
		Qualificação dos membros	Razão entre o número de órgãos qualificados e o número de órgãos que aderiram ao GIPV	13 órgãos aderiram ao GIPV e 13 órgãos participaram da qualificação	100%
		Realização das reuniões	Razão entre o número de reuniões realizadas e o número de reuniões previstas	Sete reuniões foram realizadas: duas reuniões extraordinárias e cinco reuniões ordinárias	167%
			Cumprimento da metodologia de resolução de problemas	Nenhuma reunião obedeceu aos princípios da metodologia	Não
			Razão entre o número de órgãos presentes às reuniões e o número de órgãos qualificados	Em média, as reuniões tiveram a presença de dez dos 13 órgãos que aderiram ao GIPV	77%
		Realização de ações integradas	Razão entre o número de ações integradas elaboradas e o número de reuniões realizadas	Foram elaboradas duas ações integradas nas sete reuniões realizadas	29%
			Razão entre o número de ações integradas implementadas e o número de ações integradas elaboradas	Foram elaboradas duas ações integradas e ambas foram implementadas	100%
			Razão entre o número de propostas oriundas do Conselho Comunitário implementadas e o número de propostas encaminhadas pelo CCS	O CCS não encaminhou nenhuma proposta para o GIPV	0%
		Promoção da participação comunitária na área da segurança pública e interligação do nível institucional com o nível local	Criação dos Fóruns Locais de Prevenção Violência	Estruturação dos Fóruns	Razão entre o número de Fóruns instituídos e o número de Fóruns previstos
Razão entre o número de lideranças que aderiram à proposta e o número de lideranças identificadas	200 lideranças identificadas e 120 assinaram o termo de adesão				60%
Qualificação dos membros	Razão entre o número de lideranças qualificadas e o número de lideranças que aderiram à proposta			90 lideranças foram qualificadas e 120 aderiram à proposta	75%
Realização das reuniões	Razão entre o número de reuniões realizadas e o número de reuniões previstas			Foram previstas 12 reuniões (três para cada Fórum) entre outubro e dezembro de 2007. Foram realizadas quatro reuniões (uma em cada Fórum).	33%
	Razão entre o número de propostas de ação elaboradas e o número de reuniões realizadas			Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%
	Cumprimento da metodologia de resolução de problemas			Nenhuma reunião obedeceu aos princípios da metodologia	não
	Razão entre o número de ações implementadas e o número de ações elaboradas			Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%
	Relação das propostas apresentadas com o tema da Segurança Pública e Prevenção da Violência			Nenhuma proposta chegou a ser sugerida nesta primeira reunião	0%
	Razão entre o número de bairros que integram o fórum e o número de bairros existente na cidade			Barra Mansa possui 89 bairros, dos quais apenas 30 assinaram o termo de adesão aos Fóruns	34%

(Continua)

Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso

Luadmila Ribeiro e Luciane Patrício

Artigos

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicadores de eficiência	Situação em Barra Mansa	Valor do indicador	
Promoção da participação comunitária na seara da segurança pública e interligação do nível institucional com o nível local	Criação dos Fóruns Locais de Prevenção à Violência	Realização de ações locais articuladas e encaminhamento de propostas ao Conselho Comunitário	Razão entre o número de bairros presentes a cada reunião e o número de bairros que integram o Fórum	Foram qualificadas 90 lideranças representando, em média, 30 bairros (cada bairro é representado por, em média, três lideranças).	33%	
			Razão entre o número de propostas encaminhadas ao CCS e o número de propostas elaboradas pelo Fórum	Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%	
	Reestruturação do Conselho Comunitário de Segurança Pública	Mobilização dos integrantes do Conselho Comunitário	Razão entre o número de membros que compareceram à mobilização e o número de membros do conselho	O conselho possui 13 membros definidos em estatuto, mas, apenas 5 participaram das atividades de mobilização	38%	
			Realização de nova eleição	A eleição da nova diretoria foi realizada em 16/10/2007	Sim	
			Qualificação dos membros	Razão entre o número de membros qualificados e o número de membros previstos no estatuto	Não houve tempo para a realização desta qualificação em 2007, sendo realizada em fevereiro de 2008	Não
			Realização das reuniões	Razão entre o número de reuniões realizadas e o número de reuniões previstas	Dois reuniões previstas e apenas uma realizada	50%
				Razão entre o número de propostas de ação elaboradas e o número de reuniões realizadas	Nenhuma ação chegou a ser proposta nesta primeira reunião	0%
				Cumprimento da metodologia de resolução de problemas	Nenhuma reunião obedeceu aos princípios da metodologia	0%
				Relação das propostas apresentadas com o tema da Segurança Pública e Prevenção da Violência	Nenhuma proposta chegou a ser sugerida nesta primeira reunião	0%
			Razão entre o número de lideranças que participam do conselho e o número de lideranças existentes na cidade	Estima-se que em Barra Mansa existam cerca de 300 lideranças, reunindo associações comunitárias, entidades de classe e representantes em geral. Deste total, em média 30 participam das reuniões do CCS	10%	
			Proposição de ações ao GIPV a partir das demandas dos cidadãos e dos Fóruns Locais	Razão entre o número de propostas encaminhadas ao GIPV originárias dos Fóruns	Nenhuma proposta chegou a ser recebida dos Fóruns	0%
			Profissionalização da Guarda Municipal	Realização do curso de qualificação para a Guarda Municipal	Estruturação do curso	Razão entre o número de turmas realizadas e o número de turmas previstas
	Razão entre o número de disciplinas com apostilas elaboradas e distribuídas aos alunos e o número de disciplinas existentes	Todas as disciplinas contavam com material didático distribuído aos alunos				100%
Razão entre o número de docentes com grau de mestre e o número total de docentes	São dez professores, quatro deles com grau de mestre	40%				
Razão entre o número de instrumentos de avaliação aplicados e o número de instrumentos de avaliação elaborados	Todos os instrumentos de avaliação elaborados foram aplicados	100%				

