



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE - FACE
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - MPA

GENIVALDO DOS SANTOS COSTA

**O Papel dos Mecanismos de Governança na Formulação dos
Planos Estaduais de Segurança Pública**

Brasília - DF
2022

GENIVALDO DOS SANTOS COSTA

**O Papel dos Mecanismos de Governança na Formulação dos
Planos Estaduais de Segurança Pública**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto.

Brasília - DF
2022

GENIVALDO DOS SANTOS COSTA

**O Papel dos Mecanismos de Governança na Formulação dos
Planos Estaduais de Segurança Pública**

Dissertação defendida no dia 25 de março de 2022, perante a banca examinadora composta por:

Professor Dr. João Mendes da Rocha Neto (Orientador)
Universidade de Brasília - PPGA/UnB

Professora Dra. Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Professor Dr. Cleidson Nogueira Dias (Examinador Interno)
Universidade de Brasília - PPGA/UnB

Brasília - DF
2022

Dedico o presente trabalho aos meus pais pelo esforço de proporcionarem as condições para o meu engrandecimento pessoal e profissional, especialmente ao meu pai, *in memoriam*.

À minha esposa, pela compreensão, pela paciência, pelo amor e pelo apoio incondicional.

Aos meus filhos, pela razão e inspiração na busca de um futuro ainda melhor para a nossa família.

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, por tudo e, principalmente, por conceder saúde para eu realizar meus objetivos e superar desafios e obstáculos.

À minha esposa, pela sabedoria, pelo apoio e, principalmente, pela paciência, em especial nos momentos em que estive ausente para eu me dedicar aos estudos e conciliá-los com as atividades laborais.

Ao meu orientador, Professor Dr. João Mendes da Rocha Neto, pela paciência, pela liderança, pelo incentivo e pelo aconselhamento durante a elaboração da presente Dissertação.

Aos meus colegas de trabalho da Coordenação-Geral de Estratégia em Segurança Pública - CGESP, em especial ao Coordenador-Geral Cel. Leão e à Coordenadora Priscilla, pelo suporte e pela compreensão no tocante à conciliação das minhas atividades laborais com as atividades imprescindíveis para a realização dos trabalhos de conclusão desta Dissertação.

Ao Secretário Nacional de Segurança Pública, Cel. Carlos Paim, pelo apoio institucional e comprometimento durante a realização desta Pesquisa junto às Secretarias Estaduais de Segurança Pública, que foram fundamentais para a viabilização desta Pesquisa.

À Secretaria Nacional de Segurança Pública, instituição na qual, orgulhosamente, exerço minhas atividades laborais, pela sua missão institucional árdua de estimular, propor, promover e coordenar a integração da segurança pública e defesa social no território nacional, com suas peculiaridades regionais e locais, típicas de um país de dimensões continentais, como é o Brasil.

“Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso, aprendemos sempre.”
Paulo Freire

“O conhecimento serve para encantar as pessoas, e não para humilhá-las.”
Mario Sérgio Cortella

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Taxa de homicídios dolosos por Unidade da Federação - 2020	25
Figura 2 –	Mecanismos de Governança.....	38
Figura 3 –	Sistema de Governança do Sistema Único de Segurança Pública - Susp.....	70
Figura 4 –	Componentes do construto governança.....	84
Figura 5 –	Estados que possuem Planos de Segurança Pública.....	141
Figura 6 –	Taxa de homicídios dolosos no Brasil, por Unidade da Federação - 2020.....	165
Figura 7 –	Taxa de homicídios dolosos no Brasil, por Unidade da Federação - 2021 (*)......	166
Figura 8 –	Proposta de um Sistema Estadual de Segurança Pública - SISESP	180
Figura 9 –	Composição do Sistema Estadual de Segurança Pública - SISESP	181
Figura 10 –	Proposta de um Sistema de Governança para os PESPDS.....	189
Figura 11 –	Pirâmide de Governança dos PESPDS.....	190

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Categorias de Governança.....	35
Quadro 2 –	Perspectivas de análise da governança.....	36
Quadro 3 –	As principais funções e tarefas de um processo de políticas públicas.....	60
Quadro 4 –	Ações Estratégicas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.....	72
Quadro 5 –	Inter-relações entre mecanismos de governança e o construto governança.....	81
Quadro 6 –	Variáveis – objeto da investigação na Pesquisa <i>survey on-line</i>	83
Quadro 7 –	Descrição dos componentes do construto Governança em Políticas Públicas.....	85
Quadro 8 –	Mecanismos de Governança – descrição e questão a ser investigada	88
Quadro 9 –	Documentos referenciais de análise da pesquisa documental	92
Quadro 10 –	Panorama dos Planos Estaduais de Segurança Pública.....	137
Quadro 11 –	Relação dos Planos Estaduais de Segurança Pública – objeto de análise.....	141

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Quantitativo dos PESP implementados no país.....	96
Gráfico 2 –	Instrumentos normativos de institucionalização do PESP.....	97
Gráfico 3 –	Percepção sobre a forma de institucionalização do PESP.....	98
Gráfico 4 –	Percepção sobre o alinhamento do PESP com a PNSPDS.....	99
Gráfico 5 –	Percepção sobre planejamento do PESP <i>versus</i> operacionalização.....	100
Gráfico 6 –	Percepção sobre a estrutura, delineamento ou <i>design</i> do PESP.....	101
Gráfico 7 –	Percepção sobre a participação social na formulação do PESP.....	102
Gráfico 8 –	Formas de participação utilizadas na formulação do PESP.....	103
Gráfico 9 –	Percepção sobre a capacidade organizacional para execução do PESP.....	104
Gráfico 10 –	Percepção sobre a capacidade do Estado em termos orçamentários e financeiros.....	105
Gráfico 11 –	Percepção dos gestores sobre a atuação dos atores envolvidos no PESP.....	106
Gráfico 12 –	Percepção sobre as formas de articulação das esferas de governo.....	107
Gráfico 13 –	Percepção sobre o sistema de monitoramento e avaliação do PESP.....	108
Gráfico 14 –	Percepção sobre o uso de dados e informações na realização de diagnóstico.....	110
Gráfico 15 –	Presença de uma matriz de responsabilidade no PESP	111
Gráfico 16 –	Percepção sobre adequação dos instrumentos ou ferramentas de avaliação do PESP	112
Gráfico 17 –	Previsão de avaliações periódicas do PESP.....	113
Gráfico 18 –	Percepção sobre a capacidade dos controles internos.....	114
Gráfico 19 –	Percepção sobre os mecanismos e instrumentos de <i>accountability</i>	115
Gráfico 20 –	Mecanismos e instrumentos de <i>accountability</i> previstos no PESP.....	116
Gráfico 21 –	Percepção sobre a contribuição da liderança na formulação do	

	PESP.....	118
Gráfico 22 –	Percepção dos gestores sobre a política de segurança pública como prioridade das políticas locais.....	119
Gráfico 23 –	Percepção dos gestores sobre a identificação das lideranças locais	120
Gráfico 24 –	Percepção dos gestores sobre as estratégias adotadas na formulação do PESP.....	121
Gráfico 25 –	Sistemas nacionais de informação utilizados na formulação do PESP.....	122
Gráfico 26 –	Percepção sobre a identificação dos instrumentos de políticas de segurança pública	123
Gráfico 27 –	Percepção sobre as formas de execução da política de segurança pública.....	124
Gráfico 28 –	Formas de execução descentralizadas previstas para execução do PESP.....	126
Gráfico 29 –	Elementos de governança na construção da estratégia de implementação do PESP.....	129
Gráfico 30 –	Presença de mecanismos de controle de risco na execução do PESP.....	131
Gráfico 31 –	Percepção dos gestores os instrumentos de controle de riscos.....	132
Gráfico 32 –	Percepção sobre a importância dos ciclos temporais de avaliação do PESP.....	133
Gráfico 33 –	Ciclos temporais de controle e avaliação previstos no PESP.....	134
Gráfico 34 –	Taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes – 2020-2021	168

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

Abis	Sistema Automatizado de Identificação Biométrica
Aeci	Assessoria Especial de Controle Interno
CAES	Coordenadoria e Assuntos Estratégicos
Caisp - DF	Comitês das Áreas Integradas de Segurança Pública do Distrito Federal
Casesp - DF	Comitê de Assessorias Estratégicas de Segurança Pública do Distrito Federal
CBMAC	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Acre
CEG - PESPDS	Comitê Executivo de Governança do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social
CGE - PNSP	Comitê de Governança Estratégica do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
CES - MA	Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Maranhão
CESPDS	Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social
CGE - MJSP	Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública
CGE - SISESP	Comitê de Governança Estratégica do Sistema Estadual de Segurança Pública
CGU	Controladoria-Geral da União
CIOPAER	Centro Integrado de Operações Aéreas
CNSP	Conselho Nacional de Segurança Pública
COGER - MJSP	Corregedoria-Geral do Ministério da Justiça e Segurança Pública
Condisp	Conselho Distrital de Segurança Pública
Conseg - DF	Conselhos Comunitários de Segurança do Distrito Federal
Consisp - AC	Conselho do Sistema Integrado de Segurança Pública do Acre
Consisp	Conselho do Sistema Integrado de Segurança Pública

CONSPERJ	Conselho Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro
Crisp - DF	Comitês das Regiões Integradas de Segurança Pública do Distrito Federal
CT - PNSP	Comissão Técnica de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
CT - GGE/SISESP	Comissão Técnica do Comitê de Gestão Estratégica do Sistema Estadual de Segurança Pública
CT - PESPDS	Comissão Técnica de Governança do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Denatran	Departamento Nacional de Trânsito
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
Detran - AC	Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Acre
DOE	Diário Oficial do Estado
EC	Emenda Constitucional
ESG	Escola Superior de Guerra
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Fiplan	Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNPDEC - ES	Fundo de Proteção e Defesa Civil do Estado do Espírito Santo
FUNREPOCI - ES	Fundo de Reequipamento da Polícia Civil do Espírito Santo
Gefron	Grupo Especial de Fronteiras
GEOSP/SESP - ES	Gerência do Observatório de Segurança Pública da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado do Espírito Santo
GM - MJSP	Gabinete do Ministro da Justiça e Segurança Pública
GTIC/SESP - ES	Gerência da Tecnologia e Informação da Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado do Espírito Santo
Iapen	Instituto de Administração Penitenciária
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISE	Instituto Socioeducativo Educativo
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
NEV/USP	Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
PCAC	Polícia Civil do Estado Acre
PDISP - DF	Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEJUSP - MS	Planejamento Estratégico de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul
PELESP - MA	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Maranhão
PES - MA	Política Estadual de Segurança do Estado do Maranhão
PESP	Plano Estadual de Segurança Pública
PESPDS	Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social
PESPDS - AC	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Acre
PESPMT	Plano Estadual de Segurança Pública de Mato Grosso
PESP - RJ	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Rio de Janeiro
PESSE - TO	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Tocantins
PF	Polícia Federal
PLANESP - AP	Plano Estadual de Segurança Pública do Amapá
PLANESP - RN	Plano Estratégico de Segurança Pública do Rio Grande do Norte
Plano ES 2030	Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo - 2030
PMAC	Polícia Militar do Estado do Acre
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano
PRF	Polícia Rodoviária Federal
Pronasci	Programa Nacional de Segurança com Cidadania
Renaesp	Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública
RIBPG	Rede Integrada de Banco de Perfis Genéticos
SE - MJSP	Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública
SEAP	Sistema Estadual de Administração de Pessoas
SEAP - RJ	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro
Sedec	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
SEDEC - RJ	Secretaria de Estado de Defesa Civil do Rio de Janeiro
SEGEN	Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública
SEJUSP - AC	Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Acre
Senad	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SENAJUS	Secretaria Nacional de Justiça
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEOPI	Secretaria de Operações Integradas
Seplanseg	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
SEPM - RJ	Secretaria de Estado de Polícia Militar do Rio de Janeiro
SEPOL - RJ	Secretaria de Estado de Polícia Civil do Rio de Janeiro
SG - PESP	Sistema de Governança para os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social
SG - PESPDS	Sistema de Governança para os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social
Sievap	Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional
Sigma	Sistema de Gerenciamento Militar de Armas
SIM - MS	Sistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde

Sinaped	Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social - Sinaped
Sinarm	Sistema Nacional de Armas
Sinesp	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições e sobre Material Genético, Digitais e Drogas
Sisbin	Sistema Brasileiro de Inteligência
Sisdepen	Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional
SISESP	Sistema Estadual de Segurança Pública
SISP	Sistema de Segurança Pública do Acre
SNT	Sistema Nacional de Trânsito
SPO - MJSP	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública
SROP - PJC/PM	Sistema Integrado de Registro de Ocorrências Policiais – Polícia Judiciária Civil/Polícia Militar
SSP	Secretaria de Segurança Pública
Suas	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada

RESUMO

Políticas públicas e governança pública são temas intrinsecamente relacionados. Quando se aborda governança em políticas públicas vem ainda à tona outros elementos importantes, tais como gestão, participação social, transparência, responsabilização e prestação de contas (*accountability*), além dos seus mecanismos representados pela liderança, pela estratégia e pelo controle. Tais mecanismos (de governança) são elementos inerentes ao conceito de governança pública adotado neste Estudo como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar os resultados, bem como direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas, cujas entregas devem estar a serviço do interesse da sociedade. Quando se trata de políticas de segurança pública, a inserção da governança no ciclo da política pública é imprescindível pela natureza e especificidade da própria política, caracterizada por uma governança multinível que busca uma atuação da União, dos estados e dos municípios, de forma integrada, coordenada e sistêmica. Dessa forma, o objetivo geral da presente pesquisa consiste em entender o papel dos mecanismos de governança nos Planos Estaduais de Segurança Pública. Para a consecução desse objetivo, foi realizada uma pesquisa *survey on-line* para identificar os elementos de governança e os mecanismos de governança a partir da percepção dos gestores dos órgãos de segurança pública. De forma complementar, foi realizada uma pesquisa documental, em que foram analisados alguns planos estaduais que atendiam a critérios previamente estabelecidos. Os resultados encontrados evidenciaram algumas fragilidades dos Planos Estaduais de Segurança Pública, tais como indiferença quanto ao aporte dos recursos orçamentários e financeiros para a execução dos PESPs; indiferença quanto à articulação das esferas de governo (federal, estadual e municipal), de forma coesa e coordenada; indiferença quanto ao sistema de monitoramento e avaliação do PESP, de forma adequada, bem como a adequação dos instrumentos ou das ferramentas de avaliação do PESP; ausência de mecanismos e instrumentos de *accountability*; ausência de estrutura de governança; ausência de planejamento, gerenciamento ou gestão de riscos, motivos pelo quais necessitam ser revistos e ajustados às boas práticas de governança e às orientações do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Em suma, esta pesquisa demonstrou a necessidade de se fortalecer a capacidade técnica dos estados no sentido de materializarem, em seus planos estaduais, esses requisitos ou critérios previstos em normativos legais, além da adoção das boas práticas de governança à luz da literatura. Diante disso, espera-

se que este estudo possa dar sua contribuição para o aprimoramento dos Planos Estaduais de Segurança Pública, além de propor um modelo de sistema de governança com a adoção de boas práticas e em consonância com os princípios, as diretrizes e os objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, que estabelecem os parâmetros de referência, que, por sua vez, devem nortear a formulação dos Planos Estaduais de Segurança Pública.

Palavras-chave: Governança pública; Políticas públicas; Segurança pública; Planos Estaduais de Segurança Pública.

ABSTRACT

Public policies and public governance are intrinsically intertwined themes. When addressing governance in public policies, other important elements also come to the fore, such as management, social participation, transparency, accountability and accountability, in addition to its mechanisms represented by leadership, strategy and control. Such (governance) mechanisms are elements inherent to the concept of public governance adopted in this Study, as a set of leadership, strategy and control mechanisms put in place to evaluate the results, as well as to direct and to monitor the performance of management, with a view to conducting public policies, whose deliveries must be in the service of society's interest. When it comes to public security policies, the inclusion of governance in the public policy cycle is essential, due to the nature and specificity of the policy itself, characterized by a multilevel governance that seeks an action by the Union, states and counties, in an integrated, coordinated and systemic. Thus, the general objective of this research is to understand the role of governance mechanisms in State Public Security Plans. In order to achieve this objective, an online survey was carried out to identify the governance elements and mechanisms of governance from the perception of managers of public security agencies. In a complementary way, a documentary research was carried out in which some state plans that met previously established criteria were analyzed. The results found showed some weaknesses of state public security plans, such as indifference regarding the allocation of budgetary and financial resources for the execution of PESP; indifference to the articulation of government spheres (federal, state and municipal), in a cohesive and coordinated manner; indifference to the PESP monitoring and evaluation system properly, as well as the adequacy of the PESP assessment instruments or tools; absence of accountability mechanisms and instruments; absence of governance structure; absence of management, planning or risk management, which is why they need to be reviewed and adjusted to good governance practices and to the guidelines of the ministry of Justice and Public Security. In summary, this research demonstrated the need to strengthen the technical capacity of states in order to materialize, in their state plans, these requirements or criteria provided for in legal regulations, in addition to the adoption of good governance practices in the light of the literature. Therefore, it is expected that this study can contribute to the improvement of state plans for public security, in addition to proposing a model of governance system with the adoption of good practices and in line with the principles,

guidelines and objectives of the National Plan of Public Security and Social Defense and the National Policy of Public Security and Social Defense, which establish the reference parameters, which should guide the formulation of state plans for public security.

Keywords: *Public governance; Public policies; Public security; State Public Security Plans.*

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	23
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	29
2.1	Governança Pública – antecedentes, conceitos e tipologias.....	29
2.2	Perspectivas de análise da Governança Pública.....	36
2.3	Mecanismos de Governança	36
2.4	Governança em Políticas Públicas.....	38
2.5	Governança e Rede de Políticas Públicas.....	39
3.	SEGURANÇA PÚBLICA: SITUANDO O LEITOR NO CONTEXTO DA PESQUISA.....	41
3.1	O que é Segurança Pública.....	41
3.2	Políticas de Segurança Pública – Algumas Reflexões.....	42
3.3	Um Breve Histórico das Políticas de Segurança Pública.....	50
3.4	Políticas de Segurança Pública – Elementos-Chaves: Integração e Coordenação.....	56
3.5	Políticas de Segurança Pública no Contexto do Federalismo.....	63
3.6	O Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.....	66
3.7	O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP.....	70
3.8	Sistema de Governança do PNSP.....	74
3.9	Os Planos Estaduais de Segurança Pública como campo de estudo e pesquisa.....	76
4.	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	79
4.1	Desenho/Tipificação da pesquisa.....	79
4.2	Referencial teórico no contexto da Pesquisa.....	80
4.3	Procedimentos de Coleta de Dados	82
4.4	Delineamento da pesquisa e caracterização dos instrumentos de pesquisa...	82
4.5	Variáveis - objeto de investigação da pesquisa	83

4.5.1	Variáveis – componentes do construto governança.....	84
4.5.2	Mecanismos de Governança – Liderança, Estratégia e Controle.....	88
4.6	Estrutura do Questionário de Pesquisa <i>Survey on-line</i>	90
4.7	Pesquisa <i>survey on line</i> – caracterização do perfil esperado da amostra/participantes.....	91
4.8	Pesquisa documental – objeto de estudo.....	92
5.	GOVERNANÇA ESTADUAL NO PLANEJAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA: RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA.....	93
5.1	Aspectos Gerais, Procedimentos Preliminares e Metodologia.....	93
5.2	Elementos da governança presentes nos Planos Estaduais de Segurança Pública.....	95
5.3	Governança nos Planos Estaduais de Segurança Pública: síntese dos Achados.....	117
5.4	Mecanismos de Governança nos Planos Estaduais de Segurança Pública....	118
5.4.1	Mecanismo de Governança – Liderança.....	118
5.4.2	Mecanismo de Governança – Estratégia	120
5.4.3	Mecanismo de Governança – Controle.....	130
5.4.4	Mecanismos de Governança nos Planos Estaduais de Segurança Pública: síntese dos achados.....	135
5.5	Uma Interpretação dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social à luz da governança	136
5.5.1	Um panorama dos Planos Estaduais de Segurança Pública no país.....	137
5.5.2	Critérios de seleção dos Planos Estaduais de Segurança Pública.....	139
5.5.3	Esclarecendo ao leitor sobre o papel dos Planos Estaduais de Segurança Pública no contexto da pesquisa.....	142
5.5.4	Identificação e Análise dos Aspectos de Governança dos Planos Estaduais de Segurança Pública selecionados	143
5.5.5	Avaliação consolidada sobre os achados da pesquisa documental nos Planos Estaduais de Segurança Pública.....	159
5.5.6	Avaliação dos Planos Estaduais de Segurança Pública na percepção dos gestores e os achados da pesquisa documental.....	164

6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	171
6.1	Limitações.....	175
6.2	Recomendações Práticas Gerenciais.....	176
6.2.1	Proposição de um Sistema Estadual de Segurança Pública e de um Sistema de Governança para Planos Estaduais de Segurança Pública.....	176
6.3	Agenda de pesquisa.....	191
	REFERÊNCIAS	191
	APÊNDICES	201
	Apêndice A – Questionário de Pesquisa – <i>Survey on-line</i>	201

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública é um tema relevante por vários aspectos, sejam eles sociais, econômicos, psicossociais, entre outros. E a criminalidade, sendo um dos seus elementos mais perversos, acaba atingindo a população brasileira, independentemente de classe social, gênero, faixa etária ou raça.

Ademais, o aumento significativo da violência e dos custos econômicos relativos a esses crimes tem levado governantes e a sociedade a considerá-los como um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento socioeconômico do país (IPEA, 2019). Portanto, as políticas públicas na área de segurança pública têm, por natureza, um caráter social, mas não se pode olvidar a sua contribuição complementar para a redução dos custos econômicos da violência.

Por sua vez, o mapa da violência no território nacional (Figura 1- Taxa de homicídios dolosos por Unidade da Federação - 2020) se apresenta como um mosaico de cores, evidenciando a diversidade das taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes, por Unidade da Federação. Tal fato, por si só, já demonstra a falta de homogeneidade entre as realidades de cada estado, em que as maiores taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes se concentram nos estados da Região Nordeste (exceto Paraíba, Maranhão e Piauí). As altas taxas de violência letal e intencional (homicídios dolosos) são indicadores de que algo vai mal na segurança pública desses estados, o que, por sua vez, demandaria ações articuladas para a correção desse problema, entre as quais está a estruturação de um plano de segurança pública que contenha alguns instrumentos de governança.

Convém ressaltar que as taxas de homicídios dolosos, ou taxas de violência letal e intencional, aqui utilizadas como um dos indicadores para avaliar a segurança pública nos estados brasileiros, não é a única forma de se mensurar como está a segurança pública no Brasil. Contudo, tal indicador é um dos principais indicadores públicos que demonstra, de forma objetiva, os resultados pretendidos a partir do estabelecimento de metas de redução da criminalidade violenta. Ademais, a prevenção e o combate à criminalidade violenta devem se constituir como uma das prioridades na formulação tanto do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social como dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social.

No contexto da segurança pública, além da criminalidade violenta, serão aferidas, a partir da fixação de metas de excelência, as atividades que visam à prevenção e à repressão das infrações penais e administrativas, à prevenção dos desastres e à eficiência do sistema prisional.

A segurança pública no Brasil, não obstante ser um dever do Estado e responsabilidade de todos, apresenta níveis de responsabilidade institucional previstos na Constituição Federal de 1988 e em leis específicas, no tocante à competência dos órgãos de segurança pública, nos âmbitos federal, estadual e municipal¹.

No âmbito federal, têm-se os seguintes órgãos organizados e mantidos pela União: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal e, mais recentemente, a Polícia Penal Federal. Inserem-se, na competência desses órgãos policiais, as infrações penais, delitos, de caráter federal, no âmbito União, que envolvem repercussão interestadual ou internacional, observadas as competências previstas na Constituição Federal de 1988 e em lei federal. A Polícia Penal Federal está vinculada ao órgão administrador do sistema penal federal, *in casu*, o Departamento Penitenciário Nacional - Depen, responsável pela segurança dos estabelecimentos penais mantidos pela União.

Nos âmbitos estadual e distrital², nos termos da Constituição Federal de 1988, têm-se os seguintes órgãos de segurança pública: Polícias Cíveis, Polícias Militares, Corpo de Bombeiros Militar e Polícias Penais estaduais e distrital. Nesse sentido, cabe às Polícias Militares a função de realizar o policiamento ostensivo e preservar a ordem pública no âmbito de suas respectivas Unidades Federativas. Ao Corpo de Bombeiros Militar incumbem-se a execução de atividade de defesa civil e outras atribuições definidas em lei. As Polícias Penais estadual e distrital estão vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da Unidade Federativa a que pertencem e são responsáveis pela segurança dos estabelecimentos penais. Os órgãos de segurança pública estaduais e distrital estão subordinados aos respectivos governadores do estado de sua jurisdição.

No âmbito municipal, é preciso esclarecer alguns pontos importantes. Não obstante a Constituição Federal de 1988 não elencar, em seu art. 144, as guardas municipais como órgãos de segurança pública, a Carta Magna faculta aos municípios constituir suas guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Contudo, a Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, amplia a atuação das guardas municipais além da proteção do patrimônio municipal. Nesse sentido, ela introduz a função de proteção municipal preventiva. Além disso, essa norma estabelece como princípios

¹ O art. 144 da Constituição Federal de 1988 elenca os órgãos que integram a segurança pública, a saber: I – polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias cíveis; polícias militares e corpo de bombeiros militares; e mais recentemente as polícias penais federal, estaduais e distrital.

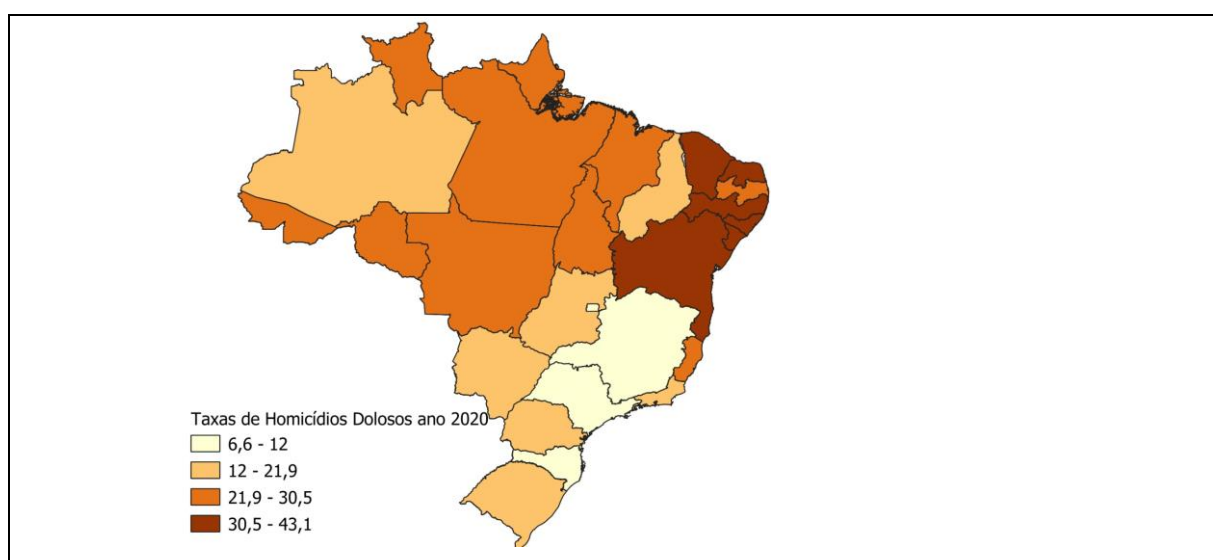
² No caso do Distrito Federal, cabe ressaltar que, conforme preceitua a Constituição Federal, em seu inciso XIV, do art. 21, compete à União organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.

a proteção dos direitos humanos fundamentais e do exercício da cidadania, a preservação da vida, o patrulhamento preventivo e o uso progressivo da força. Essa lei inclui como competências específicas das guardas municipais, entre outras, atuar preventivamente e permanentemente no território do município para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, os serviços e as instalações municipais, bem como colaborar, de forma integrada, com os órgãos de segurança pública em ações conjuntas que contribuam para a paz social. Em suma, com essas atribuições previstas em lei, não se pode olvidar de sua atuação, de forma complementar, na área de segurança pública no âmbito municipal.

Esse arcabouço constitucional e legal da segurança pública no país, ao estabelecer, de forma compartimentada, as áreas de competências ou de atuação de cada órgão de segurança pública nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, impõe a necessidade de uma atuação integrada, coordenada e sistêmica na área de segurança pública, uma vez que o crime não está submetido à área geográfica ou à jurisdição dos órgãos de segurança pública. De igual modo, os planos nacionais, estaduais, distrital e municipais devem levar em consideração essa assertiva.

Tais circunstâncias pressupõem a construção de uma estratégia nacional que considere essas assimetrias entre os entes federados e o arcabouço constitucional e legal dos órgãos de segurança pública na concepção das Políticas de Segurança Pública, em especial, nos Planos de Segurança Pública.

Figura 1 - Taxa de homicídios dolosos por Unidade da Federação no ano de 2020



Fonte: Dados Nacionais de Segurança Pública – Senasp/MJSP.

Após essa breve contextualização sobre a segurança pública no país, este estudo tem como objetivo geral entender o papel dos mecanismos de governança para a formulação dos

Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social.

Para a consecução desse objetivo geral, foram estabelecidos alguns objetivos específicos, a saber:

- ✓ identificar os mecanismos de governança para as políticas de segurança pública;
- ✓ caracterizar os mecanismos de governança dos Planos Estaduais de Segurança Pública;
- ✓ avaliar o papel dos sistemas nacionais de informações na área de segurança pública para o sistema de governança dos Planos Estaduais de Segurança Pública;
- ✓ propor um sistema de governança para os Planos Estaduais de Segurança Pública.

Nesse ínterim, a próxima seção apresenta as justificativas que ensejaram a elaboração deste Estudo. Isso posto e a partir de uma breve análise do histórico das políticas e dos programas de segurança pública implementados no Brasil, observa-se um aspecto em comum: a ausência de mecanismos capazes de coordenar esforços e estabelecer parâmetros de atuação e articulação das instituições, ou seja, ausência de mecanismos de governança³. No caso das políticas de segurança pública, por exemplo, há uma necessidade de maior integração entre as políticas públicas a serem implementadas por programas e projetos com ações estratégicas alinhadas à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (CGU, 2019).

Nessa perspectiva, o Relatório da Controladoria-Geral da União - CGU (2019) também apontava algumas fragilidades e alguns desafios em relação à governança do Plano Nacional de Segurança Pública, tais como a governança ampla e complexa, principalmente em relação à coordenação.

Ainda sobre processos e mecanismos de governança em segurança pública, Bueno & Lima (2020, p. 15) destacam que: “Não se repensam processos e mecanismos de governança”. A mesma situação ocorre nas polícias, nos ministérios públicos e em várias instituições e órgãos e nos Poderes da República.

Apesar das diversas iniciativas do Governo Federal, o combate à violência tem enfrentado sérias dificuldades na implementação de políticas públicas, o que evidencia a

³ Afirmativa contida no documento “Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - Sistema Único de Segurança Pública - SUSP”. Disponível em: <<https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca-2/seguranca-publica/plano-e-politica-nacional-de-seguranca-publica-e-defesa-social.pdf/view>>. Acesso em: 28/12/2020.

necessidade de identificar e avaliar os mecanismos de governança adotados no sistema de segurança pública, de modo a verificar a eficácia e a eficiência dos esforços para reduzir, de forma efetiva, os índices de criminalidade violenta.

Sabe-se que a governança pública, por sua vez, inclui o Estado, mas o transcende na medida em que contempla atores da sociedade civil como partes essenciais do processo de governo. Essa percepção sobre a governança impõe uma reformulação do papel do Estado. Nesse sentido e com essa nova configuração, chegou-se ao entendimento de que o êxito das políticas públicas não depende unicamente do aparato governamental. A partir dessa necessidade de maior interação, integração e cooperação entre a União, os estados e os municípios, bem como com atores não estatais, é que se destacam as estruturas de redes.

Em países federativos, há dificuldades por parte do Governo Federal de desenvolver políticas consistentes e coerentes, uma vez que, na maioria das áreas, as políticas nacionais exigem acordo intragovernamental, envolvendo negociações complexas e extensas que nem sempre são bem-sucedidas (HOWLETT *et al.*, 2013).

Na área de segurança pública, em que a governança se processa em multiníveis (União, estados e municípios), os mecanismos de cooperação, coordenação e integração são os elementos-chaves para o êxito das políticas de segurança pública.

Nesse sentido, assumem grande importância a estrutura, os mecanismos e os instrumentos de governança para a implementação dos Planos de Segurança Pública. Quando se trata desse tema (Segurança Pública), em que as competências constitucionais dos Entes federados são concorrentes, a coordenação das políticas de segurança pública é essencial (SOUZA, 2018).

Para tanto, foi instituído o Sistema Único de Segurança Pública - Susp pela Lei n.º 13.675, de 30 de junho de 2018, que tem por finalidade a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em articulação com a sociedade.

Além disso espera-se ainda contribuir para o debate sobre governança em políticas de segurança pública.

Quanto às justificativas teóricas, em especial, o contexto *locus* deste estudo, *in casu*, as Políticas Estaduais de Segurança Pública a serem viabilizadas ou implementadas pelos Planos Estaduais Segurança Pública pelos Entes federativos, inclusive pelo Distrito Federal, evidenciam-se lacunas que merecem ser destacadas e quiçá supridas por um modelo de governança em políticas de segurança pública que observem esse arcabouço institucional e

constitucional das relações federativas.

Dessa maneira, elenca-se como uma das lacunas de pesquisa que justificam teoricamente as proposições teóricas apresentadas nesta dissertação o fato de que as pesquisas sobre governança em políticas de segurança pública são incipientes no país, conforme demonstrado na revisão bibliográfica sobre esse tema.

A presente Dissertação está estruturada em cinco capítulos, sendo o primeiro capítulo uma contextualização geral acerca da proposta de pesquisa, bem como as justificativas que conduziram a proposição do tema para esta Pesquisa.

O referencial teórico é apresentado no Capítulo 2, que tratará da base teórica dos construtos abordados, identificando os elementos relevantes na literatura acadêmica que robustecem e proporcionam uma adequada compreensão do estudo proposto.

O Capítulo 3 busca situar o leitor no contexto da pesquisa. Para tanto, são relatadas algumas reflexões sobre as políticas de segurança pública a partir dos planos e programas de segurança pública implementados no Brasil. Analisam-se as políticas de segurança pública no contexto do Federalismo, o Sistema Único de Segurança Pública - Susp e o Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP, que devem ser usados como referências para a elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública.

O Capítulo 4 apresenta os métodos, as técnicas e os procedimentos que foram adotados para a realização do presente Estudo, além do desenho, da descrição geral e do tipo de pesquisa. Fornece, também, informações sobre o público-alvo, o objeto da pesquisa, incluindo dados sobre a população/amostra, o perfil esperado dos participantes, a caracterização e a validação dos instrumentos de pesquisa, a descrição dos procedimentos adotados para a construção de escala de percepção sobre os mecanismos de governança presentes nos Planos Estaduais de Segurança Pública, os procedimentos de coleta e análise de dados.

O Capítulo 5 apresenta os resultados da pesquisa e suas respectivas análises e discussão dos dados obtidos. Dessa forma, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa realizada (questionário *survey on line*) e da pesquisa documental relativa aos Planos Estaduais de Segurança Pública.

O Capítulo 6 apresenta as conclusões deste Estudo, destacando suas limitações; elenca algumas recomendações práticas gerenciais, que incluem a proposição de um sistema de governança para os Planos Estaduais de Segurança Pública; e, por fim, sugere uma agenda de pesquisas para estudos futuros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A construção do referencial teórico foi feita a partir do levantamento de artigos de periódicos nacionais e internacionais, bem como de dissertações de mestrado que versam sobre os seguintes temas: governança pública – conceitos, tipologias, elementos e mecanismos de governança; políticas públicas e políticas de segurança pública. Além disso, foram coletados estudos complementares que se relacionam com os temas principais, tais como: federalismo, capacidade estatal e arranjos institucionais, coordenação, entre outros.

A variável relevante deste Estudo consiste nos elementos e mecanismos de governança em políticas de segurança pública inseridas no Sistema Único de Segurança Pública - Susp, em especial, nos Planos Estaduais de Segurança Pública. Também serão abordados, de forma complementar, os seguintes assuntos: Políticas Públicas e Políticas de Segurança Pública e suas interfaces com a Governança Pública.

Como metodologia para o levantamento da literatura sobre o tema “governança”, adotou-se o método em que se partiu do aspecto geral para o particular. Assim, em primeiro lugar, será abordado o tema “governança” em seu sentido lato; em segundo lugar, a governança pública na perspectiva da política pública, ou seja, suas relações com as políticas públicas e suas relações especificamente com as políticas de segurança pública. O resultado obtido com a revisão teórica da literatura sobre o conceito de governança pública indicou que o termo tem uma grande diversidade em sua abordagem conceitual, demonstrando abrangência e múltipla aplicabilidade.

2.1 Governança Pública: antecedentes, conceitos e tipologias

Seguindo os passos recomendados por Creswell (2007), a palavra-chave para esta Pesquisa é “governança” ou, em inglês, “*governance*”. A pesquisa preliminar evidenciou a diversidade de significados para o termo. Nesse sentido, Rose-Ackerman (2017) já destacava que o conceito de governança é polissêmico, multidimensional e carregado de ambiguidade.

Gonçalves (2005), por sua vez, adverte que um dos sérios problemas da análise científica é a imprecisão dos conceitos. Com a palavra governança, parece estar acontecendo um movimento de uso amplo da expressão, sem que sua utilização esteja cercada do cuidado analítico que requer. É necessário, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é

aplicado. Além disso, vale a pena destacar que governança tem aplicação em variados campos, com sentidos diferentes.

Apenas como exemplo, há a expressão “governança corporativa”, largamente empregada na Administração de Empresas, a qual, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), consiste em práticas e relacionamentos entre os acionistas/cotistas, o Conselho de Administração, a Diretoria, a Auditoria Independente e o Conselho Fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital. Ela surge, a partir da teoria econômica tradicional, para superar o chamado de “conflito de agência”, presente com a separação entre a propriedade e a gestão empresarial (GONÇALVES, 2005).

Para a Comissão de Valores Mobiliários, governança corporativa é o conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital (CVM, 2002 *apud* OLIVEIRA e PISA, 2015).

São princípios de governança corporativa: *accountability*; *compliance* (conformidade legal e cumprimento de normas reguladoras); *disclosure* (transparência e lisura na divulgação de dados e relatórios contábeis); *fairness* (equidade como senso de justiça); transparência, equidade (tratamento justo de todos sócios e *stakeholders*); prestação de contas (*accountability*); e responsabilidade corporativa (sustentabilidade corporativa), que inclui a responsabilidade social e ambiental (ANDRADE e ROSSETI, 2004; IBGG, 2009 *apud* OLIVEIRA e PISA, 2015).

No campo acadêmico, a literatura sobre governança tem precedentes remotos a partir do artigo “*Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*” (WILLIAMSON, 1979). A Teoria dos Custos de Transação trata do conceito de governança sob outra perspectiva. Nela, o interesse está nas transações em nível individual. A forma de organização econômica, assim, estaria voltada para identificar e mitigar as diversas possibilidades de riscos contratuais.

Buta e Teixeira (2020) destacam que a origem do conceito remonta aos estudos da teoria da agência, os quais analisam a separação entre as funções de propriedade e controle como forma de tornar a organização mais eficiente. Essas duas funções, que anteriormente eram atribuídas à mesma pessoa, ou seja, ao gerente-proprietário, passam a ser tratadas como separadas (WILLIAMSON, 1996).

Para Teixeira e Gomes (2019), a governança nasce em razão do distanciamento dos proprietários, da gestão dos seus empreendimentos, com o objetivo de alinhar as expectativas

dos gestores com os proprietários, de maneira a estabelecer as ações de dirigir, monitorar ou controlar as organizações para a obtenção dos resultados pretendidos.

No âmbito da administração pública, o tema “governança” está relacionado ao movimento capitaneado pelo Banco Mundial ao final da década de 1980. Dessa forma, até o ano de 1989, período da publicação do relatório “*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*” (MUNDIAL, 1989), o termo “governança” raramente era mencionado nos círculos de debates sobre desenvolvimento. O referido relatório já identificava a “crise de governança” como um dos principais entraves para a superação da pobreza persistente na África Subsaariana.

A governança é aplicável à administração pública, uma vez que seus princípios e suas ações objetivam otimizar os resultados pretendidos pelos seus *stakeholders*, gestores e proprietários. Nesse caso, há uma relação de assimetria de informações entre cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes) (TEIXEIRA e GOMES, 2019). De igual modo, Bevir (2011 *apud* TEIXEIRA e GOMES, 2019) destaca que essa relação agente-principal para o setor público também é estabelecida entre os cidadãos (principal) e os políticos ou gestores públicos (agentes) com o propósito de esclarecer o conflito de agência existente entre os cidadãos e os gestores públicos/políticos.

A literatura sobre governança discute as possibilidades de configuração das relações entre governo, setor privado e organizações civis a partir de três matrizes gerais: hierarquia, mercado e rede. Geer Bouckaert juntamente com Koen Verhoest e B. Guy Peters abordam a questão da coordenação das organizações do setor público, destacando os mecanismos e recursos para a coordenação, tais como mecanismos do tipo hierarquia, tipo mercado e tipo rede, assuntos presentes na temática que envolve a coordenação de políticas públicas, essenciais para a boa governança (BOUCKAERT *et al.*, 2010).

Gonçalves (2005) destaca que a expressão “*governance*” surgiu a partir de reflexões conduzidas, principalmente, pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (DINIZ, 1995, p. 400). Ainda segundo Diniz, “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (1995, p. 400). A capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, e sim também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder.

Para Gonçalves (2005), o conceito de governança não está restrito aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, nem ao funcionamento do aparelho do Estado. Para

Santos (1997), por sua vez, governança envolve padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais dentro e fora do sistema econômico.

Rosenau (2000) provoca o debate sobre “governança sem governo”. Segundo ele, presumir a existência da governança sem um governo significa conceber funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que o sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente para exercê-la. Segundo ele, uma análise da “governança sem governo” não exige a exclusão de governos nacionais ou subnacionais, mas implica uma investigação que presuma a ausência de alguma autoridade governamental suprema de caráter internacional. Em outras palavras, o conceito de governança sem governo leva especialmente ao estudo da política mundial, na medida em que, nesse domínio, é notória a ausência de uma autoridade central, embora seja também óbvio que um mínimo de ordem e de entendimentos rotinizados está normalmente presente na conduta da vida mundial. Dessa forma, pode-se destacar o papel de alguns organismos internacionais, a exemplo da Organização Mundial da Saúde – OMS, nas orientações de procedimentos sobre cuidados e prevenções a respeito da covid-19.

Para Slaughter (1997), “governança sem governo” é o novo mantra medievalista da governança global. Segundo a autora, governança sem governo é governo sem poder, que, por sua vez, raramente funciona. Muitos dos problemas internacionais e domésticos urgentes resultam do poder insuficiente dos Estados para estabelecer a ordem, realizar a infraestrutura, e prover serviços sociais mínimos. Atores privados podem assumir algum papel, mas não há substituto para o Estado.

Nessa discussão sobre governo sem governança e governança sem governo, é importante destacar o papel do Ministério da Desburocratização, criado em julho de 1979, bem como a criação do Programa Nacional de Desburocratização, que durou até meados de 1986. O referido programa pretendia, grosso modo, extirpar dos textos normativos e da mente dos administradores marcas seculares da “centralização”, do “formalismo”, e da “desconfiança”.⁴ Um dos seus principais objetivos consistia em melhorar o atendimento dos usuários do serviço público e agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo. O referido programa foi importante, também, por inspirar algumas diretrizes nas relações entre os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal e os

⁴ Essa tríade de problemas (centralização, formalização e desconfiança), foi denominada por Hélio Beltrão, ministro extraordinário para a desburocratização, de marcas seculares que precisavam ser apagadas dos textos normativos e da mente dos administradores públicos. (Fonte: “Programa Nacional de Desburocratização” – palestra proferida na Academia Brasileira de Ciência da Administração (RJ) em 28 de maio de 1981. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/download>>. Acesso em: 8/4/2022.

usuários dos serviços públicos, tais como a articulação com os estados, o Distrito Federal, os municípios e os Poderes da República para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação dos serviços públicos⁵. Esses termos são comuns nas análises de políticas públicas, que, em alguma medida, vão se utilizar de conceitos similares aos de Fukuyama (2013), que define governança como a capacidade do governo de fazer e cumprir as regras e fornecer serviços.

Segundo Fukuyama (2013), a razão que ele exclui a responsabilidade democrática da definição de governança se insere no seu propósito de ser capaz de teorizar a relação entre governança e democracia. Para o autor, há quatro abordagens para avaliar a qualidade da governança: 1. Medidas processuais; 2. Medidas de insumo (entradas); 3. Medidas de produtos (saídas) e 4. Medidas de autonomia burocrática.

Do ponto de vista normativo (jurídico-legal), no âmbito do Governo Federal⁶, governança é “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. O conceito, retirado do “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do Tribunal de Contas da União”, fixa alguns dos mecanismos considerados importantes para o sucesso de uma política de governança e reforça a importância da construção e da coordenação de políticas focadas no cidadão (TCU, 2013).

Levi-Faur (2012) considera governança como uma abordagem ou agenda de pesquisa interdisciplinar voltada a analisar o funcionamento de diversas dimensões do Estado. Nesse aspecto, governança assume um caráter multidimensional e interdisciplinar.

O Banco Mundial, em seu relatório “*World Development Report 2017 - Governance and the Law*”, define governança como sendo um processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um conjunto predefinido de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo Poder (LOPEZ-CALVA *et al.*, 2017). Prevalece, nesse conceito, a participação dos atores, estatais ou não estatais, no processo de ciclo de políticas públicas.

Marini e Martins (2006) associam a ideia de governança pública à geração de valor

⁵ O Programa Nacional de Desburocratização foi instituído pelo Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, revogado pelo Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Atualmente esse processo de simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, criado pela Lei 13.460, de 26 de junho 2017 é regulamentado pelo Decreto 9.094, de 17 de julho de 2017.

⁶ Conceito definido nos termos do Decreto nº 9.203, de 22 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

público. Nesse sentido, governança pública consiste na capacidade do governo de governar de forma colaborativa ou em rede, ou seja, governar orientando-se para resultados. Todos esses elementos juntos visam gerar valor público sustentável.

Segundo Peters (2013), o termo governança tem sido utilizado, frequentemente, tanto no discurso acadêmico quanto em discussões comuns sobre como o setor público e outras instituições se administram e como administram suas relações com a sociedade. A ênfase na governança reflete, de muitas maneiras, as preocupações públicas sobre a capacidade de seus sistemas políticos agirem, efetiva e decisivamente, para resolver problemas políticos. A governança é um conceito contestado; e há algumas perspectivas concorrentes sobre o que a governança significa e como ela opera. Rhodes (1997 *apud* PETERS, 2013) destaca que os argumentos propostos por esses acadêmicos (e alguns profissionais) são que os governos são desajeitados, burocráticos e, de muitas maneiras, não democráticos e que muitos, senão a maioria, de seus serviços poderiam ser prestados por redes de agentes sociais.

Rhodes (1996) destaca que o termo “governança” é popular, porém impreciso. Segundo ele, há pelo menos seis usos do termo governança: Estado mínimo (*minimal state*)⁷, governança corporativa, a Nova Gestão Pública (*New Public Management*), “boa governança” (“*good governance*”), sistemas sócio-cibernético (*socio-cybernetic systems*), redes auto-organizadas (*self-organizing networks*). Não obstante os usos do termo governança, o autor defende o conceito de governança em relação a redes auto-organizadas ou redes interorganizacionais. Segundo o autor, essas redes complementam mercados e hierarquias como estrutura de governo para alocar recursos com autoridade e exercer controle e coordenação. Elas são um desafio à governabilidade porque se tornam autônomas e resistem às orientações centrais.

Dez anos depois, Rhodes (2007) reavalia os conceitos-chave de rede de políticas, governança, executivo central, esvaziamento do Estado e política diferenciada. Nessa revisitação de conceitos, governança é definida como um novo processo de governar, como uma condição alterada de regra ordenada ou como um novo método pelo qual a sociedade é governada.

Calmon e Costa (2013), examinando os diferentes usos dados à palavra “redes” pelos estudos desenvolvidos com base na abordagem de redes de Powell e Smith-Doerr

⁷ O Estado mínimo é uma noção encontrada dentro de uma variante específica da variedade de libertarianismo do governo limitado. Essa concepção foi introduzida por Robert Nozick, cuja obra *Anarquia, Estado e Utopia* é a mais influente que apoia o libertarianismo. Disponível em: <<https://www.libertarianism.org/encyclopedia/minimal-state>>. Acesso em: 24/5/2021.

(1994), propõem que é possível identificar duas vertentes principais que são distintas, mas estão relacionadas. A primeira vertente, fundamentada na sociologia e na teoria das organizações, emprega o conceito de redes como um instrumento analítico para compreender as relações sociais nas organizações, as relações interorganizacionais e a relação das organizações com o ambiente externo a ela. A segunda vertente tem caráter multidisciplinar, com marcante influência da economia, das políticas públicas e da administração pública, e percebe redes como uma forma de governança, especialmente aplicável na gestão de sistemas complexos.

O Banco Mundial, na sua classificação sobre o conceito de governança, apresenta quatro dimensões básicas: administração pública; responsabilização; aspectos normativos; informação e transparência (MUNDIAL, 1992).

O conceito de governança, segundo Fukuyama (2013), não está bem estabelecido. Isso implica que distintos estudos podem atribuir significados diversos, quando investigam a mesma pergunta de pesquisa. Buta e Teixeira (2020) compartilham com a mesma ideia de que o conceito de governança é um conceito polissêmico e lastreado em diversas correntes teóricas; e as definições adotadas tendem a ser variadas.

Segundo Buta e Teixeira (2020), as definições baseadas nas teorias da agência e dos custos de transação tenderiam a valorizar aspectos relacionados ao monitoramento e ao controle da Administração Pública, bem como à transparência como forma de redução da assimetria das informações. Por outro lado, a abordagem teórica dos *stakeholders* e as teorias da governança pública conferem maior importância à diversidade das partes interessadas (Freeman e Reed, 1983), assim como à capacidade dos governos de ofertarem bens e serviços públicos de qualidade (MAYNTZ, 1998).

Buta e Teixeira (2020) identificam, conforme o Quadro 1, as seguintes categorias na definição de governança: coordenação de *stakeholders*, monitoramento e controle, participação, capacidade governamental, condições de governança.

Quadro 1 - Categorias de governança

Categoria	Descrição
Coordenação de <i>stakeholders</i>	Representa as definições que enfocam a capacidade de conjugar os interesses dos diversos atores (públicos e privados), que cooperam, entre si, para a formulação e implementação das políticas públicas.
Participação	Engloba as definições de governança que enfatizam a participação social.
Capacidade governamental	Refere-se às definições que denotam preocupação com a efetividade governamental.
Monitoramento e controle	Sinaliza com as definições preocupadas com o controle social sobre a ação pública.

Condições para governança	Inclui as definições que abrangem condições essenciais para que os mecanismos de governança possam prosperar.
---------------------------	---

Fonte: Buta e Teixeira, (2020).

A profusão de conceitos sobre governança evidencia que não há um consenso sobre a definição do termo (ROSE-ACKERMAN, 2017; GISSELQUIST, 2014; GRINDLE, 2017).

2.2 Perspectivas de Análise da Governança Pública

A governança pública pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (1) Estado e sociedade; (2) Entes federativos, esferas de Poder e políticas públicas; (3) órgãos e entidades; e (4) atividades intraorganizacionais (TCU, 2013). Diante dos diferentes enfoques da governança e do seu campo de aplicação específico, há a necessidade de modelos específicos para a avaliação da governança a depender de seu objeto. O Quadro 2 sintetiza as perspectivas da análise de governança.

Quadro 2 - Perspectivas de Análise da Governança

Perspectivas	Descrição
Estado e Sociedade	É a vertente política da governança pública. Define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e criará as condições estruturais de administração e controle do Estado (World Bank, 2013).
Entes federativos, esferas de Poder e políticas públicas	É a vertente político-administrativa da governança no setor público, com foco na formulação, na implementação e na efetividade de políticas públicas (TCU, 2013).
Órgãos e entidades	É a vertente corporativa da governança pública, com foco nas organizações (ANU, 2012).
Atividades intraorganizacionais	Nessa perspectiva, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais (TCU, 2013).

Fonte: Adaptado do Referencial para Avaliação de Governança em Política públicas (TCU, 2013).

Para o propósito deste Estudo, foi dada ênfase à governança pública sob a perspectiva de análise “Entes federativos, esferas de Poder e políticas públicas”, tendo em vista a natureza do estudo, que tem como foco as políticas de segurança pública, cujos instrumentos dessas políticas são representados pelos Planos Estaduais de Segurança Pública.

2.3 Mecanismos de Governança

Teixeira e Gomes (2019) destacam que os escopos de governança corporativa e pública, apesar de serem distintos, apresentam similaridades de procedimentos. Para tanto, recorre-se aos ensinamentos da Matias Pereira (2010), quando o referido autor afirma que

governança pública trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa se refere à forma como as corporações são administradas.

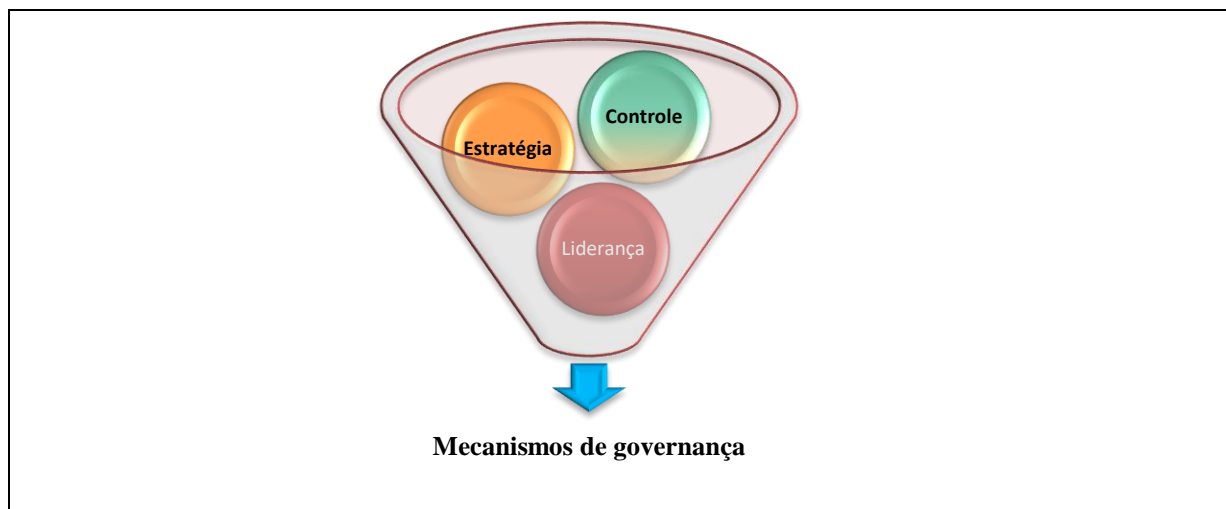
Para Peters *apud* Levir-Faur (2012), os mecanismos de liderança, estratégia e controle integram o próprio conceito de governança pública. Dessa maneira, governança pública compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar os resultados, bem como direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Esse conceito é o mesmo que foi definido no âmbito da Administração Pública Federal, conforme estabelecido no Decreto n.º 9.203, de 22 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Para fins deste Estudo, são analisados os mecanismos de governança na perspectiva das políticas públicas, quais sejam: liderança, estratégia e controle. Esses mecanismos de governança estão presentes nos estudos contidos no “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2013). Além disso, o próprio TCU estabeleceu que, para que as funções da governança possam ser cumpridas satisfatoriamente, é necessário que as instituições de segurança pública adotem os três tipos de mecanismos (PIRES, 2016).

Os mecanismos de governança – liderança, estratégia e controle – também são elementos inerentes ao conceito de governança pública nos termos do Decreto n.º 9.203, de 22 de dezembro de 2017, segundo o qual governança consiste em um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática com vistas à condução de políticas.

O referido normativo dispõe sobre a política de governança do Governo Federal e define os mecanismos de governança pública. Portanto, considera-se **liderança** como o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercidas nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas ao exercício da boa governança, quais sejam: a) integridade; b) competência; c) responsabilidade; e d) motivação. A **estratégia**, por sua vez, compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido. E, por fim, o **controle** compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos. Para melhor ilustrar, a Figura 2 apresenta os mecanismos de governança.

Figura 2 - Mecanismos de governança



Fonte: Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014). Avaliação de políticas públicas: Guia Prático de análise *ex post* (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA REPÚBLICA, 2018).

2.4 Governança em Políticas Públicas

O Referencial de Avaliação de Governança em Políticas Públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, relaciona governança em políticas públicas aos arranjos institucionais. Portanto, governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas em prol da sociedade (TCU, 2014).

A política pública tem diversos significados. Pode-se afirmar que é um termo polissêmico. Corroborando com essa ideia, Villanueva (1992), ao citar Joan Subirats (1989) e Hogwood-Gunn (1981), destaca que a política pode denotar várias coisas, tais como: um campo de atividade governamental, um propósito geral a realizar, uma situação social desejada, uma proposta de ação específica, a norma ou as normas que existem para uma determinada problemática, um conjunto de objetivos e programas de ação do governo.

Howlett *et al.* (2013) propõem uma definição funcional de “política pública”. Dessa forma, a *policy-making* trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*) em um processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problema”.

Não obstante a profusão de significados, Saravia (2006) afirma que os diferentes autores coincidem no conceito geral e nas características essenciais das políticas concretas.

Ainda segundo o referido autor, o formato concreto delas dependerá de cada sociedade específica. O estágio de maturidade de cada uma delas contribuirá, ou não, para a estabilidade e eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados, para a limpidez dos procedimentos de decisão. Em outras palavras, o *design* da política concreta está intrinsecamente relacionado ao contexto social em que a política está inserida.

2.5 Governança e Rede de Políticas Públicas

Na rede de políticas públicas, segundo Hill e Hupe (2002), há a dependência mútua entre os diversos atores envolvidos em uma finalidade comum, haja vista que, isoladamente, não conseguem alcançar seus objetivos sem a participação dos demais partícipes. A cooperação entre atores torna-se a questão central para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas públicas.

Para Wu *et al.* (2014), o surgimento de práticas governamentais colaborativas ou de rede desenvolvidas a partir de processos participativos e consultivos em muitos países, especialmente na Europa e América Latina, ampliou a área de influência dos gestores públicos. A autoridade da governança não é mais apenas de cima para baixo, mas, sim, muitas vezes, incorpora processos de baixo para cima (geralmente em paralelo), em que eles desempenham um papel maior e mais continuado.

Calmon e Costa (2013) destacam que há vários outros exemplos em que o conceito de redes é utilizado como uma forma de governança, merecendo atenção a Rede de Governança em Políticas Públicas. A ideia de que políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas a partir de uma rede de atores não é nova. Segundo o autor, o conceito de redes de políticas públicas tem um caráter inovador, porque combina conhecimentos advindos de diferentes áreas do conhecimento. Tanto a tradição “analítica” quanto a perspectiva da “governança” são incorporadas no estudo de redes de políticas públicas. Mas são trazidos também elementos que são próprios do campo das políticas públicas, da ciência política, da economia e do estudo de relações interorganizacionais.

Portanto, se a abordagem de redes em geral é claramente interdisciplinar, há uma tendência ao seu aprofundamento no âmbito do estudo das redes de políticas públicas. Com base nessas considerações, Calmon e Costa (2013) definem “Redes de políticas públicas” como um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas, a partir de uma determinada estrutura

de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las.

Wu *et al.* (2014) destacam que a implementação de políticas públicas também é mais bem visualizada como forma de governança em rede, uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre diversos atores. Isso, segundo os autores, é particularmente relevante quando se busca a integração de múltiplos objetivos de políticas por meio de um programa em particular. Como exemplo, cita-se o Programa “Em Frente Brasil”. O referido programa consiste na articulação entre a União, os estados e os municípios para a redução da criminalidade com foco territorial em áreas de alta concentração de crimes, por meio de ações de prevenção e repressão, coordenadas em um modelo de governança e gestão integrada multinível, multisetorial e coordenada.

3. SEGURANÇA PÚBLICA: SITUANDO O LEITOR NO CONTEXTO DA PESQUISA

3.1 O que é Segurança Pública

A Segurança Pública é, ao mesmo tempo, um direito e um dever. É um direito do cidadão e um dever do Estado garantir esse direito, conforme prescreve a Constituição Federal⁸. Tal direito visa à preservação da ordem pública (dever do Estado) e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (direito do cidadão). A Segurança Pública é tratada na Constituição Federal de 1988 em capítulo específico⁹, o que não ocorreu nas Constituições Federais anteriores (MADEIRA E RODRIGUES, 2015).

Segundo Silva (2008), a Segurança Pública consiste em uma situação de preservação ou restabelecimento da convivência social que permita ou proporcione a todos o gozo de seus direitos e o exercício de suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses.

Segurança Pública constitui a garantia que o Estado oferece aos cidadãos, por meio de organizações próprias, contra todo o perigo que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade dos cidadãos: é a essência da missão dos policiais e deriva do campo jurídico (SILVA, 1998).

A Segurança Pública inclui atividades de polícia judiciária e de apuração de infrações penais exercidas pela Polícia Federal e pelas Polícias Cíveis estaduais e distrital; atividades periciais também exercidas pelas Polícia Federal e Polícias Cíveis estaduais e distrital; atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, exercidas pelas Polícias Militares estaduais e distrital; atividades de defesa civil, exercidas pelo Corpo de Bombeiros Militar estadual e distrital; e atividades dos sistema prisional, exercidas pelas Polícias Penais federal, estaduais e distrital. Incluem-se ainda as atividades de patrulhamento ostensivo das rodovias federais e estaduais, exercidas pela Polícia Rodoviária federal e estaduais, respectivamente. Além disso, têm-se ainda as atividades de segurança viária com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas a serem exercidas pelos agentes de trânsito no âmbito dos estados, do Distrito Federal

⁸ A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece, no seu art. 144, que “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”.

⁹ A Segurança Pública é abordada no Capítulo III da Constituição Federal de 1988, em que elenca os órgãos de Segurança Pública e estabelece suas competências, além de outras disposições na área de Segurança Pública.

e dos municípios.

Todas essas atividades fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública - Susp, instituído pela Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que tem como órgão central o Ministério da Justiça e Segurança Pública, cujo principal desafio consiste na integração e coordenação dos seus órgãos integrantes, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica, sejam eles estratégicos ou operacionais. Uma análise mais detalhada sobre o Susp será feita na seção 3.5.1.

3.2 Políticas de Segurança Pública – Algumas Reflexões

Madeira e Rodrigues (2015) analisam três fases ou paradigmas que caracterizam o Estado Brasileiro, sob a ótica das políticas de segurança pública: o paradigma da segurança nacional, vigente no período da Ditadura Militar; o paradigma da segurança pública, a partir da Constituição Federal de 1988; e o paradigma da segurança cidadã, que tem início por volta do ano de 2000 (FREIRE, 2009, *apud* MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

O paradigma da segurança nacional vigente no período da Ditadura Militar tinha como principal orientação em matéria de políticas de segurança a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, formulada pela Escola Superior de Guerra (ESG). Segundo essa doutrina, o conceito de segurança nacional é definido como a habilidade de um Estado garantir, em determinada época, a obtenção e a manutenção de seus objetivos nacionais, apesar dos antagonismos ou das pressões existentes ou potenciais. Dessa forma, a ameaça à segurança é vista como tudo aquilo que atenta contra o Estado e contra os interesses nacionais, que, por conseguinte, estão associados aos interesses daqueles que estão no poder (FREIRE, 2009, *apud* MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

O paradigma da segurança pública, a partir da Constituição Federal de 1988, fundamentado em seu art. 144, estabelece que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos e tem por finalidade a defesa da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado por meio das instituições ou dos órgãos de segurança pública elencados de forma “exaustiva” no referido artigo. Integram o rol dos responsáveis pela segurança pública apenas os órgãos federais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Penal Federal) e estaduais (Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Penal Estadual). Portanto, não há menção de órgãos municipais, como, por exemplo, as guardas municipais. Para Freire (2009 *apud* MADEIRA e RODRIGUES, 2015), isso significa que a Constituição Federal de 1988 não considera outras instituições governamentais na prevenção da violência,

e não destaca a importância da atuação dos municípios e da comunidade como um todo.¹⁰

Entretanto, nesse período, após o ano de 1988 e durante os anos 1990, não há muito que se destacar em termos de políticas públicas de segurança. Para Madeira e Rodrigues (2015, p. 7), o que se verificou foi o “fortalecimento de um Estado penal e repressivo voltado ao controle penal daqueles que continuavam sem ter direito a direitos sociais”. Para a comprovação dessa assertiva, os autores citam o crescimento da população carcerária, o debate e uso das Forças Armadas no controle à criminalidade de narcotraficantes de drogas em favelas e toda a criminalização societária que isso proporciona (MADEIRA, 2009, *apud* MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

Outra característica desse período que permanece atualmente foi o fato de os estados assumirem a responsabilidade pela implementação das políticas públicas de segurança locais de forma autônoma, com a gestão das Polícias Cíveis e Militares, dificultando a implementação de diretrizes mínimas de uma política nacional de segurança pública (MADEIRA e RODRIGUES, 2015). É importante ressaltar que a criação das guardas municipais somente ocorreu em 2014, com o advento da Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014, apesar da previsão constitucional, conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal de 1988.

A partir dos anos 2000, tem-se o paradigma da segurança cidadã, que incorpora avanços iniciados na década de 1990, como a reorganização institucional do Governo Federal, mas amplia, em termos conceituais, o entendimento sobre qual modelo de política de segurança pública pode trazer resultados mais efetivos ao bem-estar da população e garantir a paz social. O arcabouço de sustentação do conceito de segurança cidadã pode ser encontrado nos estudos propostos pelos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas – ONU, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano - PNUD. O paradigma da segurança cidadã busca induzir os países a adotarem medidas e ações governamentais em torno da proteção dos direitos humanos aliada à modernização do Estado para a elaboração de políticas públicas mais inclusivas e integradas, visando promover o desenvolvimento econômico com redução de desigualdades sociais (MADEIRA e RODRIGUES, 2015)¹¹.

¹⁰ A Constituição Federal de 1988, ao elencar, de forma exaustiva, em seu art. 144, os órgãos responsáveis pela segurança pública, proporciona, de alguma forma, uma pressão de algumas categorias profissionais ou órgãos de segurança pública (legítima ou não) de integrarem também esse rol.

¹¹ Como experiências práticas do conceito de Segurança Cidadã, citam-se os programas de segurança pública implementados na Colômbia, especialmente na cidade de Bogotá. Para uma análise mais detalhada sobre tais programas, ver MARTIN, Gerard; CEBALLOS, Miguel. **Bogotá**: anatomia de uma transformação política de segurança cidadã (1995-2003). Bogotá: Pontifícia Universidade Javeriana, 2004.

Não obstante o argumento de Lígia Madeira (Madeira e Rodrigues, 2015) a respeito das três fases conceituais em que perpassou a segurança pública (segurança nacional para segurança pública e, depois, segurança cidadã), não se pode olvidar que a segurança pública continua ainda presa a um modelo policialesco e que estabelece como competência dos entes quase que exclusivamente a gestão de suas polícias. Tal fato contribui para a dificuldade de se entender como a coordenação e, por conseguinte, como a governança deve ser considerada com uma questão nevrálgica na questão da segurança pública. Também pode ter contribuído para isso a ausência do termo “governança” no texto da Lei da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS, apesar de enfatizar que a política nacional deve ser implementada por meio de uma atuação conjunta, coordenada, sistêmica dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em articulação com a sociedade. O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021 - 2030, por sua vez, trata da governança como um dos elementos essenciais do Plano, junto com os objetivos, as ações estratégicas e as metas. Além disso, constitui-se como um dos objetivos do Plano o estabelecimento de estratégias de governança.

Soares (2007), por sua vez, em sua análise sobre as políticas de segurança pública, faz uma “descrição” de um processo (sucessivas tentativas de formular e implantar políticas por meio da elaboração de planos), buscando-se compreender seus principais movimentos (os avanços e recuos, as pressões e reações, a indução e as negociações que marcaram a experiência recente dos diversos atores relevantes na área da Segurança Pública, em âmbito nacional). Não por acaso, o termo adotado é “descrição”, em vez de “avaliação”. Segundo o autor, deixando de lado hipóteses mais simples, como os efeitos de sazonalidade¹² e a relatividade da aceleração, há a hipótese prosaica de que fatores sociais promotores das condições favoráveis à reprodução ampliada de práticas criminosas – fatores independentes de ações policiais e externos ao âmbito de intervenção de políticas públicas de segurança – continuem a produzir seus efeitos e o façam em razão de diversos motivos alheios à área em foco, com potência crescente. Nesse caso, mesmo que a política de segurança fosse adequada, inteligente, consistente, eficiente, eficaz e efetiva, ainda assim os indicadores poderiam ser negativos. Provavelmente, os indicadores seriam ainda piores se a referida política não estivesse sendo adotada, mas isso conduziria o analista a um argumento contrafactual

¹² Soares (2007), ao tratar de sazonalidade, exemplifica que o verão muda hábitos e aumenta o número de encontros sociais em espaços públicos, o que tende a elevar a possibilidade de conflitos e a exposição a riscos – a mesma regra vale, internamente ao ciclo semanal, para os finais de semana.

impossível de se testar e, portanto, de se comprovar.

Soares (2007) adverte que não só resultados são pertinentes para a avaliação de políticas de segurança pública, mas, também, processos e metas intermediárias, identificados por diagnósticos institucionais como especialmente relevantes, devem ser objeto de acompanhamento crítico sistemático, como, por exemplo: a qualidade da formação e da capacitação dos policiais e demais profissionais que atuam no campo da segurança pública; a consistência dos dados produzidos; os métodos de gestão; a confiabilidade e efetividade dos controles interno e externo, entre outros. Para o caso das políticas preventivas, os programas aplicados podem ter valor segundo distintos critérios, independentemente de resultados perceptíveis a curto prazo. Nesse sentido, acrescenta-se que a perspectiva temporal é necessária para uma avaliação rigorosa, mas nem sempre factível, dada a natureza prática da própria avaliação, útil, afinal de contas, para o monitoramento corretivo do sistema examinado, cujo aprimoramento não pode aguardar uma década de estudos comparativos.

Pesquisa realizada por Costa (2011 *apud* BALLESTEROS, 2014), por sua vez, apontava que também a administração da segurança pública a cargo das secretarias estaduais de segurança, além de ser pouco conhecida, é muito mal estruturada e quase sempre incoerente, no que tange aos aspectos de governança, ou seja, à capacidade de formular e coordenar políticas públicas em rede, principalmente em razão de valores, racionalidades e prioridades próprias de cada ator integrante da rede.

Renato Sérgio de Lima apresentou os três pilares presentes nas experiências bem sucedidas que conseguiram diminuir, de forma substancial e duradoura, a criminalidade violenta, sendo eles: I) articulação e pactuação política entre o governo e os vários atores sociais em torno da paz social, com base em ações preventivas focalizadas, sobretudo nas crianças e jovens; II) o estabelecimento de um sistema de repressão qualificada, baseado no uso intensivo da informação e na inteligência policial; e III) mecanismos de gestão que possibilitem a integração das agências estatais em torno de objetivos comuns e metas a serem perseguidas (CERQUEIRA *et al.*, 2017).

Cerqueira *et al.* (2017) centram suas reflexões na premissa de que as políticas orientadas para a efetividade pressupõem não apenas boas ideias sobre o que fazer, mas, também, mecanismos de governança que permitam que as ações sejam desenvolvidas a contento e tenham êxito. Nesse ponto, segundo os autores, serão discutidas menos as ideias sobre os programas que funcionam e mais os elementos para a capacitação e a arquitetura institucional que possibilite que as ações possam ser postas em práticas, monitoradas, avaliadas e reordenadas (CERQUEIRA *et al.*, 2017).

Cerqueira (2017) destaca que a capacitação para o desenvolvimento de ações e políticas públicas efetivas no âmbito federativo se dá em dois planos: no plano operacional, que envolve a capacitação de policiais e guardas municipais; e, no plano de elaboração e gestão das políticas públicas estaduais e municipais, que compreende o apoio e a capacitação de gestores e de mecanismos de governança local.

Costa (2017)¹³ descreve, inclusive, vários exemplos de como a falta de uma atuação proativa, estratégica e capacitadora, em termos de mecanismos de governança por parte do Governo Federal, pode ter influenciado, decisivamente, no fracasso de vários projetos estaduais.

Ferreira (2017)¹⁴ elenca seis desafios futuros da nação embutidos nesses cenários, que deveriam estar no centro de preocupação de qualquer política nacional de segurança pública para a manutenção da paz: a) governança deficitária nas instituições de segurança; b) financiamento das políticas de segurança pública; c) aumento da criminalidade; d) expansão do mercado de drogas ilícitas; e) acesso e descontrole de armas de fogo; e f) criminalização de jovens e negros na periferia urbana. O autor conclui que uma política efetiva de segurança pública, no sentido de reverter o grave quadro de crise no qual o Brasil vive, pode e deve ser liderado pelo Governo Federal. Para tanto, há que se mudar totalmente a direção do que vem sendo observado nos últimos anos, em que a ênfase baseada na abordagem de “comando e controle”, de repressão ostensiva e de superencarceramento não apenas se mostrou ineficaz, mas, também, tem contribuído para dinamizar os ciclos de violência na sociedade, com alto número de vítimas civis e policiais.

Lima (2017)¹⁵, em suas conclusões, identifica que alguns requisitos são fundamentais à implementação de um projeto bem-sucedido de prevenção e redução da violência. Em primeiro lugar, recomenda a observância da relação entre focalização/institucionalização de ações e ações sumarizadas pelo tripé aproximação com a população; uso intensivo de informações e aperfeiçoamento da inteligência e da investigação; e ações de articulação e

¹³ Vide o artigo “A Senasp e as políticas estaduais de segurança” (Documento “*Atlas da Violência – 2017*”, que consiste em uma coletânea de artigos sobre segurança pública resultado do Fórum Brasileiro de Segurança Pública promovido pelo IPEA (CERQUEIRA *et al.*, 2017).

¹⁴ Helder Ferreira, em seu artigo “Cenários prospectivos e desafios na segurança pública”, elenca os principais desafios das políticas de segurança no país (vide o Documento “*Atlas da Violência – 2017*”, que consiste em uma coletânea de artigos sobre segurança pública resultado do Fórum Brasileiro de Segurança Pública promovido pelo IPEA (CERQUEIRA *et al.*, 2017).

¹⁵ Renato Sérgio de Lima, em “*Efetividade nas políticas de segurança pública: o que funciona segundo as boas práticas nacionais e internacionais*”, aproveita, de forma adaptada, insumos produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública para a estruturação do Plano de Ações Estratégicas do Pacto por um Ceará Pacífico, em execução desde o início de 2015 (LIMA, 2017).

integração das agências de segurança pública e justiça. Já em segundo lugar, um fator que foi inicialmente negligenciado nos vários planos nacionais e que tem impacto secundário direto no movimento da criminalidade deve ser levado em consideração. Trata-se, no eixo da gestão, da inclusão da realidade do sistema prisional no planejamento estratégico e tático de operações e de metas. Faz-se necessário sensibilizar polícias, Ministério Público e Poder Judiciário para uma pactuação/abordagem diferente, em termos de política criminal, e que priorize o combate aos homicídios. Em terceiro lugar, recomenda, ainda, que a comunicação sobre a implementação de um programa efetivo de segurança pública não condicione sua arquitetura e seu modelo de governança logo de início, pois um dos principais fatores para planos bem-sucedidos é a consolidação de um formato de gestão que seja visto como resultante de um processo participativo de construção; seja dos vários órgãos e das instituições públicas, seja da sociedade civil e da universidade. E, por fim, transparência e controle precisam ser valorizados como instrumentos-chave transversais de transformação.

Kopittke (2017)¹⁶ *apud* CERQUEIRA *et al.* (2017) destaca que, seguindo a experiência das democracias mais avançadas, o fortalecimento da capacidade institucional do Governo Federal na segurança pública deve passar pela criação, pelo menos, dos seguintes órgãos: 1) um Ministério que tenha como responsabilidade exclusiva o tratamento do tema da Segurança Pública; 2) uma Escola Nacional de Gestão em Segurança Pública, que possa formar novas gerações de lideranças policiais com capacidade de induzir reformas organizacionais nas suas instituições; 3) um instituto para a gestão de dados, avaliação das políticas, produção e difusão do conhecimento baseado em evidências; 4) um órgão nacional de controle externo das polícias e padronização de métodos operacionais; 5) um órgão voltado à indução de políticas de prevenção baseadas em evidência; e 6) um órgão voltado à valorização e qualidade de vida dos policiais.

Bueno (2017) destaca que uma característica marcante do modelo organizacional da segurança pública no país tem sido a falta de coordenação de um projeto nacional com foco na redução dos crimes violentos, em especial os crimes contra a vida. A omissão do Governo Federal por décadas em relação ao tema, o modelo bipartido de organização policial (Polícia Civil e Polícia Militar) e as dificuldades inerentes ao pacto federativo resultaram em um quadro de baixa capacidade de indução e coordenação governamental no protagonismo das Unidades

¹⁶ Alberto Alberto Kopittke, em “*A (in)capacidade institucional do governo federal na segurança pública*”, faz uma análise da experiência brasileira e de sua capacidade estatal na implementação de políticas de segurança pública, bem como as experiências internacionais nessa questão (CERQUEIRA, *et al.*, 2017).

Federativas, na implementação das políticas públicas de segurança e na indefinição do papel dos municípios na área, que só se tornou objeto de reflexões mais sistêmicas nos últimos 15 anos (PERES; BUENO, 2013).

Dada a complexidade dos problemas, que são coletivos e urgentes, ressalta-se o papel dos governos ao atuarem como protagonistas para resolvê-los. Ainda assim, o potencial efetivo de ação do governo, muitas vezes, não é utilizado, pelo menos em parte, porque há poucas organizações do setor público preparadas para enfrentar problemas públicos complexos de forma integrada. Em outras palavras, é preciso fortalecer a capacidade do Estado de produzir políticas públicas eficientes e eficazes.

Não resta dúvida de que, para o êxito dos planos e dos programas, os formuladores das políticas públicas deveriam repensar a forma como eles definem seus objetivos e selecionam meios alternativos de atingir metas, implementar suas escolhas e avaliar seu desempenho. Nesse sentido, os governos e gestores públicos precisam reconhecer as interligações complexas e inesperadas que existem e surgem entre os problemas públicos.

A análise do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social PNSP – 1º ciclo – 2018/2019 evidenciou essas fragilidades e expôs as insuficiências técnicas e metodológicas na concepção do PNSP, conforme relatório elaborado pela Controladoria-Geral da União - CGU¹⁷. O referido relatório identificou fragilidades e oportunidades de melhoria no PNSP. Em face disso, a CGU elaborou uma proposta de serviço de consultoria com o intuito de assessorar o Ministério da Justiça e Segurança Pública sob os aspectos do gerenciamento de riscos e de controles internos referentes à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS e ao PNSP. Para a execução dos trabalhos, foram constituídas oficinas temáticas com a participação de uma equipe mista, composta por auditores da CGU e colaboradores do MJSP.

Nesse ponto, registra-se que a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS, criada pela Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, representa um importante passo na construção de uma Política Nacional de Segurança Pública. A referida lei estabelece as diretrizes, os princípios, os objetivos e as prioridades que devem nortear a formulação dos Planos de Segurança Pública, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Além disso, a referida lei instituiu formalmente o Sistema Único de Segurança Pública. É importante destacar que a ideia de implantação de um Sistema Único de Segurança

¹⁷ Vide o Relatório n.º 201900403, elaborado pela Controladoria-Geral da União - CGU: “*Prestação de serviço de consultoria voltado para aprimoramento da governança, gestão de riscos e de controles internos do Plano Nacional de Segurança Pública*”. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13440.pdf>>. Acesso em: 20/12/2020.

Pública estava presente no Plano Nacional de Segurança Pública de 2003, lançado no primeiro Governo Lula pelo Ministério da Justiça, por meio da Senasp. O Plano foi concebido sob o título “Projeto de Segurança para o Brasil” e foi inspirado na experiência do Sistema Único de Saúde - SUS para a concepção do Sistema Único de Segurança Pública - Susp. Contudo, o histórico das políticas de segurança pública demonstrou que a ideia de criação de um Sistema Único de Segurança Pública não foi efetivamente posta em prática, até o advento da Lei n.º 13.675, de 2018. A referida lei criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública. A implementação efetiva do Susp requer, ainda, a criação de arranjos institucionais que viabilizem o pleno funcionamento do Sistema, tais como a criação de um Sistema Nacional de Informação e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social. Além disso, o Ministério da Justiça e Segurança Pública deverá ainda fixar metas de excelência no âmbito das respectivas competências (federal, estadual e distrital) dos órgãos integrantes do Susp, referentes às atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, atividades periciais, atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, atividades do Corpos de Bombeiros Militar e, por fim, metas capazes de mensurar a eficiência do sistema prisional, considerando os fatores a serem estabelecidos em portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Por outro lado, as ideias de integração, coordenação e articulação da União com os estados, o Distrito Federal e os Municípios presentes na Lei do Susp (Lei n.º 13.675, de 2018), originariamente, já faziam parte do Programa Pronasci, instituído em 2007, ao estabelecer como estratégia de implantação a articulação dos órgãos federais em regime de cooperação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, com a participação da sociedade, bem como a sua execução, de forma integrada, pelos órgãos e pelas entidades federais envolvidos e pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Contudo, o grande desafio do Pronasci, segundo Madeira e Rodrigues (2015), sempre foi o de articular a gestão de ações, garantindo os fluxos e, principalmente, o cumprimento dos prazos propostos. A complexidade do programa e o fato de os Entes federados jamais terem executado políticas de prevenção à violência, associada com uma debilidade de sua estrutura de gestão, são algumas das fragilidades do Pronasci. O histórico das políticas de segurança pública demonstrou que essas fragilidades ainda permanecem, razão pela qual um dos propósitos da PNSPDS consiste em fortalecer as instituições de segurança pública com ações estratégicas de aprimoramento na gestão e governança desses órgãos a serem previstas nos Planos de Segurança Pública.

Convém ainda esclarecer que o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Nacional - PNSP 2018-2028, instituído pelo Decreto n.º 9.630, de 26 de dezembro de 2018,

foi revogado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021, que institui o PNSP 2021-2030. O PNSP 2018-2028 não chegou nem a ser implementado na prática, pois apresentava fragilidades de caráter técnico e metodológico. O referido Plano apresentava apenas uma meta estratégica, ou seja, redução na taxa de criminalidade violenta nacional (violência letal) para os dois primeiros ciclos de implantação do PNSP (período de 2018-2022) de 3,5% (três e meio por cento), a ser repactuada com as Unidades da Federação. Assim, ele não estabelecia nenhuma correlação entre os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e as ações previstas no Plano Nacional. No tocante à governança, o Plano, porém, já afirmava que o Susp tinha essa capacidade de desenvolver essa governança por meio da padronização de dados, da integração tecnológica e da inteligência operacional com a participação do Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Para sanar essas fragilidades de caráter técnico e metodológico, foi constituído um Grupo de Trabalho¹⁸ - GT, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança, com os seguintes objetivos: apresentar proposta de revisão do PNSP; apresentar proposta de manual sobre a metodologia para a construção dos Planos Estaduais e Municipais de Segurança Pública e Defesa Social; entre outros.

A conclusão dos trabalhos do GT resultou na entrega de uma minuta de decreto de revisão do PNPS, que, por sua vez, resultou no Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021, que institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – 2021-2030.

3.3 Um Breve Histórico das Políticas de Segurança Pública

Para Madeira e Rodrigues (2015), desde a década de 1980, o tema “Segurança Pública” tem ocupado uma efetiva centralidade na agenda das políticas públicas do Brasil, sendo finalmente consolidado quando integra o texto constitucional em 1988, com um capítulo dedicado ao tema. Registra-se que o tema “Segurança Pública” não estava presente nas Constituições Federais anteriores à de 1988. Contudo, a inserção, no texto constitucional, não significou um avanço nas políticas de segurança pública, nas reformas constitucionais dos anos de 1980, recebendo, apenas no ano de 2000, durante o governo do ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, a sua primeira grande diretriz nacional, representada pelo Plano Nacional de Segurança Pública, cuja evolução como uma nova conformação institucional ocorreu entre os anos de 2003 e 2011 (MADEIRA E RODRIGUES, 2015).

¹⁸ O Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi constituído pela Portaria SE/MJSP n.º 1.505, de 13 de setembro de 2019.

A primeira “intenção” de implantação de um planejamento nacional de segurança pública surgiu no Governo Collor, cujas ideias iniciais faziam parte do seu plano de governo ainda no período eleitoral e foram consolidadas no documento “Brasil: um projeto de reconstrução nacional”¹⁹. Para o Governo Collor, o combate à violência, observadas as marcas de atuação das diversas esferas do governo, deverá constituir-se em política governamental de curto prazo, integrando nesse objetivo toda a sociedade e os Poderes do Estado (MELLO, 2008, p. 111). Spaniol, Moraes Jr. e Rodrigues (2020) destacam que esse foi o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) apresentado no período pós-redemocratização. Contudo, tratava-se de um documento pouco conhecido e que teve circulação muito mais restrita do que os planos mais recentes. O Plano estabelecia as seguintes diretrizes para a proteção à vida e ao patrimônio dos cidadãos: a) mobilização das políticas e dos programas de todos os níveis de governo, atuando com integração intergovernamental; b) mobilização de governo da sociedade com mudanças estruturais no aparato de segurança dos Estados; c) **implantação de um Plano Nacional de Segurança Pública** (o grifo não consta no original); d) criação de um sistema nacional de segurança pública com subsistemas regionais; e) integração, em nível nacional e estadual, de informações criminais, penitenciárias e sobre violência em geral; f) formação de organismos colegiados nos estados, com a cooperação do Governo Federal e com a sociedade civil; g) modernização e maior agilidade da prestação jurisdicional nos crimes contra a vida e ao patrimônio; h) adoção de medidas específicas voltadas para a modernização de organismos de operação das políticas de trânsito; i) alocação de meios para a construção de presídios e penitenciárias; j) modernização da legislação penal existente.

A elaboração do Plano Nacional de Segurança Pública, com a participação da Secretaria de Polícia Federal (atualmente, órgão singular na estrutura básica do Ministério da Justiça e Segurança Pública com a denominação apenas de “Polícia Federal”) e das polícias civil e militar dos estados, era uma das ações previstas para 1991, no âmbito do Ministério da Justiça, contida no documento “Mensagem ao Congresso Nacional”, encaminhado pelo então vice-presidente da República Itamar Franco em 1991²⁰. A elaboração do Plano Nacional de

¹⁹ O documento “Brasil: um projeto de reconstrução nacional” de autoria do Senador Fernando Collor incluía ideias sobre os seguintes temas: o papel do estado, prioridades para a reconstrução nacional com a reestruturação competitiva da Economia nos setores da indústria, agricultura, Infraestrutura Econômica, Ciência e Tecnologia, Formas de Padrão de Financiamento, Capital Estrangeiro, Educação, Relações entre Capital e Trabalho e Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243024>>. Acesso em: 29/12/2021.

²⁰ Informação contida no documento “Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-fernando-collor-1991/view>>. Acesso em: 30/12/2021.

Segurança Pública não ocorreu. Porém, como uma das ações desenvolvidas naquele ano pelo Ministério da Justiça, nas políticas de combate à violência e à criminalidade em 1991, houve a implantação do Plano Nacional de Combate à Violência contra a Criança e o Adolescente, em meio à implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente e do projeto “A Mulher no Ano 2000”, objetivando a formulação de uma política direcionada à menina/mulher, instruindo-a contra todos os tipos de violência²¹.

Considerando que efetivamente não houve ação concreta de implantação do 1º Plano Nacional de Segurança Pública no Governo Collor, mas, sim, apenas um plano de intenções, pode-se afirmar que a proposição de planos nacionais de segurança pública surgiu, realmente, no Governo Fernando Henrique Cardoso (2000) e, posteriormente, no Governo Lula (2003).

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 foi lançado no governo de Fernando Henrique Cardoso pelo Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública²². O Plano tinha como pressupostos que a melhoria na segurança pública não era tarefa exclusiva das instituições policiais e que a política nacional a ser implantada deveria levar em consideração as especificidades estaduais e municipais e deveria estar em consonância com o 1º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). O plano estabelecia “15 compromissos” de atuação da União com a temática da segurança pública, ações de cooperação com os governos estaduais, assim como medidas de natureza normativa e institucional. O plano, contudo, não apresentava referências, estudos, diagnósticos ou pesquisas utilizadas na sua elaboração (SPANIOL, JÚNIOR E RODRIGUES, 2020).

O Plano Nacional de Segurança Pública de 2003 foi lançado no primeiro ano do Governo Lula pelo Ministério da Justiça por meio da Senasp. O Plano foi concebido com o título “Projeto de Segurança para o Brasil”. Foi inspirado na experiência do Sistema Único de Saúde - SUS para a concepção do Sistema Único de Segurança Pública - Susp. Foi um plano mais elaborado que os anteriores, apresentando os seguintes elementos na sua formulação: contexto e prioridades, síntese do diagnóstico especificamente criminal e da matriz de soluções, a prioridade das políticas de prevenção à violência, a experiência internacional, a abordagem, o sujeito da gestão pública e a necessidade de alianças locais nas ações de

²¹ Informação contida no documento “Mensagem ao Congresso Nacional”, referente à abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura – 1992. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-segunda-sessao-legislativa-ordinaria-da-49a-legislatura-1992/mensagem-ao-congresso-nacional-1992-parte-1/view>>. Acesso em: 29/12/2021.

²² A Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp foi criada em 1997, por meio do Decreto n.º 2.315, de 4 de setembro de 1997, em substituição à antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg).

segurança pública, a questão das drogas, o combate ao sequestro e os princípios para um novo modelo de polícia (SPANIOL, JÚNIOR E RODRIGUES, 2020).

Em 2007, foi criado o Programa Nacional de Segurança com Cidadania - Pronasci. Para Madeira e Rodrigues (2015), o Pronasci se mostrou renovador como política pública na área de segurança pública, no tocante à municipalização e à descentralização das políticas públicas, atribuindo ao município um papel como cogestor de segurança pública. Contudo, a implementação do Programa evidenciou uma série de fragilidades na gestão pública, em especial na área de segurança pública. Os Entes federados jamais tinham executado políticas de prevenção à violência, nem possuíam estrutura de gestão para essa realização. O resultado prévio dos quatro anos de execução do plano mostrou uma relação custo-benefício muito desfavorável. O Pronasci propôs uma mudança de paradigma do conceito de segurança do Estado para segurança cidadã. Para tanto, foram articuladas, no Programa, políticas de segurança com ações sociais, priorizando a prevenção da violência no combate às suas causas, sem prejuízo das ações sobre os efeitos que ela inevitavelmente gera. O programa apresentava, como um dos principais eixos, a valorização dos profissionais de segurança pública; a reestruturação do sistema penitenciário; o combate à corrupção policial; e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Uma das marcas características do Programa consistia em ações articuladas dos órgãos de segurança pública e representantes da sociedade civil dentro dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais (GGIM), implementação de Conselho e Polícia Comunitária e uma série de programas sociais, a exemplo do Programa “O Território da Paz” (MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

O grande desafio do Pronasci, segundo Madeira e Rodrigues (2015), sempre foi o de articular a gestão de ações, garantindo os fluxos e, principalmente, o cumprimento dos prazos propostos. Dada a sua complexidade e por se tratar de um programa muito amplo que envolvia muitos ministérios, aliada à diversidade de realidades relativas à capacidade técnica e gerencial entre os municípios, o Pronasci teve dificuldades de se apresentar como um programa coeso e com uma finalidade clara.

Spaniol, Júnior e Rodrigues (2020, p. 113) destacam que, com o Pronasci, surgiu uma nova ideia de articulação entre os órgãos de segurança pública, em todas as esferas, o que foi considerado um avanço, proporcionando a participação dos municípios com acesso às verbas federais por meio de convênios para implantação de programas específicos. Além disso, o Pronasci previa uma atenção às vítimas e aos grupos vulneráveis.

Em 2012, foi lançado o Plano Brasil Mais Seguro, que tinha como objetivo reduzir os índices de criminalidade violenta por meio de uma atuação mais qualificada e eficiente dos

órgãos de segurança pública, de forma articulada com o sistema de justiça criminal. O Programa previa ações voltadas para o fortalecimento das fronteiras, combate às drogas, combate às organizações criminosas, melhoria do sistema prisional, segurança de grandes eventos e a criação do Sistema Nacional de Informação em Segurança Pública. Os eixos centrais do Programa eram o enfrentamento à impunidade, o aumento da sensação de segurança, o controle de armas e o combate a grupos de extermínio e organizações criminosas (TCU, 2014).

O Programa Brasil Mais Seguro foi lançado por meio de um programa-piloto que tinha como principal objetivo a redução da criminalidade violenta, que foi implementado, inicialmente, no estado do Alagoas, nos municípios de Maceió, Arapiraca e Rio Largo, por meio de um acordo de cooperação assinado pelos governos federal, estadual e municipal. Também aderiram ao Programa os estados da Paraíba, do Rio Grande do Norte e de Sergipe.

Em 2015, durante o segundo governo de Dilma Rousseff, foi anunciado o Plano Nacional para Redução de Homicídios - PNRH, também conhecido como o Pacto Nacional de Redução de Homicídios. O plano tinha como objetivo principal reduzir homicídios nas 81 cidades mais violentas do país, que concentravam 48,5% dos 46.881 homicídios ocorridos em 2014²³. As ações previstas no Plano não chegaram a ser implementadas em razão do *impeachment* da então presidente da República Dilma Rousseff.

Em 2017, foi instituído o Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP pela Portaria MJSP n.º 182, de 22 de fevereiro de 2017. O PNSP tinha como princípios: a integração, a colaboração e a cooperação entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. A justificativa relativa à instituição do PNSP 2017, para atendimento de demanda da Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral da União junto ao Ministério da Justiça, está contida na breve Nota Técnica, *in verbis*:

Em atenção ao item II do Parecer n.º 00205/2017/CONJUR-MJ/CGU/AGU e para efeito de regularidade do procedimento, expede-se a manifestação a seguir: O Ministério da Justiça e Segurança Pública, a par da necessidade eminente de implementar estratégias transversais e sociais que contribuam para a prevenção à violência em áreas vulneráveis, reforça a atuação na redução de homicídios dolosos, feminicídios e de violência contra as mulheres, na racionalização e modernização do sistema penitenciário e enfrentamento às organizações criminosas, com ênfase nos delitos transnacionais, narcotráfico e tráfico de armas, com especial atenção à área de fronteira, justifica, por meio da presente nota técnica, a instituição normativa do Plano Nacional de Segurança Pública, decorrente de comunhão de esforços entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, cujas iniciativas estão embasadas nos princípios da integração, colaboração e cooperação. (Nota Técnica n.º 1/2017/NAT/GM - PROCESSO N.º 08001.000853/2017-08 – Documento SEI n.º 3817416).

²³ Dados fornecidos pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições e sobre Material Genético, Digitais e Drogas – Sinesp do Ministério da Justiça.

O Plano tinha como objetivos proporcionar a prevenção da violência em áreas vulneráveis; a redução de homicídios dolosos, feminicídios e de violência contra as mulheres; a racionalização e modernização do sistema penitenciário; e o enfrentamento às organizações criminosas com relação aos delitos transnacionais, ao narcotráfico e ao tráfico de armas, em especial na Faixa de Fronteira. A fragilidade do Plano, tanto na sua concepção como também pela forma e pelo momento político em que foi apresentado, foi alvo de críticas de muitos segmentos da sociedade, de especialistas e de pesquisadores da área e inclusive dos próprios policiais por não terem nenhuma participação na sua elaboração. Além disso, o Plano não dispunha de nenhuma ação concreta, desmembramento ou resultados efetivos (SPANIOL, JÚNIOR E RODRIGUES, 2020).

Em 2018, foi instituída, pela Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS e a criação do Sistema Único de Segurança Pública - Susp. O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP, instituído também em 2018 pelo Decreto n.º 9.630, de 26 de dezembro de 2018, foi o primeiro Plano a apresentar estrutura e mecanismos de governança e gestão em segurança pública (SPANIOL, JÚNIOR E RODRIGUES, 2020). O Plano de 2018-2020 foi revogado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021, que estabeleceu um novo ciclo de duração do novo Plano, ou seja, de 2021-2030.

Em 2019, foi lançado o Programa Nacional de Combate à Criminalidade Violenta, que foi transformado no Programa “Em Frente, Brasil”. Construído a partir das experiências internacionais, o Programa “Em Frente, Brasil”, por meio de seu projeto-piloto, previa a atuação integrada das três esferas de governo (municipal, estadual e federal), bem como com a participação de vários ministérios, nas áreas de saúde, educação, melhoria urbana, entre outras. As experiências internacionais de programas de segurança pública demonstraram a importância da participação dos municípios para o êxito dos programas locais. O foco em território, por sua vez, permitiu uma atuação e uma atenção mais concentrada e menos dispersa em uma área geográfica delimitada.

Em 2021, foi instituído o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021, revogando o Decreto n.º 9.630, de 26 de dezembro de 2018, que havia instituído o PNSP 2018-2028. Portanto, o Plano atual e ora vigente estabeleceu um novo ciclo de duração do Plano Nacional para o período de 2021-2030, com ciclos de implementação a cada dois anos. Além disso, o novo Plano estabelece orientações aos Entes federados para a formulação de seus Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social.

Analisando os Planos e Programas de Segurança apresentados nesse breve histórico, com algumas exceções (Pronasci; projeto-piloto Em Frente, Brasil; o PNSP 2018-2028; e o PNSP 2021-2030), observa-se que todos apresentaram fragilidade na sua formulação ao não considerarem a necessidade de articulação, coordenação e integração com os Entes federados; ou, se tais ações foram consideradas, não ficou claro como elas seriam implementadas nos referidos Planos e Programas. Vale ressaltar que o Pronasci, o projeto-piloto Em Frente, Brasil, o PNSP 2018-2028 e o PNSP 2021-2030 destacavam a necessidade de articulação, coordenação e integração com os órgãos de segurança pública envolvidos na implementação dos respectivos planos ou programas. É preciso esclarecer que o PNSP 2018-2028, instituído pelo Decreto n.º 9.630, de 2018, não chegou a ser implementado efetivamente, sendo revogado pelo Decreto n.º 10.822, de 2021, em razão das fragilidades sob o ponto de vista técnico e metodológico.

Outro ponto diz respeito à governança dos Planos e Programas. De acordo com um relatório elaborado pela CGU (2019), foram identificados, em todos esses Planos, de maneira geral, os seguintes problemas: a generalidade, carteira numerosa de projetos, projetos não necessariamente alinhados entre si, ações previstas pontuais e fragmentadas e ausência de elementos gerenciais, que os fizeram produzir resultados muito aquém do esperado. Além disso, os referidos planos ou programas apresentaram um aspecto em comum: a ausência de mecanismos capazes de coordenar esforços e estabelecer parâmetros de atuação e articulação das instituições, ou seja, ausência de mecanismo de governança, razão pela qual se propõe esse tema para análise.

3.4 Políticas de Segurança Pública - Elementos-Chaves: Integração e Coordenação

O termo “integrado” é parte inerente à definição de políticas públicas e está presente no conceito de políticas públicas apresentado no Guia de Avaliação de Políticas Públicas – análise *ex ante*, que, assim define políticas públicas. Entende-se por políticas públicas o conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, **integradas** e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos da renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia (Casa Civil da Presidência da República *et al.*, 2018, p. 13).

Na criação de políticas públicas, a integração engloba dois componentes: objetivos e processos. O surgimento de metas concorrentes e sobrepostas pode ocorrer. Também pode haver a necessidade de permutas entre os objetivos, mas também pode haver sinergias entre

objetivos aparentemente conflitantes que podem ser aproveitados. Todavia, metas coerentes entre si não são o suficiente – também são necessários processos integrados para que os instrumentos sejam eficientes e eficazes para alcançá-las (WU *et al.*, 2014).

Segundo Wu *et al.* (2014), a integração de políticas públicas não deve ser confundida com eficácia, porque as políticas podem ser eficazes sem ser integradas. Alcançar políticas públicas integradas é uma tarefa mais difícil do que alcançar políticas eficazes, por causa da necessidade de manter o equilíbrio entre os três setores, ou seja, crescimento econômico social, estabilidade social e integridade ambiental.

A integração de políticas públicas serve a inúmeros propósitos desejáveis. Em primeiro lugar, ela garante que as políticas sejam pelo menos minimamente consistentes – e idealmente sinérgicas – com cada um dos principais objetivos de políticas de sociedades. Em segundo lugar, ela leva em conta oportunidades de identificação de políticas inovadoras que se valem de possíveis sinergias entre as principais metas. Em terceiro lugar, ela oferece oportunidades de identificar quaisquer permutas necessárias entre os objetivos e propor medidas corretivas. E, finalmente, os esforços voltados para políticas de integração aumentam a transparência e a responsabilidade nas atitudes de diferentes *stakeholders* em relação a objetivos diferentes.