(Continua)

Objetivos específicos	Intervenções	Atividades	Indicadores de eficiência	Situação em Barra Mansa	Valor do indicador
Profissionalização da Guarda Municipal	Realização do Curso de Qualificação para a Guarda Municipal	Qualificação dos alunos	Razão entre o número de guardas qualificados e o número de guardas existentes	Todos os 154 guardas foram qualificados e apenas um foi reprovado por frequência	100%
			Percentual de guardas que acreditam que os conteúdos tratados no curso podem ser aplicados na atividade cotidiana	57% dos alunos afirmaram ser grande a possibilidade de aplicação prática dos conteúdos adquiridos	57%
			Percentual de guardas que acreditam que os conteúdos apresentados no curso representam situações cotidianas	70,80% dos alunos afirmaram que as situações apresentadas pelo treinamento são aquelas com as quais o guarda municipal se depara diariamente	70%
			Percentual de guardas que avaliaram os professores como excelentes	O corpo docente foi avaliado como excelente por 62,80% dos alunos	62%
Criação do Sistema de Informação para registro das ocorrências da GM	Levantamento das demandas da GM	Natureza das sugestões dos guardas em relação às ferramentas necessárias ao funcionamento do sistema	Proposta construída	Um dos guardas municipais ficou responsável pela elaboração do sistema	Sim
			Proposta construída	A proposta foi apresentada pelo guarda municipal para aprovação do secretário municipal de ordem pública	Sim
			Software elaborado	O <i>software</i> encontra-se em fase de elaboração	Não
			Sistema implementado	O sistema ainda não foi implementado	Não
Construção do Plano de Carreiras	Levantamento das informações da GM	Razão entre o número de guardas entrevistados para a elaboração da proposta e o número de guardas existentes	proposta construída	Foram aplicados 154 questionários para a coleta de informações, dos quais 143 foram respondidos	93%
			proposta construída	A proposta foi construída por consultor externo	Sim
			Número de reuniões realizadas para a discussão da proposta	Foram realizadas três reuniões para apresentação da proposta	3
			Texto final redigido	O texto final foi redigido pelo consultor e apresentado ao comandante da guarda	Sim
			Proposta aprovada pela Câmara de Vereadores	A proposta ainda não foi desdobrada em projeto de lei para aprovação pela Câmara de Vereadores	Não

(Conclusão)

Como foi possível observar, enquanto os indicadores de monitoramento (Quadro 2) avaliam o estágio de execução do projeto, os de eficiência (Quadro 3) viabilizam a compatibilização entre objetivo específico proposto e objetivo alcançado. Ambos os quadros representam um esforço de sistematização dos indicadores

mais aparentes e, certamente, não esgotam o conjunto de possibilidades de avaliação que ainda podem ser exploradas.

Por fim, toda política pública necessita de um indicador de efetividade que mensure se o objetivo geral do projeto foi alcançado. Nes-

te caso, como o objetivo geral do projeto era a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos através da prevenção da violência e da manutenção da ordem pública, os principais indicadores de impacto poderiam ser: por um lado, a redução das taxas de cometimento de crimes; e, por outro, o aumento da sensação de segurança e a melhor avaliação das organizações de segurança pública que atuam no município por parte dos cidadãos.

Contudo, tendo em vista que as intervenções na realidade social demoram certo tempo para serem processadas, as mudanças nestes indicadores, entendidas como resultados do plano, devem se processar após alguns anos da constituição deste equipamento. Este fenômeno, por si só, coloca a necessidade de acompanhamento constante da política e, por conseguinte, do fenômeno da criminalidade e da violência.

Outro aspecto que merece destaque é a possibilidade de mensuração do sentimento de (in)segurança e medo por parte da população através da realização de pesquisas de vitimização, assim como *surveys* que permitam medir, entre outros aspectos, a avaliação do trabalho das instituições de segurança pública, assim como sua relação com a população.

Considerações finais

O crescimento da criminalidade e da violência em todo o país, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, tem suscitado mudanças estratégicas tanto no comportamento dos indivíduos como nas ações a serem implementadas pelas diversas esferas governa-

mentais na área da segurança pública. Essas mudanças podem ser vislumbradas a partir da identificação de novas tendências na produção das políticas de segurança pública, que envolvem a maior racionalização do arranjo institucional, a participação do município, da comunidade e do próprio poder estatal na consecução de ações voltadas à prevenção da violência.

Esta racionalização pôde ser verificada a partir da publicação do Plano Nacional de Segurança Pública, em 2003, que vinculou o repasse de recursos à constituição de determinadas instâncias de gestão e, ainda, ao desenvolvimento de certos programas de prevenção. Esta política viabilizou uma maior consonância entre as ações implementadas por União, Estados e municípios, procurando reduzir re-trabalhos e desperdício de recursos em razão da criação de estruturas que acabariam se sobrepondo.

A criação de novos arranjos institucionais deveu-se, sobretudo, à inserção do município enquanto importante agente executor ou gerente de políticas de segurança pública e, por conseguinte, enquanto ente federado capaz de contribuir com novos recursos humanos e operacionais na proteção do patrimônio público, por meio da criação de Guardas Municipais. Por outro lado, esses novos desenhos foram constituídos ainda através da incorporação da participação popular na elaboração e implementação de políticas de segurança pública. Neste cenário, a população deixa de possuir a postura de mera espectadora perante as transformações ocorridas com a gestão da segurança pública, passando a se constituir em ator estratégico

na condução dos rumos da política de prevenção à violência.

Considerando que essas mudanças estratégicas no cenário da gestão das políticas de segurança pública são marcadas pela racionalização dos arranjos institucionais, a idéia deste artigo foi utilizar o arcabouço conceitual das etapas de uma política pública para problematizar a importância de se elaborarem indicadores de monitoramento e avaliação para planos municipais de segurança.

A idéia que norteou este processo foi a de que o relatório de monitoramento e avaliação não deve representar apenas uma peça formal de prestação de contas ao financiador, mas também um processo cognitivo que envolve, além de agentes acadêmicos, os próprios agentes públicos, de tal forma que correções de recursos financeiros, tempo e espaço possam ser continuamente realizadas.

A partir desta reflexão, o que se pretende sugerir é a possibilidade de este estudo de caso se traduzir num modelo para avaliação dos planos municipais de segurança pública implementados nos últimos anos ou que se encontram atualmente em fase de execução. Esperamos que este laboratório possa auxiliar o trabalho de pesquisadores do tema e, especialmente, gestores públicos no acompanhamento dos projetos que hoje estão sendo materializados no âmbito local, com o objetivo de reduzir a violência e permitir a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Com o exercício de aplicação de nossas construções teóricas a cada uma das ações

implementadas durante 2007, no âmbito do Plano Municipal de Prevenção à Violência de Barra Mansa, pudemos verificar que o modelo lógico de avaliação proposto se presta muito bem a essa proposição, por permitir a visualização de atividades, produtos, resultados e impactos esperados, assim como o acompanhamento dos produtos durante a realização das atividades, obtendo-se resultados e avaliando-se os impactos. Sobretudo, permite uma visão global das necessidades para determinada ação e se torna uma ferramenta gerencial poderosa, pois viabiliza a mudança dos rumos e das estratégias de um plano municipal de segurança em tempo mais real.

Nesses termos, consideramos que nosso objetivo de apresentar uma discussão mais teórica sob a importância de elaboração de indicadores para o monitoramento e avaliação de planos de segurança pública municipal foram alcançados. A intenção de demonstrar como esses indicadores foram aplicados e em que medida eles possibilitam ao gestor vislumbrar a eficiência de cada resultado previsto e alcançado também foi alcançada, tornando a apropriação deste modelo teórico-metodológico mais palatável a todos aqueles que trabalham direta ou indiretamente com a questão de planos municipais de prevenção à violência.