Wu *et al.* (2014) asseveram que a criação de políticas integradas normalmente enfrenta um sistema segmentado de criação de políticas focadas em setores, com limitações de tempo e geralmente orientadas politicamente, encontrado em todos os países. Órgãos responsáveis por setores específicos – tais como agricultura, mineração, indústria, saúde e bem-estar social – normalmente operam de forma isolada um do outro.

Objetivos e processos de concepção das políticas não são definidos em um ambiente neutro, mas, sim, dentro de contextos particulares que se diferem ao longo do tempo e por meio do espaço. Os contextos não só impõem restrições, mas também oferecem oportunidades. Três componentes do contexto de políticas públicas são particularmente críticos ao determinar as perspectivas de resultados das políticas integradas: a capacidade política, organizacional e analítica (WU *et al.*, 2014).

A capacidade política consiste no apoio político que um governo possui na sociedade e é um fator determinante da capacidade de um gestor público desenvolver processos e objetivos integrados de políticas públicas. A natureza e a composição das comunidades de política pública, por exemplo, têm grande impacto nas questões de natureza política envolvendo determinados processos. Quanto maior e mais heterogênea for a comunidade de política pública em um setor, é menos provável que ela seja capaz de criar e implementar políticas integradas, devido às dificuldades na obtenção de um acordo sobre os objetivos que

ultrapassam o menor denominador comum (WU *et al.*, 2014).

No caso das políticas de segurança pública, há uma heterogeneidade de atores envolvidos (policiais civis, militares, bombeiros militares, agentes de trânsito, guardas municipais, guardas portuárias, agentes penitenciários, agentes de defesa civil, peritos criminais, policiais federais, policiais rodoviários federais, entre outros). Essa comunidade de políticas públicas ou essas comunidades de políticas públicas têm seus próprios interesses e objetivos, contudo o que todos esperam é o aumento da sensação de segurança, como operadores de segurança pública e como cidadãos que são.

Portanto, o foco limitado e setorial dos participantes, em muitos processos de políticas públicas, é uma grande barreira organizacional à criação de políticas integradas. Uma outra forte barreira às políticas públicas integradas consiste na baixa qualidade de muitos órgãos do serviço público. Além disso, a falta de capacidade burocrática decorrente da falta de recrutamento, promoção e remuneração com base em méritos também é uma das fortes barreiras da capacidade organizacional. A capacidade organizacional para criar e executar políticas públicas também é uma condição indispensável para a concretização de políticas integradas.

Há ainda que se considerar a capacidade analítica, que inclui a destreza (habilidade) de diagnosticar e compreender os problemas sociais, como elemento central para alcançar resultados nas políticas integradas. As políticas públicas integradas exigem particularmente um maior nível de capacidade de análise e julgamento e, como afirmam Wu *et al.* (2014), uma capacidade que existe em graus variados nos diferentes governos. A falta de capacidade analítica, por sua vez, cria uma tendência à manutenção do *status quo* ou a medidas que não exijam uma análise sofisticada.

A falta de dados estatísticos é particularmente grande em questões sociais. Quando se trata de segurança pública, a insuficiência de dados e informações pode comprometer a compreensão da natureza, a extensão do problema e a forma de abordá-lo ou avaliar esforços para corrigi-lo.

Do ponto de vista formal, a coordenação de políticas públicas está prevista na Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do art. 23²⁴, a saber: leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os

²⁴ O art. 23, parágrafo único da Constituição Federal estabelece que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Portanto, diferentemente do que Souza (2018) afirma quando se refere à coordenação de políticas públicas.

municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (SOUZA, 2018).

Registra-se, contudo, que essas normas de cooperação entre Entes federados nunca foram regulamentadas. O que se veem na prática são leis ordinárias que tratam de cooperação entre Entes federados em assuntos específicos, tais como a Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública - Susp, e a Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, que trata do Sistema Único de Saúde - SUS. Na ausência dessas leis supracitadas, o que existe é um modelo complexo e engenhoso para a coordenação horizontal e vertical das políticas públicas, tanto as constitucionalizadas quanto as não constitucionalizadas, mas que são objeto das competências concorrentes (SOUZA, 2018). Ainda do ponto de vista formal, em países federados onde as políticas públicas são partilhadas entre as esferas do governo, a cooperação seria o conceito adequado para tratar dessa partilha, dada a autonomia constitucional dos Entes da Federação²⁵.

O termo “**cooperação**” é a palavra-chave nos sistemas nacionais constitucionalizados (Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Sistema Nacional de Viação, Sistema Nacional de Emprego, Sistema Nacional de Educação, Sistema Nacional de Cultura) e os não constitucionalizados (Sistema Único de Segurança Pública - Susp, Sistema Único de Saúde - SUS, Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, Sistema Nacional de Trânsito - SNT, Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, entre outros).

Do ponto de vista formal, pode-se definir coordenação como a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos de um grupo. Associado ao conceito de coordenação, está o de cooperação. A cooperação é uma ação discricionária e voluntária dos indivíduos para um trabalho conjunto visando ao benefício mútuo.

Coordenação é um termo familiar, mas vários outros termos foram aplicados à mesma área geral na literatura sobre gestão pública. Uma das primeiras diferenciações feitas na literatura organizacional foi entre cooperação e coordenação. O primeiro era considerado um meio mais temporário e informal de criar relacionamentos entre organizações para benefício mútuo; enquanto o segundo era conceituado como estruturas e procedimentos mais formais, destinados a impor uma maior coordenação entre indivíduos e organizações²⁶. A coordenação,

²⁵ “Dispositivos constitucionais: A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto nos casos previsto na Constituição Federal” (art. 34 da CF-88). O Estado, por sua vez, não intervirá em seus Municípios, exceto nos casos previstos na Constituição Federal (art. 35 da CF-88).

²⁶ Bouckaert *et al.* (2010) propõem uma metodologia para analisar estratégias de coordenação nas organizações públicas em sete países: Nova Zelândia, Grã-Bretanha, Suécia, Holanda, França, Bélgica e Estados Unidos. Sobre

no entanto, não ocorre, de forma natural, nem nas organizações, nem entre indivíduos, tendo que ser construída.

Antes da análise de como o processo de coordenação na perspectiva de política pública se desdobra, é interessante descrever as etapas do processo de políticas públicas. É preciso deixar claro que as etapas apresentadas não são etapas estanques, de forma sucessiva. Dessa maneira, fica mais claro entender os momentos em que a coordenação se desdobra, conforme descrito por Souza (2018). Destarte, pode-se identificar o primeiro momento, que consiste no processo de formulação da política, o qual inclui a definição e a formulação de agenda, bem como o processo de tomada de decisão. O segundo momento se caracteriza pelo processo de implementação propriamente dito, cuja execução deve ser monitorada e avaliada para verificar se os objetivos estabelecidos foram atingidos, bem como se as metas e resultados esperados foram alcançados. O Quadro 3 apresenta as principais funções e tarefas de um processo de políticas públicas.

Quadro 3 - As principais funções e tarefas de um processo de políticas públicas

Funções fundamentais de políticas públicas	Principais tarefas
Definição de agenda	Colocar os principais problemas de política pública na agenda de políticas do governo ou examinar os itens de pauta existentes e potenciais dentro de uma estrutura integrada, que leva em consideração os principais objetivos inter-relacionados de políticas.
Formulação de agenda	Desenvolver opções de políticas públicas que abordem as questões destacadas de uma forma consistente com os objetivos básicos de políticas.
Tomada de decisão	Adotar opções que atendam ao critério dos objetivos de política pública integrada e sejam aceitáveis para a mais ampla gama possível de <i>stakeholders</i> .
Implementação	Traduzir as políticas públicas adotadas em ação, levando em conta os objetivos integrados.
Avaliação	Analisar a implementação das políticas adotadas em comparação aos critérios estabelecidos, que refletem objetivos de política pública integrada.

Fonte: Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos. (WU *et al.*, 2014).

A coordenação, na perspectiva da política pública, se desdobra, principalmente, em dois momentos: no da formulação da política e no da sua implementação (SOUZA, 2018).

No momento da formulação, participam (ou deveriam participar) os diversos atores instituições com interesses na política a ser formulada. Se os conflitos no momento da decisão de uma política pública podem ser mais intensos e requerer mecanismos de coordenação mais

complexos, a coordenação também faz parte do momento da implementação da política.

A etapa de desenho da política envolve agentes e diferentes instituições, em vários níveis governamentais e de representação da sociedade, interagindo com capacidades técnicas próprias, interesses específicos e poderes políticos diferenciados. A negociação e os acordos técnicos e políticos são inerentes ao desenho de qualquer política, permitindo a constituição de coordenação e cooperação entre os agentes envolvidos (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS, por exemplo, tem por finalidade a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio e deverá ser implementada por meio da atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em articulação com a sociedade.

A coordenação, no âmbito das organizações do setor público, não é um simples problema político e administrativo. Pode implicar uma ampla gama de problemas dentro do setor público; e a necessidade de cooperação pode surgir por uma variedade de razões administrativas e políticas.

As abordagens teóricas dominantes apresentam três mecanismos de coordenação no âmbito das organizações do setor público: hierarquia, mercados e redes. Alguns autores também os denominam de modalidades de coordenação. A distinção entre hierarquias, mercados e redes como mecanismos fundamentais de coordenação é amplamente aceita na literatura.

No mecanismo de coordenação da hierarquia, o padrão central de interação é a autoridade, operacionalizada em ordens administrativas, regras e planejamento. A coordenação dentro das redes toma a forma de cooperação entre atores cujas relações interorganizacionais são regidas pelo reconhecimento de interdependências mútuas, confiança e responsabilidade de cada ator.

A coordenação, na fase da implementação das políticas públicas, está mais restrita ao campo dos governos e de suas burocracias. Para tanto, dois tipos de coordenação são identificados: vertical e horizontal. A coordenação vertical ocorre quando diferentes níveis de governo participam da política; e a coordenação horizontal ocorre entre organizações que compõem o mesmo nível de governo. A coordenação vertical está relacionada ao tema do federalismo e das relações intergovernamentais. Esse é o caso brasileiro, que conta mais de dois níveis de governo com autonomia constitucional. Nesse caso, a implementação tende a ser fragmentada, o que aumenta os custos de coordenação.

Nas relações intergovernamentais, em países federais ou unitários, os conflitos de coordenação e cooperação existem de forma simultânea e são a elas inerentes (WRIGHT, 1978)²⁷.

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que esses adotem uma agenda própria, independentemente da agenda do Executivo federal. As relações verticais do Governo Federal com estados e municípios e dos Governos Estaduais com seus respectivos municípios são caracterizadas pela independência, pois estados e municípios são Entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social (ARRETCHE, 2004).

A coordenação de políticas públicas é um tema relevante em razão da escassez de recursos públicos. Diante desse fato, a coordenação foi vista e continua a ser vista como uma forma de economizar recursos e prover serviços de forma mais eficiente.

A coordenação vertical remete ao tema das relações intergovernamentais, ou seja, aquelas que se estabelecem entre diferentes níveis de governo para a produção de políticas (SOUZA, 2018). Nesse sentido, Wright (1978) mapeou três tipos de relações intergovernamentais. O primeiro – autoridade coordenada – ocorre quando existe uma clara separação das relações e das fronteiras entre os níveis de governo. No segundo – autoridade inclusiva –, prevalece a hierarquia entre níveis de governo, com ênfase predominante do governo nacional. O terceiro modelo – autoridade sobreposta (*overlapping authority*) – constitui a sobreposição simultânea entre os níveis de governo. Neste modelo, a autonomia de cada esfera é limitada, assim como seu poder e sua influência sobre as demais.

No Brasil, não existe um modelo único de coordenação vertical de políticas nos principais programas sociais. Pode-se falar em pelo menos quatro grandes modelos: a) implementação local e recursos partilhados; b) gestão compartilhada com poucos recursos partilhados; c) pequena responsabilidade local e total financiamento e implementação federal; e d) gestão e financiamento totalmente federais (SOUZA, 2018).

No caso das políticas de segurança pública, pode-se entender que o primeiro modelo é o que mais se aproxima em termos de coordenação vertical, uma vez que os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP²⁸ serão partilhados entre os Governos Federal, Estadual

²⁷ WRIGHT, D. S Understanding intergovernmental relations. Indiana, Duxbury Press, 1978. In: SOUZA, Celina, *Coordenação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018.

²⁸ O Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP é um fundo especial de natureza contábil que tem por objetivo garantir recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e prevenção à violência, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

e Municipal.

A engenhosidade institucional das políticas públicas também influenciou a quebra relativa dos padrões clientelistas do passado, quando recursos federais destinados aos estados e municípios para essas políticas, pela ausência de regras claras para essas transferências, eram decididos mais por relações partidárias do que por critérios claros e universais (SOUZA, 2018). Isso foi possível graças à constituição de fundos específicos para o financiamento das políticas de saúde e educação e, recentemente, pela criação de fundo específico para a segurança pública.

3.5 Políticas de Segurança Pública no Contexto do Federalismo

Em países federativos, há dificuldades por parte do Governo Federal de desenvolver políticas consistentes e coerentes, uma vez que, na maioria das áreas, as políticas nacionais exigem acordo intragovernamental, envolvendo negociações complexas e extensas que nem sempre são bem-sucedidas (HOWLETT, 2013). O sistema federativo brasileiro impõe que, na definição dos agentes e das competências, os níveis de governo (federal, estadual e municipal) e as diversas instâncias da sociedade sejam considerados. As atribuições ou responsabilidades exclusivas, comuns e concorrentes dos Entes federativos estão estabelecidas na Constituição Federal de 1988, nos artigos de 21 a 24.

Ballesteros (2014) destaca que, no sistema federativo brasileiro, as competências estatais estão divididas entre diferentes esferas de governo (União, estados e municípios), diferenciadas, entre si, no que se refere às suas instituições; aos seus recursos financeiros, humanos e políticos; e à sua relação com a sociedade civil, fazendo com que o tema “segurança pública” se torne ainda mais complexo.

Desse modo, a distribuição de poder entre os níveis de governo e o tipo de relação estabelecida entre eles são fatores decisivos para a definição de ações que serão adotadas na área de segurança pública, determinando desde os seus conteúdos até a maneira e o momento oportuno de executá-las.

Gonçalves, Lotta e Bitelman (2008), analisando nove áreas de políticas públicas (Saúde, Educação, Assistência Social, Combate à Pobreza, Habitação, Saneamento, Segurança Pública, Meio Ambiente e Cultura), concluem que há, no contexto federativo, um movimento de coordenação federativa a ser viabilizado pela construção de sistemas, planos ou programas nacionais com o propósito de incentivar à adesão dos Entes federativos, combinada à exigência de contrapartida a serem cumpridas por parte desses Entes, como a instituição de conselho e

fundos, por exemplo, e o atendimento às diretrizes do governo central na execução das políticas.

O Governo Federal tem experimentado arranjos institucionais que têm por objetivo construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial complexo. Nele, há dois eixos centrais: (I) a tentativa de articular temáticas intersetoriais e (II) a construção de modelos de gestão de políticas públicas com a coordenação entre os Entes federativos e a sociedade civil²⁹.

Os planos, programas e projetos finalísticos executados diretamente pelo governo federal (União) impactam, inevitavelmente, determinada área ou território e determinados setores da sociedade, provocando efeitos diretos e indiretos em municípios e estados, bem como nos setores e agentes locais específicos. Políticas integradas e o papel do arranjo federativo são fundamentais para o sucesso das políticas de segurança pública.

Para mitigar essa situação, o Governo Federal utiliza formas de execução descentralizadas por meio de instrumentos de repasse de recursos, observadas algumas regras impostas pelo Governo Federal. Segundo o Guia de Avaliação de Políticas Públicas – análise *ex ante* uma publicação coordenada pela Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil da Presidência da República, 2018), de maneira geral, a execução e os impactos da política podem advir de uso de repasses voluntários ou discricionários de recursos públicos da esfera federal, por exemplo, para estados e municípios executarem alguma ação de forma delegada ou compartilhada (Casa Civil da Presidência da República, 2018). Essas atribuições descentralizadas compreendem diferentes formas de desenhos, diagnósticos e avaliações das políticas. Nesses casos, em particular, a presença de entes subnacionais no desenho, no monitoramento e na avaliação das políticas é essencial.

Para ilustrar a participação dos Entes federativos nas políticas de segurança pública, citam-se como exemplo a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e seu principal instrumento de implementação representado pelos planos de segurança pública e defesa social no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Como dito anteriormente, no Brasil, não existe um modelo único de coordenação vertical de políticas nos principais programas sociais. No caso das políticas de segurança pública, pode-se entender que o modelo de implementação local e dos recursos partilhados é o que mais se aproxima em termos de coordenação vertical, uma vez que os recursos do Fundo

²⁹ Para uma análise mais detalhada sobre arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil, ver o artigo “Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil” de Gabriela Lotta e Arilson Favareto – *Revista de Sociologia e Política*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n57/0104-4478-rsocp-24-57-0049.pdf>>. Acesso em: 18/9/2019.

Nacional de Segurança Pública - FNSP serão partilhados entre os Governos Federal, Estadual e Municipal.

Os recursos do FNSP serão aplicados diretamente pela União ou transferidos aos estados ou ao Distrito Federal na hipótese de esses Entes federados terem instituído fundo estadual ou distrital de segurança pública. Também é admitida a transferência de recursos aos estados, ao Distrito Federal ou aos municípios por meio de convênios ou contratos de repasse. A lei federal do FNSP não prevê a criação de fundos municipais, entretanto admite a transferência de recursos aos municípios por meio de convênios ou de contrato de repasse, observado o disposto no inciso I, *caput*, do art. 7º, da Lei n.º 13.756, de 2018.

Convém ressaltar que os recursos do FNSP que não forem destinados na forma prevista no inciso I, *caput*, do art. 7º, da Lei n.º 13.756, de 2018³⁰, serão executados diretamente ou transferidos por meio de convênios ou contratos de repasse, porém ficarão condicionados à existência de plano de segurança nos estados, no Distrito Federal e nos municípios; à integração aos sistemas nacionais; ao fornecimento e à atualização de dados e informações de segurança pública ao Ministério da Justiça e Segurança Pública. É importante ressaltar que o repasse de recursos do FNSP está condicionado à instituição e ao funcionamento dos Conselhos Estaduais ou Distrital de Segurança Pública e Defesa Social, bem como dos Fundos Estaduais ou Distrital de Segurança Pública.

O repasse dos recursos do FNSP está condicionado à existência de plano de segurança e de aplicação dos recursos no âmbito dos estados e do Distrito Federal, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, bem como de um conjunto de critérios para a promoção e a progressão funcional, por antiguidade e merecimento, de peritos, de policiais civis e militares e de integrantes do Corpo de Bombeiros Militar.

Por fim, o repasse dos recursos do FNSP também está condicionado ao cumprimento de percentual máximo de profissionais na área de segurança que atuem fora das corporações de segurança, nos termos estabelecidos em ato do Ministro da Justiça e Segurança Pública.

³⁰ A forma de destinação de recursos prevista no inciso I do *caput* do art. 7º da 13.756, de 2018 prevê que as transferências dos recursos do FNSP serão repassadas, observadas as seguintes proporções e condições: I - a título de transferência obrigatória, no mínimo de 50% (cinquenta por cento) dos recursos da exploração de loterias para o fundo estadual ou distrital, independentemente da celebração de convênios, de contrato de repasse ou de instrumento congênere.

3.6 O Sistema Único de Segurança Pública - Susp

Gonçalves, Lotta e Bitelman (2008) destacam que a tendência de boa parte das experiências em contexto federativo tem sido a criação de sistemas nacionais, fortemente influenciados pelo modelo do Sistema Único de Saúde - SUS, baseado em uma lógica de institucionalização das relações federativas, com graus de institucionalização e maturidade diferentes entre si. Como exemplos desses sistemas, têm-se o SUS, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sistema Único de Segurança Pública - Susp.

O embrião do Sistema Único de Segurança Pública - Susp foi lançado em 2003, com a finalidade de definir competências e articular as ações das polícias e de outras instituições do sistema de justiça criminal. Nesse período, a Senasp estabeleceu que a implantação do Susp seria realizada por meio de ações dispostas em sete eixos estratégicos: gestão do conhecimento; reorganização institucional; formação e valorização profissional; prevenção; estruturação da perícia; controle externo e participação social; e programas de redução da violência (MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

O Sistema Único de Segurança Pública - Susp consiste em um desenho institucional, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal de 1988, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

Os integrantes estratégicos são responsáveis pela definição das políticas de segurança pública no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, observadas as finalidades, os objetivos, as diretrizes da PNSPDS. São integrantes estratégicos do Susp: I – A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos; II – Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três Entes federados.

Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social congregam representantes com poder de decisão dentro de suas estruturas governamentais e terão a natureza de colegiado, com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias e as normas de organização da Administração Pública. Dessa forma, os Conselhos serão compostos por: I - representantes de cada órgão ou entidade integrante do Susp; II – representantes do Poder Judiciário; III – representantes do Ministério Público; IV – representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); V – representantes da Defensoria Pública; VI – representantes

de entidades e organizações da sociedade cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social e VII – representantes de entidades de profissionais de segurança pública.

No âmbito federal, tem-se o Conselho Nacional de Segurança Pública – CNSP, com a seguinte composição: I – o ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública (presidente); II – o secretário-executivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública (vice-presidente); III – o diretor-geral da Polícia Federal; IV - o diretor-geral da Polícia Rodoviária Federal; V – o diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional; VI – o secretário nacional de Segurança Pública; VII – o secretário nacional de Proteção e Defesa Civil; VIII – o secretário nacional de Políticas sobre Drogas; IX – os seguintes representantes da administração pública federal, indicados pelo ministro de Estado correspondente: a) um representante da Casa Civil da Presidência da República; b) um representante do Ministério da Defesa; c) um representante do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; d) um representante do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; X – os seguintes representantes estaduais e distrital: a) um representante das polícias civis, indicado pelo Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil; b) um representante das polícias militares, indicado pelo Conselho Nacional de Comandantes Gerais; c) um representante dos corpos de bombeiros militares, indicado pelo Conselho Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil; d) um representante das secretarias de segurança pública ou de órgãos congêneres, indicado pelo Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública; e) um representante dos institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, indicado pelo Conselho Nacional de Perícia Criminal; e f) um representante dos agentes penitenciários, indicado por conselho nacional devidamente constituído; XI - um representante dos agentes de trânsito, indicado por conselho nacional devidamente constituído; XII - um representante das guardas municipais, indicado por conselho nacional devidamente constituído; XIII - um representante da Guarda Portuária, indicado por conselho nacional devidamente constituído; XIV - um representante do Poder Judiciário, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça; XV - um representante do Ministério Público, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público; XVI - um representante da Defensoria Pública, indicado pelo Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais; XVII - um representante da Ordem dos Advogados do Brasil, indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; XVIII - dois representantes de entidades da sociedade civil organizada cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social; XIX - dois representantes de entidades de profissionais de segurança pública, XX - os seguintes indicados, de livre escolha e designação pelo Ministro de Estado

da Justiça e Segurança Pública: a) um representante do Poder Judiciário; b) um representante do Ministério Público; e c) até oito representantes com notórios conhecimentos na área de políticas de segurança pública e defesa social e com reputação ilibada; XXI - o Secretário de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O CNSP, no âmbito federal, é o órgão colegiado permanente, integrante estratégico do Susp, tem competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias e as normas de organização da administração pública.

O CNSP exercerá o acompanhamento dos integrantes operacionais do Susp e poderá recomendar providências legais às autoridades competentes, de modo a considerar, entre outros definidos em regimento interno ou em norma específica, os seguintes aspectos, tais como as condições de trabalho, a valorização e o respeito pela integridade física e moral de seus integrantes, entre outros.

Compete, ainda, ao CNSP, entre outras, propor diretrizes para políticas públicas relacionadas com a segurança pública e a defesa social, com vistas à prevenção e à repressão da violência e da criminalidade e à satisfação de princípios, diretrizes, objetivos, estratégias, meios e instrumentos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e - apreciar o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e, quando necessário, fazer recomendações relativamente aos objetivos, às ações estratégicas, às metas, às prioridades, aos indicadores e às formas de financiamento e gestão das políticas de segurança pública e defesa social nele estabelecidos.

Caberá aos Conselhos propor diretrizes para as políticas de segurança pública de segurança pública e defesa social, com vistas à prevenção e à repressão da violência e da criminalidade. Os Conselhos Estaduais, Distritais e Municipais de Segurança Pública e Defesa Social contarão também com representantes da sociedade civil organizada e de representantes dos trabalhadores.

Os integrantes operacionais, por sua vez, são responsáveis pela implementação das políticas de segurança pública definidas pelos integrantes estratégicos no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, observadas as finalidades, os objetivos e as diretrizes da PNSPDS. São integrantes operacionais do Susp: I. Polícia Federal; II. Polícia Rodoviária Federal; III. Policiais Civis; IV. Polícias Militares; V. Corpo de Bombeiros Militar; VI. Guardas Municipais; VII. Órgãos do Sistema Penitenciário; VIII. Institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação; IX. Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp; X. Secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres; XI. Secretaria Nacional

de Proteção e Defesa Civil - Sedec; XII. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas – Senad; XIII. Agentes de trânsito; e XIV. Guarda portuária.

Os órgãos integrantes do Susp poderão atuar em vias urbanas, rodovias, terminais rodoviários, ferrovias e hidrovias federais, estaduais, distrital ou municipais, portos e aeroportos, no âmbito das respectivas competências, em efetiva integração com o órgão cujo local de atuação esteja sob sua circunscrição, ressalvado o sigilo das investigações policiais.

A integração e a coordenação dos órgãos integrantes do Susp ocorrerão por meio operações com planejamento e execução integrados, estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais, aceitação mútua de registro de ocorrência policial, compartilhamento de informações, inclusive com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos e integração das informações e dos dados de segurança pública por meio do Sinesp.

Os integrantes do Susp fixarão, anualmente, metas de excelência no âmbito das respectivas competências, visando à prevenção e à repressão de infrações penais e administrativas e à prevenção de desastres, que tenham por finalidade planejar, pactuar, implementar, coordenar e supervisionar as atividades de educação gerencial, técnica e operacional, em cooperação com as Unidades da Federação, bem como ações destinadas à valorização e qualidade de vida dos profissionais de segurança pública e defesa social³¹.

Os sistemas estaduais, distrital e municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, das ações e dos projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitadas as disposições contidas na Lei n.º 13.675, de 2018, em especial as diretrizes, os objetivos e as metas. No tocante às metas, é importante destacar que o MJSP fixará anualmente metas de excelência no âmbito de suas respectivas competências, visando à prevenção e à repressão das infrações penais e administrativas e à prevenção dos desastres, utilizando indicadores públicos que demonstrem, de forma objetiva, os resultados pretendidos.

A Figura 3 ilustra o Sistema de Governança do Susp no âmbito federal. Os órgãos estratégicos (MJSP e CNSP) estão no centro, circundados pelos integrantes operacionais do Susp. Ao redor dos órgãos operacionais do Susp, são apresentados os princípios e as diretrizes

³¹ As ações destinadas à valorização e qualidade de vida dos profissionais de segurança pública incluem novas metodologias e técnicas de educação voltadas ao aprimoramento de suas atividades, apoio e promoção de sistemas de saúde, além de promoção de sistema habitacional com condições específicas para os profissionais de segurança pública, a exemplo do Programa “Habite Seguro”, instituído pela Medida Provisória n.º 1.070, de 2021, e regulamentada pelo Decreto n.º 10.793, de 13 de setembro de 2021.

do Sistema, quais sejam a Cooperação Federativa, Coordenação, *Accountability*, Controle e Participação Social, Transparência e Integração.

Figura 3 - Sistema de Governança do Sistema Único de Segurança Pública - Susp



Fonte: elaborado pelo autor.

3.7 O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSP

O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social PNSP – ciclo 2021 – 2030³², elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, é um dos instrumentos da política nacional de segurança pública e defesa social e estabelecerá ações estratégicas, metas, indicadores para o alcance dos objetivos da PNSPDS.

São objetivos do PNSP definir ações estratégicas, metas e indicadores para a consecução dos objetivos da PNSPDS; determinar ciclos de implementação, monitoramento e avaliação; e orientar os Entes federativos quanto ao diagnóstico prévio e à elaboração dos

³² O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSP foi instituído originalmente pelo Decreto n.º 9.630, de 26 de dezembro de 2018. Em razão das fragilidades, tanto do ponto de vista teórico quanto operacional, o PNSP foi revisto e atualizado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021.

planos de segurança pública e defesa social, que deverão estar alinhados com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – 2021-2030.

O PNSP destina-se a articular as ações do Poder Público, com a finalidade de; I – promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública e defesa social; II – contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social; III – assegurar a produção do conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação de resultados das políticas de segurança pública e defesa social; IV – priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos.

O plano terá prazo de duração de dez anos e será estruturado em ciclos de implementação de dois anos, com avaliações anuais da sua implementação, com os objetivos de verificar o cumprimento das metas estabelecidas e elaborar recomendações aos gestores e operadores de políticas públicas. Os ciclos de implementação do PNSP 2021-2030 são: a) Ciclo I – 2021-2022; b) Ciclo II – 2023-2024; c) Ciclo III – 2025-2026; d) Ciclo IV – 2027-2028; e e) Ciclo V – 2029-2030.

O PNSP deve considerar como prioritárias as ações de prevenção à criminalidade na sua elaboração. Além disso, devem ser observadas as seguintes diretrizes, entre outras, na sua formulação e execução: adotar estratégias de articulação entre órgãos públicos, entidades privadas, corporações policiais e organismos internacionais.

As ações estratégicas previstas no Plano são instrumentos destinados à consecução das metas e devem conter, no mínimo: I – indicação do órgão responsável; II – o prazo de implementação; III a relação com as metas do Plano Nacional de Segurança 2021-2030; e IV – a relação com os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Para a elaboração das ações estratégicas estabelecidas no PNSP, foram utilizados modelos lógicos específicos. Para tanto, foram estabelecidas 12 (doze) ações estratégicas no PNSP, conforme o Quadro 4.

Quadro 4 – Ações Estratégicas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social

Ação estratégica	Descrição
Ação Estratégica 1	Promover, viabilizar, executar e aprimorar ações de governança e gestão da segurança pública e defesa social do país.
Ação Estratégica 2	Desenvolver e apoiar a implementação de programas e projetos que favoreçam a execução de ações preventivas e repressivas articuladas com outros setores, públicos e privados, para a redução de crimes e conflitos sociais.
Ação Estratégica 3	Aperfeiçoar a atuação, a coordenação estratégica e a integração operacional dos órgãos de segurança pública e defesa social para o enfrentamento de delitos transfronteiriços e transnacionais, inclusive com a ampliação do controle e da fiscalização nas fronteiras, nos portos e nos aeroportos.
Ação Estratégica 4	Aperfeiçoar a gestão de ativos provenientes da atuação de persecução penal em casos de prática e financiamento de crimes, de atos de improbidade administrativa e de ilícitos apurados e promover a sua destinação.
Ação Estratégica 5	Qualificar o combate à corrupção, à oferta de drogas ilícitas, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, com a implementação de ações de prevenção e repressão dos delitos dessas naturezas.
Ação Estratégica 6	Qualificar e fortalecer a atividade de investigação e perícia criminal, com vistas à melhoria dos índices de resolução de crimes e infrações penais.
Ação Estratégica 7	Padronizar tecnologicamente e integrar as bases de dados sobre segurança pública entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios por meio da implementação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas - Sinesp e do Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional - Sisdepen e por meio dos dados obtidos do Sistema Nacional de Trânsito - SNT e de outros sistemas de interesse da segurança pública e defesa social, com o uso de ferramentas de aprendizado de máquina (<i>machine learning</i>) para categorização e análise.
Ação Estratégica 8	Fortalecer a atividade de inteligência das instituições de segurança pública e defesa social, por meio da atuação integrada dos órgãos do Susp, com vistas ao aprimoramento das ações de produção, análise, gestão e compartilhamento de dados e informações.
Ação Estratégica 9	Promover o aparelhamento e a modernização da infraestrutura dos órgãos de segurança pública e defesa social.
Ação Estratégica 10	Aperfeiçoar as atividades de segurança pública e defesa social por meio da melhoria da capacitação e da valorização dos profissionais, do ensino e da pesquisa em temas finalísticos e correlatos.
Ação Estratégica 11	Aperfeiçoar as condições de cumprimento de medidas restritivas de direitos, de penas alternativas à prisão e de penas privativas de liberdade, com vistas à humanização do processo e redução dos índices gerais de reincidência.
Ação Estratégica 12	Desenvolver e apoiar ações articuladas com outros setores, públicos e privados, destinadas à prevenção e à repressão à violência e à criminalidade relacionadas às mulheres, aos jovens e a outros grupos vulneráveis, bem como ao desaparecimento e ao tráfico de pessoas.

Fonte: PNSP 2021-2030 (MJSP, 2021).

As ações estratégicas previstas no PNSP devem contribuir para o fortalecimento da governança e gestão; visam à prevenção e repressão aos crimes; contêm ações de fiscalização e atuação em locais de riscos; destinam-se à integração operacional e de sistemas (compartilhamento de informações); e visam à valorização profissional e à qualidade de vida dos profissionais de segurança pública, à prevenção e à repressão à violência contra mulheres e grupos vulneráveis.

Governança e gestão, como objeto de ação estratégica do PNSP, visam promover, viabilizar, executar e aprimorar ações de governança e gestão da segurança pública e defesa social do país. Além disso, o macroprocesso finalístico da coordenação da implantação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social visa garantir o atingimento dos objetivos do PNSP e, em especial, a governança do PNSP por meio do processo “realizar monitoramento e avaliação e execução do PNSP. Portanto, a execução da governança do PNSP se dará por meio do referido processo (MJSP, 2021). Não obstante a relevância da governança e gestão para o PNSP, não se identificou uma meta específica para esse objetivo do PNSP, apesar do fato de essa ação estratégica relatar que todas as metas previstas no Plano estão relacionadas com essa ação estratégica (MJSP, 2021). Uma sugestão para efetivar essa ação estratégica seria o estabelecimento de uma meta específica por parte de cada Ente federativo a ser inserida no seu respectivo plano estadual de segurança pública, como, por exemplo, a construção de uma estrutura de governança do seu respectivo plano associada a um indicador de processo ou produto (estrutura de governança instituída) com fixação de prazo para o atingimento da meta. Isso poderia estar explicitado no Guia orientativo para a elaboração dos Planos Estaduais, a ser criado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

As metas estabelecidas no PNSP, por sua vez, visam à consecução dos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dos resultados que impactam positivamente o cotidiano das pessoas e o desenvolvimento do país. As metas devem ser específicas, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e ter prazos determinados. Para tanto, foram definidos indicadores específicos para o acompanhamento das metas, com periodicidade específica para cada indicador. Foram utilizados indicadores de acompanhamento e de resultados.

As metas foram classificadas em 4 (quatro) grupos: **Grupo 1 – Mortes Violentas**, que inclui metas específicas para a redução de homicídios, lesão corporal seguida de morte, latrocínio, mortes violentas de mulheres e mortes em trânsito; **Grupo 2 – Proteção dos Profissionais de Segurança**, que inclui metas de redução de vitimização de profissionais de segurança pública e de redução do número absoluto de suicídio; **Grupo 3 – Roubo e Furto de Veículos**; Grupo 4 – **Sistema prisional**, com metas para redução da superlotação carcerária; **Grupo 5 – Ações de prevenção de desastres e acidentes**, que inclui meta de certificação de Unidades Locais por meio de alvará de licença (ou instrumento equivalente) emitido pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Além das metas específicas previstas no PNSP, a União fixará anualmente metas de excelência no âmbito de sua respectiva competência, visando à prevenção e à repressão de

infrações penais e administrativas e à prevenção de desastre. Para acompanhar o atingimento das metas de excelência, serão utilizados os Indicadores de Processo e Produto.

A avaliação dos objetivos e das metas do PNSP será coordenada por uma comissão permanente e realizada por comissões temporárias, compostas, no mínimo, por 3 (três) membros³³. A Comissão Permanente será composta por representantes, titulares e suplentes indicados e designados em ato do ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. Caberá ao ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, entre os membros por ele indicados, designar o presidente da Comissão Permanente. O mandato dos representantes da Comissão Permanente será de dois anos, admitida uma recondução.

Caberá ainda à Comissão Permanente do Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social, com o apoio técnico e administrativo do Ministério da Justiça e Segurança Pública, coordenar o processo de acompanhamento e avaliação dos órgãos de correição relativos aos procedimentos de apuração de responsabilidade funcional dos profissionais de segurança pública.

3.8 Sistema de Governança do PNSP

O Sistema de Governança do PNSP, instituído pela Portaria MJSP n.º 543, de 10 de dezembro de 2021, estabelece o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da gestão do PNSP.

A governança do PNSP incorporará os princípios, as diretrizes e os mecanismos definidos na política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções aprovados pelo Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública (CGE-MJSP)³⁴.

O Sistema de Governança do PNSP será coordenado por meio de um Comitê de Governança Estratégica - CGE-PNSP, que tem por objetivos avaliar, direcionar e monitorar a gestão e a execução da política nacional de segurança e defesa social, conforme as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Segurança Pública. Além disso, são objetivos

³³ O Decreto n.º 9.489, de 30 de agosto de 2018, alterado pelo Decreto n.º 9.876, de 27 de junho de 2019, cria a Comissão do Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social - Sinaped, que terá como função a coordenação e avaliação dos objetivos e metas do PNSP. A comissão do Sinaped, regulamentada pelo referido decreto, será composta por 5 (cinco) representantes, titulares e suplentes.

³⁴ A Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional está disciplinada no Decreto n.º 9.203, de 22 de dezembro de 2017. O Sistema de Governança, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi instituído pela Portaria MJSP n.º 86, de 23 de março de 2020.

específicos do Sistema de Governança: I - prover e organizar os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança do PNPS; II – viabilizar a implementação e a avaliação permanente do Plano; III – permitir o monitoramento e o controle dos resultados do Plano; IV – promover a gestão e o controle das ações estratégicas do Plano; V – viabilizar o processo permanente destinado à identificação, à avaliação e ao gerenciamento de riscos que possam afetar a implementação do Plano; VI – possibilitar a prestação de contas à sociedade sobre os resultados do Plano (controle social e transparência ativa); VII – dispor de mecanismos para o recebimento e o tratamento de representações, elogios e sugestões dos cidadãos sobre as atividades dos profissionais e órgãos integrantes do Sus; e, por fim, VIII – subsidiar as instâncias de avaliação do PNSP.

O Sistema de Governança do PNSP será operacionalizado em ciclos de monitoramento e avaliação, compreendendo o acompanhamento da implementação das ações estratégicas e a supervisão dos indicadores e metas estabelecidos pelo PNSP 2021-2030.

O processo de governança do PNSP se dará com a articulação dos órgãos de segurança pública em 3 (três) níveis: Nível N1 – coordenado pelo Comitê Executivo de Governança do PNSP (CEG-PNSP); Nível N2 – coordenado pelos órgãos e pelas unidades integrantes do MJSP, em articulação com suas unidades subordinadas e com os Entes federativos; e Nível N3 – coordenado pelos Entes federativos e seus órgãos de segurança pública e defesa social, subordinados e locais (municipais).

A estrutura e o processo de governança do PNSP se darão em 3 (três) níveis hierárquicos: N1 – Comitê Executivo de Governança do PNSP (CEG-PNSP); N2 Unidades do MJSP com os Entes federativos; e N3 – Órgãos de Segurança dos Entes federativos com seus respectivos órgãos de segurança municipais. A estrutura de Governança do PNSP é composta pelos seguintes colegiados: I – O Comitê Executivo de Governança (CEG – PNSP) como órgão de acompanhamento estratégico; II – a Comissão Técnica de Governança (CT - PNSP) como órgão de assessoramento técnico do CEG-PNSP.

O processo de governança do PNSP se dará da seguinte maneira. A governança, no âmbito federal, será executada pelo Comitê Executivo de Governança do PNSP (CEG), responsável pelos ciclos de reuniões de Nível 1. Tal governança deve se replicar em ciclos de reuniões de nível 2 e 3. Assim, no Nível N2, as reuniões de articulação ocorrerão com as Unidades do MJSP; e as Secretarias Estaduais e Municipais de Segurança Pública avaliarão os resultados da implementação dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Segurança Pública. No Nível 3, as reuniões ocorrerão com a participação das Secretarias Estaduais e Municipais e das suas unidades subordinadas, que avaliarão a execução dos seus respectivos

Planos (MJSP, 2021).

O CEG-PNSP exercerá o acompanhamento estratégico do PNSP, atuando com foco no processo decisório, abrangido pelo Nível 1. Ele é composto pelo ministro da Justiça e Segurança Pública, que o presidirá, e pelos titulares das Secretarias do MJSP (Secretaria-Executiva, Senajus, Senad, Senasp, Segen, Seopi), diretor-geral do Depen, diretor-geral da Polícia Federal, diretor-geral da Polícia Rodoviária Federal, chefe da Assessoria Especial de Controle Interno, corregedor-geral e ouvidor-geral. Compete ao CEG-PNSP definir diretrizes, metodologias e mecanismos de controle relacionados à implementação do PNSP, aprovar e institucionalizar o plano de comunicação do PNSP, promover a implementação do PNSP por meio da gestão de ações estratégicas, aprovar a matriz de priorização das ações de estratégicas do PNSP, aprovar o relatório de avaliação sobre a implementação do PNSP, aprovar a matriz de responsabilidades dos órgãos envolvidas na implementação do PNSP, entre outras (MJSP, 2021).

A CT- PNSP é o órgão de assessoramento técnico do CEG-PNSP. A CT-PNSP é composta por representantes, titular e suplente dos seguintes órgãos e unidades: Senasp, que a coordenará; Gabinete do Ministro - GM; Secretaria-Executiva - SE; Assessoria de Controle Interno - Aeci; Senajus; Segen; Seopi; Depen; Polícia Federal - PF; Polícia Rodoviária Federal - PRF; Corregedoria-Geral - COGER; Ouvidoria-Geral e Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO. Compete ao CT- PNSP elaborar e propor diretrizes, metodologias e mecanismos de controle relacionados à implementação do PNSP, exercer o monitoramento contínuo das ações estratégicas do PNSP, assessorar na implementação de metodologias e instrumentos relacionados à governança do PNSP, elaborar relatório de avaliação do PNSP e disponibilizá-lo aos respectivos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, entre outras (MJSP, 2021).

3.9 Os Planos Estaduais de Segurança Pública como campo de estudo e pesquisa

Os Planos Estaduais de Segurança Pública, juntamente com o Plano Nacional de Segurança Pública, são os instrumentos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, devendo observar os princípios, as diretrizes e as estratégias estabelecidos pela Política Nacional.

Os estados instituirão seus Planos de Segurança Pública e Defesa Social; e o Distrito Federal instituirá seu Plano Distrital. Os Planos Estaduais e Distrital de Segurança Pública e Defesa Social deverão articular as ações do Poder Público, com a finalidade de: a) promover

a melhora da qualidade da gestão das políticas locais sobre segurança pública e defesa social; b) contribuir para a organização dos Conselhos Estadual e Distrital de Segurança Pública e Defesa Social; c) assegurar a produção de conhecimentos sobre o tema, a definição de metas e a avaliação das políticas locais de segurança pública e defesa social; d) priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos, em especial, os estados localizados na faixa de fronteira³⁵.

Como instrumentos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, os planos estaduais também devem ser implementados por estratégias que garantam integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade, liderança situacional, modernização da gestão das instituições de segurança pública, valorização e proteção dos profissionais, complementaridade, dotação de recursos humanos, diagnóstico dos problemas a serem enfrentados, excelência técnica, avaliação continuada dos resultados e garantia da regularidade orçamentária.

Os planos estaduais e distrital de segurança pública deverão ser elaborados com base no Plano Nacional de Segurança Pública e constituem-se como um dos requisitos para o recebimento de recursos da União para a execução dos programas e ações de segurança pública e defesa social.

Os Planos de Segurança Pública deverão observar as seguintes diretrizes, entre outras: a) realizar a integração dos programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas com outras áreas sociais (saúde, educação, trabalho, desporto e lazer, entre outras); b) viabilizar a participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social; c) promover o monitoramento e a avaliação das políticas locais de segurança pública e defesa social; d) fomentar estudos de planejamento urbano para que medidas de prevenção da criminalidade façam parte do plano diretor das cidades, de forma a estimular, entre outras ações, o reforço na iluminação pública e a verificação de pessoas e de famílias em situação de risco social e criminal.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública estabeleceu algumas orientações aos Entes federativos sobre os critérios mínimos que os Entes deverão observar na formulação de seus planos de segurança pública, uma vez que esses deverão ser submetidos à avaliação e aprovação para fins de recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.³⁶

³⁵ Considera-se como faixa de fronteira a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres (art. 20, § 2º, da Constituição Federal de 1988).

³⁶ As orientações sobre os critérios mínimos a serem observados pelos Entes federativos na formulação de seus planos estão elencadas no **Item 6 – Orientações aos entes Federativos**, do Anexo do Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021.

As políticas públicas locais de segurança pública não devem se restringir aos integrantes do Susp no âmbito estadual ou distrital³⁷, mas devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, observadas as competências, atribuições e finalidades de cada área do serviço público.

As ações de prevenção à criminalidade devem ser consideradas prioritárias na elaboração dos Planos Estaduais e Distrital, sem prejuízo de atendimento aos problemas locais de segurança pública de seus respectivos estados e do Distrito Federal.

Os estados, em articulação com seus respectivos municípios, deverão realizar avaliações anuais sobre a implementação de seus planos, com o objetivo de verificar o cumprimento das metas estabelecidas e elaborar recomendações aos gestores e operadores das políticas públicas locais.

Os estados deverão realizar conferências a cada cinco anos, para debater as diretrizes dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social³⁸.

³⁷ O Poder Executivo do estado e do Distrito Federal exercido pelo governador e os Conselhos Estaduais e Distrital de Segurança Pública e Defesa Social são os integrantes estratégicos do Susp nos âmbitos estadual e distrital, respectivamente.

³⁸ A Lei n.º 13.675, de 2018, não menciona o Distrito Federal a respeito da obrigatoriedade de realização de conferências para debater diretrizes do Plano Distrital, mas também não veda. Dessa maneira, a realização de conferência é uma forma de participação social importante para o aprimoramento das políticas locais de segurança.

4. METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo, serão abordados os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa. Isso inclui definir o desenho e/ou a tipificação da pesquisa, os instrumentos de pesquisa, os procedimentos de análise e validação de dados.

4.1 Desenho/Tipificação da Pesquisa

O entendimento de como classificar a pesquisa é muito importante, pois a estratégia de pesquisa depende do tipo de estudo. Portanto, esta Pesquisa realizada envolve um estudo exploratório de natureza mista, do tipo convergente paralelo (CRESSWELL e CLARK, 2015), planejado para ser realizado em duas etapas de forma quase paralela: **Etapa 1:** um levantamento tipo *survey on line* sobre a percepção da governança nas políticas de segurança estaduais com os gestores das secretarias estaduais de segurança pública; **Etapa 2:** realização de uma pesquisa documental com os Planos Estaduais de Segurança Pública (PESPs) sobre a presença ou não dos elementos de governança. Portanto, trata-se de uma pesquisa de métodos mistos.

A escolha de métodos mistos é adequada pelas seguintes razões já alegadas por Creswell e Clark (2015) e aplicadas ao caso em comento: a) as fontes de dados sobre governança em segurança pública disponíveis são insuficientes; b) existe uma necessidade de se entenderem melhor os resultados iniciais da pesquisa inicial (*survey on line*); c) há uma demanda em generalizar os achados exploratórios; d) há necessidade de se aperfeiçoar o estudo por meio da inserção de um segundo método: a pesquisa documental. A técnica de triangulação concomitante é útil na pesquisa de métodos mistos. Segundo Creswell (2007), essa técnica geralmente integra os resultados dos dois métodos (quantitativos e qualitativos) durante a fase de interpretação dos dados.

A técnica de triangulação concomitante foi selecionada como modelo porque o pesquisador usa dois métodos diferentes em uma tentativa de confirmar, fazer validação cruzada ou corroborar resultados dentro de um único estudo (GREENE *et al. apud* CRESSWELL, 2007); MORGAN *apud* CRESSWELL (2007); STECKLER, MCLEROY, GOODMAN, BIRD e MCCORMICK *apud* CRESSWELL, 2007).

Como dito anteriormente, esta Pesquisa caracteriza-se pela técnica de métodos mistos. Portanto, a pesquisa realizada envolve um estudo exploratório de natureza mista, do tipo

convergente paralelo planejado para ser realizado em duas etapas de forma quase paralela: um levantamento tipo *survey on line* (dados quantitativos) e pesquisa documental (análise de conteúdo).

4.2 Referencial teórico no contexto da Pesquisa

O referencial teórico desta pesquisa utilizou o modelo adotado pelo Tribunal de Contas da União nos trabalhos de auditorias para avaliação de governança em políticas públicas (TCU, 2014).

Para o desenvolvimento do referencial elaborado pelo TCU, foi utilizado como ponto de partida o modelo metodológico já empregado por esse Tribunal para avaliação da governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (Acórdão 2.919/2009-TCU- Plenário).

O modelo fundamentou-se na abordagem de governança apresentada por Peters (2012 *apud* ALBERNAZ, 2013), que apresenta quatro pilares compreendidos pela boa governança pública: a) definição de objetivos coletivos; b) coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização; c) condições necessárias para implementação das políticas públicas, que incluem capacidade burocrática dos órgãos envolvidos e a presença de arranjos institucionais; d) monitoramento e avaliação, que criem condições para que haja *accountability* (transparência, responsabilização e controle social) (TCU, 2014).

A partir desse modelo inicial, foram agregados novos elementos encontrados em outras referências nacionais e estrangeiras. Entre as referências utilizadas para a construção do modelo, destacam os seguintes documentos: a) *Characteristics of good governance for drug policy: findings from an expert consultation. UK Drug Policy Commission (UKDPC), 2010;* b) *The Coordination of Australian Illicit Drug Policy: a Governance Perspective. DPMP Monograph Series. Sydney: National Drug and Alcohol Research Centre, 2010;* c) *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money. National Audit Office (NAO), 2001;* d) *A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland. Office of the First Minister and Deputy First Minister. Economic Policy Unit, (2003);* e) *Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance. Health Policy Journal, 2009;* f) *Integrated Governance and Healthy Public Policy: Two Canadian Examples. National Collaborating Centre for Healthy Public Policy (NCCHPP), 2008;* g) *Redes e Governança das Políticas Públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo e de*

Administração Pública (CEAG), 2013 (TCU, 2014, p. 13).

Com base nas referências elencadas, foram identificados oito componentes importantes para a boa governança em políticas públicas que compõem o construto governança, quais sejam: a) institucionalização; b) planos e objetivos; c) participação; d) capacidade organizacional; e) coordenação e coerência; f) monitoramento e avaliação; g) gestão de riscos e controle interno; e *accountability*. Tais componentes constituem a base do modelo de avaliação em políticas públicas (TCU, 2014, p. 13).

Além dos elementos que compõem a base do modelo de avaliação em políticas pública, integram a pesquisa os mecanismos de governança: liderança estratégia e controle. Tais mecanismos de governança constam do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2013).

Dentro de cada mecanismo de governança (liderança, estratégia e controle), existem componentes e práticas que estão relacionados com os componentes de avaliação de governança (construto governança) (TCU, 2014). O Quadro 5 apresenta alguns exemplos de inter-relações entre mecanismos de governança e os elementos que compõem o construto governança.

Quadro 5 – Inter-relações entre mecanismos de governança e o construto governança

Mecanismos de governança	Componentes do construto governança
Liderança	Dentro das boas práticas de governança, a liderança está presente no componente “Coordenação e Coerência”, quando se tem uma liderança comprometida por aqueles envolvidos no esforço cooperativo em todos os níveis da organização (TCU, 2014, p. 56).
Estratégia	Dentro das boas práticas de governança, a Estratégia está presente no componente “Planos e Objetivos”: a) durante o processo de planejamento que envolve a definição de objetivos, conforme as prioridades e a pactuação de uma estratégica clara e objetiva (TCU, 2014 p.48); b) está presente no momento de estabelecimento de objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações na implementação da estratégia para que os resultados esperados possam ser alcançados (TCU, 2014, p. 48).
Controle	Dentro das boas práticas de governança, o Controle está presente no componente “Planos e Objetivos”, quando da definição e reconhecimento das responsabilidades de mitigação de riscos entre os responsáveis pela implementação da política (TCU, 2014, p. 50).

Fonte: Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014).

4.3 Procedimentos de coleta de dados

Segundo Creswell (2007), é importante relacionar, na seção de métodos, as variáveis com as questões específicas no instrumento de pesquisa. Nesse estágio de um plano de pesquisa, uma técnica é relacionar as variáveis, as questões de pesquisa e os itens no instrumento de pesquisa, de forma que o leitor possa determinar facilmente como o pesquisador vai usar os itens do questionário.

4.4 Delineamento da pesquisa e caracterização dos instrumentos de pesquisa

A condução da pesquisa observou os seguintes passos: (1) projeção e coleta de dados quantitativos e qualitativos; (2) análise concomitante dos dois tipos de dados; (3) elaboração de estratégia para identificação das relações de complementaridade entre os dois tipos de dados; e (4) a interpretação dos dados quantitativos e qualitativos, conforme segue:

- **Fase I:** corresponde à pesquisa *survey on-line*, composta pelas seguintes subfases: (1) elaboração da *survey on-line*; (2) pré-teste da *survey on-line*; (3) aplicação da *survey on-line*; e, por fim, (4) análise dos dados.
- **Fase II:** de modo complementar à pesquisa *survey on-line*, foi realizada uma pesquisa documental com os PESPs, cuja abordagem compreendeu a identificação e análise de alguns aspectos e mecanismos de governança contidos ou não nos planos.

Para a coleta de dados primários, foram utilizados os tipos propostos por Fink (1995 *apud* CRESWELL, 2007), representados pelos questionários semiestruturados e estruturados. Os procedimentos de coleta de dados levaram em consideração os pontos fortes e fracos, custos, disponibilidade de dados e conveniência (CRESWELL, 2007).

A validação do questionário foi feita por *experts* (por juízes), ou seja, especialistas, mestres e doutores na área de segurança pública. Foi realizada também uma validação semântica para adequar a linguagem do questionário ao jargão dos profissionais de segurança pública. A validade é vista como um ponto forte da pesquisa para garantir fidedignidade e precisão aos dados.

4.5 Variáveis - objeto de investigação na pesquisa

A pesquisa *survey on-line* aborda as variáveis que compõem o construto de governança em políticas públicas, por meio de questionários que serão aplicados de forma “*on-line*”, junto aos gestores dos Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou congêneres. Além disso, foi objeto de investigação na pesquisa a percepção dos gestores sobre os mecanismos de governança, presentes ou quiçá ausentes, nas políticas de segurança pública, no âmbito dos respectivos estados, representados pelos seus Planos Estaduais de Segurança Pública e seu alinhamento com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. O Quadro 6 apresenta as variáveis - objeto de investigação na Pesquisa *survey on-line*.

Quadro 6 - Variáveis - objeto de investigação na Pesquisa *survey on-line*

Variáveis da Pesquisa	
Variáveis	Descrição das variáveis
Variáveis – avaliação da governança das políticas de segurança a) institucionalização; b) planos e objetivos; c) participação; d) capacidade organizacional; e) coordenação e coerência; f) monitoramento e avaliação; g) gestão de risco e controle interno; h) <i>accountability</i> .	Foram utilizadas para avaliação da percepção dos gestores dos órgãos de segurança pública sobre a governança dos Planos Estaduais de Segurança Pública.
Variáveis – mecanismos de governança das políticas de segurança a) Liderança; b) Estratégia; c) Controle.	Identificação dos mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle). Na pesquisa <i>survey on-line</i> , também buscou-se identificar o entendimento dos gestores sobre mecanismos de governança presentes ou ausentes nos Planos Estaduais de Segurança Pública.

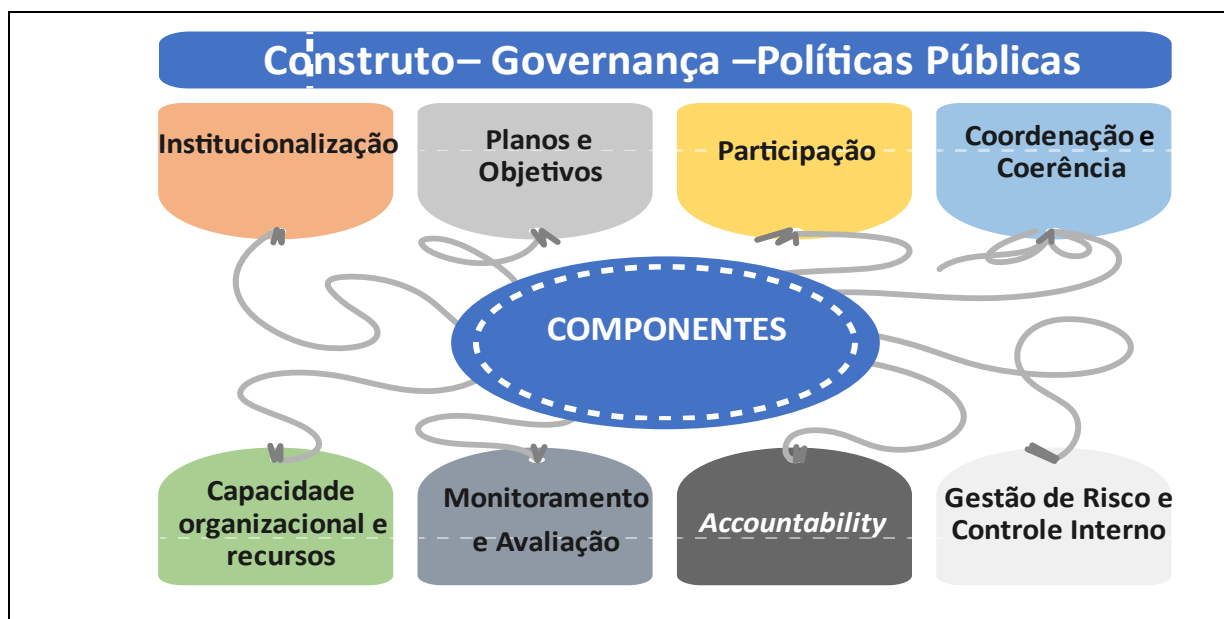
Fonte: Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas - TCU (TCU, 2014).

São variáveis componentes do modelo de avaliação em políticas públicas contidas no referencial para avaliação de governança em políticas públicas, fundamentado na abordagem de governança apresentada por Peters (2012).

4.5.1 Variáveis – componentes do construto governança

O modelo de governança apresenta ainda quatro pilares que determinam a boa governança (*good governance*), a saber: a) definição de objetivos coletivos, eleitos de forma legítima por uma sociedade; b) coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização; c) condições para implementação das políticas públicas, contemplando a capacidade da burocracia estatal e os arranjos institucionais que propiciem a atuação conjunta com entes não governamentais; d) monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizado e aperfeiçoamento contínuos e, também, criem condições para que haja *accountability*, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade (PETERS, 2012). A Figura 4 apresenta os componentes do construto “governança” a serem avaliados na pesquisa, junto aos gestores dos órgãos de segurança pública.

Figura 4 - Componentes do construto governança



Fonte: Adaptado do Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas (TCU, 2014).

O Quadro 7 apresenta uma breve descrição de cada componente do construto governança: institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional; coordenação e coerência; monitoramento e avaliação; gestão de risco e controle e *accountability*, à luz da teoria, bem como a questão a ser investigada na pesquisa.

Quadro 7 - Descrição dos componentes do construto governança em políticas públicas

Componentes	Descrição	Questão a ser investigada
Institucionalização	<p>Trata do grau de documentação e formalização do Plano de Segurança (TCU, 2020, p. 20).</p> <p>“Refere-se a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública” (TCU, 2014, p. 48).</p>	<p>“Em que medida a política pública foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento normativo?” (TCU, 2014, p. 80).</p>
Planos e objetivos	<p>“Busca avaliar a coerência entre os objetivos e as metas definidos no plano e as intervenções escolhidas” (TCU, 2020, p. 20).</p> <p>“As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas” (TCU, 2014, p. 45).</p>	<p>“De que forma a lógica de intervenção da política pública está alinhada com seus componentes e resultados esperados?” (TCU, 2014, p. 81).</p> <p>“Em que medida o planejamento da política pública orienta a sua operacionalização?” (TCU, 2014, p. 86).</p> <p>“Como os responsáveis pela política pública definem e declaram as diretrizes, objetivos, metas, priorização, responsáveis, prazos e orientação estratégica a que a política pública está alinhada?” (TCU, 2014, p. 83).</p>
Participação	<p>“Tem por objetivo avaliar o nível de envolvimento das partes interessadas nas etapas de elaboração e monitoramento” (TCU, 2020, p. 20).</p> <p>“Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva” (TCU, 2014, p. 51)</p> <p>Para Mello e Slomski (2010), citados por Buta e Teixeira (2020), a governança consiste em promover a participação da sociedade no planejamento, decisão e controle das ações que permitem atingir o bem comum.</p> <p>Segundo Farrington (2009), citado por Buta e Teixeira (2020), a governança engloba a participação cidadã no governo.</p>	<p>“De que maneira ocorre a participação social e das partes interessadas no âmbito da política pública?” (TCU, 2014, p. 81).</p>
Capacidade organizacional	<p>“Enfatiza a prévia avaliação dos recursos organizacionais disponíveis e necessários para o alcance dos objetivos e metas previstos no plano de segurança pública,</p>	<p>“Em que medida os órgãos e entidades possuem capacidade organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento da política pública?”</p>

	<p>tais como recursos orçamentários e financeiros, materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas (TCU, 2020, p. 20).</p> <p>“Espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório (TCU, 2014, p. 53).</p> <p>Para Mello e Slomski (2010), citados por Buta e Teixeira (2020), a capacidade governamental consiste na habilidade e capacidade do governo para desenvolver, com eficiência e responsabilidade, a gestão de recursos e das políticas públicas.</p> <p>Para Farrington (2009), citado por Buta e Teixeira (2020), a governança diz respeito à entrega de bens e serviços-chave pelos governos.</p> <p>Para Fukuama (2013), citado por Buta e Teixeira (2020), a governança consiste na capacidade de um governo de fazer cumprir as leis e entregar serviços, independentemente de esse governo ser democrático ou não.</p> <p>Para Ahmad (2005), citado por Buta e Teixeira (2020), a governança consiste na capacidade do governo de formular e implementar políticas prudentes de forma eficaz.</p> <p>Para Gani e Duncan (2007), citados por Buta e Teixeira (2020), a boa governança é resultado da eficácia das instituições de uma sociedade. Segundo os autores, se as instituições forem adequadas e eficazes, o resultado deve ser a boa governança.</p>	<p>(TCU, 2014, p. 86).</p>
<p>Coordenação e coerência</p>	<p>“Verifica o alinhamento do plano de segurança local com a política e os planos nacionais, bem como com as políticas e os planos dos demais Entes federativos e, ainda, com os planos e políticas transversais (educação, assistência social, prevenção ao uso de drogas entre outros)” (TCU, 2020, p. 21).</p> <p>Coordenação e coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo da governança (PETERS, 2013).</p>	<p>“Em que medida os diversos atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?” (TCU, 2014, p. 87).</p> <p>“De que maneira ocorre a articulação entre as esferas de governo para que a política pública seja desenvolvida de maneira coesa e coordenada?” (TCU, 2014, p. 88).</p>

<p>Monitoramento e Avaliação</p>	<p>“Analisa a implementação e o funcionamento de mecanismos de acompanhamento e revisão do plano estadual, bem como a previsão de rotinas para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamento da política pública (TCU, 2020, p. 21).</p> <p>Os indivíduos e as instituições envolvidos na governança precisam aprender sobre suas ações, e isso é importante para a qualidade das decisões que serão tomadas e também para a <i>accountability</i> democrática (PETERS, 2010).</p>	<p>“Em que medida o sistema de monitoramento e avaliação de política pública está adequadamente estruturado para produzir informações com vistas a retroalimentar os processos decisórios de forma a favorecer o aprendizado e o aperfeiçoamento das ações para o alcance dos resultados? (TCU, 2014, p. 89).</p>
<p>Gestão de Risco e Controle Interno</p>	<p>“A dimensão Gestão de Riscos tem o objetivo precípua de estimular os processos de identificação, mapeamento e tratamento de riscos que possam comprometer o alcance de resultados perseguidos pelo plano estadual.” (TCU, 2020, p. 21)</p> <p>“A consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los (TCU, 2014, p. 63).</p> <p>Para Oliveira e Pisa (2015), citados por Buta e Teixeira (2020), a governança envolve aspectos relacionados à gestão, transparência, prestação de contas, ética, integridade, legalidade e participação social.</p>	<p>“De que maneira os controles internos envolvidos possuem capacidade de identificação e resposta aos principais riscos da política pública?” (TCU, 2014, p. 90).</p>
<p>Accountability</p>	<p>“A dimensão <i>Accountability</i> avalia a transparência, a responsabilização, a comunicação e a prestação sistemática de contas sobre o grau de implementação do plano de segurança”. (TCU, 2020, p. 21)</p> <p><i>Accountability</i> envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas (TCU, 2014, p. 65)</p> <p>Para Cruz e Marques (2013), citados por Buta e Teixeira (2020), a governança requer transparência nas transações, participação dos <i>stakeholders</i> e <i>accountability</i>.</p>	<p>“Os arranjos para promoção da <i>accountability</i> preveem mecanismos e instrumentos adequados de comunicação e responsabilização, bem como para assegurar a transparência das ações e dos resultados da política pública?” (TCU, 2014, p. 91)</p>

Fonte: Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014) e Acórdão n.º 1.192/2020 – Plenário (TCU, 2020). Adaptado da revisão sistemática de literatura de Buta e Teixeira (2020).

4.5.2 Variáveis - Mecanismos de Governança – Liderança, Estratégia e Controle

Os estudos contidos no “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública” elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2013) apresentam os seguintes mecanismos de governança: liderança, estratégia e controle. Tais mecanismos de governança também são elementos inerentes ao conceito de governança pública nos termos do Decreto n.º 9.203, de 22 de dezembro de 2017. O referido normativo dispõe sobre a política de governança do Governo Federal.

Para fins deste estudo, foram analisados os mecanismos de governança na perspectiva das políticas públicas, quais sejam: liderança; estratégia e controle.

O Quadro 8 elenca os mecanismos de governança com suas respectivas descrições e as questões a serem investigadas na pesquisa.

Quadro 8 - Mecanismos de governança – descrição e questão a ser investigada

Mecanismos de governança	Descrição	Questão a ser investigada
Liderança	Compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: a) integridade; b) competência; c) responsabilidade; e d) motivação (Decreto n.º 9.203, de 2017).	Identificar em que medida a liderança dos gestores públicos contribui para o exercício da boa governança na formulação dos Planos Estaduais de Segurança Pública em termos de integridade, competência, responsabilidade e motivação. “A política proposta no plano estadual de segurança pública é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?” (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 20).
Estratégia	Compreende o conjunto de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido (Decreto n.º 9.203, de 2017). Exemplo de estratégias: a) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; b) estratégia de implementação; c) estratégias de monitoramento, de avaliação e de	Identificar as diretrizes, os objetivos, os planos e as ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre as organizações e partes interessadas.

	controle (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).	
Controle	<p>Compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (Decreto n.º 9.203, de 2017).</p> <p>Para Cruz e Marques (2013) citados por Buta e Teixeira (2020), a governança envolve conjugação de transparência nas transações.</p> <p>Para Mello e Slomski (2010) citados por Buta e Teixeira (2020), a governança consiste em promover mecanismos que possibilitem a participação da sociedade no planejamento, na decisão e no controle das ações que permitem atingir o bem comum.</p> <p>Para Ahmad (2005) citado por Buta e Teixeira (2020), a governança inclui o procedimento pelo qual os governos são selecionados, monitorados, responsabilizados e substituídos.</p>	<p>Identificar os processos estruturados de gestão de riscos e controle utilizados na formulação dos Planos Estaduais de Segurança Pública.</p> <p>Foram utilizadas as ferramentas de identificação de riscos: <i>brainstorming</i>; entrevistas; análise de listas de verificação de riscos; Técnica de Delphi na formulação do plano estadual de segurança pública? (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).</p>

Fonte: Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014). Avaliação de políticas públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante* (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018). Decreto n.º 9.203, de 2017. Adaptado da revisão sistemática de literatura de Buta e Teixeira (2020).

Convém esclarecer que as ferramentas de identificação de riscos mais utilizadas e recomendadas no Guia de Avaliação em Políticas Públicas – Análise *Ex Ante* relativas aos processos estruturados de gestão de riscos e controle do mecanismo de governança – controle elencadas no Quadro 10 são: a) *brainstorm*; b) entrevistas; c) análise de listas de verificação de riscos; e d) Técnica de Delphi.

O *brainstorm* tem por objetivo obter uma lista dos potenciais riscos a partir de uma reunião com equipe multidisciplinar. As entrevistas são feitas com as partes interessadas e especialistas com o objetivo de identificar riscos. A análise de lista de verificação de riscos tem por objetivo avaliar previamente os riscos identificados pelo gestor. A Técnica de Delphi consiste na utilização de um questionário para identificar potenciais riscos à política pública a ser respondido por especialistas dentro de um processo que poderá se repetir algumas vezes até que se chegue a um consenso sobre quais são os principais riscos que podem impactar a

política pública (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018).

4.6 Estrutura do Questionário de Pesquisa – *Survey On-line*

A estrutura do questionário é composta por dois módulos: **Módulo I - Governança** e **Módulo II – Mecanismos de Governança em Políticas de Segurança Pública**. Ambos foram baseados no modelo de avaliação em políticas públicas contidas no referencial para avaliação de governança em políticas públicas (TCU, 2014), fundamentado na abordagem de governança apresentada por Peters (2012). Ver o Apêndice A.

O **Módulo I – Governança** aborda os elementos ou as variáveis que compõem o construto da Governança Pública, a saber: 1. Institucionalização; 2. Planos e Objetivos; 3. Participação; 4. Capacidade Organizacional; 5. Coordenação e Coerência; 6. Monitoramento e Avaliação; 7. Gestão de Risco e Controle; e 8. *Accountability*. Tais elementos foram utilizados para avaliação do grau ou nível de percepção dos gestores de segurança pública sobre a governança dos Planos Estaduais de Segurança Pública - PESP.

O **Módulo II - Mecanismos de Governança em Políticas de Segurança Pública** aborda os mecanismos de governança compostos pelos seguintes elementos: Liderança, Estratégia e Controle. Nesse aspecto, a pesquisa buscou identificar o entendimento dos gestores sobre mecanismos de governança, presentes ou ausentes, nos Planos Estaduais de Segurança Pública.

O questionário é composto por perguntas abertas e fechadas, bem como a utilização da Escala Likert de cinco pontos para avaliação da percepção dos gestores de segurança sobre governança em políticas de segurança pública. As questões abertas permitem a inclusão de alternativas pelo respondente e a inclusão de comentários, sugestões e críticas. As questões fechadas estão limitadas às respostas afirmativas (sim) ou negativas (não) ou de dúvidas ou desconhecimento da pergunta (não sabe).

Estudos demonstram que a escala de cinco pontos, comparando-se com outros tipos de escala, a exemplo da escala de sete pontos, teve, em média, a mesma precisão e mostrou mais fácil e mais veloz no uso que a escala de sete pontos (DALMORE e VIEIRA, 2013).

As questões com uso da escala Likert apresentam uma afirmação autodescritiva, oferecendo como opção de resposta uma escala de pontos com descrições verbais que contemplam extremos. Para tanto, têm-se os seguintes pontos: 1. Discordo totalmente; 2. Discordo parcialmente; 3. Nem concordo, nem discordo; 4. Concordo parcialmente; e 5. Concordo totalmente. O Nível 3 será considerado como percepção de indiferença à afirmação

apresentada pelo item.

A escala formulada por Likert é a mais popular. Para Cummins e Gullone (2000 *apud* Dalmore e Vieira, 2013), algumas das razões para isso incluem o tipo de psicometria utilizada na investigação, a dificuldade de generalizações com o uso de grande número de opções de marcação e com um ponto neutro no meio da escala. Além disso, as propriedades básicas de uma escala tipo Likert são confiabilidade, validade e sensibilidade.

4.7 Pesquisa *Survey On-line* - caracterização do perfil esperado da amostra/participantes da pesquisa

Segundo Creswell (2007), um dos procedimentos para coleta de dados é identificar as pessoas propositalmente selecionadas para o estudo, de modo a ajudar o pesquisador a entender o problema e a questão da pesquisa. Isso não sugere necessariamente a amostragem aleatória ou a seleção de um grande número de participantes e locais.

Miles e Huberman (1994 *apud* CRESWELL, 2007) identificam quatro aspectos que devem ser observados nessa discussão sobre participantes e locais da pesquisa: o cenário (onde a pesquisa vai ocorrer), os atores (quem serão os observados ou entrevistados), os eventos (o que os atores estarão fazendo enquanto forem observados ou como serão entrevistados) e o processo (a natureza evolutiva dos eventos vividos pelos atores dentro do cenário).

Isso posto, foi realizada uma pesquisa por meio de uma *survey on-line*, em que foi avaliada a percepção dos gestores das instituições de segurança pública sobre a governança dos seus respectivos planos de segurança pública e sua compatibilidade com o Plano Nacional de Segurança Pública, totalizando, no mínimo, 27 participantes, tendo em vista que, em alguns estados, as polícias civis e militares têm *status* de secretarias, como, por exemplo, no estado do Rio de Janeiro. Os objetivos da pesquisa são identificar e avaliar os elementos de governança, inclusive os mecanismos de governança, presentes ou ausentes, nos respectivos planos estaduais.

Para tanto, o subsistema de segurança pública no contexto do Sistema Único de Segurança Pública - Susp será dividido em cinco macroatividades: a) atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais; b) atividades periciais; c) atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública; d) atividades do Corpo de Bombeiros Militar; e e) sistema prisional. Portanto, a população, para a realização deste estudo, consiste nos gestores (pontos focais designados pelos dirigentes máximos) das Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou órgãos congêneres.

4.8 Pesquisa documental – Objeto de estudo

O objeto de estudo da pesquisa documental consiste na identificação de alguns aspectos da governança (construto governança) e dos mecanismos de governança presentes, ou quiçá ausentes, nos Planos Estaduais de Segurança Pública, a partir da análise de conteúdo dos documentos formais (oficiais) dos respectivos planos.

Além da análise de conteúdo dos planos estaduais de segurança, serão utilizados como referência os guias e os manuais elaborados pelo Governo Federal e pelos órgãos de controle externo e interno, elencados no Quadro 9.

Quadro 9 – Documentos referenciais de análise da pesquisa documental

Ordem	Documento	Órgão responsável
1	Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Disponível em: < https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm >.	Tribunal de Contas da União.
2	Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Ante. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/livros/livros/180319-avaliacao-de-politicas-publicas.pdf >.	Publicação coordenada pela Casa Civil da Presidência da República em parceria com a Controladoria-Geral da União e com os demais ministérios.
3	Guia da Política de Governança Pública. Disponível em: < https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica >.	Publicação coordenada pela Casa Civil da Presidência da República em parceria com a Controladoria-Geral da União, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. GOVERNANÇA ESTADUAL NO PLANEJAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA: RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA

Neste capítulo, serão apresentados e discutidos os resultados das pesquisas realizadas (questionário *survey on-line*), bem como da pesquisa documental relativa aos Planos Estaduais de Segurança Pública - PESPs.

A análise de dados utilizará tanto a técnica quantitativa (análise descritiva e numérica inferencial) como a técnica qualitativa (descrição e texto temático) (CRESWELL, 2007). O processo de análise de dados consiste em extrair sentido dos dados apresentados nas pesquisas realizadas.

A pesquisa realizada envolve um estudo exploratório de natureza mista, do tipo convergente paralelo (CRESWELL e CLARK, 2015) planejado para ser realizado em duas etapas de forma quase paralela: **Etapa 1** - um levantamento tipo *survey on-line* sobre a percepção da governança nas políticas de segurança locais com os gestores das secretarias estaduais de segurança pública; **Etapa 2** - pesquisa documental cujo objeto são os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social.

5.1 Aspectos Gerais, Procedimentos Preliminares e Metodologia

A pesquisa *survey on-line* foi realizada com a utilização de questionários (formato *Google Forms*) encaminhados às 27 secretarias estaduais de segurança pública ou órgãos congêneres. A pesquisa teve como objetivo avaliar a percepção dos gestores de segurança pública sobre os elementos que compõem a governança dos Planos Estaduais de Segurança Pública a partir das variáveis que compõem o construto governança pública, bem como identificar a presença ou ausência dos mecanismos de governança (Liderança, Estratégia e Controle) dos referidos Planos Estaduais.

Antes do envio dos questionários às secretarias de segurança pública, foram realizados alguns procedimentos preliminares necessários para o bom andamento da pesquisa. Para tanto, os questionários foram encaminhados previamente para cinco *experts* (especialistas, mestres e doutores) que exercem suas atividades na Diretoria de Políticas de Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública. A escolha dos *experts* levou em conta a qualificação profissional, o fato de serem profissionais da área de segurança pública (policiais civis, militares e bombeiros) e o tempo de atuação na Diretoria de Políticas de Segurança Públicas,

lidando com a temática de segurança pública. A título de exemplo, tem-se que os profissionais atuam, no mínimo, há dois anos na Diretoria. Tem-se ainda, a título de exemplo, como titulação dos profissionais: Doutorado em Tecnologia Ambiental e Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas, Especialista em Gerenciamento Integrado da Segurança Pública, Especialista em Gestão de projetos, Mestranda em Promoção de Saúde e Prevenção da Violência, Especialista em Direito Penal e Processual Penal para a Atividade Policial.

Essa avaliação prévia tinha como objetivo identificar possíveis incongruências na estrutura do questionário, bem como se as perguntas constantes do questionário eram adequadas e proporcionariam o atingimento dos objetivos propostos na pesquisa.

Como resultado da validação dos especialistas, foi possível fazer ajustes no questionário, de forma quantitativa e qualitativa, bem como estimar o tempo necessário para preenchimento do questionário.

Após concluída a etapa de validação dos questionários, foi solicitada a todas as secretarias estaduais de segurança pública a indicação de ponto focais, que seriam responsáveis pelo preenchimento do questionário. Para isso, contou-se com o apoio institucional da Secretaria Nacional da Segurança Pública - Senasp. A indicação de ponto focal permitiu uma maior celeridade no processo de preenchimento e envio do questionário, evitando os canais burocráticos de cada secretaria. Foi solicitado, ainda, às Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou órgãos congêneres que os pontos focais indicados detivessem conhecimento sobre a temática de planejamento e gestão em segurança pública, conhecimento suficiente para responder às questões formuladas nos questionários.

Apesar disso, a realização da pesquisa também enfrentou sérios problemas de comunicação com os pontos focais, em razão das medidas preventivas adotadas para a covid-19, que impuseram distanciamento social e a realização de trabalho remoto integral ou parcial. Esse fato dificultou a comunicação com os pontos focais, que, por vezes, ou estavam em trabalho remoto ou estavam, de forma presencial, nos órgãos onde exerciam suas atividades. Uma das consequências dessa dificuldade de comunicação com os pontos focais implicou a necessidade de prorrogação de prazo para o envio de questionário, sob pena de não se obter um número satisfatório de respondentes.

Após superados esses obstáculos, a pesquisa obteve um nível de resposta bastante significativo. Das 27 Unidades da Federação para as quais foram enviados os questionários, 24 Unidades da Federação responderam à pesquisa, representando, portanto, um percentual de 89% das unidades pesquisadas. Pelo Termo de Confidencialidade firmado entre o pesquisador e as instituições pesquisadas, não serão identificadas as instituições que responderam ou

deixaram de responder à pesquisa.

Registra-se que, no caso do estado do Rio de Janeiro, foram encaminhados ofícios às três instituições que integram a segurança pública e defesa civil do estado, quais sejam: a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar. Ressalta-se que, no caso do estado do Rio de Janeiro, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar têm *status* de secretarias. O Corpo de Bombeiros Militar e a Secretaria de Defesa Civil formam a Secretaria de Estado de Defesa Civil e Corpo de Bombeiros Militar - SEDEC. Contudo, considera-se como unidade de análise o Ente federativo. Portanto, a pesquisa foi encaminhada ao ponto focal responsável pela consolidação das informações no âmbito do estado, que integrava a Coordenadoria e Assuntos Estratégicos - CAES da Secretaria de Estado da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Considera-se, portanto, como unidade de análise nessa pesquisa, a Unidade da Federação (UF) que representa a respectiva Secretaria de Segurança Pública ou órgão congênere. Isso significa que, nas UFs que tiverem mais de uma secretaria atuando na segurança pública, as informações relativas ao respectivo PESP serão consolidadas por órgão de coordenação entre as Secretarias, a exemplo do estado do Rio de Janeiro. Depois de feitas essas considerações, segue-se à análise dos resultados da pesquisa. De modo complementar à pesquisa *survey on-line*, foi realizada uma pesquisa documental com os PESP, cuja abordagem compreendeu aspectos da governança e os mecanismos de governança contidos nos planos. Foram objetos de análise da pesquisa documental os planos estaduais das seguintes Unidades da Federação: Acre, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Os critérios de seleção dos planos estaduais estão descritos na seção 5.5.1. Dessa forma, serão inseridos, na análise da pesquisa *survey on-line*, os achados encontrados na pesquisa documental, característica de um estudo exploratório misto.

5.2 Elementos da governança presentes nos Planos Estaduais de Segurança Pública

A análise dos resultados da pesquisa *survey on-line* com os gestores dos órgãos de segurança pública foi feita de forma conjunta, com a análise da pesquisa documental.

Não foram objetos de análise da pesquisa documental os seguintes itens dos quesitos do Módulo I: a) **Quesito 1 – Institucionalização** – a percepção sobre a forma de institucionalização do PESP; b) **Quesito 2 – Planos e Objetivos** – a percepção sobre planejamento do PESP *versus* operacionalização; c) **Quesito 4 - Capacidade Organizacional**

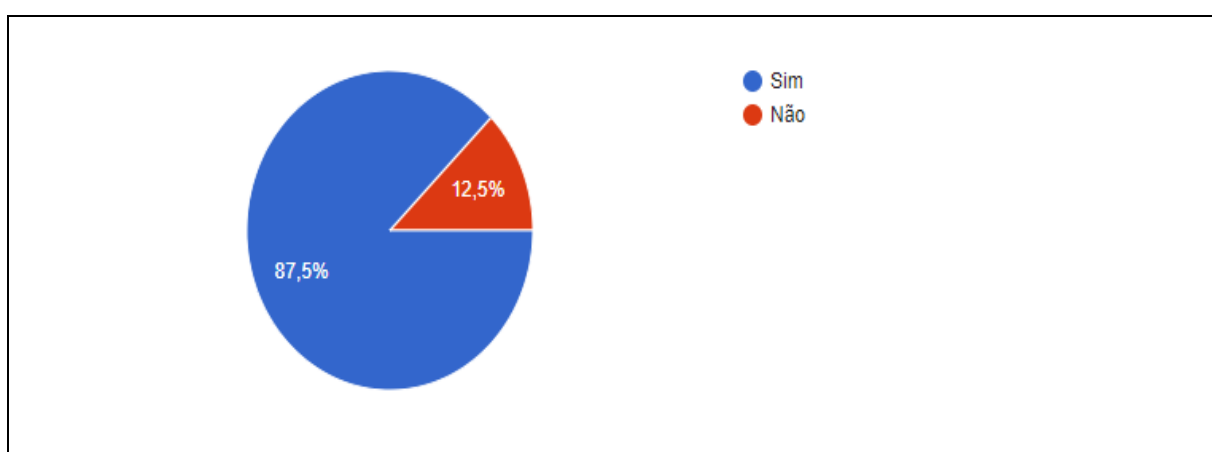
– a percepção sobre a capacidade organizacional para execução do PESP e a percepção sobre a capacidade do estado em termos orçamentários e financeiros; d) **Quesito 5 – Coordenação e Coerência** – a percepção dos gestores sobre a atuação dos atores envolvidos no PESP e a percepção sobre as formas de articulação das esferas de governo.

No tocante ao **Módulo II – Mecanismos de Governança**, não foram objetos de análise da pesquisa documental os seguintes itens: a) **Mecanismo de Governança - Liderança**: a percepção sobre a contribuição das lideranças locais na formulação do PESP e a percepção dos gestores sobre a natureza da política de segurança pública como prioridade da liderança políticas locais; b) **Mecanismo de Governança – Estratégia**: a percepção sobre a identificação das formas de execução da política de segurança pública; c) **Mecanismo de Governança – Controle**: a percepção sobre a importância dos ciclos temporais de avaliação do PESP.

Como dito anteriormente, o **Módulo I – Governança** aborda os elementos ou variáveis que compõem o construto da governança pública, a saber: 1. Institucionalização; 2. Planos e Objetivos; 3. Participação; 4. Capacidade Organizacional; 5. Coordenação e Coerência; 6. Monitoramento e Avaliação; 7. Gestão de Risco e Controle; e 8. *Accountability*.

No **Quesito 1 – Institucionalização**, foi perguntado às Secretarias de Segurança Pública, doravante, denominadas SSPs, se o estado possui um Plano Estadual de Segurança Pública - PESP. O Gráfico 1 mostra o resultado da pesquisa.

Gráfico 1 – Quantitativo dos PESP implementados no país



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

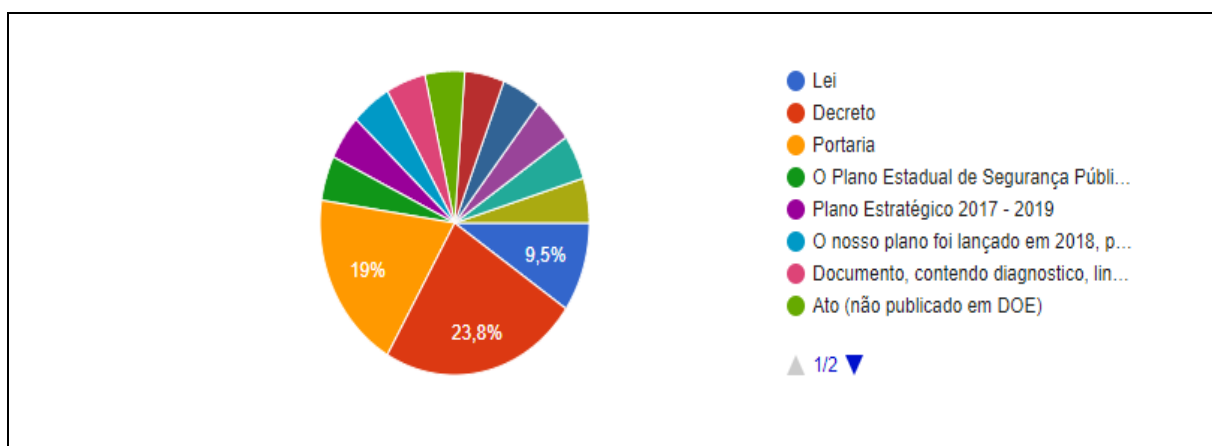
Das 24 SSPs que participaram da pesquisa, tem-se que 21 (87,5%) responderam “**sim**”, e apenas três (12,5%) responderam “**não**”. Não obstante a resposta preponderante fosse que a maioria dos estados possuem PESP, tal informação também foi verificada com o

levantamento dos PESP, cuja análise de conteúdo foi feita na **Seção 5.5**.

A pesquisa documental demonstrou, contudo, que apenas 13 Unidades da Federação possuem PESP. Portanto, um número inferior ao coletado pela pesquisa *survey on-line*. Considera-se como unidade de análise nessa pesquisa a Unidade da Federação (UF) que representa a respectiva Secretaria de Segurança Pública ou órgão congênere. Isso significa que, nas UFs que tiverem mais de uma secretaria atuando na segurança pública, as informações relativas ao respectivo PESP serão consolidadas por órgão de coordenação entre as Secretarias, a exemplo do estado do Rio de Janeiro.

Ainda no **Quesito 1 – Institucionalização**, foi perguntado qual o instrumento normativo que instituiu o PESP. O Gráfico 2 mostra o resultado da pesquisa relativo ao item.

Gráfico 2 – Instrumentos normativos de institucionalização do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa mostra um leque de instrumentos normativos utilizados para institucionalização dos PESP, sendo os mais utilizados: decretos (5 UFs: 23,8%), portarias (4 UFs: 19%) e leis (2 UFs: 9,5%).

Ressalta-se que instrumentos normativos, tais como leis e decretos, fortalecem as ações a serem implementadas pelos PESP, diferentemente de uma institucionalização de um plano feito por portaria, principalmente quanto envolve ações transversais com outros órgãos da administração pública estadual, como, por exemplo, órgãos do sistema penitenciário estadual.

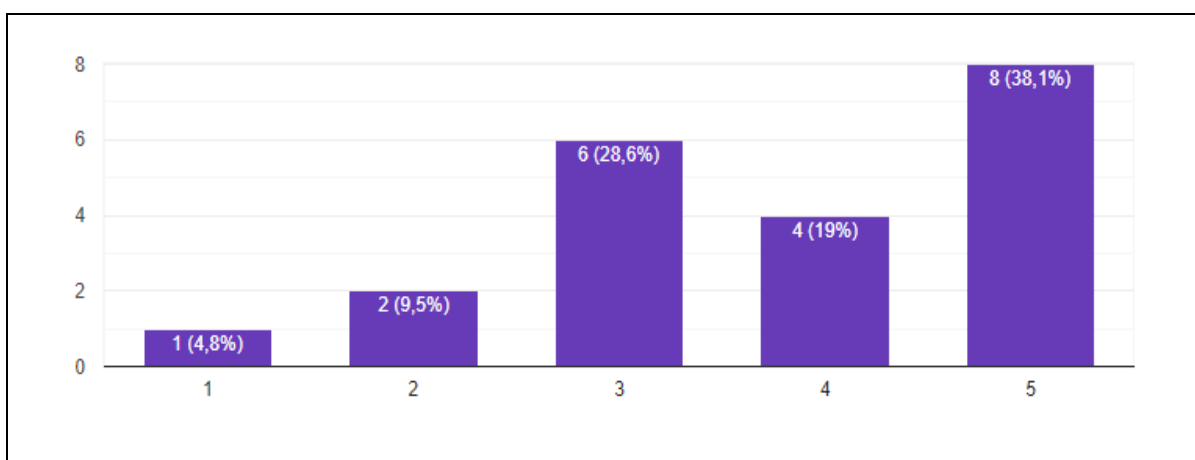
O resultado da pesquisa em relação ao item reflete também a diversidade de instrumentos normativos utilizados para institucionalização do Plano, em que prevalecem os decretos e as portarias (9 UFs: 42,8%).

A pesquisa documental corroborou com os achados da pesquisa *survey on-line* em que também foram identificados uma diversidade de normativos de institucionalização dos planos

estaduais, tais como leis, decretos e portarias nos planos estaduais analisados.

Para finalizar o **Quesito 1 – Institucionalização**, foi perguntado aos gestores se o PESP foi institucionalizado adequadamente. Para tanto, utilizou-se a Escala Likert de cinco pontos, cujos significados são: 1 – Discordo totalmente; 2 – Discordo parcialmente; 3 – Nem concordo, nem discordo; 4 – Concordo parcialmente; e 5 – Concordo totalmente. O Gráfico 3 apresenta as respostas ao quesito.

Gráfico 3 – Percepção sobre a forma de institucionalização do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa em relação ao quesito mostra uma diversidade de opiniões sobre a forma de institucionalização do plano, apesar do fato de que uma pequena maioria considera que o plano foi institucionalizado adequadamente (8 UFs: 38,1%). Um fato interessante nesse item é que 28,6% (nível 3 da Escala Likert) dos respondentes se mostraram indiferentes sobre a institucionalização adequada dos PESP. Mas, considerando os níveis de percepção de concordância (Nível 4 – Parcialmente; e Nível 5 – Totalmente), observa-se que 12 UFs (57,1%) concordam parcialmente ou totalmente que o PESP foi institucionalizado adequadamente.

No **Quesito 2 – Planos e Objetivos**, foi perguntado se os objetivos e as metas definidos no PESP estão alinhados com a PNSPDS. O Gráfico 4 apresenta os resultados da pesquisa em relação ao item.

O alinhamento ou a aderência à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e ao Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP é uma das exigências estabelecidas na lei de criação da PNSPDS e replicada, também, no decreto que institui o PNSP – ciclo 2021-2030.

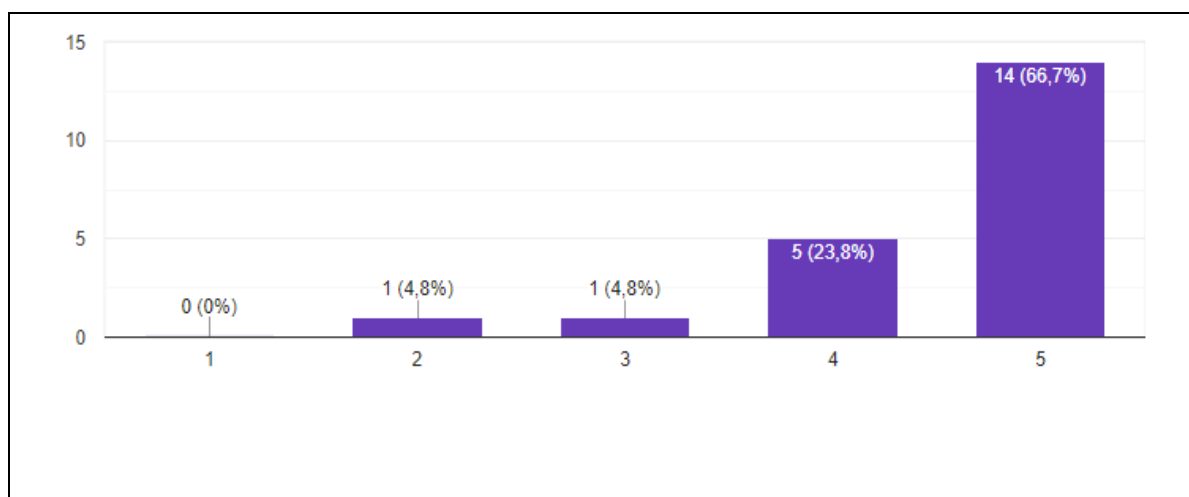
Dessa forma, é de se esperar que a maior parte das UFs (14 UFs: 66,7%) respondesse que concorda totalmente com a afirmação de que seus respectivos planos estão alinhados à

PNSPDS, não obstante o fato de que apenas 5 UFs (23,8%) concordassem parcialmente com essa afirmativa. Nesse quesito, há um nível de concordância parcial e total (níveis 4 e 5) de 90,5%.

Nesse ponto, é preciso ressaltar que a PNSPDS estabelece 25 objetivos que abrangem áreas temáticas ou eixos temáticos estabelecidos por normativos internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, principalmente como critérios para recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, na modalidade Fundo a Fundo³⁹.

A propósito, é importante destacar que o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabelece como um dos critérios para a apresentação dos PESP que ele demonstre o alinhamento do respectivo plano com o planejamento estratégico e com o orçamento do Ente federativo.

Gráfico 4 – Percepção sobre o alinhamento do PESP com a PNSPDS



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Outro ponto importante nesse item é que cabe ao Ministério da Justiça e Segurança Pública a análise desse alinhamento e/ou aderência à PNSPDS e ao PNSP, para fins de liberação de recursos do FNSP.

A pesquisa documental corroborou com os resultados da pesquisa *survey on-line* e

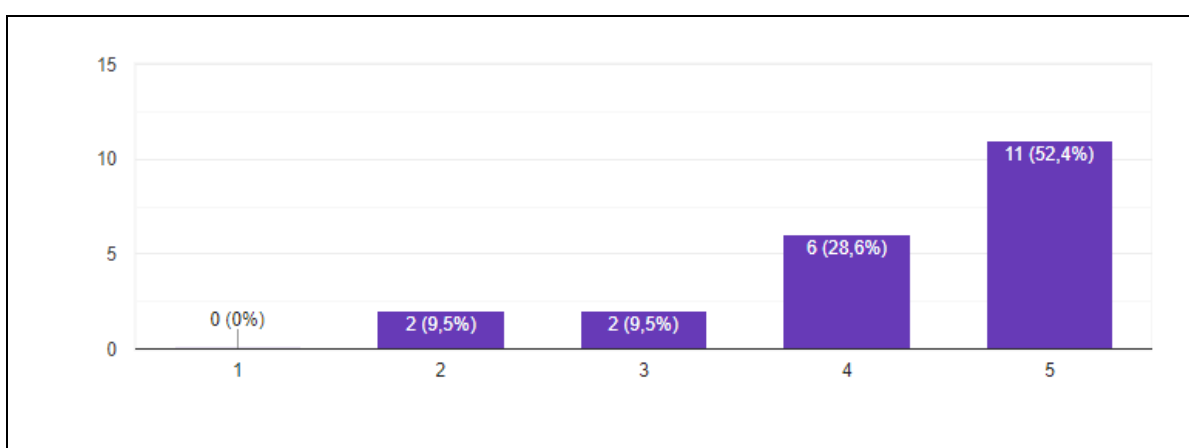
³⁹ Os procedimentos necessários para recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, na modalidade Fundo a Fundo, estão estabelecidos na Portaria MJSP n.º 480, de 9 de novembro de 2021. Por sua vez, os eixos estratégicos estabelecidos para o FNSP, regulamentados pela Portaria MJSP n.º 483, de 9 de novembro de 2021, são: a) valorização dos Profissionais de Segurança Pública; e b) fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Defesa Social. Os dois eixos estão intrinsecamente relacionados à PNSPDS.

evidenciou essa preocupação de todos os Planos Estaduais de Segurança Pública de alinhamento com a PNSPDS, não por se tratar de um requisito estabelecido na lei que criou a PNSPDS, mas, principalmente, pela necessidade de repactuar com os Entes federados metas nacionais em função das metas estabelecidas para cada Ente federado. Portanto, em todos os Planos Estaduais de Segurança Pública analisados, identificaram-se elementos que buscam esse alinhamento com a Política nacional de Segurança Pública, principalmente no tocante às prioridades da política nacional de prevenção e redução da criminalidade violenta.

A pesquisa documental identificou alguns elementos que buscam o alinhamento dos planos estaduais com o PNSP. Nesse esforço dos planos estaduais em atender a essa recomendação do PNSP e da PNSPDS, citam-se os princípios, as diretrizes, os objetivos, as ações estratégicas e as priorizações. Destacam-se como exemplos as ações de prevenção e o combate à criminalidade violenta que devem ser prioritários, a participação e controle social, entre outros, presentes em todos os planos estaduais.

Nesse **Quesito – Planos e Objetivos**, foi perguntado se o planejamento do PESP orienta, de forma adequada, a sua operacionalização. Nesse ponto, tem-se como objetivo avaliar se a fase de planejamento proporcionou as condições necessárias para a implementação do plano, principalmente com a elaboração de um diagnóstico da situação da segurança pública local, que incluem modelos lógicos adequados e o uso de dados e informações em segurança pública. O Gráfico 5 apresenta os resultados da pesquisa para o item.

Gráfico 5 – Percepção sobre planejamento do PESP *versus* operacionalização



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

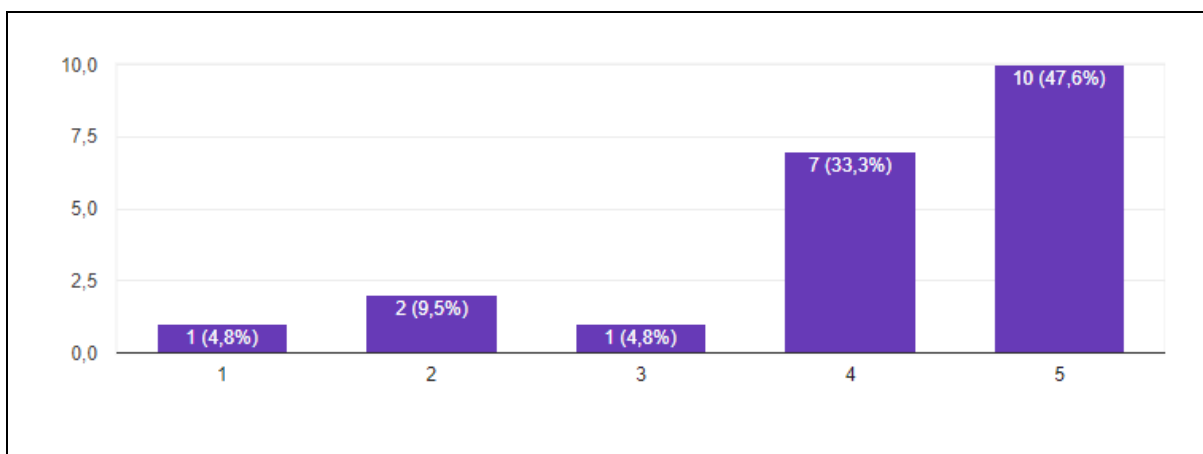
Observa-se que 52,4% dos gestores pesquisados, ou seja, a maioria concorda totalmente que o planejamento do PESP orienta, de forma adequada, a operacionalização do plano; e 28,6% concordaram parcialmente com essa afirmação. Para os planos implementados

recentemente, ainda não é possível avaliar essa afirmação. Portanto, propõem-se novos estudos de avaliação dos PESP para que se tenha uma visão mais acurada do impacto do planejamento em relação aos resultados da implementação do Plano.

Continuando no **Quesito 2 – Planos e Objetivos**, foi perguntado se as diretrizes, os objetivos, as metas, a priorização, os responsáveis, os prazos e a orientação estratégica estão claramente definidos no PESP. Com isso, é possível avaliar a estrutura ou o delineamento do PESP.