Portanto, a maior conclusão da análise do caso de Barra Mansa, quanto ao monitoramento e à construção de indicadores para avaliação de cada uma das ações implementadas, é a verificação de que tais processos contribuem significativamente para dar visibilidade e proporcionar a contínua identificação de barreiras, avanços, reajustes, correção ou diversificação

dos procedimentos de políticas públicas desta natureza. O teste dos indicadores de eficiência no âmbito de cada produto, por sua vez, favorece o aprimoramento do processo e a identificação de métodos e estratégias mais

eficazes, assim como a discussão e reavaliação cuidadosa do conceito de “eficiência”, considerando-se a sua complexidade, sobretudo, em se tratando de planos municipais de segurança pública.

-
1. Para um melhor aprofundamento desta temática, a melhor consulta é o mapa da violência no Brasil, que já se encontra em seu quarto volume e é organizado por Júlio Jacobo Waiselfisz.
 2. Entre 2003 e 2005, utilizando a verba da FNSP, a Senasp contemplou 75 municípios. Em 2006, 100 municípios com população acima de 100 mil habitantes também foram contemplados com tais recursos (RICARDO; CARUSO, 2007).
 3. A instituição parceira escolhida foi o Viva Rio, que é uma organização não-governamental, com sede no Rio de Janeiro, engajada no trabalho de campo, na pesquisa e na formulação de políticas públicas com o objetivo de promover a cultura de paz e o desenvolvimento social.
 4. Apesar de termos conhecimento de que, em algumas perspectivas teóricas, o monitoramento de políticas públicas está relacionado a algo mais além do que a simples adequação entre objetivos propostos e tempo previsto para alcance deste, neste caso, estaremos trabalhando com esta abordagem.
 5. Neste caso, a atividade (software) foi iniciada, mas, não foi encerrada em 2007, tendo continuidade no ano seguinte.
 6. A partir de 2008, a prefeitura adotou duas estratégias para garantir a continuidade da política na cidade: investiu recursos da própria prefeitura no monitoramento das ações implementadas em 2007 e na continuidade dos programas iniciados e não encerrados naquele ano; e, no final de 2007, após a prestação de contas junto a Senasp, submeteu a este órgão um novo projeto que contemplava uma nova fase do plano.

Como para a materialização de qualquer atividade permanente no âmbito municipal faz indispensável a previsão orçamentária, o simples fato de a prefeitura custear a continuidade do plano com seus recursos já denota um primeiro passo no sentido de transformação do projeto em política pública.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: Unesco, BID, 2002.

AKERMAN, Marco; BOUSQUAT, Aylene. Mapas de risco de violência. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 13, n. 4, p.112-120, out./dez. 1999.

ARRETCHE, Marta. Social policies in Brazil: decentralization in a Federal State. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, 1999.

_____. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, vol.18, n.51, p.7-10, fev. 2003.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. The municipalization of health care policies in Brazil: regional differences, the voting power and government strategies. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, 2002.

BELUZZO, Lilia; LIMA, Renato Sérgio. **Planejamento, diagnósticos setoriais, indicadores socioeconômicos e culturais na gestão, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas**. Fundação João Mangabeira: Escola de Formação Política Miguel Arraes, s/d. Mimeografado.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2003.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P.A.P. (Orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

CANO, Ignacio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educ. Soc.**, vol.21, n.70, p.159-170, abr. 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais 2003**. Estudo, pesquisa e informação demográfica e sócio-econômica, Rio de Janeiro, n.12. 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino; ARRUDA, Marcela Rocha. Sistema de Indicadores para acompanhamento da agenda de Direitos Humanos no Brasil: apontamentos metodológicos. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, vol. 14, n. p. 243-247, jun. 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

_____. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

LIMA, Roberto Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, Rio de Janeiro, n.50, p.45-123, 2º semestre de 2000.

MAYER, Robert; GREENWOOD, Enerst. **The design of social policy research**. Englewood, N. J., 1980.

MELLO, Kátia Sento-Sé. Igualdade e hierarquia no espaço público: o processo de constituição da Guarda Municipal de Niterói enquanto ator social. **Comum**, Rio de Janeiro, v.11, n. 26, p. 169-197, jan./jun. 2006.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, vol.16, n. 46, p.56-68, junho 2001.

MESQUITA NETO, Paulo. Fazendo e medindo progresso em segurança pública. **Praia vermelha**, 14/15, primeiro e segundo semestres de 2006.