Ressalta-se que tais elementos que compõem a estrutura dorsal do Plano devem observar, em alguma medida, as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidos na PNSPDS e no PNSP, observadas as peculiaridades regionais de cada Unidade da Federação. A propósito, é importante destacar que o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabelece, como um dos critérios para a apresentação dos PESP, que o respectivo plano estabeleça as ações estratégicas com o detalhamento dos responsáveis, dos prazos e do alinhamento com as ações estratégicas do PNSP 2021-2030. Além disso, o PESP deverá apresentar as metas e os indicadores relacionados às ações estratégicas do respectivo plano. O Gráfico 6 apresenta os resultados obtidos na Pesquisa.

Gráfico 6 – Percepção sobre a estrutura, delineamento ou *design* do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Nesse item, 47,6% dos gestores pesquisados concordam que a estrutura, o delineamento ou o *design* do PESP estão claramente definidos; enquanto 33,3% concordaram parcialmente com essa afirmação. Portanto, tem-se um nível de concordância parcial ou total de 80,9%. Esse nível de concordância alto pode significar uma implementação mais consistente do Plano.

Nesse quesito a pesquisa documental identificou, em todos os planos analisados, a

presença de objetivos estratégicos ou não, a previsão de metas estratégicas ou não, os responsáveis pelas ações, as prioridades, os prazos e as orientações estratégicas. Não foram identificadas, apenas nos planos estaduais do Acre, do Amapá e do Rio de Janeiro, as diretrizes dos respectivos planos. Isso reflete o resultado da pesquisa *survey on-line*, em que 80,9% dos respondentes concordaram, totalmente ou parcialmente, que as diretrizes, os objetivos, as metas, a priorização, os responsáveis, os prazos e as orientações estratégicas estão claramente definidos nos Planos.

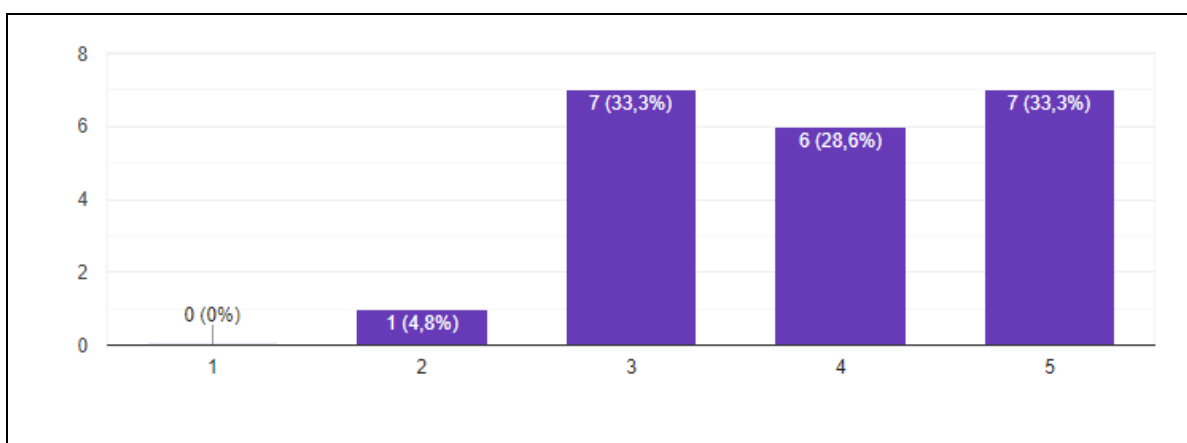
Para finalizar o **Quesito 2 – Planos e Objetivos**, foi perguntado se a redução da criminalidade violenta foi considerada uma prioridade na formulação do Plano. Nesse ponto, é imperioso destacar que as políticas de prevenção e combate à criminalidade violenta constituem em uma das diretrizes da PNSPDS e devem ser consideradas como prioritárias na formulação do PNSP e, por conseguinte, nos PESP.

Diante desse fato, era de se esperar que a maioria dos gestores (90,5%) respondesse que a redução da criminalidade violenta fosse uma prioridade na formulação do PESP.

Nesse quesito, a pesquisa documental corroborou com os resultados da pesquisa *survey on-line* ao demonstrar que todos os Planos Estaduais de Segurança Pública apresentaram como prioridade a redução da criminalidade.

No **Quesito 3 – Participação**, foi perguntado se a participação social e das partes interessadas (*stakeholders*) na formulação do PESP ocorreu de forma ampla, democrática e irrestrita. Ressalta-se, nesse ponto, que um dos princípios e uma das diretrizes da PNSPDS a serem observados pelos agentes públicos na elaboração e na execução dos planos consistem em viabilizar ampla participação social na formulação, na implementação e na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social. O Gráfico 7 apresenta os resultados da pesquisa.

Gráfico 7 – Percepção sobre a participação social na formulação do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

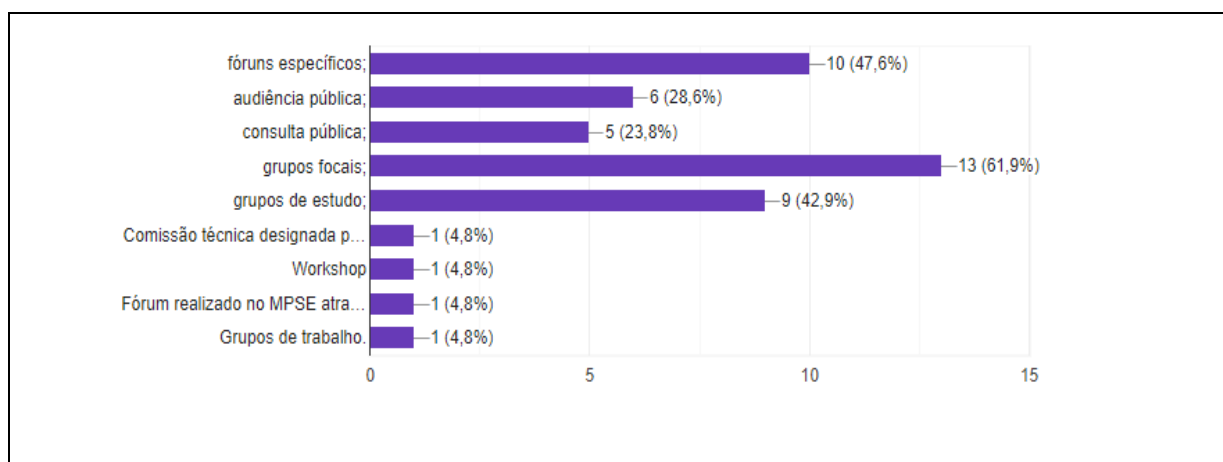
Os resultados da pesquisa demonstraram que o nível de concordância (parcial e total) foi de 61,9% (28,6% dos respondentes concordaram parcialmente; e 33,3% dos respondentes concordaram totalmente). Um dado interessante é que 33,3% são indiferentes em relação a essa afirmação. Esse percentual de indiferença (33,3%) é preocupante em razão da relevância do tema, uma vez que a participação social, além de ser um dos princípios da PNSPDS, também se constitui como uma das diretrizes da política nacional.

Considerando que a participação social constitui em princípio e diretriz da PNSPDS, o resultado apresentado não é tão desanimador, mas é razoável em relação à relevância da questão (participação social).

A análise documental evidenciou uma preocupação de todos os Planos Estaduais de Segurança Pública analisados, ou seja, promover a participação social. Alguns estabeleceram isso como uma das diretrizes do Plano (exemplos: Santa Catarina e Mato Grosso); outros, como um dos princípios (exemplo: Maranhão); outros, como objetivos do Plano (exemplo: Amapá).

Ainda em relação ao **Quesito Participação**, foi perguntado aos gestores sobre as formas de participação adotadas no processo de formulação dos planos. Nesse ponto, é importante destacar que a Lei da PNSPDS exige a realização de conferências a cada cinco anos para debater as diretrizes dos planos nacional, estaduais e municipais de segurança pública e defesa social. É importante lembrar que os Planos de Segurança Pública são decenais. O Gráfico 8 mostra o resultado da pesquisa.

Gráfico 8 – Formas de participação utilizadas na formulação do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa mostrou diversas formas de participação no processo de formulação do PESP. Nesse quesito pode-se destacar: a constituição de grupos focais (13:

61,9%); a realização de fóruns específicos (10: 47,6%); grupos de estudo (9: 42,9%); audiência pública (6: 28,6%); consulta pública (5: 23,8%), além de outras formas de participação (5: 19,2%). É fundamental lembrar que, nesse caso específico, há a possibilidade de as UFs utilizarem mais de uma forma de participação.

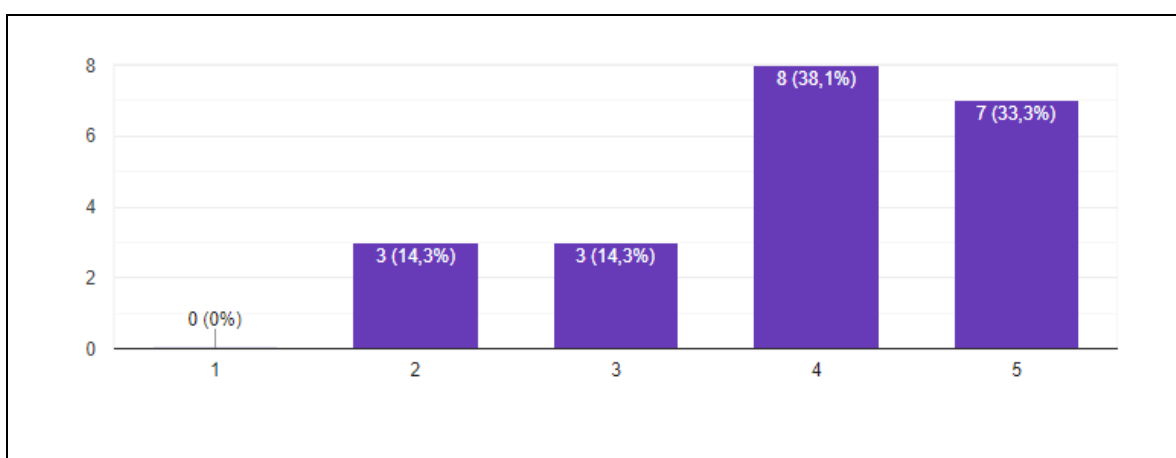
A utilização de várias formas de participação no processo de elaboração dos PESP demonstra a preocupação do gestor em ampliar os canais de participação tanto do público interno como do público externo às organizações. Tal procedimento vai ao encontro dos princípios e das diretrizes estabelecidos pela PNSPSD.

A pesquisa documental corroborou os achados da pesquisa *survey on-line* e identificou diversas formas de participação social elencadas a seguir. Audiências públicas (exemplos: Acre, Santa Catarina e Tocantins), consultas públicas (exemplo: Acre), questionários – pesquisa (exemplo: Tocantins), conferências (exemplo: Distrito Federal).

No tocante ao **Quesito 4 – Capacidade Organizacional**, foi perguntado aos gestores a respeito de suas percepções sobre a capacidade organizacional dos órgãos e das entidades de segurança em termos de recursos humanos e de logística para a execução dos PESPs.

Nesse ponto, é importante destacar que a PNSPDS deverá ser implementada por estratégias que garantam a modernização da gestão das instituições de segurança pública, dotação de recursos humanos, excelência técnica, entre outros. Além disso, importa destacar que um dos princípios da PNSPDS consiste na otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições. O Gráfico 9 apresenta os resultados da pesquisa.

Gráfico 9 – Percepção sobre a capacidade organizacional para execução do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

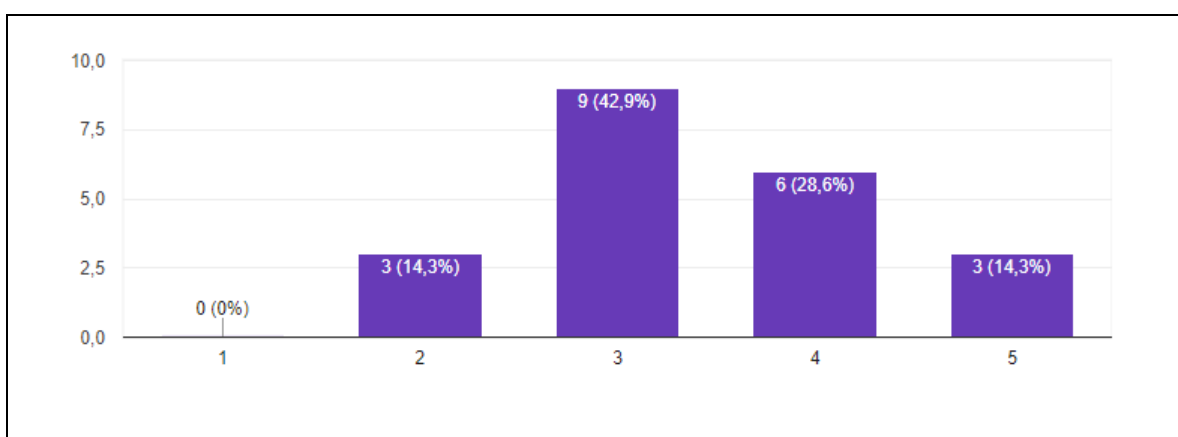
O resultado da pesquisa mostrou um nível de concordância parcial (8: 38,1%) e total (7: 33,3%) em torno de 71,4%. Isso demonstra que os gestores acreditam na capacidade de

suas instituições levarem a cabo as políticas estaduais de segurança pública. Salienta-se que 14,3% dos respondentes demonstraram indiferença quanto a essa afirmação. Os que discordaram parcialmente foram 14,3%.

Ainda no **Quesito 4 – Capacidade organizacional**, foi perguntado aos gestores qual a percepção deles sobre a capacidade do estado em termos orçamentários e financeiros para a execução dos PESPs. Nesse ponto, é importante destacar que a PNSPDS estabelece que as políticas devem ser implementadas por estratégias que garantam uma regularidade orçamentária para a execução dos planos e programas de segurança pública. Ademais, um dos princípios da PNSPDS consiste em otimizar os recursos financeiros. Para tanto, o Sistema Nacional de Acompanhamento das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (Sinaped), instituído no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), tem como um dos objetivos garantir que as políticas de segurança pública e defesa social abranjam, no mínimo, o adequado diagnóstico, a gestão e os resultados das políticas e dos programas de prevenção e controle da violência, com o objetivo, dentre outros, de verificar a manutenção do fluxo financeiro.

A propósito, deve-se ressaltar que o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabelece, como um dos critérios mínimos para apresentação dos Planos Estaduais, que eles devem informar as fontes de financiamentos das ações previstas nos respectivos planos. O Gráfico 10 apresenta os resultados da pesquisa.

Gráfico 10 – Percepção sobre a capacidade do estado em termos orçamentários e financeiros



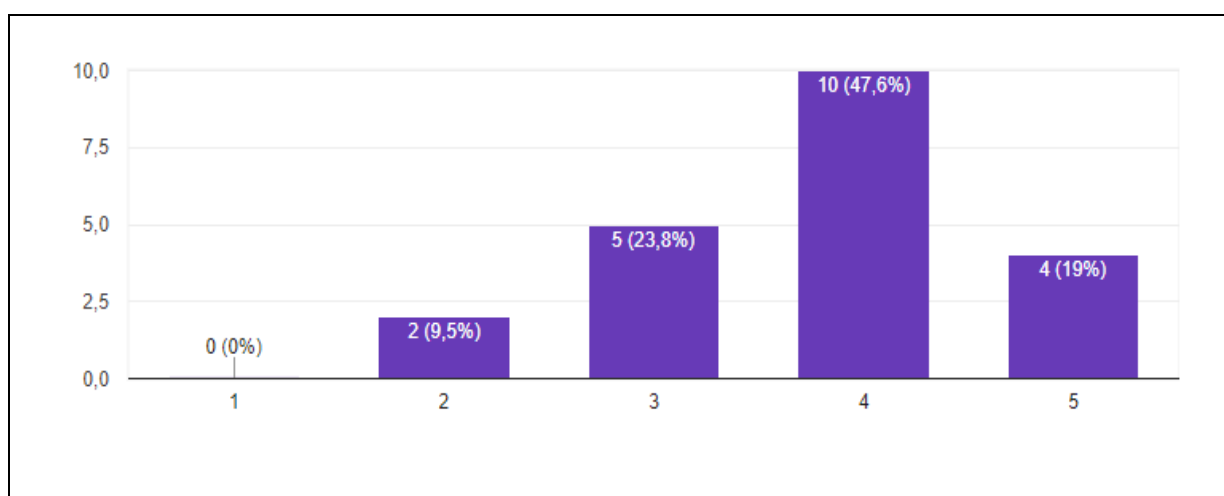
Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Os resultados da pesquisa demonstraram certa desconfiança por parte dos gestores sobre a garantia dos fluxos orçamentários e financeiros para o adequado desenvolvimento dos

PESPs. Nesse ínterim, observa-se que 28,6% concordam parcialmente com a afirmação da adequação dos recursos orçamentários e financeiros para execução dos Planos; e apenas 14,3% concordam integralmente com essa afirmação. Portanto, há um nível de concordância (parcial e total, juntos) de 42,9%. Um fato interessante é que 42,9% (nível 3 da Escala Likert) dos respondentes mostraram-se indiferentes a essa afirmação. Essa indiferença é preocupante em razão da importância da garantia de recursos orçamentários e financeiros para execução das ações dos planos e programas. Isso reforça, ainda, a incerteza sobre a garantia dos fluxos orçamentários e financeiros para execução dos Planos, apesar da PNSPDS estabelecer como estratégias para execução dos planos e programas de segurança pública a garantia da regularidade orçamentária.

No **Quesito 5 – Coordenação e coerência**, foi perguntado aos gestores se os atores governamentais envolvidos na formulação do PESP atuaram de maneira coerente e coordenada entre si. Nesse aspecto, é importante destacar que a coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública constituem diretrizes da PNSPDS nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações das políticas de segurança pública. Além disso, coordenação e integração são estratégias fundamentais para o êxito das políticas de segurança pública. Ademais, a PNSPDS estabelece os meios para garantir a integração e a coordenação dos órgãos integrantes do Susp, observados os limites das suas respectivas competências. O Gráfico 11 apresenta os resultados da pesquisa.

Gráfico 11 – Percepção dos gestores sobre a atuação dos atores envolvidos no PESP



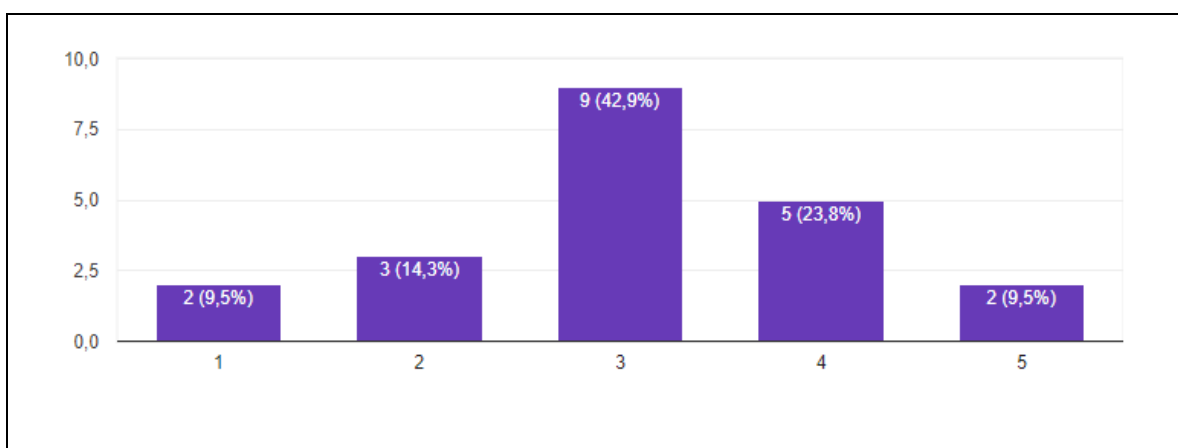
Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa mostrou que a maioria dos gestores (10: 47,6%) concorda parcialmente com a afirmação da atuação dos atores governamentais de forma coerente e

coordenada, e apenas quatro, ou seja, 19% concordam totalmente com essa afirmação. O resultado mostrou um nível de concordância (parcial e total) de 56,6%, considerado razoável. Mostraram-se indiferentes (nível 3 da Escala Likert) a essa afirmação 23,8% dos respondentes. Esse resultado é importante, pois demonstra um esforço por parte dos gestores para uma atuação, de forma coerente e coordenada, no processo de formulação dos Planos.

Ainda em relação ao **Quesito 5 – Coordenação e coerência**, foi perguntado aos gestores qual a percepção deles quanto à forma de articulação das esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal) para garantir que o PESP seja desenvolvido de maneira coesa e coordenada. Nesse ponto, é importante ressaltar que a PNSPDS deve ser implementada por meio dos Planos de Segurança Pública, a partir de uma atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Isso se deve ao fato de que o preceito constitucional que estabelece que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no âmbito de suas respectivas competências e atribuições legais. Outro ponto fundamental é que uma das diretrizes da PNSPDS consiste na atuação integrada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios em ações de segurança pública. Uma das responsabilidades da União diz respeito ao fato de ela poder apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, quando não dispuserem de condições técnicas e operacionais necessárias para a implementação do Susp. Em suma, a atuação coordenada e integrada dos entes (União, estados, Distrito Federal e municípios) é uma das diretrizes da PNSPDS e uma das estratégias para o êxito das políticas de segurança pública. O Gráfico 12 apresenta os resultados da pesquisa para esse item.

Gráfico 12 – Percepção sobre as formas de articulação das esferas de governo



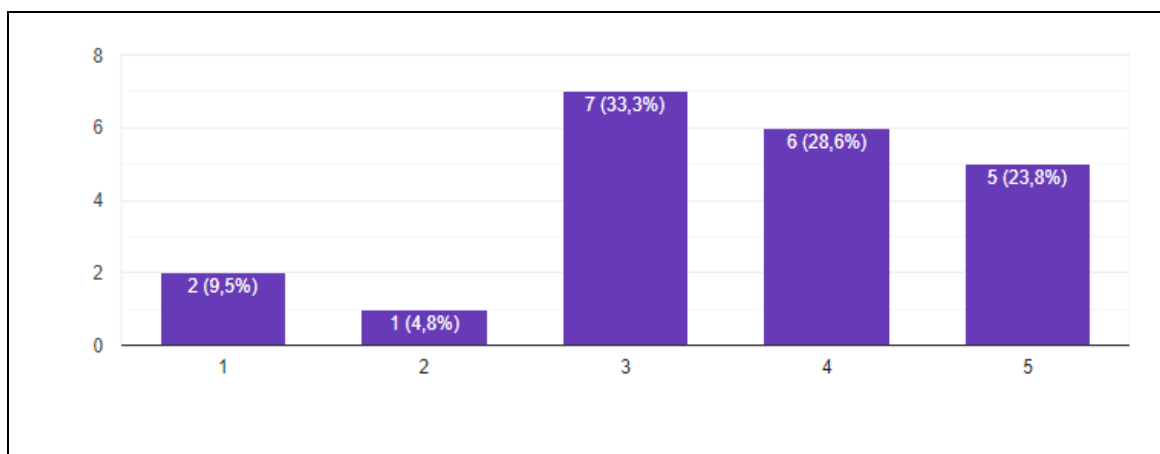
Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa mostrou um uma situação similar àquela encontrada em relação à garantia dos recursos orçamentárias e financeiros para execução dos planos. Nesse caso, há uma certa desconfiança por parte dos gestores sobre a forma de articulação das esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) no desenvolvimento dos PESP. Observou-se que 23,8% concordam parcialmente com a afirmação de que articulação com os entes (União, estados e municípios) garantirá que o PESP seja desenvolvido de maneira coesa e coordenada; e apenas 9,5% concordam totalmente com essa afirmação. Outro fato importante que reforça essa desconfiança é que grande parte dos respondentes, ou seja, 42,9%, mostrou-se indiferente quanto ao processo de articulação com as demais esferas do governo, evidenciando que eles não têm convicção se essa articulação entre as esferas do governo proporcionará o desenvolvimento do PESP de maneira coesa e coordenada.

Considerando o nível de discordância (níveis 1 e 2 da escala Likert) de 23,8%, similar aos que concordam parcialmente, o resultado mostra que os gestores não estão seguros quanto a essa afirmação, enquanto 33,3%, de forma conjunta, manifestaram sua concordância parcial e total com relação a essa afirmação.

No **Quesito 6 – Monitoramento e Avaliação**, foi perguntado aos gestores se o sistema de monitoramento e avaliação do PESP é adequado e permitirá a verificação de cumprimento de metas e a definição e mensuração de indicadores. Nesse ponto, é importante destacar que um dos objetivos da PNSPDS consiste em estabelecer mecanismos de monitoramento e de avaliação das ações implementadas. Além disso, uma das diretrizes gerais da PNSPDS na elaboração e execução dos planos consiste em promover o monitoramento e a avaliação das políticas de segurança pública e defesa social. O Gráfico 13 apresenta os resultados da pesquisa.

Gráfico 13 – Percepção sobre o sistema de monitoramento e avaliação do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

A propósito, é importante destacar que o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabelece, como um dos critérios para a apresentação dos PESPs, a necessidade de o monitoramento e de a avaliação do respectivo Plano conterem o detalhamento dos padrões de controle e dos ciclos de monitoramento alinhados cronologicamente com o ciclo de monitoramento do PNSP 2021-2030.

O resultado da pesquisa mostrou um nível de concordância parcial de 28,6% e de concordância total de 23,8%, evidenciando um nível de concordância em conjunto (parcial e total) de 52,4%, considerado satisfatório. Outro fato interessante é que a maioria dos respondentes (33,3%) se mostrou indiferente em relação a essa afirmação. Esse percentual de indiferença em relação ao sistema de monitoramento e avaliação é preocupante em face da relevância do tema, fundamental para corrigir rumos indesejáveis do Plano.

A pesquisa documental sobre o **Quesito Monitoramento e avaliação** mostrou uma preocupação dos estados com o monitoramento e a avaliação dos seus respectivos Planos, inclusive com capítulos ou seções específicas para o tema, que incluíam a formalização de órgãos específicos para realizar as atividades de monitoramento e avaliação do Plano (exemplos: Sergipe e Tocantins). Contudo, pesquisas futuras poderão comprovar ou não a eficácia dos sistemas de monitoramento e avaliação utilizados para verificação do cumprimento das metas.

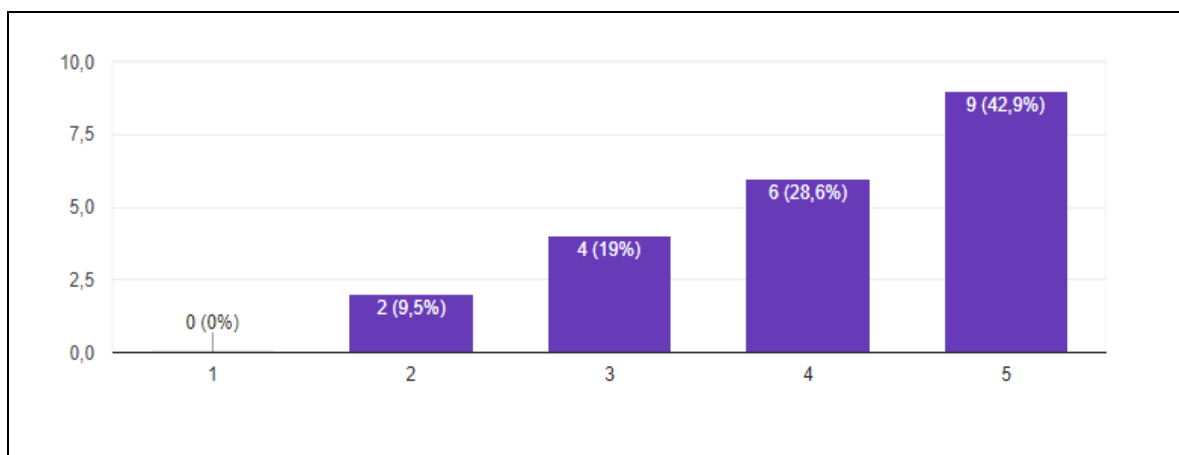
Em continuidade à análise do **Quesito 6 – Monitoramento e Avaliação**, foi perguntado aos gestores se o estado dispõe de dados e informações necessários para a realização de um diagnóstico da segurança pública no seu território.

Nesse ponto, registra-se que uma das estratégias para o êxito das políticas de segurança consiste na realização de um diagnóstico preliminar dos problemas enfrentados na área de segurança pública. Deve-se ressaltar que uma das diretrizes da PNSPDS consiste em uma atuação com base em pesquisas, estudos e diagnósticos nas áreas de interesse da segurança pública. Além de constituir uma diretriz da PNSPDS, um dos objetivos dessa mesma política consiste em estimular a produção e a publicação de estudos e diagnósticos para a formulação e a avaliação de políticas públicas. Acrescenta-se ainda que um dos objetivos do Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (Sinaped) consiste em garantir que as políticas de segurança pública e defesa social abranjam, no mínimo, um diagnóstico adequado. Para um diagnóstico adequado, é necessário também uma boa base de dados e informações sobre criminalidade.

A propósito, é importante destacar que o Ministério da Justiça e Segurança Pública

estabelece, como um dos critérios para a apresentação dos PESP, que ele apresente um diagnóstico da segurança pública no contexto do respectivo Ente federativo. Após feitas essas ponderações sobre a importância de um diagnóstico adequado com uso de uma boa base de dados e informações sobre criminalidade, segue-se à análise dos resultados da pesquisa conforme o Gráfico 14.

Gráfico 14 – Percepção sobre o uso de dados e informações na realização de diagnóstico



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa mostrou a confiança dos gestores no sistema de dados e informações utilizado na elaboração de diagnóstico dos problemas de segurança pública. Tal confiança foi demonstrada por 42,9% dos respondentes ao afirmarem que concordam totalmente com essa assertiva. Considerando que 28,6% concordaram parcialmente, há um nível de concordância parcial e total em torno de 71,5%.

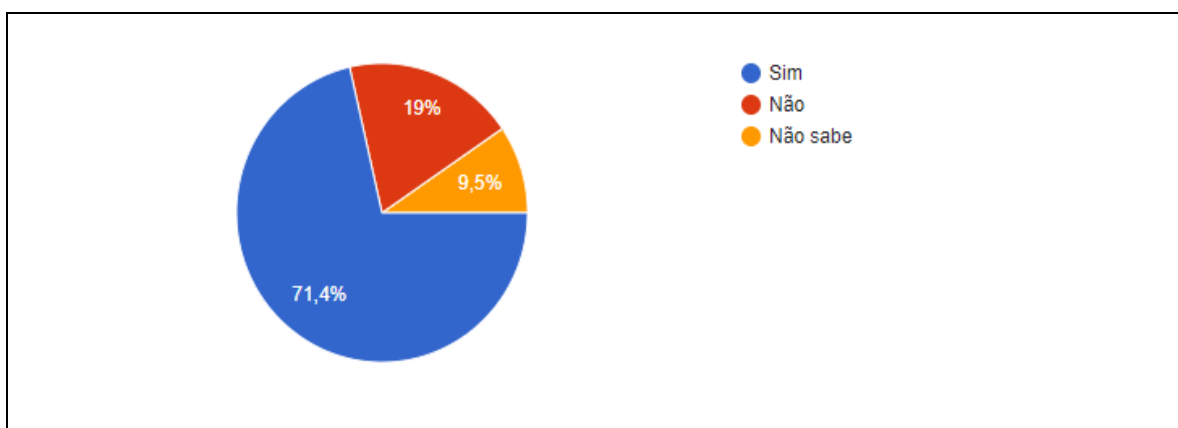
A pesquisa documental identificou o uso de diversas fontes ou bancos de dados na área da segurança pública e demonstrou ainda que alguns estados dispõem de fontes ou bancos de dados disponibilizados pela própria Secretaria de Segurança (exemplos: Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Sergipe).

Ainda no **Quesito 6 – Monitoramento e Avaliação**, foi perguntado aos gestores se o PESP apresenta uma matriz de responsabilidade estabelecendo atribuições e responsabilidades dos órgãos/entidades envolvidos na execução do respectivo Plano. A matriz de responsabilidade é importante, pois estabelece atribuições e responsabilidades dos órgãos/entidades no âmbito de suas respectivas competências e contribui para uma atuação conjunta, sistêmica, integrada e coordenada dos órgãos envolvidos na execução do Plano.

A propósito, é importante ressaltar que o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabelece como um dos critérios mínimos para apresentação dos Planos Estaduais que eles

apresentem uma estrutura de governança com a identificação dos atores envolvidos no Plano (gestores governamentais, gestores institucionais, conselhos, operadores, entre outros), com suas respectivas atribuições. O Gráfico 15 apresenta os resultados da pesquisa relativos a esse item.

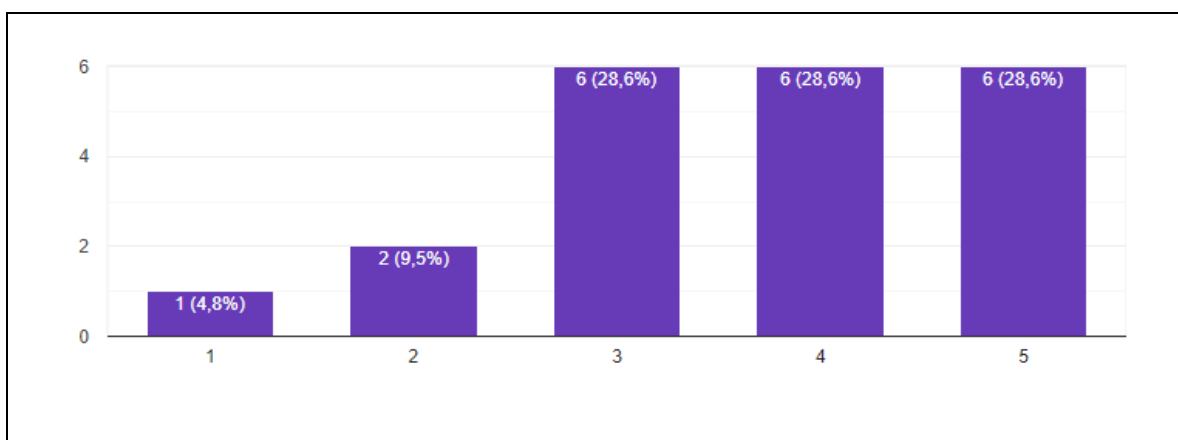
Gráfico 15 – Presença de uma matriz de responsabilidade no PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa mostrou que 71,4% dos gestores responderam que seus respectivos PESPs possuem uma matriz de responsabilidade. Enquanto 19% responderam que seus respectivos planos não possuem matriz de responsabilidade; e 9,5% não souberam responder. Portanto, o resultado da pesquisa mostrou que a maioria identificou uma matriz de responsabilidade no seu respectivo Plano. A pesquisa documental, porém, não identificou a presença de uma matriz de responsabilidade nos planos analisados.

Ainda no **Quesito 6 – Monitoramento e Avaliação**, foi perguntado aos gestores se os instrumentos ou as ferramentas de avaliação do PESP são adequados. Nesse ponto, é importante destacar que a avaliação dos Planos de Segurança Pública deve ser monitorada por indicadores de acompanhamento e de resultados. No âmbito do PNSP, ato do ministro da Justiça e Segurança definirá o sistema de monitoramento e avaliação. O Gráfico 16 apresenta os resultados da pesquisa.

Gráfico 16 – Percepção sobre adequação dos instrumentos ou ferramentas de avaliação do PESP

Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa mostrou dados interessantes sobre o item avaliado. Observa-se que não se configura uma supremacia dos que concordam totalmente (28,6% - nível 5 da escala) sobre os que concordam parcialmente (nível 4 da escala) que, também, foi de 28,6% dos respondentes. Considerando-se que o nível de concordância parcial e total totalizou 57,2%, isso não pode ser considerado como um resultado não satisfatório. Verificou-se ainda que 28,6% dos pesquisados mostraram-se indiferentes (nível 3 da Escala Likert) em relação a essa afirmação. Isso demonstra um certo equilíbrio sobre a crença em relação à adequação dos instrumentos e das ferramentas de avaliação utilizados para os PESPs.

A pesquisa documental identificou alguns instrumentos ou algumas ferramentas de avaliação. O estado do Acre, por exemplo, relata uma metodologia de acompanhamento e atualização do Plano. O estado do Amapá prevê a elaboração de técnicas de monitoramento e avaliação. O estado do Espírito Santo estabelece um sistema de monitoramento. O estado do Maranhão estabelece mecanismo de monitoramento e avaliação com uma das ações estratégicas. Os estados de Sergipe e Tocantins e o Distrito Federal definiram órgãos específicos responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação.

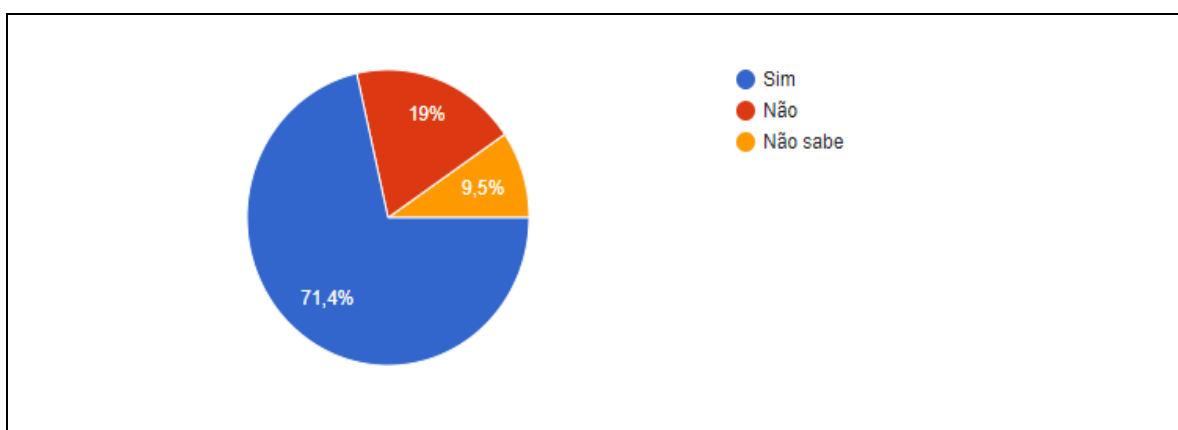
Estudos posteriores de avaliação dos respectivos Planos podem confirmar ou não essa percepção sobre ferramentas ou instrumentos utilizados para avaliação dos respectivos planos.

Para finalizar a avaliação do **Quesito 6 – Monitoramento e Avaliação**, foi perguntado aos gestores se o PESP prevê avaliações periódicas. No tocante às avaliações periódicas, é importante destacar dois pontos importantes. Em primeiro lugar, no caso do PNSP, a Lei n.º 13.675, de 2018, determina que as avaliações devem ser anuais para verificar o cumprimento das metas estabelecidas e que a primeira avaliação deve (ou deveria) ser feita no segundo ano

de vigência da referida lei, cabendo ainda ao Poder Legislativo Federal acompanhá-la. Em segundo lugar, outro ponto importante é que, como o PNSP é decenal, a cada dois anos (ciclos temporais do Plano⁴⁰), devem ser feitos os ajustes necessários para o atingimento dos seus objetivos e a correção de rumos.

Considerando que a Lei n.º 13.675, de 2018, determina que os planos estaduais devam ser elaborados com base no Plano Nacional, é crível supor que os planos estaduais seguirão as mesmas regras, ou seja, avaliações anuais e ciclos de implementação bienais. Após feitas essas considerações, segue o resultado da pesquisa conforme o Gráfico 17.

Gráfico 17 – Previsão de avaliações periódicas do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa mostrou que 71,4% dos gestores afirmaram que o respectivo PESP prevê avaliações periódicas. O resultado não é surpreendente em razão dos normativos legais exigirem avaliações periódicas. Por outro lado, a informação surpreendente é que 19% dos gestores responderam que seus respectivos planos não preveem avaliações periódicas e que 9,5% não souberam responder. Recomenda-se que os Planos que não apresentarem avaliações periódicas devam ser revistos para inserção da periodicidade das avaliações dos respectivos planos.

A pesquisa documental revelou a presença de avaliações periódicas em todos os planos analisados, corroborando os achados encontrados na pesquisa *survey on-line*.

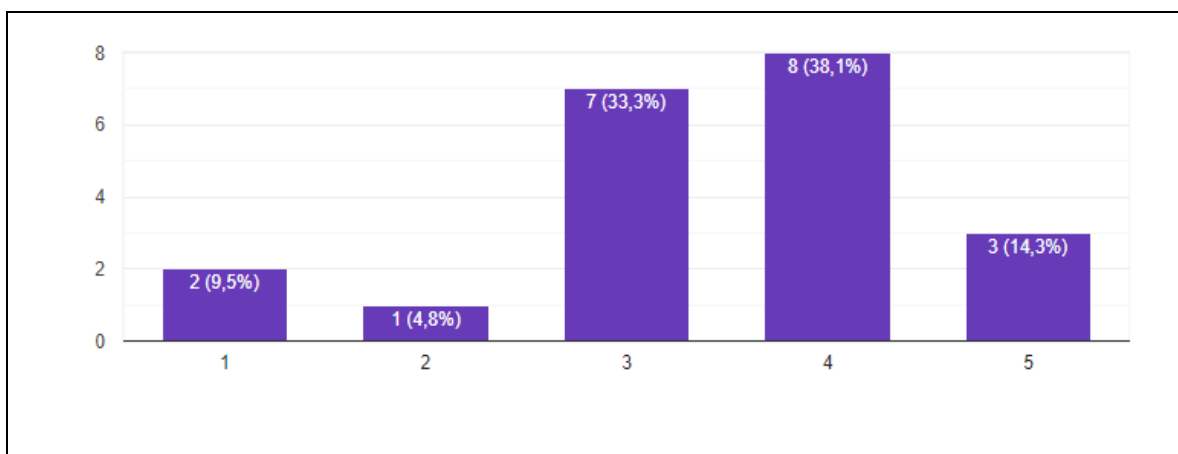
No **Quesito 7- Gestão de Risco e Controle Interno**, foi perguntado aos gestores se os controles internos envolvidos no PESP possuem capacidade de identificação e de resposta aos

⁴⁰ Na realidade, o PNSP 2021-2030 deverá estabelecer ciclos de implementação, monitoramento e avaliação. A avaliação da implementação do Plano será anual. Os ciclos de implementação do PNSP são bienais: Ciclo I – 2021-2022; Ciclo II – 2023-2024; Ciclo III – 2025-2026; Ciclo IV – 2027 e 2028; e por fim o Ciclo V – 2029-2030.

principais riscos da política de segurança pública. A Lei n.º 13.675, de 2018, não aborda essa temática relativa à gestão de risco e controle. Na realidade, a referida lei aborda o controle interno sob o ponto de vista dos órgãos de correição, para fiscalizar as atividades dos órgãos de segurança pública, com o intuito de proposição de subsídios para o aperfeiçoamento das atividades daqueles órgãos.

Estabelecer estratégias de gerenciamento de riscos que permitam reduzi-los ou mitigá-los nas fases de execução, monitoramento e avaliação é um dos objetivos do PNSP. Para os Planos Estaduais, o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabelece, como um dos critérios mínimos para os referidos planos, a apresentação de um Plano de Implementação de Controle de Riscos do respectivo Plano. O Gráfico 18 apresenta os resultados da pesquisa para esse item.

Gráfico 18 – Percepção sobre a capacidade dos controles internos



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

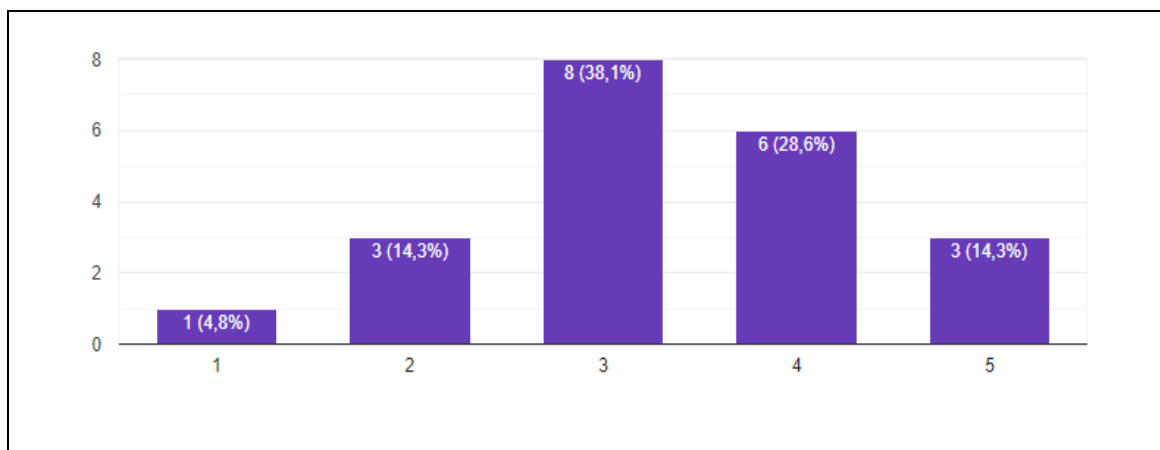
Os resultados da pesquisa mostraram que 38,1% dos gestores concordaram parcialmente com essa afirmação; e apenas 14,3% concordaram totalmente com essa assertiva. Em termos de nível de concordância parcial e total, tem-se um percentual em torno de 52,4% dos respondentes. Pode-se considerar que esse é um nível satisfatório de concordância. Um fato interessante é que 33,3% dos respondentes mostraram-se indiferentes (nível 3 da Escala Likert) em relação a essa afirmação. Esse percentual de indiferença dos gestores é preocupante para a execução dos Planos em razão da importância do gerenciamento de riscos.

A pesquisa documental, porém, revelou a ausência de mecanismos de gestão de riscos em todos os planos estaduais analisados.

Por fim, chega-se ao último quesito do **Módulo I – Governança** representado pelo **Quesito 8 – Accountability**. Nesse quesito, foi perguntado aos gestores se os arranjos para

promoção da *accountability* preveem mecanismos e instrumentos adequados de comunicação e responsabilização. Nesse quesito, é importante destacar que um dos princípios da PNSPDS consiste na transparência, responsabilização e prestação de contas. O Gráfico 19 apresenta os resultados da pesquisa para esse quesito.

Gráfico 19 – Percepção sobre os mecanismos e instrumentos de *accountability*

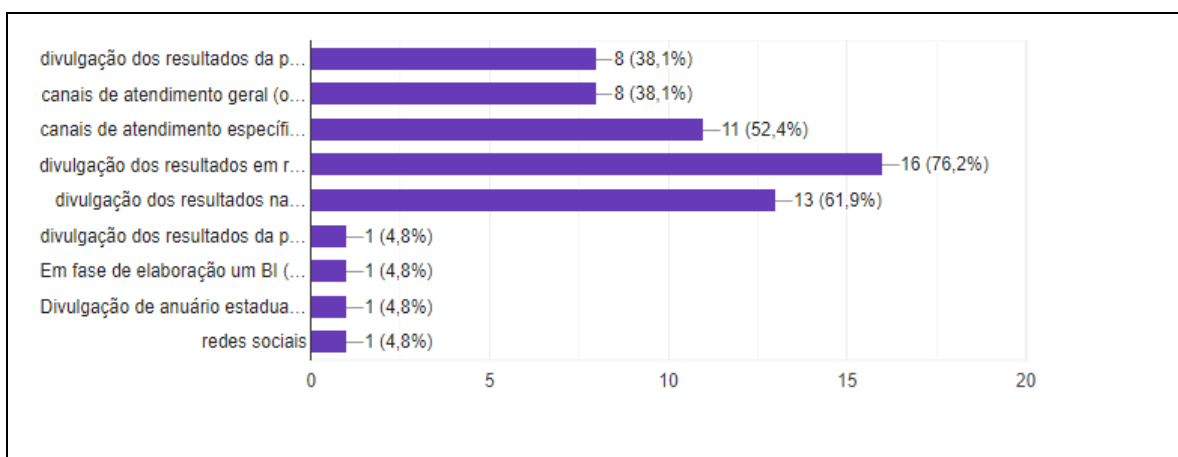


Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Os resultados mostraram que 28,6% dos respondentes concordaram parcialmente que os mecanismos e instrumentos da *accountability* são adequados, enquanto 14,3% concordam totalmente com essa afirmação. Isso representa um nível de concordância parcial e total em torno de 42,9%. Um ponto interessante e preocupante é que 38,1% dos respondentes mostraram-se indiferentes (nível 3 da Escala Likert) quanto aos mecanismos e instrumentos de *accountability*. Esse percentual de indiferença (38,1%) é preocupante, pois demonstra uma preocupação módica em relação aos mecanismos e instrumentos da *accountability*, apesar de se constituir como um dos princípios da PNSPDS.

A pesquisa documental, porém, revelou a ausência de mecanismos e instrumentos de *accountability* em todos os planos estaduais analisados.

E, por fim, foi perguntado aos gestores sobre os mecanismos e instrumentos de *accountability* mais utilizados para assegurar a transparência das ações e dos resultados dos PESP. O Gráfico 20 apresenta os resultados da pesquisa para o item.

Gráfico 20 – Mecanismos e instrumentos de *accountability* previstos no PESP

Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Registra-se que, nessa questão, há a possibilidade de os gestores assinalarem mais de uma opção disponível. Os resultados mostraram que 76,2% dos gestores informaram que os meios mais comuns para divulgação das ações do Plano foram os relatórios técnico-gerenciais, tais como Relatórios de Atividades, Relatórios de Gestão, entre outros. Além disso, 61,9% informaram que os resultados foram divulgados na mídia (imprensa, rádio, televisão, *blogs*, portais de notícias, entre outros). Ressalta-se, ainda, que 52,4% dos gestores informaram que foram utilizados os canais de atendimento específicos, tais como Ouvidoria do órgão de segurança pública.

Os outros canais utilizados para divulgação dos resultados das ações dos PESP foram em documentos específicos disponibilizados no portal do órgão (Transparência Ativa), segundo informado por 38,1% dos respondentes; e os canais de ouvidoria do governo estadual, conforme informado por 38,1% dos respondentes.

O resultado da pesquisa mostrou que a maioria dos órgãos (76,2%) divulgou ou divulga os resultados das ações implementadas em relatórios técnicos-gerenciais (relatórios de atividades e/ou relatórios de gestão). Nesse caso, é recomendável que os resultados das ações sejam divulgados em uma linguagem acessível aos cidadãos interessados. Desse modo, sugere-se que os resultados sejam divulgados em infográficos, o que permitirá ao cidadão uma visão geral dos resultados obtidos com as ações implementadas dos Planos em uma linguagem mais acessível e mais objetiva.

Como dito anteriormente, a pesquisa documental, porém, revelou a ausência de mecanismos e instrumentos de *accountability* em todos os planos estaduais analisados.

5.3 Governança nos Planos Estaduais de Segurança Pública: síntese dos achados

Nesta seção, será apresentada uma síntese sobre os achados da pesquisa *survey on-line* relativos ao Módulo I – **Elementos/Variáveis da Governança**.

Em primeiro lugar, observa-se que a maior parte dos gestores públicos estaduais entende que: houve uma institucionalização adequada do Plano (Quesito 1 – Institucionalização); há um alinhamento do PESP à PNSPDS em termos de objetivos e metas (Quesito 2 – Planos e Objetivo); o planejamento realizado orienta a operacionalização do PESP (Quesito 2 - Planos e Objetivos); há uma definição clara de diretrizes, objetivos, metas, entre outros, no PESP; a redução da criminalidade foi considerada como prioridade no Plano Estadual de Segurança Pública (Quesito 2 – Planos e Objetivos); e, por fim, eles entendem também que o sistema de dados e informação utilizado pelo estado foi adequado para a realização de diagnóstico local de segurança pública (Quesito Monitoramento e Avaliação).

Essa concordância dos gestores em relação aos itens anteriormente elencados evidencia o que era de se esperar, ou seja, a maior parte dos itens que apresentaram essa situação se caracteriza por serem exigências legais previstas nos normativos que institucionalizaram o PNSP e a PNSPS (Quesito 1 - Institucionalização) ou requisitos exigidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para aprovação dos PESP (Quesito 1 - Institucionalização, Quesito 2 – Planos e Objetivos; Quesito 6 - Monitoramento e Avaliação), conforme preceitua o Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021.

Em segundo lugar, os gestores não demonstraram segurança em relação aos seguintes itens: não vislumbraram segurança sobre a capacidade da organização em termos de recursos humanos e de logística; não vislumbraram uma atuação coerente e coordenada dos diversos atores governamentais envolvidos no processo de formulação do Plano; e, por fim, não demonstraram segurança quanto à capacidade de os controles internos identificarem e darem respostas aos riscos da política de segurança.

Por fim, a maior parte dos gestores mostrou indiferença em relação aos seguintes quesitos: Quesito 3 – Participação – forma de participação dos *stakeholders* – ampla, democrática e irrestrita; Quesito 4 – Capacidade Organizacional: Recursos orçamentários e financeiros suficientes para a execução dos PESP; Quesito 5 – Coordenação e Coerência: Articulação das esferas de governo (federal, estadual e municipal) de forma coesa e coordenada; Quesito 6 - Monitoramento e Avaliação: Sistema de monitoramento e avaliação do PESP adequado – Adequação dos instrumentos ou ferramentas de avaliação do PESP (28,6%); Quesito 8 – Mecanismos e instrumentos de *accountability* adequados.

Essa indiferença demonstrada pelos gestores em relação aos quesitos acima é preocupante, pois eles constituem princípios e/ou diretrizes da PNSPDS. Além disso, são requisitos mínimos exigidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para aprovação dos PESPs para fins de recebimento de recursos do FNSP, conforme preceitua o Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021.

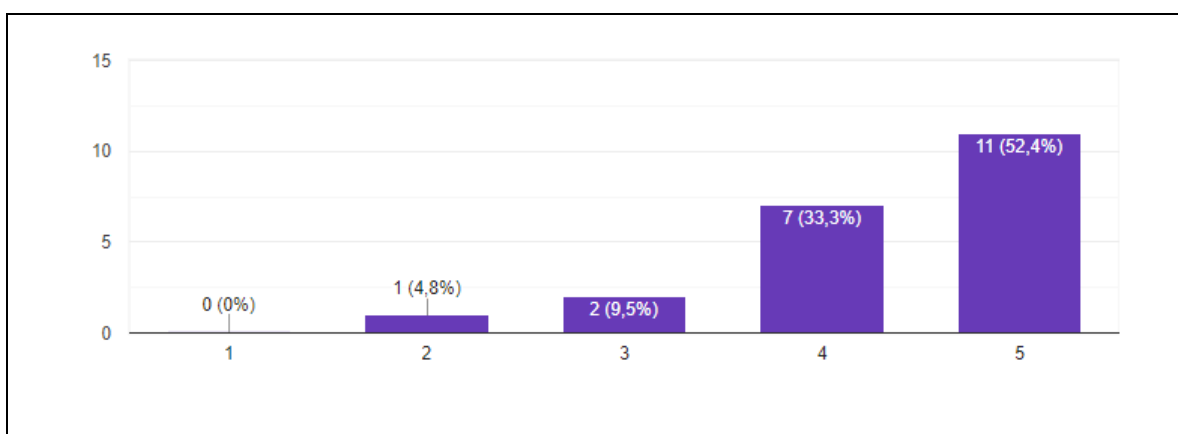
5.4 Mecanismos de Governança nos Planos Estaduais de Segurança Pública

Para fins do questionário de pesquisa *survey on-line* consideram-se mecanismos de governança pública na perspectiva das políticas públicas: Liderança, Estratégia e Controle.

5.4.1 Mecanismo de Governança – Liderança

Em relação ao **Mecanismo de Governança – Liderança**, foi perguntado aos gestores públicos em que medida a liderança dos gestores públicos contribuiu para o exercício da boa governança na formulação do PESP. Nesse item, foram adotados como pontos extremos da escala os seguintes níveis: nível mínimo - Nível 1 – “Nada”; e no nível máximo – Nível 5 – “bastante”. Os resultados da pesquisa foram apresentados no Gráfico 21.

Gráfico 21 – Percepção sobre a contribuição da liderança na formulação do PESP.



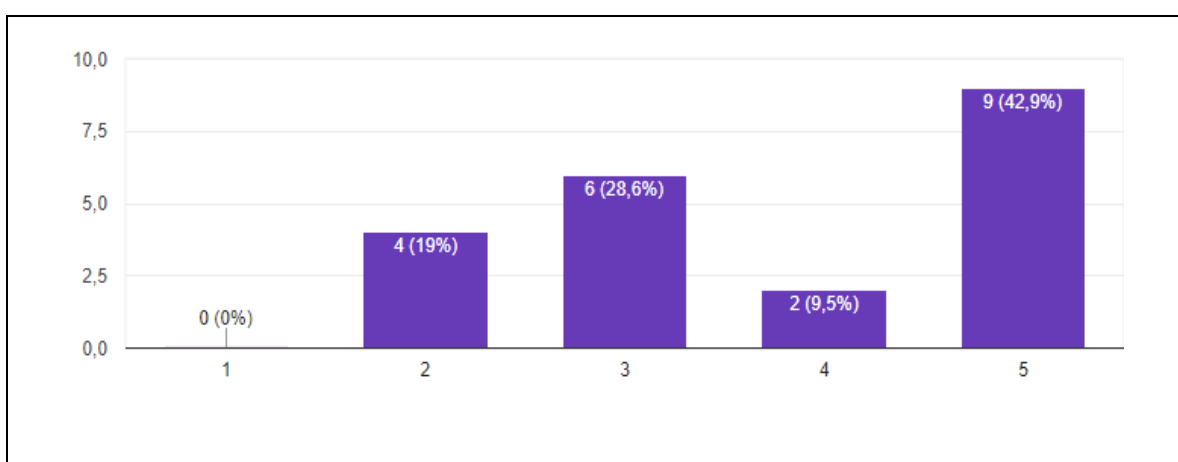
Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Os resultados da pesquisa mostraram que a maioria dos respondentes (52,4%) afirmou que a liderança dos gestores públicos contribuiu **bastante** para a boa governança do Plano; e 33,3% afirmaram que a liderança dos gestores públicos contribuiu parcialmente para a boa

governança do PESP. Portanto, tem-se um nível de contribuição total e parcial em torno de 85,7%, ou seja, um nível de contribuição bastante significativo para o processo de formalização do Plano, na percepção dos gestores.

Em continuação à análise do **Mecanismo de Governança – Liderança**, foi perguntado aos gestores se a política de segurança pública implementada pelo PESP constituiu uma prioridade das lideranças políticas locais. Os resultados da pesquisa foram apresentados no Gráfico 22.

Gráfico 22 – Percepção dos gestores sobre a política de segurança pública como prioridade das lideranças políticas locais

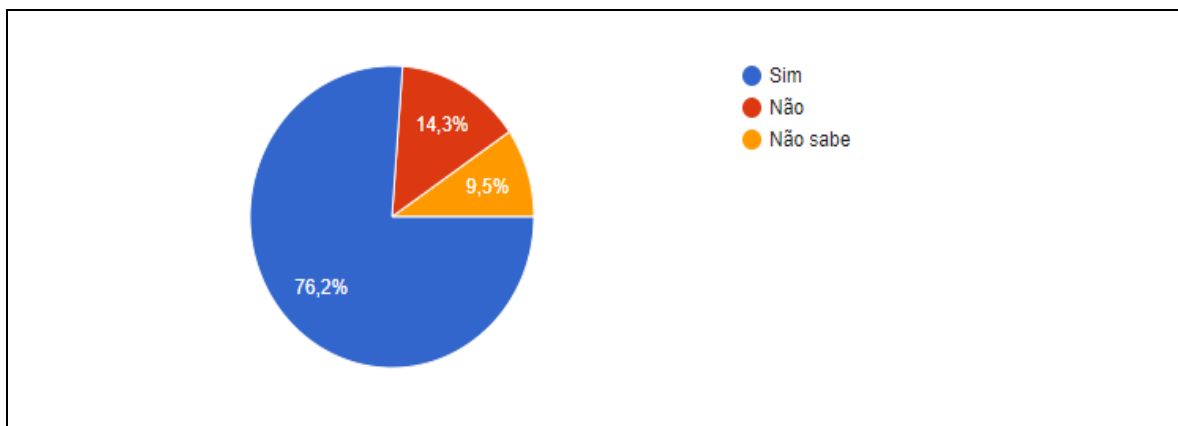


Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Os resultados da pesquisa mostraram que 42,9% dos respondentes concordaram totalmente com a afirmação de que a política de segurança pública foi considerada uma prioridade para as lideranças locais; e apenas 9,5% concordaram parcialmente com essa afirmação. Portanto, tem-se um nível de concordância total e parcial em torno de 52,4%, o que pode ser considerado satisfatório. Um fato interessante demonstrado pela pesquisa foi o nível de indiferença apresentado pelos gestores sobre essa afirmação, que ficou em torno de 28,6%. Esse é um fato preocupante, tendo em vista que 19% dos respondentes discordaram parcialmente dessa afirmação. Portanto, isso evidencia que não há um entendimento unânime sobre tal afirmação.

Por fim, ainda no tocante ao **Mecanismo de Governança – Liderança**, foi perguntado aos gestores se eles conseguem identificar as lideranças locais que endossaram as políticas de segurança pública locais. Os resultados da pesquisa estão no Gráfico 23.

Gráfico 23 – Percepção dos gestores sobre a identificação das lideranças locais



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Os resultados da pesquisa mostraram que uma expressiva maioria, ou seja, 76,2% dos gestores conseguiram identificar as lideranças locais que endossaram as políticas de segurança pública locais; enquanto isso, 14,3% não conseguiram identificar; e 9,5% não souberam responder. O resultado da pesquisa mostrou uma certa coerência quanto à relevância da liderança tanto dos gestores públicos como das agentes políticos no processo de formulação dos Planos, não obstante o nível de indiferença ter sido de 19,5% dos respondentes.

5.4.2 Mecanismo de Governança – Estratégia

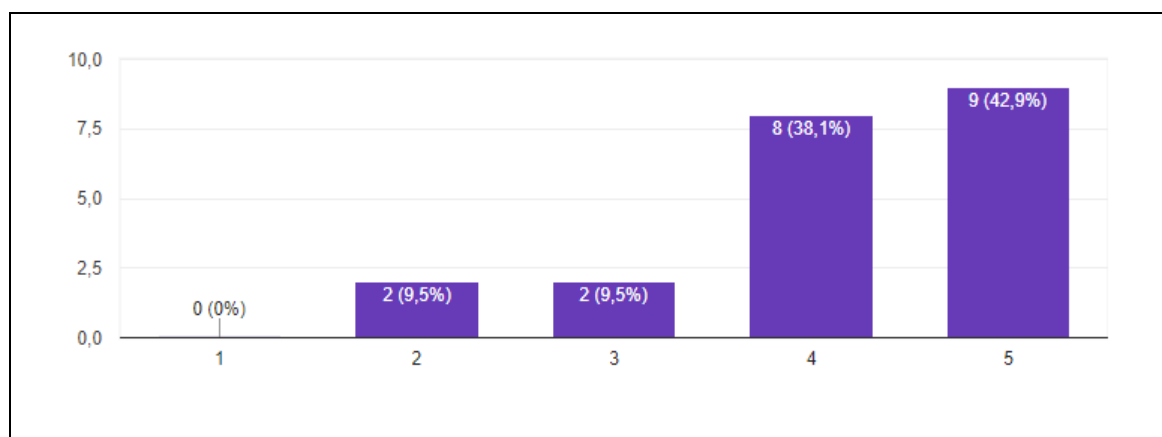
Em relação ao **Mecanismo de Governança – Estratégia**, foi perguntado aos gestores se as estratégias adotadas na formulação do PESP, no que diz respeito à consecução dos objetivos, às formas de intervenções e às definições de ações, são suficientes para o alcance dos resultados pretendidos.

Nesse ponto, é imperioso destacar que o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabeleceu alguns critérios mínimos que devem ser observados na formulação do PESP como condição para sua aprovação e, por conseguinte, para o recebimento dos recursos do FNSP. Para tanto, os PESP devem conter as ações estratégicas com o detalhamento dos responsáveis, dos prazos e do alinhamento com as ações estratégicas do PNSP 2021-2030. Além disso, eles devem conter metas e indicadores relacionados às ações estratégicas do respectivo PESP.

Essas recomendações (ou exigências) impõem aos estados um rigor técnico na formulação de seus respectivos planos estaduais, principalmente, na vinculação das ações estratégicas com metas e indicadores e do alinhamento com o PNSP, observadas as peculiaridades locais. Isso posto, segue-se a apresentação dos resultados para o item conforme

o Gráfico 24.

Gráfico 24 – Percepção dos gestores sobre as estratégias adotadas na formulação do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Os resultados da pesquisa mostraram que 42,9% dos gestores concordaram plenamente com a afirmação de que as estratégias utilizadas nos PESP são suficientes para o alcance dos resultados pretendidos nos respectivos planos; e 38,1% concordaram parcialmente com essa afirmação. Portanto, há um nível de concordância (total e parcial) em torno de 81%. Isso representa um nível de concordância bastante significativo e demonstra a confiança dos gestores nas estratégias adotadas pelos PESP. Estudos posteriores poderão confirmar ou não essas expectativas dos gestores.

A pesquisa documental revelou que cada estado estabeleceu estratégias específicas na formulação de seus Planos. Por exemplo, o estado do Acre apresenta uma estratégia que leva em conta a transversalidade entre os órgãos de segurança pública. O estado do Amapá adota estratégias que consideram que o fenômeno da violência e da criminalidade é complexo. O Distrito Federal estabelece estratégias destinadas à redução do medo do crime e ao aumento da confiança nas instituições de segurança pública. Uma análise detalhada das estratégias dos demais planos consta na seção 5.5.2.

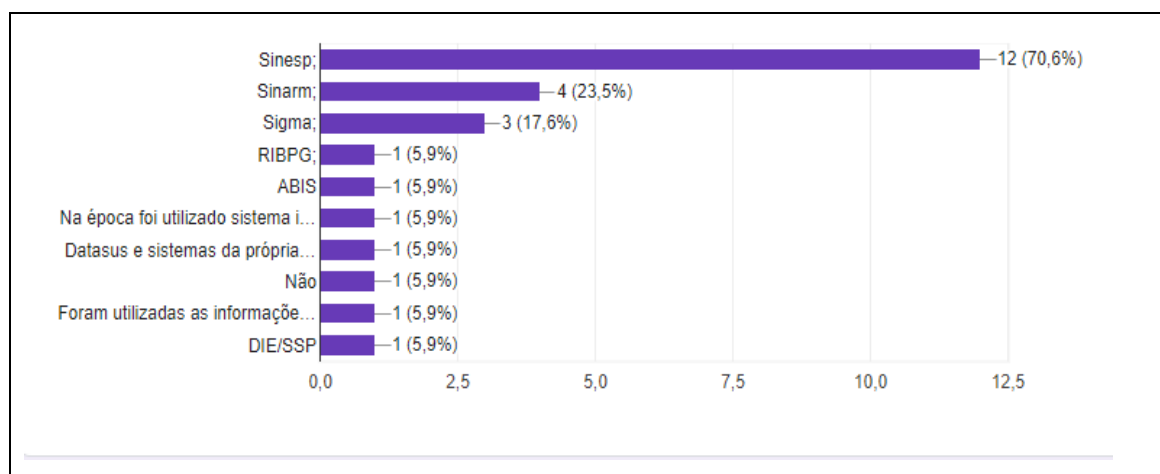
É importante ressaltar que, a partir da análise da avaliação dos resultados dos planos, pode-se verificar se as estratégias adotadas contribuíram para o êxito dos planos de segurança, não obstante a confiança demonstrada pelos gestores pesquisados (*pesquisa survey on-line*) ter sido em torno de 81%.

Em continuação à **avaliação do Mecanismo de Governança – Estratégia**, dentro da estratégia de formulação do PESP, foi solicitado aos gestores que identificassem os sistemas nacionais de dados e informações utilizados na formulação dos PESP a partir de um rol pré-estabelecido, mas, com a possibilidade de os gestores incluírem outros sistemas de informação.

Dessa maneira, há a possibilidade de os gestores utilizarem mais de um sistema de dados e informações.

Os sistemas nacionais de dados e informações na área de segurança pública, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, elencados na pesquisa como opções de resposta dos gestores, foram os seguintes: a) O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições, e sobre Material Genético, Digitais e Drogas - Sinesp; b) Sistema Nacional de Armas - Sinarm; c) O Sistema de Gerenciamento Militar de Armas - Sigma; d) Rede Integrada de Banco de Perfis Genéticos - RIBPG; e) Sistema Automatizado de Identificação Biométrica - ABIS. O Gráfico 25 apresenta os resultados obtidos na pesquisa.

Gráfico 25 – Sistemas nacionais de dados e informações utilizados na formulação do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Os resultados da pesquisa mostraram que a maioria dos gestores (70,6%) utilizou os dados e as informações do Sinesp; 23,5% utilizaram o Sinarm; 17,6% utilizaram o Sigma. Os demais sistemas foram poucos utilizados pelos gestores (5,9%, que corresponde a praticamente 1 (um) gestor por sistema).

O resultado da pesquisa mostrou a importância do Sinesp como fonte de dados e informações para a elaboração de diagnóstico na área de segurança pública. A propósito, vale destacar que o Sinesp é um dos meios ou instrumentos utilizados na PNSPDS para promover a integração das informações e dos dados dos órgãos integrantes do Susp. Também estabelece os parâmetros para aferição anual das metas relativas às atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, em função da maior ou menor incidência de infrações penais e administrativas em determinada área geográfica.

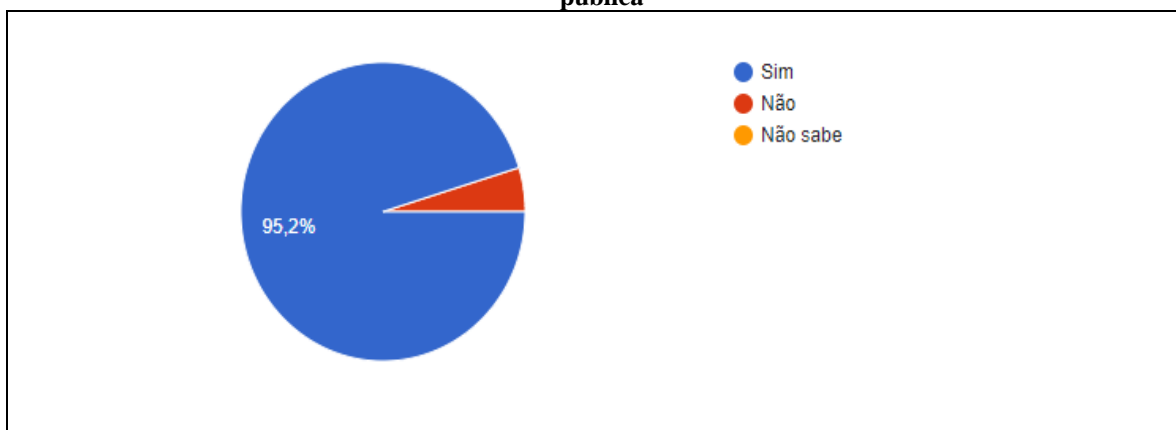
Em suma, o Sinesp é um dos principais instrumentos da PNSPDS e tem por finalidade

armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, na implementação, na execução, no acompanhamento e na avaliação das políticas de segurança pública. Além disso, o Ente federativo que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no Sinesp poderá não receber recursos, nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e defesa social e do sistema prisional.

A pesquisa documental identificou apenas a utilização de 3 (três) sistemas nacionais de dados e informações na área de segurança pública. Eles estão presentes nos seguintes planos estaduais: 1. RIBPG – O estado do Acre manifestou a intenção de integrar a referida rede com o propósito de melhorar a qualidade da prova pericial; 2. Sisdepen – foi explicitado seu uso pelo estado do Maranhão; 3. Sinesp – Os estados de Mato Grosso e Tocantins informaram a utilização desse sistema nos seus planos. Portanto, a pesquisa documental não confirmou os resultados apresentados na pesquisa *survey on-line*, que demonstrava que 70,6% dos respondentes afirmaram que usam o Sinesp como fonte ou banco de dados na formulação dos seus respectivos planos.

Em continuação à análise do **Mecanismo de Governança – Estratégia**, dentro da estratégia de implementação da política estadual, foi perguntado aos gestores se eles conseguem identificar os instrumentos de políticas de segurança pública utilizados. Consideraram-se meios e instrumentos para a implementação da PNSPSP: I – planos de segurança pública e defesa social; II – o Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa, que inclui Sinaped, Sinesp, Sievap, Renaesp, Programa Pró-Vida; III - Plano Nacional de Enfrentamento de Homicídios de Jovens; e IV – Mecanismos formados por órgãos de prevenção e controle de atos ilícitos contra a Administração Pública. O Gráfico 26 apresenta os resultados da pesquisa.

Gráfico 26 – Percepção sobre a identificação dos instrumentos de políticas de segurança pública



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa mostrou quase uma unanimidade (95,2% dos respondentes) sobre o conhecimento dos gestores em relação aos instrumentos de políticas de segurança pública utilizados na implementação da política estadual de segurança.

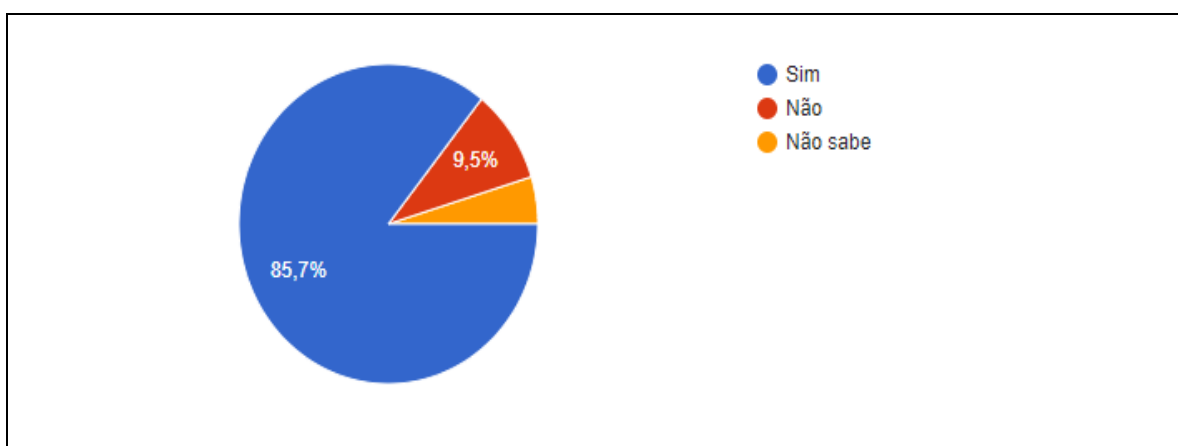
Esse conhecimento sobre instrumentos de políticas públicas da política estadual de segurança permite aos gestores identificarem os diversos programas que integram a política estadual de segurança.

A pesquisa documental mostrou dois fatos interessantes em relação à identificação dos programas que integram os respectivos planos estaduais. Em primeiro lugar, identificou-se que os estados do Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Santa Catarina e Tocantins e o Distrito Federal não elencaram especificamente os programas que compõem seus respectivos planos, mas explicitaram os objetivos, as ações e as áreas de atuação que os planos a serem implementados devem levar em conta. Em segundo lugar, os estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Sergipe elencaram os programas específicos que compõem os respectivos planos.

Apesar de alguns planos não elencarem os programas que compõem o seu *portfólio*, a pesquisa *survey on-line* revelou que 95,5% dos respondentes conhecem os instrumentos das políticas de segurança de segurança utilizados, *in casu*, os programas que integram os planos estaduais de segurança, uma vez que os programas são instrumentos dos Planos Estaduais.

Em continuação à análise do **Mecanismo de Governança – Estratégia**, dentro da estratégia de implementação do PESP, foi perguntado aos gestores se eles conseguiam identificar as formas de execução da política pública (direta ou descentralizada). O Gráfico 27 apresenta os resultados da pesquisa.

Gráfico 27 – Percepção sobre a identificação das formas de execução da política de segurança pública



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa mostrou que uma maioria significativa dos gestores (85,7%) conhece as formas de execução da política pública implementada pelo PESP. Entretanto, 9,5% não são capazes de identificá-las; e apenas 4,8% não souberam responder.

Isso é um resultado muito importante, porque demonstra que os gestores estão familiarizados com as formas de execução da política pública. No caso em comento, o governo estadual pode atuar, diretamente, nas ações de políticas públicas ou, de forma indireta, por meio de parceiras com outros órgãos estaduais ou organizações da sociedade civil que atuam na área de segurança pública.

Para consolidar o entendimento sobre estratégias de implementação dos PESP, no que se refere às formas de execução descentralizadas da política pública, dentro do **Mecanismo de Governança – Estratégia**, foi solicitado aos gestores que identificassem as formas de execução descentralizadas utilizadas pelos PESP, a partir de um rol pré-estabelecido, porém com a possibilidade dos gestores de inserirem outras formas. Integram esse rol os convênios, contratos de repasse, acordos de cooperação, o Termo de Execução Descentralizada - TED e outros a serem inseridos pelos gestores.

É importante ressaltar que os recursos do FNSP que não forem destinados aos estados, na modalidade fundo a fundo, poderão ser executados diretamente pela União ou transferidos aos estados ou municípios por meio de convênios ou contratos de repasse. Essa transferência de recursos pela União ficará condicionada aos seguintes critérios: I – existência de plano de segurança nos estados, no Distrito Federal e nos municípios; II – integração aos sistemas nacionais e ao fornecimento e à atualização de dados e informações de segurança pública ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

As transferências dos recursos do FNSP na modalidade Fundo a Fundo⁴¹ são obrigatórias, independentemente da celebração de convênios, de contrato de repasse ou de instrumento congênere. O repasse dos recursos na modalidade Fundo a Fundo ficará condicionado: à instituição e ao funcionamento do Conselho Estadual ou Distrital de Segurança Pública e Defesa Social e à instituição e ao funcionamento do respectivo Fundo Estadual ou Distrital de Segurança Pública, bem como à existência de plano de segurança e de aplicação de recursos no âmbito dos estados e do Distrito Federal, além de outros

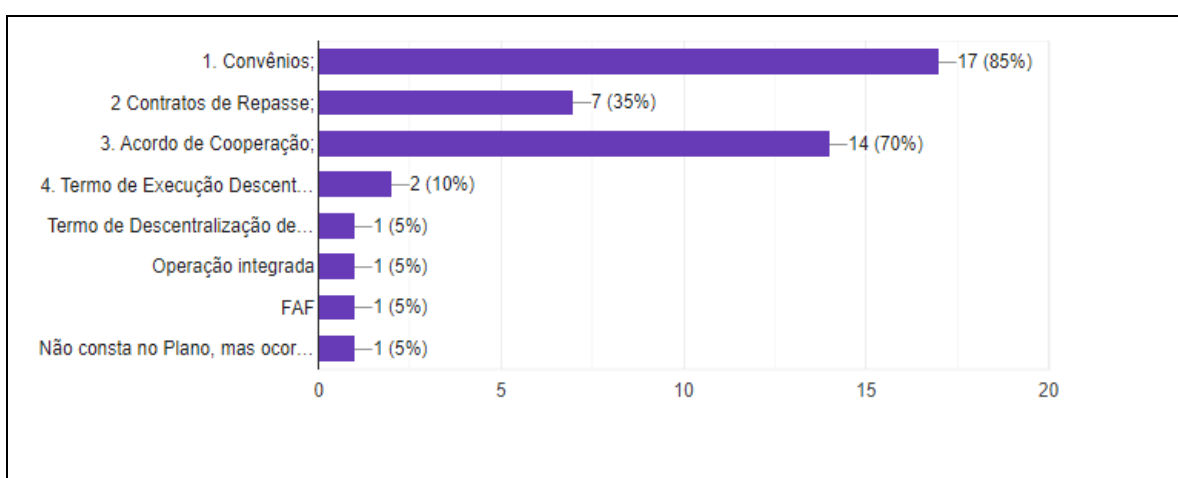
⁴¹ A Lei n.º 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o FNSP, estabelece que 50% dos recursos do FNSP serão obrigatoriamente destinados aos estados na modalidade Fundo a Fundo.

condicionantes previstas no art. 8º da Lei n.º 13.756, de 2018⁴².

Os projetos habilitados a receber recursos do FNSP, por meio de convênios ou contratos de repasse, não poderão ter prazo superior a dois anos, admitida uma prorrogação por igual período.

Os instrumentos de execução descentralizada mais comuns utilizados na administração pública são: convênios, contratos de repasse, Termos de Execução Descentralizada, Termo de Colaboração, Termos de Fomento, Acordo de Cooperação. O Gráfico 28 apresenta os resultados obtidos na pesquisa.

Gráfico 28 – Formas de execução descentralizadas previstas para execução do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

O resultado da pesquisa mostrou que a forma mais utilizada foi convênios (85%), seguida dos acordos de cooperação (70%), contratos de repasse (35%); termo de execução descentralizada (10%). Outras formas foram elencadas por apenas um gestor para cada modalidade, o que correspondente a 5%.

A utilização das formas de execução descentralizada por meio de convênios (85%) e acordos de cooperação (70%) era de se esperar, em face da relevância desses instrumentos evidenciada nos normativos que dispõem sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública.

A pesquisa documental mostrou que os estados do Acre, Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso, Santa Catarina e Sergipe explicitaram as formas de execução das ações dos respectivos planos, ou seja, centralizada e descentralizada (convênios, termos de cooperação, acordo de

⁴² O art. 8º da Lei n.º 13.756, de 2018, estabelece ainda, como condicionantes para que os estados e o Distrito Federal recebam recursos na modalidade Fundo a Fundo: a) existência de um conjunto de critérios para promoção e progressão dos policiais civis e militares e integrantes dos corpos de bombeiros militares; b) existência de integração aos sistemas nacionais e o fornecimento e atualização de dados e informações ao MJSP; c) cumprimento de percentual máximo de profissionais na área de segurança pública que atuam fora das corporações de segurança pública, a ser regulamentado em ato do ministro.

cooperação, entre outros). Por outro lado, os estados do Maranhão, Rio de Janeiro, Tocantins e o Distrito Federal não explicitaram as formas de execução das ações do Plano, apesar de manifestarem a necessidade de estabelecerem parcerias com o setor público e privado, a exemplo do Distrito Federal e do Tocantins. Conclui-se, portanto, que o fato de os Planos explicitarem ou não tais formas de execução não repercute na percepção dos gestores, uma vez que tais instrumentos são amplamente conhecidos pelos gestores públicos, público-alvo da pesquisa.

Para finalizar a análise do **Mecanismo de Governança – Estratégia** na construção da estratégia de implementação do PESP, foi solicitado aos gestores que identificassem os elementos/componentes de governança presentes no seu respectivo plano, a partir de um rol pré-estabelecido elencado a seguir: a) modelo de gestão e governança; b) um plano de comunicação elaborado; c) um modelo de análise de riscos eventuais na execução do Plano; e d) outros que porventura forem inseridos pelo gestor. Nesse item, há a possibilidade de o gestor indicar mais de uma opção disponível no rol pré-estabelecido.

Sobre esse ponto, é importante destacar as recomendações/orientações do Guia Prático de Avaliação de Política Públicas – Análise *Ex Ante* (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014c). Segundo o referido guia, a avaliação *ex ante* da fase de implementação da política pública tem por objetivo identificar inconsistências, insuficiências ou desperdícios de recursos e esforços de maneira antecipada. Para tanto, o referido guia orienta que, para minimizar os problemas futuros, recomenda-se o envolvimento dos atores desde a fase inicial das ações, incluindo a construção conjunta da **estratégia** (grifo não consta no original) ou plano, de implementação da política pública, que deverá ser composto por: a) definição do modelo de gestão e de governança, explicitando os mecanismos de liderança, estratégia e controle que serão postos em práticas para avaliar, direcionar e monitorar a política; b) definição do plano de comunicação a ser executado durante as etapas da política; c) análise de riscos eventuais ao longo da execução da política pública, com sua identificação, elaboração de estratégias de mitigação, administração e controle, a partir da matriz Swot (do inglês, *strengths, weaknesses, opportunities and threats*).

O modelo de gestão compreende a maneira como os atores determinam e operam os insumos e processos que geram produtos, de forma a alcançar os resultados pretendidos, em que os serviços públicos sejam prestados à sociedade com maior efetividade e, sempre que possível, com o menor custo (eficiência). Por sua vez, os modelos de governança estabelecem quem comanda, quem coordena, quem acompanha ou supervisiona e quem gera a política. Além disso, algumas questões são chaves para desenvolver o modelo de governança, tais como

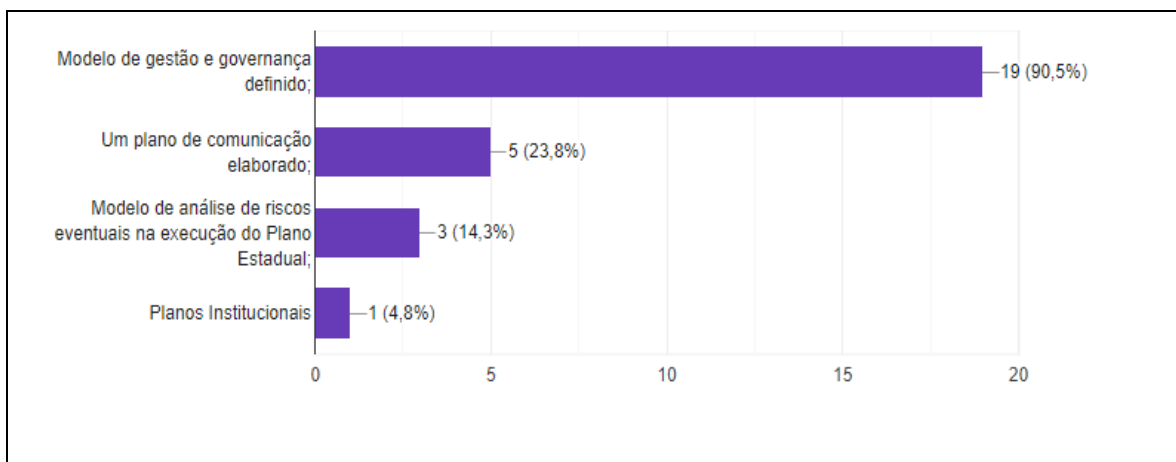
quem propõe e financia a política; quem articula os atores interessados e intervenientes; quem pactua com eles os objetivos e as metas; quem soluciona controvérsias (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014c).

O Plano de Comunicação tem o objetivo de descrever como os processos de comunicação serão gerenciados a partir de sua fase de criação, implementação, monitoramento e avaliação.

Por fim, tem-se o processo de gestão de riscos na política pública proposta, cuja finalidade é garantir a existência de mecanismos que permitam a consecução dos resultados almejados. Para tanto, devem ser fornecidas informações quanto aos principais riscos envolvidos na implementação da política pública, bem como os meios a serem utilizados para tratar esses riscos. Um plano de gestão de riscos deve documentar as respostas planejadas para cada eventual risco identificado, bem como designar os responsáveis pela implementação e pela identificação de sintomas (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014c).

Além dessas recomendações contidas no Guia Prático de Avaliação de Política Públicas – Análise *Ex Ante* (Casa Civil da Presidência da República, 2014c), é necessário esclarecer que o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabeleceu alguns critérios mínimos que devem ser observados na construção dos PESPs⁴³. Dessa forma, os PESPs devem apresentar uma estrutura de governança com os seguintes elementos: a) atores com a indicação do gestor governamental, gestores institucionais, Conselhos e operadores da segurança pública; b) atribuições de cada ator; c) competências dos Conselhos de Segurança Pública; d) Padrões da Governança com a definição de quem estabelecerá os padrões de governança na estrutura do Ente federativo; e) ciclos de governança: reuniões estratégicas, táticas e operacionais alinhadas cronologicamente com a governança do PNSP 2021-2030; e f) Plano de implementação de controle de riscos do plano de segurança pública e defesa social do ente federativo. Isso posto, segue a análise dos resultados da pesquisa conforme o Gráfico 29.

⁴³ Nesse aspecto, é preciso esclarecer que o PNSP 2021-2030 foi publicado em 28 de setembro de 2021. Portanto, os PESPs publicados em data anterior precisam ser ajustados às novas regras e condições do novo PNSP.

Gráfico 29 – Elementos de governança utilizados na implementação do PESP

Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Os resultados da pesquisa mostraram que a maior parte dos gestores, ou seja, 90,5% informaram que seu respectivo PESP possui um modelo de gestão e governança definido. Em contrapartida, 23,8% informaram que o seu plano possui um plano de comunicação; e apenas 14,3% informaram que seu plano apresenta um modelo de análise de risco.

Os resultados da pesquisa mostraram satisfatórios no tocante à presença de um modelo de gestão e governança definido. Em relação ao plano de comunicação, o resultado da pesquisa causa uma apreensão, em razão da relevância do plano de comunicação para gerir os processos de comunicação das pessoas e órgãos envolvidos. Contudo, o fato preocupante demonstrado na pesquisa diz respeito ao Modelo de Gestão de Riscos, em que apenas 14,3% dos gestores informaram que os seus Planos o possuem. Ressalta-se que a presença de um modelo de gestão de riscos é fundamental de modo que o órgão tenha uma proatividade para tratar de eventuais riscos que possam surgir na execução do Plano. A ausência de um modelo de gestão de riscos reduz o nível de previsibilidade de eventuais problemas que possam ocorrer, impactando e dificultando, por conseguinte, as ações necessárias para correção dos rumos da política pública implementada pelos planos.

A pesquisa documental, porém, não corroborou os resultados da pesquisa *survey on-line*, em que 90,5% dos respondentes afirmaram ter a presença de um modelo de gestão e governança. Dos elementos elencados dentro do Mecanismo – Governança – Estratégia, na construção da estratégia de implementação dos PESP, não foram identificados nos planos analisados: plano de comunicação e modelo de análise de riscos. No tocante ao modelo de gestão e governança, apenas os estados do Acre, Maranhão, Rio de Janeiro, Sergipe e Tocantins e o Distrito Federal apresentaram tais modelos, inclusive com uma estrutura de governança que inclui colegiados e órgãos integrantes do sistema de segurança, entre outros,

que também integram o sistema de governança estadual.

5.4.3 Mecanismo de Governança – Controle

Em relação ao **Mecanismo de Governança – Controle**, foi perguntado aos gestores públicos se os PESPs apresentam mecanismos de controle visando mitigar riscos na sua execução. Reforçam-se, nesse item, as recomendações e/ou exigências estabelecidas tanto no Guia Prático de Avaliação de Política Públicas – Análise *Ex Ante* (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014c) quanto pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em relação a um modelo de gestão ou gerenciamento de riscos.

Um modelo de gestão ou gerenciamento de riscos ou um plano de gerenciamento de risco deve garantir a existência de mecanismos que permitam a consecução dos resultados almejados, bem como aumentar o controle e a avaliação dos resultados estabelecidos para cada ação estratégica. Um modelo de gerenciamento de riscos deve conter obrigatoriamente quatro etapas ou atividades básicas: 1. Identificação dos riscos; 2. Análise e avaliação dos riscos; 3. Respostas aos riscos; 4. Monitoramento.

A identificação dos riscos consiste na primeira atividade a ser realizada. Essa atividade requer a identificação das ferramentas a serem utilizadas para elencar os eventuais riscos que possam promover ou restringir a realização dos objetivos. Após identificados os riscos, é preciso categorizá-los em níveis de potenciais impactos que eles podem causar, sob o ponto de vista operacional, financeiro, orçamentário ou estratégico. Depois de concluídas as etapas de identificação e categorização dos riscos, a próxima etapa consiste na análise e avaliação dos riscos propriamente dita. Nessa etapa, busca-se a identificação das causas e fontes de riscos internos e externos, os efeitos e a consequente necessidade de tratamento da provável ocorrência dos riscos.

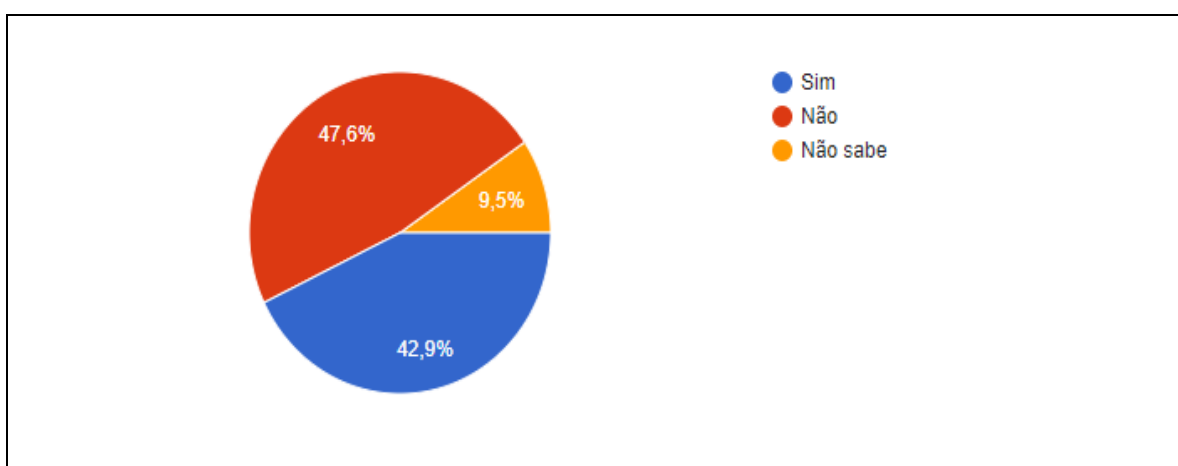
Ainda nessa etapa, são mensuradas as probabilidades de eles ocorrerem, bem como seus impactos e graus dos riscos (probabilidade x impacto). Em seguida, são estabelecidas as formas de atuação para dar respostas aos riscos, que envolvem a seleção de opções para atuar nas causas e nos impactos de riscos identificados e avaliados, que poderá estabelecer correção de rumos (mudanças) ou estabelecimento de novos mecanismos de controle.

O monitoramento de eventuais riscos deve ser uma atividade contínua e deverá permear todo o processo de execução da política. Por fim, o Plano de Gerenciamento de Riscos deve elencar os atores e as responsabilidades de cada um nesse processo. Em suma, os planos de riscos das políticas públicas devem conter a identificação dos riscos, suas descrições,

priorização, classificação, resposta selecionada e responsável por sua implementação (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014c).

Feitas essas considerações, que evidenciam a importância de um modelo de gestão ou gerenciamento ou plano de gerenciamento de riscos, passa-se à análise e à discussão dos resultados apresentados na pesquisa, conforme o Gráfico 30.

Gráfico 30 – Presença de mecanismos de controle de risco na execução do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Os resultados da pesquisa mostraram que nove gestores, ou seja, 42,9% dos respondentes informaram que seus planos possuem mecanismos de controle de riscos; dez gestores, que correspondem a 47,6% dos respondentes, afirmaram que seus planos não possuem mecanismos de controle; e dois gestores, que correspondem a 9,5% dos respondentes, não souberam responder.

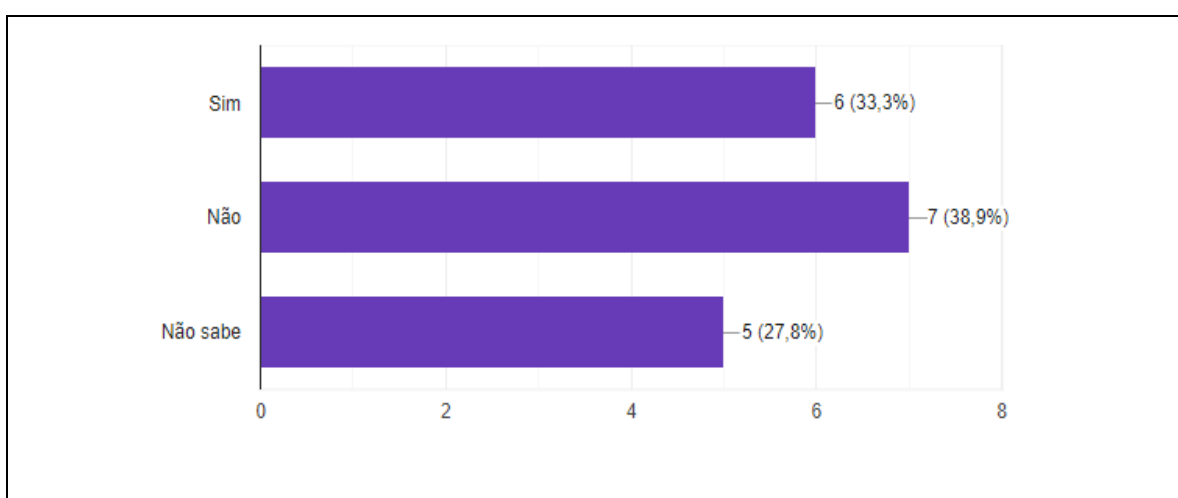
Os resultados da pesquisa são preocupantes em razão da relevância, obrigatoriedade e presença de mecanismos de controle de riscos, pelas razões exaustivamente discutidas nas seções anteriores. Era de se esperar que todos os PESP's contivessem esses mecanismos de controle de riscos, e não apenas 42,9% dos planos. A ausência de mecanismos de controle de riscos, informada por 47,6% dos respondentes, impõe algumas medidas a serem adotadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, principalmente no que diz respeito à capacitação e ao treinamento dos gestores sobre técnicas de construção de modelo de gestão ou gerenciamento de riscos, bem como iniciativas do MJSP sobre a relevância da gestão de riscos nas políticas de segurança pública.

A pesquisa documental, porém, não identificou, em nenhum dos planos estaduais analisados, a presença de mecanismos de controle de riscos (modelo ou planejamento de gerenciamento ou gestão de riscos), apesar de alguns estados estabelecerem como objetivo,

iniciativa estratégica ou linha estratégica, a exemplo do PDISP-DF, PLESP-MA, PESP-MT, PESP-SC e PESP-SE.

Para finalizar a avaliação do **Mecanismo de Governança – Controle**, foi questionado àqueles que afirmaram possuir mecanismos de controle de riscos se os instrumentos ou ferramentas utilizadas, tais como o Mapa de Gerenciamento de Riscos, a Matriz de Probabilidade x Impacto, entre outros, são capazes de identificar os principais riscos e, por conseguinte, dar respostas aos riscos identificados. O Gráfico 31 apresenta os resultados da pesquisa.

Gráfico 31 – Percepção dos gestores sobre os instrumentos de controle de riscos



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Os resultados da pesquisa mostraram que 38,9% dos respondentes informaram que os(as) instrumentos/ferramentas utilizados(as) não são capazes de identificar e dar respostas a eventuais riscos. Apesar de 33,3% afirmarem que sim, 27,8% não souberem responder.

Nesse item, é preciso reconhecer que a pesquisa apresentou um viés estatístico, uma vez que nove gestores responderam afirmativamente em relação à presença de mecanismos de controle, contudo o número de gestores que responderam ao item totaliza 18 gestores. Diante desse fato, os resultados apresentados devem ser descartados, tendo em vista a inconsistência dos dados apresentados para esse item. Portanto, tais dados não serão objeto de análise e avaliação.

Como dito anteriormente, não foi identificado, nos planos estaduais, nenhum mecanismo de controle de risco. Desse modo, fica prejudicada qualquer análise em relação pesquisa *survey on-line*.

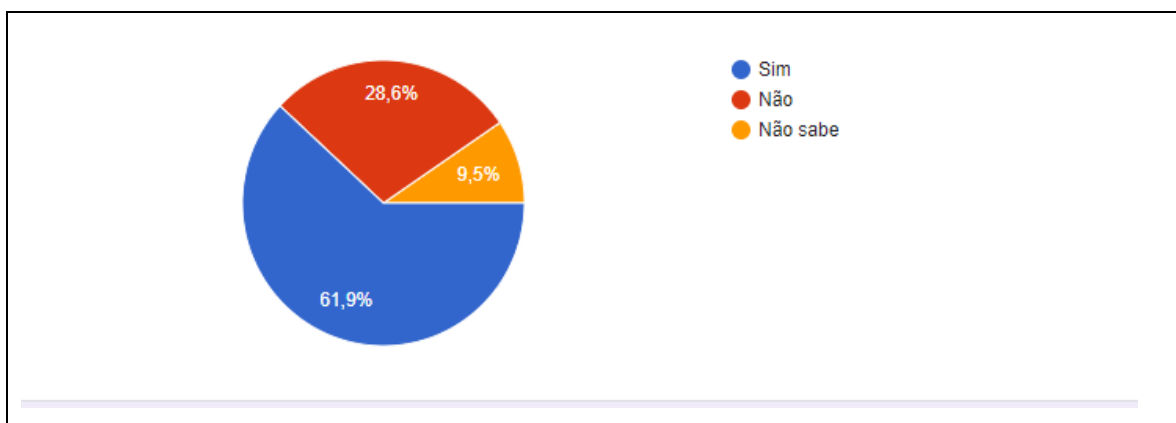
Em continuidade ao **Mecanismo de Governança – Controle**, foi perguntado aos gestores se os PESP's apresentam ciclos temporais de análise do cumprimento das ações e/ou

metas e do alcance dos resultados esperados, de modo a permitir intervenções corretivas necessárias à redefinição de estratégias e rumos.