NUNES, André; SANTOS, James Richard Silva; BARATA, Rita Barradas; VIANNA, Solon Magalhães (Coords.). **Medindo as desigualdades em saúde no Brasil**: uma proposta de monitoramento. Brasília, Organização Pan-Americana da Saúde; 2001.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, edição 01, abril 2007.

ROLIM, Marcos. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, edição 01, abril 2007.

SARACENI, Valéria; VELLOZO, Vitória Régia Osório; LEAL, Maria do Carmo et al. Congenital syphilis campaigns evaluation in the city of Rio de Janeiro based on a theoretical logical model. **Rev. Bras. Saude Mater. Infant**, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292005000500004&lng=en&nrm=iso>.

SCHRAIBER, Lilia. et al. Violence experienced: the nameless pain. **Interface – Comunic, Saúde, Educ**, v.7, n.12, p.41-54, 2003.

SECRETARIA NACIONAL DE SAÚDE. **Orientações sobre o sistema de monitoramento da política de incentivo no âmbito do programa nacional de DST/HIV/AIDS**. Brasília, Ministério da Saúde, janeiro de 2006.

SILVA FILHO, Cel. José Vicente. Reflexões para uma Política Nacional de Segurança Pública. In: VELLOSO, João

Paulo do Reis, ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (Coords.). **Pobreza, cidadania e segurança**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000.

SOARES, Luis Eduardo. **Meu casaco de general**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.17, n.47, p.75-96, jan./abr. 2003.

_____. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos Avançados**, vol.20, n.56, p.91-106, jan./abr. 2006.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, vol.18, n.51, p.15-20, fev. 2003.

STINCHCOMBE, Arthur L. **Constructing social theories**. New York: Harcourt, Brace and World, INC., 1968.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura. **Mapa da Violência IV**: os jovens no Brasil. Brasília, 2004.

VERA INSTITUTE OF JUSTICE. **Measuring progress toward safety and justice**: a global guide to the design of performance indicators across the justice sector. New York, Vera Institute of Justice, November 2003.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência IV**: os jovens do Brasil. Brasília: Unesco, 2004.

ZALUAR, Alba. Violência e crime. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Ed. Sumaré, Anpocs, vol. 1, 1999.

ZOUAIN, Deborah Moraes; ZAMITH, Jose Luis Cardoso. **Políticas públicas para a gestão da segurança**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, XI. Ciudad de Guatemala, 7-10 nov. 2006.

Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso

Ludmila Ribeiro e Luciane Patrício

Resumen

Índices para el seguimiento y evaluación de las políticas municipales de seguridad pública: una reflexión a partir de un estudio de caso

La propuesta de este artículo es presentar una reflexión y una contribución instrumental a la problemática del acompañamiento y de la evaluación de las políticas públicas municipales. A partir del estudio de un caso de implementación de un Plan Municipal de Seguridad Pública, nuestra idea es tratar de demostrar cómo esta experiencia puede permitir la construcción de un aparato conceptual que facilite la formulación de índices de acompañamiento y evaluación de políticas públicas de reducción de la criminalidad y de la violencia y de la mejora de la calidad de vida en el espacio público. La idea es problematizar y construir, a partir del organigrama de metas, objetivos y estrategias de implementación, índices de seguimiento y evaluación de cada una de las intervenciones realizadas. Con eso, esperamos verificar la viabilidad de la generalización de esos índices para otros municipios brasileños que están en proceso de implementación de Planes Municipales de Seguridad Pública.

Palabras Llave: Seguridad Pública. Planes Municipales de Seguridad Pública. Seguimiento y Evaluación. Políticas Públicas.

Abstract

Indicators for the monitoring and evaluation of municipal public safety policies: an examination based on a case study

The purpose of this article is to present an examination and key contribution to the problems of monitoring and evaluating municipal public policies. Working off of a case study of an implemented Municipal Public Safety Plan, our aim is to show how this experience can allow for the construction of a conceptual framework that makes measurements of monitoring and evaluation viable for the forming of public policies aimed at reduction of crime and violence and the betterment of quality of life in public space. The intention is to identify problems and create, based on an outline of benchmarks, goals and strategies of implementation, indicators for the monitoring and evaluation of each one of the interventions carried out. With this, we hope to prove the viability of the generalization of these indicators for other Brazilian municipalities that are in the process of implementing Municipal Public Safety Plans.

Keywords: Public safety. Municipal public safety plans. Monitoring and evaluation. Public policies.

Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso
Ludmila Ribeiro e Luciane Patrício

Data de recebimento: 30/04/08

Data de aprovação: 04/06/08