Antes de avaliar os resultados, faz-se necessário retomar alguns pontos sobre ciclos temporais de avaliação já discutidos na **Seção 5.2** (Quesito - Monitoramento e Controle). No tocante às avaliações periódicas, é importante destacar dois pontos importantes. Em primeiro lugar, no caso do PNSP, a Lei n.º 13.675, de 2018, determina que as avaliações sejam anuais para verificar o cumprimento das metas estabelecidas e que a primeira avaliação seja feita (ou deveria ser feita) no segundo ano de vigência da referida lei, cabendo ainda ao Poder Legislativo Federal acompanhá-la. Outro ponto importante é que, como o PNSP é decenal, a cada dois anos (ciclos temporais do Plano⁴⁴), devem ser feitos os ajustes necessários para o atingimento dos seus objetivos e a correção de rumos.

Considerando que a Lei n.º 13.675, de 2018, determina que os planos estaduais sejam elaborados com base no Plano Nacional, é crível supor que os planos estaduais seguirão as mesmas regras, ou seja, avaliações anuais e ciclos de implementação bienais. Isso posto, segue a análise dos resultados da pesquisa conforme o Gráfico 32.

Gráfico 32 – Percepção sobre a importância dos ciclos temporais de avaliação do PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

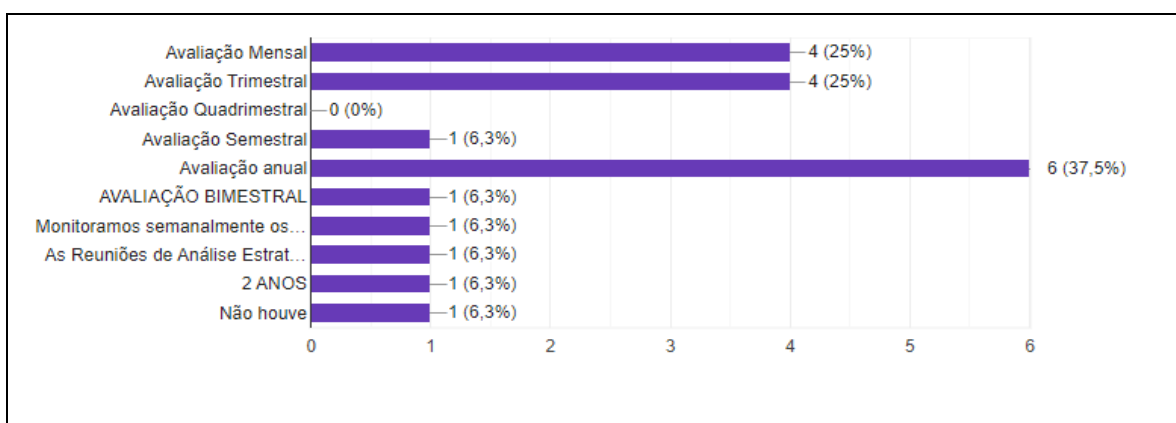
Os resultados da pesquisa mostraram que a maior parte dos gestores (61,9% dos respondentes) concordam que os ciclos temporais de avaliações dos PESP são importantes, pois permitem intervenções corretivas necessárias para a redefinição de estratégias e rumos, se for o caso. Nesse sentido, 28,6% não concordaram com a afirmação; e 9,5% não souberam responder.

⁴⁴ Na realidade, o PNSP 2021-2030 deverá estabelecer ciclos de implementação, monitoramento e avaliação. A avaliação da implementação do Plano será anual. Os ciclos de implementação do PNSP são bienais: Ciclo I – 2021-2022; Ciclo II – 2023-2024; Ciclo III – 2025-2026; Ciclo IV – 2027 e 2028; e por fim o Ciclo V – 2029-2030.

O resultado da pesquisa evidenciou a importância dos ciclos temporais de avaliações dos planos por parte dos gestores. Tal fato é importante, pois impõe aos gestores a necessidade de constante monitoramento e avaliação das ações implementadas pelos planos seja de forma ordinária, observando os prazos de avaliação definidos no respectivo plano, seja de forma extraordinária, em razão de fatos supervenientes ou de força maior.

Para finalizar a avaliação do **Mecanismo de Governança – Controle**, foi solicitado aos gestores que informassem os ciclos temporais de controle e avaliação previstos no seus respectivos PESPs, a partir de um rol pré-estabelecido dos seguintes ciclos temporais de avaliação: mensal, trimestral, quadrimestral, semestral, anual e outros a serem inseridos pelos gestores. Ressalta-se que, nesse item, o gestor poderia assinalar mais de tipo de avaliação temporal ou ciclo temporal de avaliação. Os resultados da pesquisa estão no Gráfico 33.

Gráfico 33 – Ciclos temporais de controle e avaliação previstos no PESP



Fonte: Pesquisa *survey on-line* feita pelo autor.

Os resultados da pesquisa mostraram uma diversidade de ciclos temporais de controle e avaliação. A avaliação anual foi informada por 37,5% dos respondentes; 25% informaram a avaliação mensal; outros 25% informaram a avaliação trimestral. Foram informados outros ciclos temporais de avaliação, cujo percentual chega a 6,3%, significando que apenas um gestor apresentou essa informação para cada tipo de ciclo temporal.

A pesquisa documental revelou a presença de avaliações periódicas em todos os planos analisados, corroborando os achados encontrados na pesquisa *survey on-line*. Nesse caso, prevaleceram, em todos os planos analisados, as avaliações anuais e a avaliação a cada dois anos correspondente aos ciclos de implementação dos respectivos Planos.

Não obstante a profusão de ciclos temporais de controle e avaliação, a avaliação anual e a avaliação dos ciclos de implementação do PESP, a serem feitas a cada dois anos, constituem

obrigações dos gestores dos órgãos de segurança pública responsáveis pela coordenação da execução dos Planos Estaduais de Segurança Públicas - PESPs.

5.4.4 Mecanismos de governança nos Planos Estaduais de Segurança Pública: síntese dos achados

Nesta seção, será apresentada uma síntese dos achados encontrados na pesquisa *survey on-line* referente aos mecanismos de governança dos Planos Estaduais de Segurança Pública (**Módulo II – Mecanismo de Governança**).

Em relação ao **Mecanismo – Liderança**, a pesquisa evidenciou a relevância do papel da liderança no processo de formulação das políticas locais de segurança pública. Dessa forma, ficou comprovado o reconhecimento de grande parte dos gestores (nível de concordância significativo parcial e total de 85,7%) acerca da contribuição da liderança dos gestores públicos na formulação dos PESPs. Em relação ao fato de a política de segurança pública ser considerada como uma prioridade das lideranças locais, o resultado da pesquisa mostrou-se satisfatório, com um nível de concordância de 52,4% (parcial e total), apesar do percentual de indiferença de 28,6% dos gestores em relação a esse item.

Outro ponto importante revelado pela pesquisa foi a capacidade dos gestores de identificarem as lideranças locais que endossaram as políticas de segurança pública, conforme demonstrado por 76,2% dos respondentes. Portanto, pode-se concluir que os resultados da pesquisa demonstraram a importância do papel das lideranças locais na formulação dos Planos Estaduais de Segurança Pública.

Em relação ao **Mecanismo – Estratégia**, alguns pontos merecem destaque. Em primeiro lugar, a pesquisa evidenciou um nível de concordância bastante significativo a respeito da percepção dos gestores sobre a capacidade das estratégias adotadas na formulação dos PESPs em atingir os resultados pretendidos, segundo demonstrado por 81% dos respondentes (concordância parcial e total). De igual modo, os gestores, quase em unanimidade (95,2%), informaram que são capazes de identificar os instrumentos de políticas públicas utilizados, bem como também revelaram na pesquisa que são capazes de identificar as formas de execução da política pública de segurança (direta ou descentralizada), conforme demonstrado por 85,7% dos respondentes.

Ainda em relação ao **Mecanismo – Estratégia**, a pesquisa ratificou o que já era esperado, ou seja, a relevância do Sinesp como principal meio, instrumento, fonte e banco de dados a ser utilizado na elaboração de diagnóstico dentro da estratégia de formulação dos

PESPs, cujas razões foram exaustivamente discorridas na **seção 5.4.2**. Além disso, a pesquisa demonstrou que uma das principais formas de execução descentralizada na realização dos PESPs foi a celebração de convênios (85%), seguidos de acordos de cooperação com ou sem transferência de recursos (70%). Por fim, concluindo a análise do **Mecanismo – Estratégia**, uma maioria significativa dos gestores (90,5%) informou a presença de modelo de gestão e governança nos seus respectivos PESPs. Esse fato é importante porque demonstra por parte dos gestores a importância de um Modelo de Gestão e Governança no processo da construção da estratégia de implementação dos planos. Além de atender aos requisitos mínimos exigidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para a aprovação dos planos para fins de recebimento de recursos, são também instrumentos recomendados pelo Guia Prático de Avaliação de Políticas Públicas – Análise *Ex Ante* como boas práticas no processo de formulação das políticas públicas (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014c).

Em relação ao **Mecanismo de Governança – Controle**, verificou-se que os resultados da pesquisa foram e continuam preocupantes em razão da relevância e da obrigatoriedade da presença dos mecanismos de controle de riscos nos PESPs, pelas razões exaustivamente discorridas nas seções anteriores. Era de se esperar que todos os PESPs, ou pelo menos grande parte dos Planos, contivesse esses mecanismos de controle de riscos, e não apenas 42,9% dos planos.

A ausência de mecanismos de controle de riscos, informada por 47,6% dos respondentes, impõe algumas medidas a serem adotadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, principalmente no que diz respeito à capacitação e ao treinamento dos gestores sobre técnicas de construção de modelo de gestão ou gerenciamento de riscos, bem como iniciativas do MJSP sobre a relevância da gestão de riscos nas políticas de segurança pública.

Outro ponto importante verificado na análise do **Mecanismo de Governança – Controle** foi o fato de a pesquisa evidenciar que a maior parte dos gestores (61,9% dos respondentes) concordou que os ciclos temporais de avaliações dos PESPs são importantes, pois permitem intervenções corretivas necessárias para a redefinição de estratégias e rumos, se for o caso. A pesquisa revelou ainda uma diversidade de ciclos temporais de controle e avaliação. Contudo, é imperioso registrar que as avaliações anuais são obrigatórias e que as avaliações bienais são fundamentais para corrigir os rumos do PESP no horizonte temporal de dez anos de duração dos planos.

As sugestões, as críticas e os comentários feitos pelos gestores são importantes para o aprimoramento da pesquisa e para o atingimento dos objetivos propostos pela pesquisa. No

caso em comento, pode-se destacar alguns pontos. Pesquisas posteriores sobre **avaliação dos PESP**s são importantes e necessárias para a aferição da eficiência e efetividade dos instrumentos e das ferramentas utilizados na formulação dos planos.

Espera-se ainda que a pesquisa realizada junto às Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou congêneres incentive os gestores no aprimoramento dos seus Planos e estimule a reflexão sobre a importância do papel da governança (estrutura, mecanismos, padrões, entre outros) na construção desse processo.

5.5 Uma Interpretação dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social à Luz da Governança

Nesta seção e nas seções subsequentes, serão abordados os aspectos avaliados na pesquisa documental dos Planos Estaduais de Segurança Pública. Desse modo, serão apresentados os critérios de seleção dos Planos Estaduais de Segurança Pública, objeto da pesquisa.

Busca-se, ainda, esclarecer ao leitor sobre o papel dos Planos Estaduais de Segurança Pública no contexto da pesquisa. Além disso, a pesquisa teve por propósito identificar e avaliar aspectos da governança presentes ou não nos Planos Estaduais de Segurança Pública analisados.

Após feito isso, é apresentada uma avaliação consolidada sobre os achados da pesquisa. Por fim, faz-se uma análise comparativa da avaliação dos Planos Estaduais na percepção dos gestores (Pesquisa *survey on-line*) *versus* os achados na pesquisa documental.

5.5.1 Um panorama dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social no país

Esta seção apresenta um panorama geral dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social. O Quadro 10 consolida as informações sobre os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social.

Quadro 10 - Panorama dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social

UF	Descrição	Status/vigência
AC	Possui Plano Estadual de Segurança Pública que atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	2021-2031
AL	Não possui Plano de Segurança Pública, mas tem um Plano Estratégico denominado de PLANESP, que não atende aos critérios de seleção estabelecidos para a pesquisa.	Plano em fase de elaboração.

AP	Possui Plano Estadual de Segurança Pública que atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	2021-2025
AM	Não possui Plano Estadual de Segurança Pública.	Plano em fase de elaboração.
BA	Não possui Plano Estadual de Segurança, porém tem um Plano Estratégico denominado de PLANESP, que não atende aos critérios de seleção estabelecidos para a Pesquisa.	
CE	Não possui Plano Estadual de Segurança Pública.	
DF	Possui Plano Estadual de Segurança Pública que atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	2022-2031
ES	Possui Plano de Segurança Pública que atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	2019-2022
GO	Não possui Plano de Segurança Pública.	
MA	Possui Plano de Segurança Pública que atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	2020-2030
MT	Possui Plano Estadual de Segurança Pública que atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	2020-2030
MG	Não possui Plano de Segurança Pública. O último Plano era denominado de “Plano Estadual de Defesa Social 2014-2015”.	
MS	Não possui Plano de Segurança Pública.	
PA	Não possui Plano de Segurança Pública.	Plano em fase de elaboração.
PB	Não tem Plano Estadual de Segurança Pública, contudo tem um programa de segurança pública chamado de “Programa Paraíba Unida pela Paz”.	
PE	O Plano de Segurança Pública “Pacto pela Vida” não atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	
PI	O Plano de Segurança Pública “Todos pelo Segurança” não atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	
PR	Não possui Plano de Segurança Pública.	Plano em fase de elaboração.
RJ	Possui Plano Estadual de Segurança Pública que atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	2021-2030
RN	Não possui Plano Estadual de Segurança, porém tem um Plano Estratégico denominado de PLANESP, que não atende aos critérios de seleção estabelecidos para a Pesquisa.	Plano em fase de elaboração.
RS	Não tem Plano Estadual de Segurança Pública, contudo tem um programa macrogovernamental denominado de “RS Seguro” para algumas áreas, tais como saúde, educação e segurança pública.	Plano em fase de elaboração.
RO	Não possui Plano Estadual de Segurança, porém tem um Plano Estratégico, que não atende aos critérios de seleção estabelecidas para a Pesquisa.	
RR	Não possui Plano de Segurança Pública, porém tem um Plano Estratégico, que não atende aos critérios de seleção estabelecidos para a pesquisa.	
SC	Possui Plano de Segurança Pública que atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	2018-2028
SE	Possui Plano Estadual de Segurança Pública que atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	2019-2029
SP	Não possui Plano de Segurança Pública.	
TO	Possui Plano Estadual de Segurança Pública que atende aos critérios de seleção da Pesquisa.	2019-2029

Fonte: Elaborado pelo autor.

O levantamento dos Planos Estaduais de Segurança feito no período desta Pesquisa mostrou que os estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato

Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e São Paulo não possuem Planos de Segurança Pública. Os estados do Piauí e de Pernambuco possuem planos de segurança pública, contudo não atendem aos critérios de seleção estabelecidos para esta Pesquisa. Os estados de Alagoas, Bahia, Rondônia e Roraima possuem planos estratégicos, contudo não atendem aos critérios de seleção desta Pesquisa.

É importante ressaltar que o levantamento foi feito durante esta Pesquisa. Contudo, novos planos podem ter sido publicados em período posterior a esta Pesquisa.

Os estados do Acre, Amapá, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins possuem Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social e atendem aos critérios de seleção estabelecidos na seção 5.5.2.

É fundamental esclarecer, contudo, que, na pesquisa *survey on-line*, 21 gestores (pontos focais da pesquisa, representando cada Unidade da Federação) afirmaram possuir plano de segurança pública dos 24 gestores que participaram da pesquisa. Essa divergência era de se esperar, tendo em vista que não foi estabelecida nenhuma restrição para o gestor do que ele considera plano de segurança pública, que, muitas vezes, pode-se caracterizar como plano estratégico na área de segurança, um programa de segurança pública ou programa de governo como um todo, com ações para as áreas de segurança, saúde, educação, entre outras.

5.5.2 Critérios de seleção dos Planos Estaduais de Segurança Pública

Esta seção descreve os critérios adotados para a seleção dos Planos Estaduais de Segurança Pública que serão objeto de análise da pesquisa documental. Dessa maneira, para a seleção dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social, foram estabelecidos alguns critérios, conforme descrito a seguir.

Em primeiro lugar, foram objeto de análise os Planos Estaduais de Segurança Pública elaborados após a publicação da Lei n.º 13.675, de 11 de julho de 2018. O marco legal que criou a Política Nacional de Segurança Pública - PNSPDS e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) foi utilizado como referência porque a referida lei estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos da PNSPDS, bem como as diretrizes gerais para a elaboração e execução dos planos estaduais.

Portanto, atendem a esse critério dez Planos Estaduais de Segurança Pública - PESPs. São eles: 1. Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Acre - PESPDS – 2021-2031; 2. Plano Estadual de Segurança Pública do Amapá - PLANESP 2021-2025; 3. Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal - PDISP 2022-2031; 4.

Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo - 2019-2022; 5. Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Maranhão - PLESP 2020-2030; 6. Plano Estadual de Segurança Pública de Mato Grosso - 2020-2030; 7. Plano Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro - 2021-2030; 8. Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina - 2018-2028; 9. Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Sergipe - 2019-2029; e 10. Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Tocantins - 2019-2029.

Em segundo lugar, os planos estaduais elaborados **antes da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018**, somente serão objeto de análise se eles tiverem sido ajustados à Política Nacional de Segurança Pública ou ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - 2021-2030. Não atende a esse critério nenhum dos Planos nessas condições elencados a seguir: 1. Plano Estadual de Defesa Social de Minas Gerais – 2014 -2015; 2. Plano Estadual de Segurança Pública de Pernambuco – Pacto pela Vida – 2007.

Em terceiro lugar, os Planos Estratégicos de Segurança Pública implementados antes ou após a publicação da Lei n.º 13.675, de 2018, somente serão admitidos para análise se estiverem ajustados e compatibilizados com os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública ou do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - 2021-2030. Não atenderam esses requisitos os seguintes planos: 1. Planejamento Estratégico para a Secretaria de Segurança Pública de Alagoas - 2021-2022; 2. Plano Estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública da Bahia - 2016-2025; 3. Plano Estratégico da Secretaria de Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás - 2012-2022; 4. Planejamento Estratégico de Justiça e Segurança Pública do Mato Grosso do Sul - PEJUSP - 2007 a 2014 e 2015 a 2022; 5. Plano Estratégico de Segurança Pública do Rio Grande do Norte - PLANESP RN 2017-2020; 6. Plano Estratégico da Segurança Pública, Defesa e Cidadania do Estado de Rondônia - 2018-2030.

Em quarto lugar, os Planos ou Planejamentos Estratégicos para o estado como um todo, com abrangência para as áreas de segurança pública, educação e saúde, somente serão admitidos, para fins de análise, se as ações estratégicas, os princípios e as diretrizes estabelecidos para a segurança pública estiverem em consonância com a Política Nacional de Segurança Pública ou com o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - 2021-2030. Não atendeu a esse critério o Plano de Desenvolvimento Sustentável do estado de Roraima para as áreas de saúde, segurança, educação, infraestrutura, bem-estar, gestão, economia e desenvolvimento sustentável. Ressalta-se que a instituição do Plano Estadual de Segurança Pública de Roraima está prevista na Lei Estadual n.º 1.357, de 26 de novembro de

2019.

Portanto, foram identificados dez Planos Estaduais de Segurança Pública e defesa social que atendem aos critérios estabelecidos na metodologia de seleção. O Quadro 13 apresenta os Planos Estaduais de Segurança que foram objeto de análise da pesquisa documental.

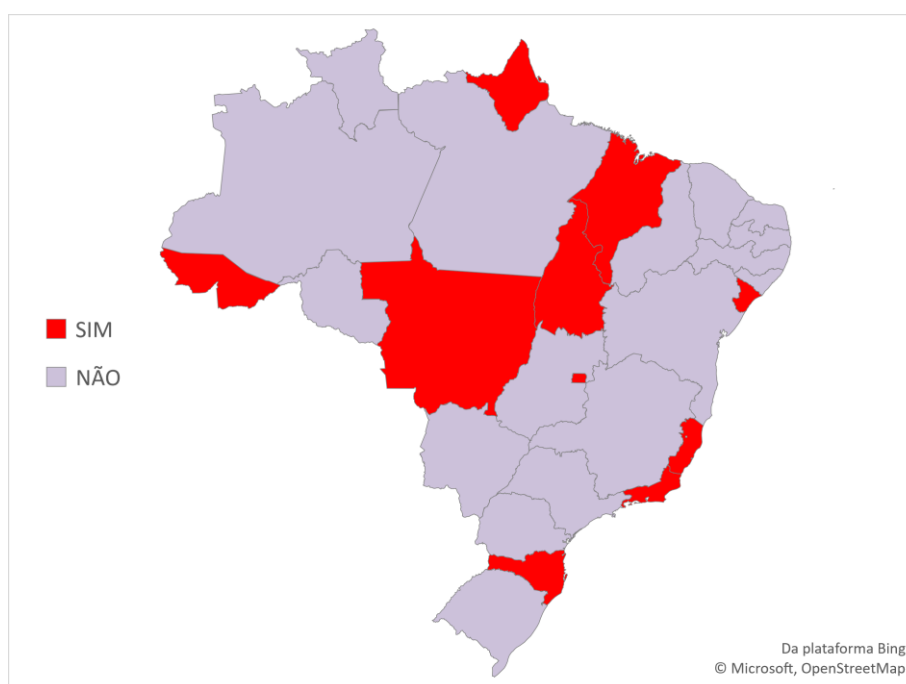
Quadro 11- Relação dos Planos de Segurança Pública e Defesa Social – objeto de análise

Ordem	UF	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	Vigência
1	AC	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Acre – PESPDS	2021-2031
2	AP	Plano Estadual de Segurança Pública do Amapá – PLANESP	2021-2025
3	DF	Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal – PDISP	2022-2031
4	ES	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo	2019-2022
5	MA	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Maranhão – PLESP	2020-2030
6	MT	Plano Estadual de Segurança Pública de Mato Grosso	2020-2030
7	RJ	Plano Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro	2021-2030
8	SC	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina	2018-2028
9	SE	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Sergipe	2019-2029
10	TO	Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Tocantins	2019-2029

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 5 apresenta os estados que possuem Planos de Segurança Pública que foram objeto de análise da pesquisa documental, conforme os critérios de seleção estabelecidos na seção 5.5.2.

Figura 5 – Estados que possuem Planos de Segurança Pública



Fonte: Elaborado pelo autor.

5.5.3 Esclarecimento ao leitor sobre o papel dos Planos Estaduais de Segurança Pública no contexto da pesquisa

Nesta seção, busca-se esclarecer o leitor sobre o papel dos Planos Estaduais de Segurança Pública no contexto da pesquisa, tendo em vista que tais planos são instrumentos da política de segurança pública e visam operacionalizar as ações estratégicas previstas na Política Nacional e na Política Estadual de Segurança Pública. Além disso, a pesquisa documental dos planos permite fazer um cotejamento da percepção dos gestores sobre os elementos e mecanismos informados por eles com os elementos identificados efetivamente no plano.

A metodologia de análise dos Planos Estaduais inclui alguns itens que foram objeto da Pesquisa *survey on-line* e busca comparar as informações fornecidas pelos gestores com os elementos contidos nos Planos de segurança pública analisados. Desse modo, foram objeto de análise documental, também presente na pesquisa *survey on-line*, os elementos descritos a seguir.

Em relação ao **Módulo I – Governança** da pesquisa *survey on-line*, foram abordados, nos planos analisados, os seguintes quesitos: Institucionalização; Planos e Objetivos; Monitoramento e Avaliação; e *Accountability*. No **Quesito Institucionalização**, foi verificado o seguinte item: “Qual instrumento normativo instituiu o plano?”. No **Quesito Planos e Objetivos**, “A redução da criminalidade foi considerada como prioridade do Plano?”. No **Quesito Monitoramento e Avaliação**, “O Plano tem uma matriz de responsabilidade” e “Os planos preveem avaliações periódicas?”. No **Quesito Accountability**, buscou-se identificar, nos planos analisados, os mecanismos/instrumentos utilizados para assegurar a transparência das ações dos Planos.

No tocante ao **Módulo II – Mecanismos de Governança** da pesquisa *survey on-line*, foram abordados, nos Planos Estaduais de Segurança Pública, os itens descritos a seguir. No tocante ao **Mecanismo de Governança – Estratégia**, buscou-se identificar, nos Planos, os seguintes elementos: a) o(s) sistema(s) de informações utilizado(s); b) as formas de execução (centralizadas ou descentralizadas) utilizadas para execução do Plano; e c) os elementos/componentes utilizados na construção das estratégias de implementação, tais como Modelo de Gestão e Governança, Modelo ou Plano de Gerenciamento de Riscos.

Em relação ao **Mecanismo de Governança – Controle**, buscou-se identificar a presença de instrumentos/ferramentas de gerenciamento de riscos e os ciclos temporais de

controle e avaliação previstos nos Planos.

Além disso, foram incluindo novos itens na pesquisa documental dos Planos Estaduais de Segurança Pública descritos a seguir: a) buscou-se verificar a vigência dos planos; b) se a governança está presente nos Planos como ação estratégica; c) se os planos apresentam uma estrutura de governança, que inclui os atores, conselhos e comitês com suas atribuições e competências. O Apêndice A apresenta os itens que compõem a estrutura de análise dos Planos Estaduais de Segurança Pública. Isso posto, segue-se à análise dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social - PESP por estado e, na sequência, à análise consolidada de todos os Planos Estaduais de Segurança Pública.

5.5.4 Identificação e Análise dos Aspectos de Governança dos Planos Estaduais de Segurança Pública selecionados

Como dito anteriormente, o(s) estados/distrito cujo(s) plano(s) atende(m) aos critérios de seleção previamente estabelecidos foram: a) Acre; b) Amapá; c) Distrito Federal; d) Espírito Santo; e) Maranhão; f) Mato Grosso; g) Rio de Janeiro; h) Santa Catarina; i) Sergipe; e j) Tocantins. Portanto, foram objeto de análise os seguintes planos estaduais: a) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Acre - PESPDS; b) Plano Estadual de Segurança Pública do Amapá - PLANESP; c) Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal - PDISP - 2022-2031; d) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo - 2019-2022; e) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Maranhão - PLESP 2020-2030; f) Plano Estadual de Segurança Pública de Mato Grosso - 2020-2030; g) Plano Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro - 2021-2030; h) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina - 2018-2028; i) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Sergipe - 2019-2029; e j) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Tocantins - 2019-2029.

a) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Acre

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Acre - PESPDS - 2021-2031 foi instituído pelo Decreto Estadual n.º 7.582, de 22 de dezembro de 2020, portanto, depois da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou a PNSPDS e o SUSP. Dessa forma, ele deve observar os princípios e as diretrizes da PNSPDS. Ressalta-se, porém, que o PESPDS - AC foi publicado antes do novo e vigente PNSP – 2021-2030 (publicado pelo Decreto n.º

10.822, de 28 de setembro de 2021). Por conseguinte, não estava submetido aos requisitos previstos pelo novo PNSP 2021-2030. Contudo, deve ser ajustado às novas regras no prazo definido no referido decreto.

O Plano estabelece como prioridade a prevenção à criminalidade. Também estabelece a governança como ação estratégica, ao defini-la também como um dos objetivos estratégicos do Plano. O Plano não apresenta uma matriz de responsabilidade, contudo elenca os atores que participam na execução dele e a forma de atuação desses órgãos.

No tocante aos ciclos temporais de avaliação, controle e monitoramento, o Plano prevê avaliações mensais de ações e bienais para o Plano como um todo.

O Plano não apresenta mecanismos e/ou instrumentos de *accountability*, porém estabelece como um dos objetivos estratégicos aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública.

No tocante ao uso dos sistemas nacionais de dados e informações, identificou-se, no Plano, como um dos objetivos estratégicos, a participação do estado no Programa Nacional de Banco de Dados de Perfis Genéticos (RIBPG) para melhorar a qualidade da prova pericial.

Em relação às formas de execução do Plano, verificou-se tanto o uso de forma centralizada, como de forma descentralizada. No caso da forma descentralizada, identificaram-se os seguintes instrumentos, também como meios de captação de recursos: convênios, termos de cooperação, parceria público/privada, doações, patrocínios, entre outros.

O Plano apresenta uma estrutura de governança com a participação dos seguintes órgãos: Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, com uma gestão compartilhada com os demais órgãos na definição das estratégias do Plano; e o Conselho do Sistema Integrado de Segurança Pública CONSISP, que foi responsável pelo planejamento e pela organização das estratégias do Plano.

Além disso, o PESPDS-AC conta com dois sistemas que integram a estrutura interna da organização da SEJUPS: a) Sistema de Segurança Pública - SISP e o Conselho do Sistema Integrado de Segurança Pública - CONSISP-AC. Além dos órgãos que compõem a estrutura interna da SEJUSP, têm-se ainda os órgãos que compõem a estrutura externa à SEJUSP, composta pelos seguintes órgãos: Polícia Militar do Estado do Acre (PMAC); Polícia Civil do Estado do Acre (PCAC); Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Acre (CBMAC); Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Acre (Detran/AC); Instituto de Administração Penitenciária - IAPEN; Instituto Socioeducativo Educativo - ISE.

Em relação à gestão ou ao gerenciamento de riscos, não foi identificado nenhum modelo ou plano de gerenciamento de riscos. Observa-se que o PESPDS-AC já apresenta uma

certa maturidade em relação à estrutura de governança com a criação de arranjos institucionais próprios para coordenar as ações dos diversos órgãos de segurança pública e defesa social que atuam no estado.

b) Plano Estadual de Segurança Pública do Amapá – PLANESP - 2021-2025

O Plano Estadual de Segurança Pública do Amapá - PLANESP - 2021-2025 foi instituído pelo Portaria SSP s/n, de 28 de novembro de 2018, portanto, depois da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou a PNSPDS e o SUSP. Logo, deve observar os princípios e as diretrizes da PNSPDS. Ressalta-se, porém, que o PLANESP - AP foi publicado antes do novo e vigente PNSP - 2021-2030 (publicado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021). Por conseguinte, não estava submetido aos requisitos previstos pelo novo PNSP 2021-2030. Contudo, deve ser ajustado às novas regras no prazo definido no referido decreto.

O Plano estabelece como prioridade a prevenção à criminalidade. O PLANESP - AP não trata da temática “governança”. Portanto, não estabelece a governança como ação estratégica, nem como um dos objetivos estratégicos do Plano.

Não apresenta uma matriz de responsabilidade, contudo há indicação do órgão responsável pelo projeto ou pelas ações dentro de cada objetivo estratégico. No tocante aos ciclos temporais de avaliação, controle e monitoramento, verificou-se que as avaliações das ações serão realizadas por meio de sistema de monitoramento de forma trimestral e semestral. Também serão realizadas anualmente pesquisas de satisfação junto à sociedade, bem como do clima organizacional. O Plano não apresenta mecanismos e/ou instrumentos de *accountability*.

No tocante ao uso dos sistemas nacionais de dados e informações, foram identificadas as seguintes fontes ou base de dados e informações: dados do IBGE; dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio PNAD - Covid-19; dados atuais oriundos das estatísticas criminais disponibilizados pelo Centro Integrado de Operações e Defesa Social do Estado do Amapá; dados e informações oriundas de estudos disponíveis nos sites oficiais que tratam da criminalidade no Brasil.

Em relação às formas de execução do Plano, verificou-se tanto o uso da forma centralizada como da forma descentralizada. No caso da forma descentralizada, identificaram-se os seguintes instrumentos, também como meios de captação de recursos: convênios estaduais e federais (emendas parlamentares, transferências voluntárias, dentre outros); recursos financeiros oriundos dos Fundos (convênios) existentes nos órgãos de segurança pública.

O Plano não apresenta uma estrutura de governança. Como dito anteriormente, o plano

não trata da temática “governança”. Em relação à gestão ou ao gerenciamento de riscos, não foi identificado nenhum modelo ou plano de gerenciamento de riscos. Observa-se que o PLANESP-AP não trata da temática “governança”. Isso representa uma fragilidade do Plano, tendo em vista que, no *design* do Plano, não se consegue identificar uma estrutura de governança com arranjos institucionais responsáveis pela coordenação das ações dos diversos órgãos de segurança pública e defesa social que atuam no estado.

c) Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal – PDISP - 2022-2031

O Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social do Distrito Federal – PDISP - 2022-2031 foi instituído pelo Decreto Distrital n.º 42.831, de 17 de dezembro de 2021, portanto, depois da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou a PNSPDS e o SUSP. Logo, deve observar os princípios e as diretrizes da PNSPDS. Ressalta-se que o Plano Distrital do DF - PDISP foi publicado depois do novo PNSP - 2021-2030 (publicado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021), contudo não faz menção ao novo PNSP 2021-2030 ou ao Decreto n.º 10.822, de 2021, porém deve ser ajustado às novas regras no prazo definido pelo referido decreto.

O Plano estabelece como prioridade a prevenção à criminalidade. Apesar de não constar no PDISP -DF uma ação estratégica específica para governança, há uma preocupação do referido Plano com a utilização de boas práticas de governança.

Não obstante o PDISP-DF não trazer uma matriz de responsabilidade propriamente dita, ele apresenta uma estrutura de governança com conselhos, comitês e suas respectivas competências e atribuições.

No tocante aos ciclos temporais de avaliação, controle e monitoramento, o Plano prevê avaliações bienais para ele como um todo.

Apesar de reconhecer a importância dos mecanismos e/ou instrumentos da *accountability*, não foram identificados, no PDISP-DF, tais elementos.

No tocante ao uso dos sistemas nacionais de dados e informações, o PDISP-DF utilizou sistema de dados estatísticos próprios consolidados pela Subsecretaria de Gestão da Informação disponibilizado em sítio eletrônico da SSP/DF.

O PDISP-DF não trata especificamente das formas de execução (centralizada ou descentralizada) tradicionais. Contudo, ele estabelece, como iniciativas para atingir os objetivos de participação social, a criação e a melhoria de parcerias com o setor privado e o

terceiro setor, assim como parceria com a Defensoria Pública e com as universidades conforme as dimensões e os objetivos estabelecidos no Plano.

Para o gerenciamento e a governança do Plano, foram estabelecidos Conselhos, Comitês e Conferências divididos em instâncias. A primeira instância, responsável pelo monitoramento e execução do PDISP, é formada pelo Conselho Gestor do Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social, cujos integrantes são: o secretário de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal; o comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; o diretor-geral do Departamento de Trânsito do Distrito Federal; o diretor-geral da Polícia Civil do Distrito Federal; o comandante-geral da Polícia Militar do Distrito Federal; e alguns convidados, que, de alguma forma, estejam vinculados ao PDISP-DF.

A primeira instância é composta, ainda, pelos Comitês das Regiões Integradas de Segurança Pública - Crisp. Entre as atribuições do Crisp, encontram-se: identificação de problemas, levantamento de informações e sistematização das demandas apresentadas pelas representações locais; estabelecimento de prioridades, planejamento e monitoramento de ações e operações integradas de segurança pública locais; e definição e encaminhamento de demandas não solucionadas surgidas nas reuniões para o comitê da área correspondente.

Integram ainda a estrutura de governança do PDISP os Comitês das Áreas Integradas de Segurança Pública - CAISP. São atribuições do CAISP: apresentação dos diagnósticos e estabelecimento das prioridades em sua área de atuação, por meio de reuniões periódicas; planejamento, execução e monitoramento das ações e operações de segurança pública; e definição e encaminhamento das demandas não solucionadas em seu âmbito de atuação.

Finalizando a primeira instância, encontra-se o Comitê de Assessorias Estratégicas de Segurança Pública - Casesp, composto pelos membros representantes das unidades de gestão estratégica dos órgãos da segurança pública, com a função de prestar o assessoramento técnico ao Conselho Gestor, em regime de vinculação técnica para monitoramento e garantia de execução do PDISP-DF.

A segunda instância é caracterizada por contemplar instância de consulta e participação social do Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social. Integram a segunda instância: Conselhos Comunitários de Segurança – Conseg; Conselho Distrital de Segurança Pública – Condisp; e a Conferência Quinquenal de Segurança Pública Distrital.

Em relação a um modelo ou plano de gerenciamento de riscos, está prevista a elaboração de um plano de implementação para a gestão de riscos, que será feito pelo Comitê de Assessorias Estratégicas de Segurança Pública - Casesp.

O PDISP-DF já demonstra um bom nível de maturidade em relação às boas práticas de

governança em políticas públicas. Apesar disso, reconhece a necessidade de aprimoramento de um conjunto de políticas e práticas com foco na prevenção, repressão qualificada, participação social e integração entre as forças de segurança pública, por meio de um sistema de governança com ênfase na estratégia, liderança e *accountability*, coordenado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF.

d) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo - 2019-2022

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo - 2019-2022 foi instituído pela Portaria n.º 057-R, de 30 de dezembro de 2019, portanto, depois da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou a PNSPDS e o SUSP. Desse modo, deve observar os princípios e as diretrizes da PNSPDS. Ressalta-se, porém, que o Plano foi publicado antes do novo e vigente PNSP – 2021-2030 (publicado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021). Por conseguinte, não estava submetido aos requisitos previstos pelo novo PNSP 2021-2030. Contudo, ele deve ser ajustado às novas regras no prazo definido no referido decreto.

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo utilizou, como referência para sua elaboração, o Plano Estratégico do Governo do Espírito Santo (2019-2022), que possuía como pilares: a governança pautada na responsabilidade político-institucional, a transparência e o respeito à sociedade capixaba.

O Plano estabelece como prioridade a prevenção à criminalidade. Para tanto, define como diretriz o combate à macrocriminalidade. Além disso, a redução da criminalidade constitui-se como um dos objetivos definidos no Plano de Desenvolvimento do Espírito até 2030 para a área de Segurança Cidadã (Plano-ES, 2030).

O Plano não apresenta uma matriz de responsabilidade, contudo, para cada projeto ou atividade, é definido quem será o órgão responsável para realizá-lo.

Apesar de reconhecer a importância da governança, o Plano não trata da governança como ação estratégica. É importante destacar que a governança e a gestão orientada para resultados são pilares do Programa Estadual “Estado Presente” com papel central do governador, monitorando todas as ações do Programa.

No tocante aos ciclos temporais de avaliação, controle e monitoramento, o Plano prevê a realização de monitoramento operacional com reuniões mensais e quinzenais. Os projetos e programas considerados prioritários serão avaliados anualmente.

Os ciclos temporais de avaliação são: mensal, quinzenal e anual. O Plano não apresenta mecanismos e/ou instrumentos de *accountability*.

No tocante ao uso dos sistemas nacionais de dados e informações, o Plano utilizou dados e informações obtidos do Sistema de Monitoramento do Programa Estado Presente (SIMEP), realizado pela Gerência da Tecnologia e Informação (GTIC/SESP) e pela Gerência do Observatório de Segurança Pública (GEOSP/SESP).

Em relação às formas de execução do Plano, verificou-se tanto o uso de forma centralizada como de forma descentralizada. No caso da forma descentralizada, identificaram-se os seguintes instrumentos, também como meios de captação de recursos: convênios (emendas parlamentares, doações, entre outros); recursos financeiros oriundos dos Fundos: Fundo Estadual de Segurança Pública; Fundo de Reequipamento da Polícia Militar (FUNREPOM); Fundo de Reequipamento da Polícia Civil (FUNREPOCI); Fundo de Reequipamento do Corpo de Bombeiros Militar (FUNREBOM); Fundo de Proteção e Defesa Civil (FUNPDEC).

O Plano não apresenta uma estrutura de governança. Como dito anteriormente, o Plano não trata da temática “governança”.

Em relação à gestão ou ao gerenciamento de riscos, o Plano não trata dessa temática. Por conseguinte, não foi identificado nenhum modelo ou plano de gerenciamento de riscos.

Apesar de reconhecer a relevância da governança, ou melhor, da governança e gestão por resultados, observa-se que o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo - 2019-2022 não trata da temática propriamente dita. Isso representa uma fragilidade do Plano, tendo em vista que, no *design* do Plano, não se consegue identificar uma estrutura de governança com arranjos institucionais responsáveis pela coordenação das ações dos diversos órgãos de segurança pública e defesa social que atuam no estado.

e) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Maranhão – PLESP 2020-2030

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Maranhão - PLESP 2020-2030 foi instituído pelo Decreto Estadual n.º 37.107, de 13 de outubro de 2021, portanto, depois da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou a PNSPDS e o SUSP. Dessa maneira, deve observar os princípios e as diretrizes da PNSPDS. Ressalta-se que o Plano foi publicado depois do novo PNSP - 2021-2030 (publicado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de

setembro de 2021). Contudo, ele não faz menção ao novo PNSP 2021-2030 ou ao Decreto n.º 10.822, de 2021, porém deve ser ajustado às novas regras no prazo definido pelo referido decreto.

O Plano estabelece como prioridade a prevenção à criminalidade. Para tanto, explicita os instrumentos assinados em conjunto com o Ministério da Justiça e Segurança Pública visando à execução de ações inseridas no Eixo de Enfrentamento à Criminalidade Violenta para fins de recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública na modalidade Fundo a Fundo.

Não obstante o Plano não trazer uma matriz de responsabilidade propriamente dita, ele designa o(s) responsável(is) para a realização de cada ação estratégica. Além disso, estabelece o papel do Conselho Estadual de Segurança e do Conselho Gestor do Fundo Estadual de Segurança na Governança do PLESP-MA.

O PLESP-MA trata da governança como uma das ações estratégicas ao definir como um dos objetivos do Plano estabelecer estratégias de governança e modelo de gestão de riscos visando à plena execução, ao acompanhamento e à avaliação do PLESP.

No tocante aos ciclos temporais de avaliação, controle e monitoramento, o Plano prevê avaliações anuais e bienais. Em relação aos mecanismos e/ou instrumentos da *accountability*, o Plano não trata dessa temática; e não foram identificados no PLESP tais elementos.

No tocante ao uso dos sistemas nacionais de dados e informações, o PLESP-MA utilizou as seguintes fontes ou base de dados e informações: Sinesp; SIM (MS); Sisdepen; IBGE; IPEA; e Denatran.

Em relação às formas de execução (centralizada ou descentralizada), o PLESP - MA não elenca os instrumentos utilizados para a execução do Plano. Contudo, infere-se a utilização de convênios e contratos de repasse pelo descrito nas considerações finais do Plano.

Em relação à estrutura de governança do Plano, o PLESP - MA apresenta um Sistema Estadual de Segurança Pública e o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (CES) como órgão máximo de governança da Política Estadual de Segurança - PES. Além disso, o Plano elenca os responsáveis e suas respectivas atribuições e competências em relação às ações estratégicas, em especial, as atribuições do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - CES.

Em relação a um modelo ou plano de gerenciamento de riscos, registra-se que um dos objetivos do Plano consiste em estabelecer estratégias de governança e modelo de gestão de riscos visando à plena execução, acompanhamento e avaliação do PLESP.

O PLESP-MA já demonstra um bom nível de maturidade em relação às boas práticas

de governança em políticas públicas. Além disso, define como um dos objetivos do Plano estabelecer estratégias de governança e modelo de gestão de riscos visando à plena execução, acompanhamento e avaliação do Plano.

f) Plano Estadual de Segurança Pública de Mato Grosso- PESPMT - 2020-2030

O Plano Estadual de Segurança Pública de Mato Grosso PESPMT - 2019-2022 foi instituído pela Portaria GAB/SESP n.º 241, de 29 de dezembro de 2020, portanto, depois da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou a PNSPDS e o SUSP. Desse modo, deve observar os princípios e as diretrizes da PNSPDS. Ressalta-se, porém, que o Plano foi publicado antes do novo e vigente PNSP – 2021-2030 (publicado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021). Por conseguinte, ele não estava submetido aos requisitos previstos pelo novo PNSP 2021-2030. Contudo, deve ser ajustado às novas regras no prazo definido no referido decreto.

O Plano estabelece como prioridade a prevenção à criminalidade e tem como alguns dos seus objetivos reduzir os índices de criminalidade e ampliar a resolução de crimes. Ademais, estabelece como um dos objetivos estratégicos do Plano reduzir a letalidade violenta no Estado. O Plano não apresenta uma matriz de responsabilidade, contudo estabelece o responsável para consecução de cada objetivo estratégico.

O Plano trata da governança como ação estratégica e estabelece como uma das diretrizes estratégicas do Plano a governança e o financiamento da política pública de segurança.

No tocante aos ciclos temporais de avaliação, controle e monitoramento, o PESPMT 2020-2030 prevê avaliações anuais e bienais. Em relação aos mecanismos e/ou instrumentos de *accountability*, o PESPMT não trata dessa temática, apesar de citar a Meta 16.6 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS – ONU, que consiste em ampliar a transparência, a *accountability* e a efetividade das instituições em todos os níveis.

No tocante ao uso dos sistemas nacionais de dados e informações, o PESPMT usou fonte e bancos de dados de informações coletados nos seus sistemas estaduais de dados e informações e no sistema nacional (Sinesp). Pode-se destacar: o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso (FIPLAN); Sistema Estadual de Administração de Pessoas (SEAP); Sistema Integrado de Registro de Ocorrências Policiais (SROP, PJC, PM); Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP, PJC); Sistema de Coleta de Informações Estatística e Produtividade Policial Militar (SEOP,

PMMT, Sistema de Registro de Laudos Pessoais, entre outros).

Em relação às formas de execução do Plano, o PESPMT prevê as duas formas de execução do Plano (centralizada e descentralizada). Na forma descentralizada, são previstos os seguintes meios ou instrumentos: Convênios; Termos de Cooperação; Parcerias com os Conselhos Comunitários de Segurança Pública.

O Plano Estadual de Segurança Pública de Mato Grosso PESPMT - 2019-2022 não apresenta uma estrutura de governança. Apesar de ter uma seção específica para o tema, o Plano não formaliza uma estrutura de governança, embora descreva o Ministério da Justiça e Segurança Pública como órgão central do Susp e responsável pela coordenação do PNSP, e o papel da Secretaria Estadual de Segurança Pública de Mato Grosso - SESPMT em promover a integração e articulação dos órgãos que a compõem.

O Plano destaca que órgãos como a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar, a Polícia Judiciária Civil, a Perícia Oficial e Identificação Técnica, o Sistema Prisional, o Sistema Socioeducativo, o Detran, bem como unidades integradas como o Centro Integrado de Operações Aéreas (CIOPAER) e o Grupo Especial de Fronteiras (GEFRON), devem estar vinculados à SESPMT de modo a construir uma rede estratégica na área de segurança pública estadual.

Em relação à gestão ou ao gerenciamento de riscos, o PESPMT reconhece a importância da elaboração de plano de gerenciamento de riscos, que se constituirá uma das metas do PESPMT. O plano reconhece a relevância da governança, razão pela qual se constitui como uma das diretrizes estratégicas do Plano. Nesse ponto, o Plano destaca que a inovação não tecnológica (organizacional e gerencial) é importante para o desempenho qualitativo das instituições públicas, razão pela qual está incluída na diretriz governança.

Ainda em relação à governança e ao gerenciamento de riscos, o Plano explicita como lacunas procedimentais e/ou subdesenho de processos da Secretaria Estadual de Segurança Pública de Mato Grosso – SESPMT a não disponibilização de um Manual de Gerenciamento de Riscos, bem como de Diretrizes de Governança Pública.

O PESPMT explicitou, dentro da perspectiva organizacional da Secretaria Estadual de Segurança Pública de Mato Grosso - SESPMT, fragilidades que culminaram em lacunas procedimentais e no subdesenho de processo, como, por exemplo, ausência de um Manual de Gerenciamento de Riscos e falta de clareza para definir diretrizes de governança pública. Como resultado disso, tem-se uma fragilidade do Plano, representada pela ausência de uma estrutura de governança que permita identificar os órgãos ou arranjos institucionais ou criar novos arranjos institucionais que serão responsáveis pela coordenação das ações dos diversos

órgãos de segurança pública e defesa social que atuam no estado e como se dará essa coordenação.

g) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do Rio de Janeiro - PESP – RJ - 2021-2030

O Plano Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro – PESP - RJ 2021-2030 foi instituído pelo Decreto Estadual n.º 47.419, de 22 de dezembro de 2020, Portanto, depois da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou a PNSPDS e o SUSP. Dessa forma, deve observar os princípios e as diretrizes da PNSPDS. Ressalta-se que o Plano foi publicado antes do novo PNSP - 2021-2030 (publicado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021). Contudo, ele deve ser ajustado às novas regras do novo PNSP 2021-2030 no prazo definido pelo referido decreto.

O Plano estabelece como prioridade a prevenção à criminalidade. Para tanto, define como um dos objetivos do PESP-RJ reduzir os homicídios e os demais crimes violentos.

O PESP-RJ não apresenta uma matriz de responsabilidade. Apesar de apresentar uma estrutura de governança, não estabelece nem as competências, nem atribuições de cada integrante, exceto as atribuições do Conselho Estadual de Segurança Pública - CONSPERJ.

O PESP-RJ trata da governança como uma das ações estratégicas. Para tanto, define como um dos objetivos do Plano implementar programa de reaparelhamento, **aprimorar a governança** e a gestão das políticas, dos programas e dos projetos de segurança pública, com vistas à elevação da eficiência na atuação dos órgãos operacionais.

No tocante aos ciclos temporais de avaliação, controle e monitoramento, o PESP-RJ não estabelece os ciclos de temporais de controle e avaliação utilizados, mas, sim, apenas descreve os ciclos de implementação, que ocorrerá a cada dois anos. Desse modo, pode-se considerar que a revisão do Plano poderá ocorrer a cada ciclo de implementação de dois anos.

Em relação aos mecanismos e/ou instrumentos da *accountability*, o PESP-RJ não apresenta tais mecanismos e/ou instrumentos, apesar de estabelecer, como um dos objetivos, aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública. No tocante ao uso dos sistemas nacionais de dados e informações, o PESP-RJ não apresenta fonte, base de dados ou sistema de informação utilizados na formulação do Plano.

Em relação às formas de execução (centralizada ou descentralizada), o Plano não trata dessa temática. Desse modo, resta prejudicada a identificação dos meios ou instrumentos utilizados. Em relação à estrutura de governança do Plano, o PESP-RJ estabelece que a

estrutura de governança será composta pelos seguintes órgãos: Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL), Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDEC) e Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP). O Plano não apresenta as competências e atribuições desses órgãos na estrutura de governança do Plano, entretanto informa que o Conselho Estadual de Segurança Pública - CONSPERJ terá atribuição consultiva, sugestiva e de acompanhamento social e poderá, quando for cabível, formular recomendações sobre o conteúdo do Plano.

Em relação a um modelo ou plano de gerenciamento de riscos, o Plano não trata dessa temática. Portanto, não foi possível identificar a presença de um modelo ou um plano de gerenciamento de riscos.

O PESP-RJ demonstra um nível de maturidade razoável em relação à governança em políticas públicas. Isso pode ser constatado por apresentar uma seção específica para a governança, estabelecer uma estrutura de governança do Plano e definir como um dos objetivos do Plano implementar programa de reaparelhamento, aprimorar a governança e a gestão das políticas, dos programas e dos projetos de segurança pública, com vistas à elevação da eficiência na atuação dos órgãos operacionais.

h) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina – 2018-2028

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina - 2018-2028 foi instituído pela Portaria SSP/DINT/SC n.º 5, de 2018, portanto, depois da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou a PNSPDS e o SUSP. Dessa forma, deve observar os princípios e as diretrizes da PNSPDS. Ressalta-se, porém, que o Plano foi publicado antes do novo e vigente PNSP – 2021-2030 (publicado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021). Por conseguinte, ele não estava submetido aos requisitos previstos pelo novo PNSP 2021-2030. Contudo, deve ser ajustado às novas regras no prazo definido no referido decreto.

O Plano tem como prioridade a prevenção à criminalidade. Para tanto, estabelece como um dos objetivos estratégicos reduzir as mortes violentas, homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte.

O Plano não apresenta uma matriz de responsabilidade propriamente dita. Na realidade, o Plano utiliza o termo “envolvidos” para identificar os órgãos que participam da consecução de cada meta estabelecida no Plano.

O Plano não trata da temática “governança”. Portanto, não é possível identificar a

governança como ação estratégica, nem como um dos objetivos estratégicos do Plano.

No tocante aos ciclos temporais de avaliação, controle e monitoramento, identificou-se que serão realizadas ações de avaliações bienais no período de vigência do Plano.

Em relação aos mecanismos e/ou instrumentos de *accountability*, não se identificaram tais mecanismos ou instrumentos no Plano. Entretanto, estabelece-se como uma das metas do Plano fortalecer as iniciativas de *accountability* dentro do objetivo estratégico de promover a interação com sociedade em prol da solução dos problemas de segurança pública, que, por sua vez, está inserida na diretriz de interação com a sociedade.

No tocante ao uso dos sistemas nacionais de dados e informações, foram identificadas as seguintes fontes ou base de dados e informações: Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2017; dados da própria Secretaria de Segurança; Atlas da Violência – 2018; dados do Plano Estadual de Desenvolvimento de Santa Catarina para 2030; e dados populacionais do IBGE.

Em relação às formas de execução do Plano, verificou-se que um dos objetivos estratégicos do Plano consiste em adotar programas e ações voltados à realização de parcerias, convênios e acordos com órgãos dos três Poderes, bem como organismos internacionais. Os instrumentos a serem utilizados são, portanto: Convênios; Termos de Fomento; Termos de Colaboração; Acordos de Cooperação; Programas de Parcerias Público-Privadas.

O Plano não apresenta uma estrutura de governança. Como dito anteriormente, o Plano trata da temática “governança”, nem de gestão ou gerenciamento de riscos. Portanto, não foi identificado nenhum modelo ou plano de gerenciamento de riscos.

Observa-se que o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Santa Catarina - 2018-2028 não trata da temática “governança”. Isso representa uma fragilidade do Plano, tendo em vista que, no *design* dele, não se consegue identificar uma estrutura de governança com arranjos institucionais responsáveis pela coordenação das ações dos diversos órgãos de segurança pública e defesa social que atuam no estado.

i) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Sergipe - 2019-2029

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Sergipe - 2019-2029, previsto na Lei Estadual n.º 8.579, de 1º de outubro de 2019, definirá as ações estruturantes, às quais se vinculam aos respectivos programas de curto, médio e longo prazos, observados os princípios e as diretrizes estabelecidos na Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social. A Política Estadual, por sua vez, se fundamenta na gestão integrada e direcionada para a prevenção social da violência e da criminalidade, repressão qualificada, promoção do sistema

de saúde e educação qualificada, continuada e integrada para os profissionais de Segurança Pública e Defesa Social.

O Plano foi publicado depois da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou a PNSPDS e o SUSP. Dessa maneira, deve observar os princípios e as diretrizes da PNSPDS. Ressalta-se que o Plano foi publicado também antes do novo PNSP - 2021-2030 (publicado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021). Portanto, ele não estava sujeito às regras e condições estabelecidas no novo PNSP 2021-2030 ou no Decreto n.º 10.822, de 2021, porém, deve ser ajustado às novas regras no prazo definido pelo referido decreto.

O Plano estabelece como prioridade a prevenção à criminalidade, ao afirmar sua pretensão de dar continuidade à política de combate à criminalidade e à violência. Não obstante o Plano Estadual não apresentar uma matriz de responsabilidade propriamente dita, ele elenca os órgãos que integram o Sistema de Gestão Estadual da Segurança Pública do Estado de Sergipe - SISGESPDS com suas respectivas competências e atribuições.

O Plano aborda a governança como um dos meios para o alcance dos objetivos da Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, a partir das estratégias, das metas e dos indicadores estabelecidos no Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social.

No tocante aos ciclos temporais de avaliação, controle e monitoramento, o Plano prevê a elaboração de relatórios mensais das reuniões com a sociedade civil por meio da Câmara Temática do Sistema de Governança do Plano, bem como a revisão e atualização bienal do Plano. Em relação aos mecanismos e/ou instrumentos da *accountability*, o Plano não trata dessa temática. Portanto, não foram identificados no Plano tais elementos.

No tocante ao uso dos sistemas nacionais de dados e informações, o Plano utilizou as seguintes fontes ou bancos de dados: IBGE-Cidade; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Atlas da Violência no Brasil; dados da própria Secretaria fornecidos pela Coordenação de Estatísticas e Análises Criminais (CEACRIM/SSP-SE).

Em relação às formas de execução (centralizada ou descentralizada), o Plano destaca os seguintes instrumentos para execução do Plano: Convênios; Contratos de Repasse; Acordos de Cooperação Técnica; Doação de Equipagem. O Plano também estabelece como objetivo estratégico: estruturar as instituições para a captação e execução de recursos por meio de transferências voluntárias (Convênios e Contratos de Repasse); da formalização de acordos de cooperação técnica (ACT); de doações de equipagem; e das receitas do Fundo Especial para Segurança Pública.

Em relação à estrutura de governança do Plano, esse apresenta o Sistema de Gestão

Estadual da Segurança Pública do Estado de Sergipe - SISGESPDS, com seus órgãos integrantes e suas respectivas competências e atribuições. O Sistema de Gestão Estadual da Segurança Pública do Estado de Sergipe - SISGESPDS se dará pela integração de órgãos de diferentes esferas governamental e não governamental, que comporão o SISGESPDS, conforme se segue: I - Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - CONESPDS-SE; II - Gabinete de Gestão Operacional – GGO; Corpo de Bombeiros Militar; Gabinete Integrado de Monitoramento de Resultados- GIMR; Áreas Integradas de Segurança Pública e Defesa Social - AISP; e III - Comitê de Segurança Pública e Defesa Social de Sergipe - CSPDS.

Em relação a um modelo ou plano de gerenciamento de riscos, registra-se a ausência no Plano de tal instrumento, apesar de esse ser considerado como um componente importante para a execução do Plano.

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Sergipe - 2019-2029 já demonstra um bom nível de maturidade em relação à governança em políticas públicas ao reconhecer a importância da integração dos órgãos tanto das esferas governamentais, como também não governamentais. Para viabilizar essa integração, o Plano apresenta um Sistema de Gestão Estadual de Segurança Pública com a presença de arranjos institucionais e/ou órgãos que promoverão essa integração, no âmbito de suas respectivas competências e atribuições.

j) Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Tocantins – PESSE – TO - 2019-2029

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Tocantins - PESSE – TO - 2019-2029 foi instituído pelo Decreto Estadual n.º 5.962, de 25 de junho de 2019. O Plano foi publicado depois da Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que criou a PNSPDS e o SUSP. Desse modo, deve observar os princípios e as diretrizes da PNSPDS. Ressalta-se que o Plano foi publicado também antes do novo PNSP – 2021-2030 (publicado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021), portanto, não estava sujeito às regras e condições estabelecidas no novo PNSP 2021-2030 ou no Decreto n.º 10.822, de 2021, porém, deve ser ajustado às novas regras no prazo definido pelo referido decreto.

O Plano estabelece como prioridade a prevenção à criminalidade, tendo em vista que uma das primeiras atribuições da Secretaria da Segurança Pública, estabelecida na lei que regulamenta a organização do Poder Executivo Estadual, consiste na fixação e implementação da política de segurança pública e elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública para redução da criminalidade e promoção da cidadania.

Não obstante o PESSE-TO não apresentar uma matriz de responsabilidade propriamente dita, o Plano elenca as instâncias responsáveis pela execução e pelo acompanhamento do Plano, incluindo a criação de uma Diretoria de Políticas de Segurança que terá a responsabilidade de articular os planos de implementação, auxiliar todas as instituições na execução das ações e prover, de forma integrada, o acompanhamento e monitoramento das propostas. Além disso, estabelece as competências e atribuições do Conselho Estadual de Segurança Pública, bem como os órgãos responsáveis pela revisão anual e pela atualização bienal do PESSE – TO nos anos de 2021, 2023, 2025, 2027 e 2029.

O Plano destaca o papel da governança como uma forma de diminuir as resistências aos esforços de planejamento para o alcance dos objetivos da Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, a partir das estratégias, das metas e dos indicadores estabelecidos no Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social.

No tocante aos ciclos temporais de avaliação, controle e monitoramento, o PESSE - TO apresenta as metodologias de acompanhamento do Plano da seguinte forma: uma revisão anual do Plano; uma atualização bienal do Plano de acordo com os ciclos de implementação (2021, 2023; 2025, 2027 e 2029).

Em relação aos mecanismos e/ou instrumentos da *accountability*, o PESSE - TO não apresenta tais mecanismos e/ou instrumentos apesar de reconhecer a sua relevância. Essa relevância é explicitada em um dos objetivos do Plano, que consiste em aprimorar os mecanismos de controle e prestação de contas da atividade de segurança pública.

No tocante ao uso dos sistemas nacionais de dados e informações, o PESSE - TO reconhece o déficit situacional de produção de dados e de indicadores confiáveis para a realização de diagnósticos precisos. Além disso, identifica a necessidade de integração de dados com os sistemas nacionais de informações, em especial o Sinesp, bem como a necessidade de criar um banco de dados digital unificado ou integrado com informações criminais de infratores, transformando tais necessidade em ações estratégicas. Para a construção do Plano, foram utilizados os seguintes sistemas de informações: dados da própria Secretaria; Sinesp; outras fontes, como o Monitor da Violência (G1, NEV/USP e FBSP).

O PESSE-TO não faz menção às formas de execução do plano (centralizada ou descentralizada), mas, sim, apenas relata a necessidade do estabelecimento de parcerias interinstitucionais.

Em relação à estrutura de governança, o Plano não apresenta uma estrutura de Governança formalizada, apesar de citar alguns órgãos que poderiam integrar essa estrutura, tais como o Conselho Estadual de Segurança Pública e o Comitê Estratégico do Plano. No caso

do Comitê Estratégico do Plano, o Plano estabelece que uma das atividades do referido Comitê consiste na aprovação das alterações propostas para revisão e atualização do PESSE em cada ciclo de implementação.

Em relação a um modelo ou plano de gerenciamento de riscos, registra-se a ausência no Plano de tal instrumento, apesar de esse ser considerado como um componente importante para a execução do Plano.

O Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Tocantins - PESSE - TO - 2019-2029, apesar de reconhecer a importância do papel da governança na formulação das políticas públicas de segurança, não apresenta uma estrutura de governança formalizada, nem os instrumentos e os mecanismos de governança considerados como boas práticas de governança. Ressalta-se, porém, que o novo PNSP 2021-2031 estabelece como critérios que os Planos Estaduais apresentem uma estrutura de governança do plano de segurança pública e defesa social do Ente federativo com: Atores: indicação de gestor governamental, gestores institucionais, Conselhos, operadores, entre outros; Atribuições de cada ator; Competências dos Conselhos.

5.5.5 Avaliação consolidada sobre os achados da pesquisa documental nos Planos Estaduais de Segurança Pública

Nesta seção, será feita uma avaliação consolidada sobre os achados da pesquisa documental em relação aos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social.

No **Quesito Institucionalização**, verificou-se que, dos dez planos analisados, cinco foram instituídos por decreto, ou seja, 50% dos planos analisados, quais sejam: Acre, Distrito Federal, Maranhão, Rio de Janeiro e Tocantins. Quatro foram instituídos por portaria, ou seja, 40%, representados pelos estados do Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso e Santa Catarina. O Plano Estadual de Segurança Pública de Sergipe foi considerado instituído por lei, em razão da sua previsão no referido instrumento legal.

A instituição dos Planos por portaria não é recomendável, principalmente, quando o órgão responsável pelo normativo é a Secretaria Estadual de Segurança Pública, em razão das diversas ações transversais que envolvem outros órgãos externos à Secretaria de Segurança Pública do Estado.

A criação do Plano por lei é ideal, mas a instituição por decreto estadual já fortalece o poder cogente do Plano Estadual para o cumprimento dos objetivos e das metas previstas no Plano, principalmente quando envolve ações transversais com outros órgãos externos à

Secretaria Estadual de Segurança Pública.

No **Quesito Planos e Objetivos**, verificou-se que a prevenção ou a redução da criminalidade foi considerada como prioridade em todos os Planos analisados. É preciso ressaltar que a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS estabelece que os Planos Estaduais devem considerar como prioridade a prevenção da criminalidade.

No **Quesito Monitoramento e Avaliação**, constatou-se que nenhum dos planos analisados apresentou uma matriz de responsabilidade propriamente, apesar do fato de alguns planos definirem os responsáveis para a consecução de objetivos, metas e ações estratégicas. Ainda nesse quesito, relativo à previsão de avaliações periódicas, verificou-se que todos os planos realizavam tais avaliações, sejam mensais, anuais ou bienais.

No **Quesito Accountability**, verificou-se que nenhum dos planos analisados apresentou mecanismos ou instrumentos para assegurar a transparência das ações dos Planos.

No tocante aos **Mecanismos de Governança**, foram avaliados os itens descritos a seguir.

No tocante ao **Mecanismo de Governança – Estratégia**, verificou-se que, dos dez planos analisados, seis incluíram a governança como ação estratégica ou explicitaram tal condição (Acre, Maranhão, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Sergipe e Tocantins). Além disso, quatro dos Planos analisados, não a incluíram, a saber: Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo e Santa Catarina.

Ainda em relação ao **Mecanismos de Governança – Estratégia**, no que diz respeito à estratégia de formulação dos planos, verificou-se que os estados utilizam uma gama de bancos de dados, fontes ou sistemas de informações para a construção dos seus diagnósticos de segurança pública, que incluem dados da própria Secretaria ou de outros órgãos do estado, a exemplo do Amapá, do Distrito Federal e do Espírito Santo.

Também são utilizados dados populacionais do IBGE, dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o Atlas da Violência no Brasil, dados do IPEA e outros estudos produzidos por instituições privadas ou por universidades.

Ainda em relação ao **Mecanismo de Governança - Estratégia**, em especial as estratégias de implementação do Plano, verificou-se que os estados utilizam as formas centralizadas e descentralizadas para a execução do Plano. Em relação às formas descentralizadas, constatou-se que a maioria dos estados utiliza os seguintes instrumentos: convênios e acordos de cooperação. Nesse item, verificou-se, ainda, uma preocupação dos estados em ampliar as fontes de captação de recursos, com o estabelecimento de parcerias público-privadas na área de segurança, bem como promover capacitação dos servidores na

gestão de contratações públicas (licitações, contratos, convênios, entre outros).

Para finalizar a abordagem sobre o **Mecanismo de Governança – Estratégia**, no que diz respeito à estratégia de implementação dos planos, constatou-se que, dos dez planos analisados, seis apresentaram uma estrutura de governança (Acre, Distrito Federal, Maranhão, Rio de Janeiro, Sergipe e Tocantins). Não apresentaram uma estrutura de governança os planos estaduais do Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso e Santa Catarina.

Em relação ao **Mecanismo de Governança – Controle**, constatou-se que nenhum dos planos analisados apresentou um Modelo ou Plano de Gerenciamento de Riscos.

A Tabela 1 apresenta uma consolidação dos principais elementos presentes nos Planos Estaduais de Segurança Pública.

Tabela 1 – Elementos presentes nos Planos Estaduais de Segurança Pública

Elementos presentes nos Planos	AC	AP	DF	ES	MA	MT	RJ	SC	SE	TO	Total
1. Estrutura de governança	X		X		X		X		X	X	6
2. Governança como ação estratégica		X	X	X				X			4
3. Ações estratégicas	X	X	X	X	X	X		X	X	X	9
4. Avaliação e monitoramento (inclusive avaliações periódicas)	X	X	X	X	X	X		X	X	X	9
5. Diretrizes			X	X	X	X		X	X	X	7
6. Objetivos	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
7. Metas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
8. Orientações estratégicas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
9. Participação social	X	X	X	X	X	X		X	X	X	9
10. Formas de execução do Plano	X	X	X	X		X		X	X		7
11. Programas	X	X	X	X			X	X	X		7
12. Priorizações	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	10
13. Responsáveis pelas ações	X	X	X	X	X	X		X	X	X	9
Total	11	11	13	12	10	10	6	12	12	10	

Fonte: elaborado pelo autor.

A Tabela 1 permite analisar comparativamente os elementos presentes em cada Plano Estadual de Segurança Pública. Dispõem de estrutura de governança os Planos Estaduais do Acre, Maranhão, Rio de Janeiro, Sergipe e Tocantins. Estabelecem a governança como ação estratégica os Planos Estaduais do Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo e Santa Catarina. A maior parte dos planos analisados apresenta ações estratégicas, exceto o Rio de Janeiro.

Avaliação e monitoramento estão presentes em todos os Planos, exceto no Rio de Janeiro. A maior parte dos planos analisados apresenta as diretrizes, exceto Acre, Amapá e Rio de Janeiro. Todos os planos apresentam objetivos, metas, orientações estratégicas e prioridades. Todos os Planos evidenciam a participação social, exceto o Rio de Janeiro. A maior parte dos Planos explicitou as formas de execução (centralizada ou descentralizada) exceto o Maranhão, Rio de Janeiro e Tocantins. Em relação aos programas específicos dos respectivos Planos, é preciso esclarecer que a inclusão ou não desses programas nos Planos é uma faculdade do estado, tendo em vista que não se trata de uma lista exaustiva, pela própria dinâmica do processo de execução do plano, com inserção de novos programas para atender a ações estratégicas específicas. A maior dos planos estaduais explicitou os programas ou as ações específicas dos respectivos programas, exceto Maranhão, Mato Grosso e Tocantins. A indicação dos responsáveis pelas ações do Plano foi explicitada em todos os Planos, exceto no Rio de Janeiro.

No caso do Rio de Janeiro, é preciso esclarecer que a análise do Plano foi feita a partir do decreto estadual que instituiu o Plano. Logo, muitos itens da análise contida na Tabela se fizeram ausentes. É crível pensar que um maior detalhamento do Plano será feito em documento específico, que ainda não foi publicado.

A Tabela 1 mostrou a presença de grande parte dos elementos nos Planos Estaduais analisados, com ausência de, no máximo, três itens. Contudo, atenção especial deve ser dada aos itens “Estrutura de governança” e “Governança como ação estratégica”, uma vez que são elencados como um dos critérios mínimos ou ações estratégicas que devem estar presentes nos Planos Estaduais. É importante ressaltar que o fortalecimento da governança e da gestão deve ser uma das ações estratégicas que deve estar presente nos Planos Estaduais.

A análise dos Planos Estaduais de Segurança Pública evidenciou pontos positivos e pontos negativos. Como pontos positivos, pode-se elencar alguns. Em primeiro lugar, o uso de uma gama de dados e informações pela maioria dos estados, tanto de sistemas próprios da Secretaria Estadual de Segurança como do Governo Estadual, de sistemas nacionais de dados e informações, além dos disponibilizados por outras instituições, a exemplo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e de dados e informações. Tal fato demonstra a preocupação do estado de realizar um diagnóstico de Segurança Pública mais preciso, que permita definir ações estratégicas pontuais e metas factíveis para reduzir os índices de criminalidade violenta.

Em segundo lugar, os Planos mostraram consonância com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social ao estabelecer como prioridade a prevenção da criminalidade.

Apesar dos pontos positivos elencados anteriormente, os pontos negativos

apresentados nos Planos revelam algumas fragilidades.

Em primeiro lugar, a governança, como ação estratégica, não se mostrou prioridade para alguns Planos. Considerando-se que os Planos Estaduais devem utilizar como referência o PNSP 2021-2030, registra-se que um dos objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública consiste em estabelecer estratégias de governança e gerenciamento de riscos com vistas à plena execução, ao acompanhamento e à avaliação do referido Plano. Ademais, constitui-se como uma das ações estratégicas do PNSP promover, viabilizar, execução e aprimorar ações de governança e gestão da segurança pública e defesa social do país. Isso revela uma necessidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública de reforçar a relevância da governança na formulação dos Planos Estaduais.

Em segundo lugar, nenhum dos Planos apresentou mecanismos ou ferramentas de *accountability*. Tal fato é preocupante, pois isso fragiliza as ações de controle sobre a prestação de contas e transparência por parte da sociedade dos resultados obtidos pelos Planos.

Em terceiro lugar, nem todos os Planos apresentaram uma estrutura de governança. Nesse ponto, é importante destacar a relevância de uma estrutura de governança para o Plano Estadual, não somente por se constituir uma exigência do Ministério da Justiça e Segurança Pública, como um dos critérios mínimos para fins de aprovação para liberação de recursos, mas, principalmente, por proporcionar uma maior clareza nos processos de articulação e coordenação com os órgãos envolvidos na execução do Plano, que incluem outros arranjos institucionais, tais como: Conselhos Estaduais de Segurança Pública, Comitês Estratégicos de Governança, entre outros, com suas competências e atribuições definidas.

Por fim, nenhum dos planos apresentou um Modelo ou Plano de Gerenciamento de Riscos. Alguns Planos Estaduais até reconhecem a importância desse instrumento ou ferramenta e estabeleceram como uma das ações estratégicas, objetivos ou uma das metas dos seus Planos, a exemplo dos Planos do Distrito Federal, Maranhão e Mato Grosso. A ausência de um Modelo ou Plano de Gerenciamento de Riscos é preocupante, pois tal instrumento ou ferramenta é fundamental para aumentar o controle e a avaliação dos resultados estabelecidos para cada ação estratégica e/ou meta estipulada, permitindo promover os ajustes necessários decorrentes de potenciais riscos e as formas de tratamento, caso eles efetivamente ocorram.

A construção de um modelo de Plano Estadual ou um Plano Estadual Modelo é uma tarefa que envolve desafios e obstáculos em razão das peculiaridades e especificidades de cada estado brasileiro. Na realidade, os normativos legais, em âmbito federal, tentam mitigar tais problemas ao estabelecerem princípios, diretrizes, objetivos, prioridades, áreas de atuação das políticas de segurança, também chamados de eixos estruturantes, metas nacionais que devem

pactuadas com os Entes federados. Contudo, essas medidas, por si só, não são suficientes para garantir que os Planos Estaduais atinjam os objetivos previstos na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Para isso, é necessário que os Planos Estaduais de Segurança Pública estejam alinhados ao PNSP.

Desse modo, é necessário orientar os Entes federados nesse processo de elaboração dos seus respectivos planos. Não é à toa que o documento do PNSP dedica um capítulo específico denominado de “Orientações aos entes federativos”. Nesse capítulo, são elencados alguns critérios mínimos que devem constar nos Planos Estaduais, tais como uma estrutura de governança, padrões de governança, ciclos de governança, planos de gerenciamento de riscos, as competências dos conselhos estaduais de segurança pública, entre outros.

Além disso, o Ministério da Justiça e Segurança Pública disponibilizará um Manual Orientativo para a Elaboração de Planos de Segurança Pública. O referido documento deverá conter importantes ferramentas práticas, para auxiliar a elaboração de Diagnóstico do Problema, evidências, causas, todos, elementos indispensáveis à construção de modelos lógicos.

Essas ações do Governo federal fazem parte da Ação Estratégica 1, de aprimoramento da gestão e governança da segurança pública no país, que consiste em apoiar, tanto financeira quanto metodologicamente, a elaboração de planos estratégicos de segurança pública e defesa social dos Entes federativos integrantes do Susp, alinhados ao PNSP.

5.5.6 Avaliação dos Planos Estaduais de Segurança Pública na percepção dos gestores e os achados da pesquisa documental

Esta seção analisa os achados da pesquisa documental dos Planos em contraponto com a percepção dos gestores a partir da pesquisa *survey on-line*, destacando similitudes e divergências mais marcantes em relação aos itens que foram abordados nas duas pesquisas.

Os pontos que apresentaram similitudes nas duas análises foram: a) a redução da criminalidade como prioridade do Plano; b) a realização de avaliações periódicas do Plano.

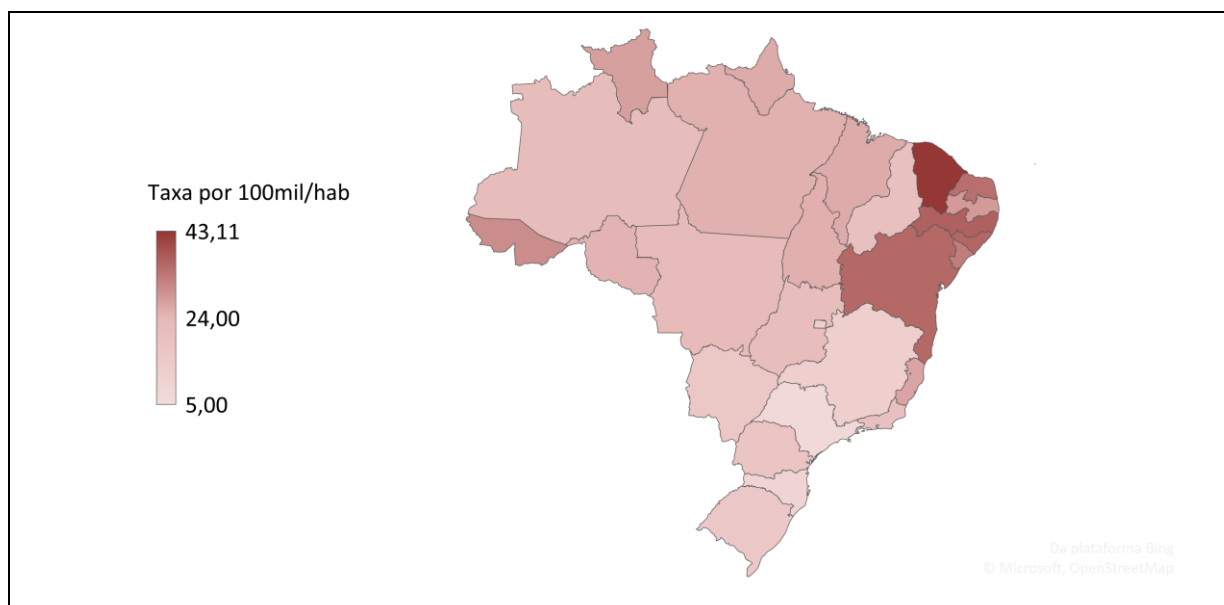
Em relação à redução da criminalidade como prioridade do Plano, verificou-se que 90,5% dos gestores que responderam à pesquisa concordaram com essa afirmação. Tal fato também foi constatado em todos os planos analisados.

Em relação à previsão de realização de avaliações periódicas do Plano, verificou-se que 71,5% concordaram com essa afirmação. Tal fato também foi constatado em todos os planos analisados.

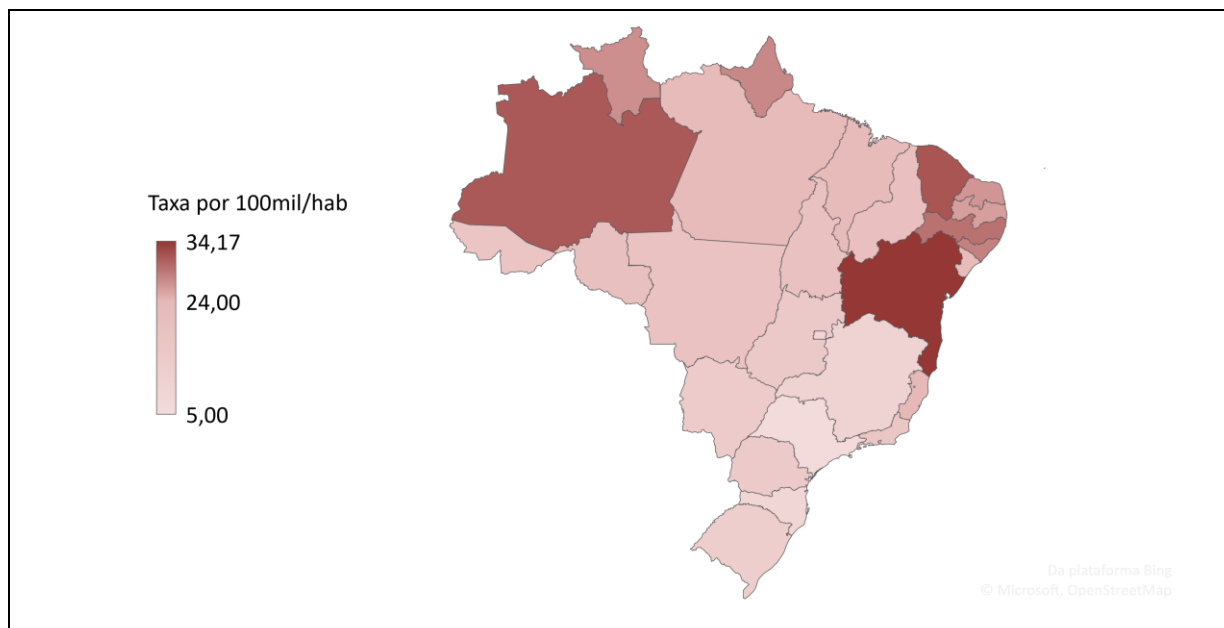
Os pontos em que há divergências nas duas análises são: a) quantitativo de estados que possuem Planos Estaduais; b) a existência de uma matriz de responsabilidade, estabelecendo atribuições e responsabilidades dos órgãos; c) a utilização do Sinesp como principal fonte ou banco de dados e informações para a construção de um diagnóstico da segurança pública do Estado; d) a presença de controles internos capazes de identificarem e darem resposta aos principais riscos da política de segurança pública; e) a presença de arranjos para promoção de *accountability*; e f) a presença de um modelo de gestão e governança.

Ao destacar as incongruências entre as percepções dos gestores e os documentos, objeto da pesquisa documental, observou-se que a governança, na política estadual na percepção dos gestores, está muito bem. Tal percepção equivocada talvez possa ser explicada sobre o que eles entendem por coordenação na política de segurança pública, considerando a necessidade de compatibilizar os seus planos de segurança pública com os critérios mínimos a serem exigidos pela União (Ministério da Justiça e Segurança Pública). Por exemplo, estados que experimentaram redução de taxas de homicídios podem ter uma percepção de que todos os mecanismos mencionados existem e funcionam bem em razão desse indicador, o que cria uma falácia e, também, uma situação difícil de ser sustentada nos anos seguintes. Para verificar essa hipótese, apresenta-se a seguir a evolução das taxas de homicídios dolosos no período de 2021, em relação a 2020, conforme ilustrado nas Figuras 6 e 7.

Figura 6 – Taxa de homicídios dolosos no Brasil por Unidade da Federação - 2020



Fonte: Dados Nacionais de Segurança Pública – Senasp MJSP.

Figura 7 – Taxa de homicídios dolosos no Brasil por Unidade da Federação - 2021(*)

Fonte: Dados Nacionais de Segurança Pública – Senasp MJSP.

(*) Dados nacionais consolidados até novembro de 2021.

Tabela 2 – Taxas de homicídios dolosos por cem mil habitantes – 2020/2021

Unidade Federativa	2020	Unidade Federativa	2021*
Acre	30,52	Acre	17,75
Amazonas	21,89	Amazonas	31,48
Amapá	26,11	Amapá	27,80
Pará	25,22	Pará	22,99
Rondônia	24,83	Rondônia	20,27
Roraima	27,73	Roraima	27,27
Tocantins	25,40	Tocantins	19,66
Alagoas	36,07	Alagoas	28,35
Bahia	35,79	Bahia	34,17
Ceará	43,11	Ceará	31,79
Maranhão	26,13	Maranhão	23,02
Paraíba	28,59	Paraíba	26,01
Pernambuco	36,98	Pernambuco	29,58
Piauí	20,20	Piauí	19,98
Rio Grande do Norte	34,83	Rio Grande do Norte	26,82
Sergipe	32,82	Sergipe	22,15
Distrito Federal	11,88	Distrito Federal	8,96
Goiás	21,17	Goiás	15,51
Mato Grosso do Sul	16,48	Mato Grosso do Sul	14,41
Mato Grosso	22,97	Mato Grosso	19,26
Espírito Santo	27,07	Espírito Santo	23,90

Minas Gerais	11,98	Minas Gerais	9,92
Rio de Janeiro	20,34	Rio de Janeiro	17,15
São Paulo	6,56	São Paulo	5,64
Paraná	17,33	Paraná	14,62
Rio Grande do Sul	15,85	Rio Grande do Sul	12,38
Santa Catarina	9,60	Santa Catarina	7,92

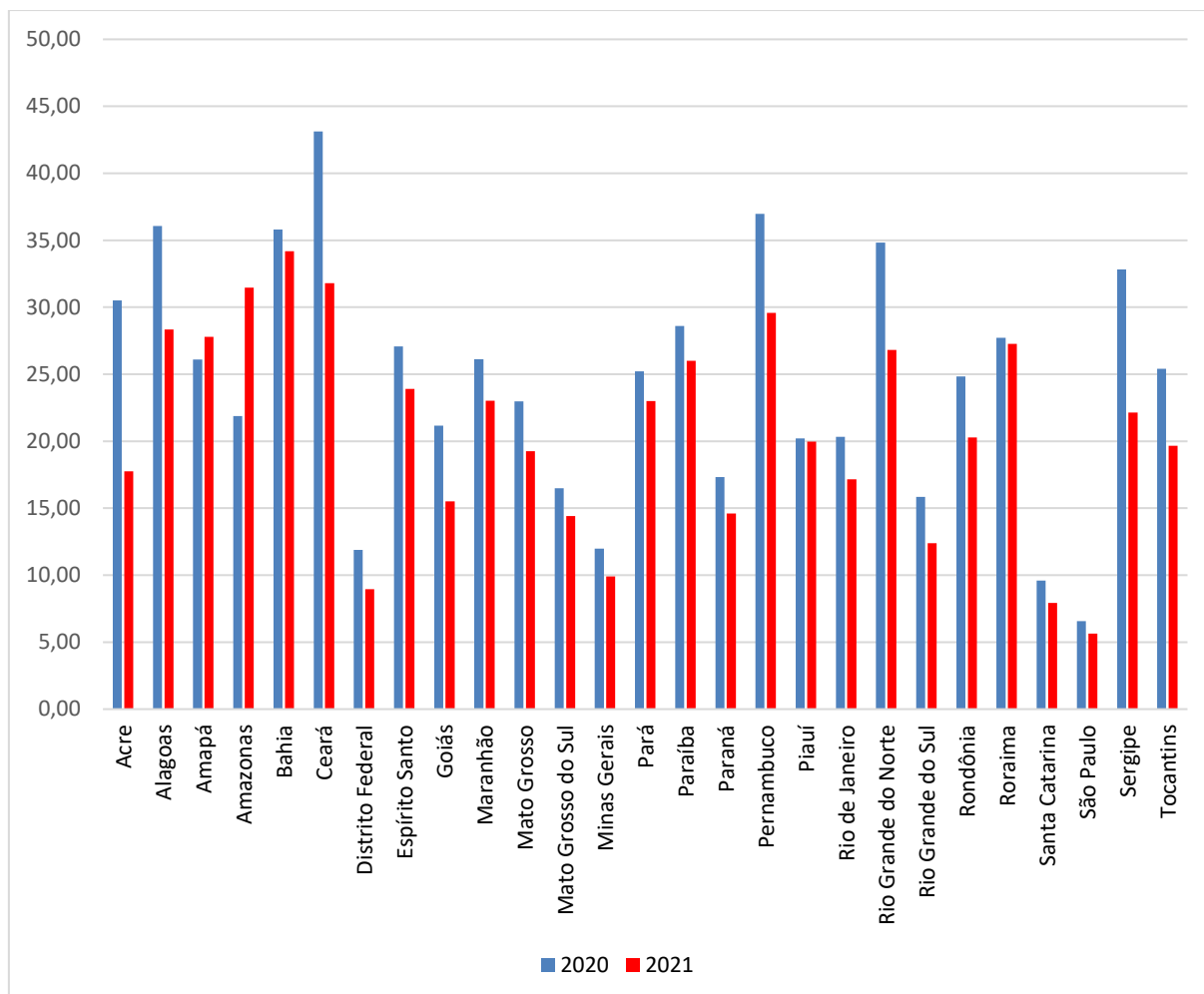
Fonte: Dados Nacionais de Segurança Pública – Senasp MJSP.

(*) Dados nacionais consolidados até novembro de 2021.

Analisando o comportamento das taxas de homicídios dolosos em 2020, observa-se que o estado do Ceará apresentou a maior taxa de homicídios dolosos por cem mil habitantes (43,11). Contudo, em 2021, o estado experimentou uma redução na taxa, mas ainda apresentou uma alta taxa de homicídios dolosos (31,79) em 2021, superada somente pelo estado da Bahia, que, por sua vez, apresentou a maior taxa de homicídio no país (34,17) em 2021. Nesse caso, é preciso ressaltar que os estados do Ceará e da Bahia não possuem Planos Estaduais de Segurança Pública, portanto não podem ser utilizados como exemplos para análise.

Considerando apenas o critério “estrutura de governança” presente nos planos de segurança dos estados do Acre, do Maranhão, do Rio de Janeiro, de Sergipe e do Tocantins e do Distrito Federal, observou-se que todos eles apresentaram uma redução nas suas taxas de homicídios dolosos, no período de 2020 a 2021. Por outro lado, considerando os estados que não têm estrutura de governança nos seus planos (Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso e Santa Catarina), observou-se que todos apresentaram também uma redução nas suas taxas de homicídios dolosos (exceto o Amapá, em que houve um leve aumento na taxa de 26,11 para 27,80), conforme se vê no Gráfico 34.

Gráfico 34 – Taxa de homicídios dolosos por cem mil habitantes – 2020-2021(*)



Fonte: Dados Nacionais de Segurança Pública – Senasp/MJSP.

(*) Dados nacionais consolidados até novembro de 2021.

Os resultados encontrados demonstraram que, mesmo com a ausência desses elementos de governança (no caso, a “estrutura de governança”) nos Planos Estaduais, não significa necessariamente que tais planos estão fadados ao insucesso em suas ações de redução da criminalidade violenta. Essa, provavelmente, foi a percepção dos gestores na pesquisa *survey on-line*, em que 90,5% afirmaram que seus planos continham modelo de gestão e governança definido.

Além de esses resultados serem preocupantes, porque o PNSP estabelece critérios mínimos a serem observados nos Planos Estaduais que não são percebidos como importantes ou eficientes, eles mostram como há uma distância gigantesca entre o prescrito e, especialmente, o visto como importante para os gestores públicos. Mas o fato é que tais exigências devem ser mais bem explicadas, a respeito de como devem ser estruturadas, quais

os elementos formais de governança constantes nos documentos analisados, que contribuem para a melhor ou pior percepção de como funciona a governança na segurança pública, nos estados brasileiros. Portanto, o Guia Orientativo de Elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública a ser disponibilizado aos estados deve levar em conta essas reflexões sobre a governança.

Em relação ao quantitativo de estados que possuem Planos Estaduais, verificou-se que, do ponto de vista da percepção dos gestores, 21 afirmaram que o estado tem Plano de Segurança Pública dos 24 que responderam à pesquisa.

Nesse ponto, é preciso esclarecer que, com base nos critérios estabelecidos pelo pesquisador, identificaram-se apenas dez Planos Estaduais. Essa divergência era de se esperar, tendo em vista que não foi estabelecida nenhuma restrição para o gestor do que ele considera como Plano de Segurança Pública, que, muitas vezes, pode-se caracterizar como plano estratégico na área de segurança, um programa de segurança pública ou programa de governo como um todo com ações para as áreas de segurança, saúde, educação, entre outros.

No tocante à existência de uma matriz de responsabilidade, 71,5% dos gestores pesquisados afirmaram a existência de uma matriz de responsabilidade. Contudo, a análise documental dos Planos não identificou a existência desse componente. Essa divergência deve-se ao fato do que eles entendem por “matriz de responsabilidade”, propriamente dita, como um documento formalizado e intitulado de “matriz de responsabilidade”, elencando os atores e as suas responsabilidades ou, simplesmente, o fato de constar no Plano os atores envolvidos e suas respectivas atribuições.

Em relação à utilização dos dados e das informações do Sinesp, verificou-se que 70,6% dos gestores afirmaram que utilizaram o Sinesp como fonte de dados na formulação do Plano Estadual. Tal fato não foi constatado na pesquisa documental, em que a utilização do Sinesp foi mencionada em apenas dois planos analisados (Mato Grosso e Tocantins). Nesse ponto, verificou-se que os estados utilizam uma gama variada de fontes e/ou banco de dados e informações.

Em relação à presença de controles internos capazes de identificarem e darem resposta aos principais riscos da política de segurança pública, 42,9% dos gestores afirmaram que os Planos Estaduais possuem controles internos para atuarem sobre potenciais riscos do Plano. No entanto, a pesquisa documental não identificou a presença desses controles internos, nem a menção de que foram utilizados na formulação dos planos analisados. Alguns até reconhecem a relevância desses instrumentos e fizeram constar como objetivos ou metas dos seus planos. Os instrumentos ou as ferramentas desses controles seriam um Modelo ou Plano

ou Mapa de Gerenciamento de Riscos, Matriz de Probabilidade x Impacto, entre outros.

Em relação à presença de arranjos para promoção de *accountability*, 28,6% dos gestores pesquisados afirmaram a presença de instrumentos e comunicação e responsabilização; e 76,2% afirmaram que os resultados das ações dos Planos serão divulgados em relatórios gerais do órgão. A pesquisa documental, contudo, não identificou a presença de mecanismo ou instrumento de *accountability* em nenhum dos planos analisados.

Por fim, em relação à presença de um modelo de gestão e governança, verificou-se que 90,5% dos gestores pesquisados afirmaram que conseguem identificar um modelo de gestão e governança definido no processo de construção da estratégia de implementação do Plano. Contudo, a pesquisa documental constatou que apenas em seis) planos dos dez analisados apresentam uma estrutura de governança com os órgãos, conselhos, comitês e outros arranjos institucionais envolvidos na implementação do Plano.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral entender o papel dos mecanismos de governança para a formulação dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social. Consideram-se mecanismos de governança neste estudo os seguintes elementos: liderança, estratégia e controle.

Como objetivos específicos, estabeleceu-se: identificar os mecanismos de governança para as políticas de segurança pública; caracterizar os mecanismos de governança dos Planos Estaduais de Segurança Pública; avaliar o papel dos sistemas nacionais de informações na área de segurança pública para o sistema de governança dos Planos Estaduais de Segurança Pública; propor um sistema de governança para os Planos Estaduais de segurança pública.

Para a consecução dos objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa de percepção junto aos gestores das Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou órgãos congêneres de todo o país. Consideram-se órgãos congêneres os órgãos estaduais responsáveis pela formulação das políticas de segurança pública no âmbito da Unidade da Federação. A pesquisa teve como propósito identificar elementos e mecanismos de governança presentes nos Planos Estaduais de Segurança Pública na percepção dos gestores. A pesquisa de percepção junto aos gestores foi dividida em dois módulos. O **Módulo I** – inclui os seguintes elementos/componentes de governança: institucionalização; planos e objetivos; participação, capacidade organizacional; coordenação e coerência, monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno e *accountability*. O **Módulo II** consiste, especificamente, nos mecanismos de governança; Liderança, Estratégia e Controle.

De forma complementar, foi realizada uma pesquisa documental, cujo objeto de análise consistia em identificar aspectos da governança, presentes ou ausentes nos Planos Estaduais de Segurança Pública, tais como a estrutura de governança, mecanismos de governança, controle e monitoramento, instrumentos ou ferramentas de *accountability*, plano de gerenciamento de riscos, entre outros.

Conclui-se, a partir dos resultados da pesquisa, que os Planos Estaduais de Segurança Pública apresentam certas fragilidades em relação aos aspectos da governança, tais como a estrutura de governança, mecanismos de governança, controle e monitoramento, instrumentos ou ferramentas de *accountability*, plano de gerenciamento de riscos, entre outros.

Uma avaliação consolidada sobre os achados da pesquisa *survey on-line* relativo ao **Módulo I** – Elementos/Variáveis da Governança mostrou que a maior parte dos gestores

pesquisados entende que: a) a institucionalização do Plano foi adequada; b) há um alinhamento do PESP à PNSPDS em termos de objetivos e metas; c) o processo de planejamento orientou a operacionalização do PESP; d) para os gestores o PESP define, de forma clara, as diretrizes, os objetivos, as metas, entre outros; e) a redução da criminalidade foi considerada como prioridade no PESP; e f) o Sistema de dados e informações foi considerado adequado para a realização de diagnóstico.

Esse entendimento por parte dos gestores não surpreendeu, tendo em vista que a maior parte dos itens são exigências legais previstas nos normativos que institucionalizaram a PNSPDS. Portanto, não há discricionariedade do gestor, pois são obrigações legais que devem ser observadas pelos gestores estaduais na elaboração de seus planos de segurança pública.

Os gestores, por sua vez, mostraram-se pouco sensíveis em relação aos seguintes itens: a) não demonstraram segurança em relação à capacidade organizacional dos órgãos de segurança pública em termos de recursos humanos e de logística; b) não vislumbraram que houve uma atuação coerente e coordenada dos diversos atores governamentais envolvidos na formulação do Plano; c) nem todos os gestores identificaram essa capacidade dos controles internos em identificar e dar respostas aos riscos da política de segurança estadual.

Isso evidencia uma preocupação dos gestores sobre a capacidade organizacional de seus respectivos órgãos em formular bons planos de segurança pública, adotando as boas práticas de gestão e governança, que incluem, principalmente, a coordenação dos atores envolvidos e gestão de riscos.

A maior parte dos gestores mostrou indiferença em relação aos seguintes itens: a) à forma de participação dos *stakeholders* – ampla, democrática e irrestrita; b) ao aporte dos recursos orçamentários e financeiros suficientes para a execução dos PESPDS; c) à articulação das esferas de governo (federal, estadual e municipal) de forma coesa e coordenada; d) ao sistema de monitoramento e avaliação do PESP adequado; e) à adequação dos instrumentos ou ferramentas de avaliação do PESP; f) aos mecanismos e instrumentos de *accountability* adequados.

Essa predominância da indiferença dos gestores em relação aos itens mencionados no parágrafo anterior é preocupante, pois são itens que constituem princípios e/ou diretrizes da PNSPDS. Além disso, são requisitos mínimos exigidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para aprovação dos PESPDS, para fins de recebimento de recursos do FNSP.

Conclui-se, a partir dos resultados da pesquisa, que os Planos Estaduais apresentaram certas fragilidades em relação aos aspectos da governança, tais como a estrutura de governança, mecanismos de governança, controle e monitoramento, instrumentos ou

ferramentas de *accountability*, plano de gerenciamento de riscos.

Esse diagnóstico da percepção dos gestores sobre seus respectivos Planos Estaduais e os achados da pesquisa expuseram uma fragilidade do plano em relação a alguns aspectos da governança. Diante disso, recomenda-se ao Ministério da Justiça e Segurança Pública ações estratégicas específicas (algumas já previstas no PNSP) para orientar e direcionar ações pontuais em forma de manuais, guias e cartilhas que propiciem o aprimoramento dos planos estaduais. Nesse ponto, é imperioso ressaltar que os PESPs devem utilizar como referência o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e observar os princípios, as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidas na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

A partir de uma avaliação consolidada sobre os achados da pesquisa *survey on-line* relativo ao **Módulo II** – Mecanismos de Governança, pode-se concluir, no tocante ao **Mecanismo – Liderança**, que os resultados da pesquisa demonstraram a importância do papel das lideranças locais na formulação dos Planos Estaduais de Segurança Pública, conforme demonstrado por 85,7% dos respondentes, sendo as concordâncias total (52,4%) e parcial (33,3%).

Em relação ao **Mecanismo – Estratégia**, a pesquisa evidenciou um nível de concordância bastante significativo acerca da percepção dos gestores sobre a capacidade das estratégias adotadas na formulação dos PESPs, em atingir os resultados pretendidos, como também revelaram na pesquisa que são capazes de identificar as formas de execução da política pública de segurança (direta ou descentralizada), conforme demonstrado por 81,0% dos respondentes: concordâncias total (42,9%) e parcial (38,1%).

Ainda em relação ao **Mecanismo – Estratégia**, a pesquisa ratificou o que já era esperado, ou seja, a relevância do Sinesp como principal meio, instrumento, fonte, banco de dados a ser utilizado na elaboração de diagnóstico dentro da estratégia de formulação dos PESPs, conforme demonstrado por 70,6%. Por fim, concluindo a análise do **Mecanismo – Estratégia**, uma maioria significativa dos gestores (90,5%) informou a presença de modelo de gestão e governança nos seus respectivos PESPs.

Em relação ao **Mecanismo de Governança – Controle**, a pesquisa evidenciou um problema preocupante, ou seja, a ausência de mecanismos de controle de riscos informada por 47,6%. Tal fato impõe algumas medidas a serem adotadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, principalmente no que diz respeito à capacitação e ao treinamento dos gestores sobre técnicas de construção de modelo de gestão ou gerenciamento de riscos, bem como iniciativas do MJSP sobre a relevância da gestão de riscos nas políticas de segurança

pública.

Em relação à pesquisa documental e a partir dos seus achados, pode-se concluir que: a) a institucionalização de alguns Planos por portaria não é adequado, tendo em vista as ações transversais que envolvem outros órgãos que não integrem o sistema estadual de segurança pública; b) a ausência de mecanismos ou instrumentos de *accountability* nos planos é preocupante, em razão da necessidade da transparência e prestação de contas dos planos; c) a ausência de estrutura de governança em alguns Planos analisados preocupa em razão de ser requisito obrigatório previsto nos instrumentos legais (Decreto n.º 10.822/2021); d) a ausência de um modelo ou Plano de Gerenciamento de Riscos em todos os planos analisados também preocupa, em razão de ser requisito obrigatório previsto nos instrumentos legais (Decreto n.º 10.822/2021).

Alguns achados da pesquisa documental dos Planos Estaduais não confirmaram o que foi apresentado na pesquisa de percepção *survey on-line* descritos a seguir.

Apesar de alguns gestores terem afirmado que possuíam matriz de responsabilidade, a pesquisa documental revelou que nenhum dos planos analisados apresentou uma matriz de responsabilidade propriamente dita, apesar do fato de alguns planos definirem os responsáveis para consecução de objetivos, metas e ações estratégicas.

No **Quesito Accountability**, verificou-se que nenhum dos planos analisados apresentou mecanismos ou instrumentos para assegurar a transparência das ações dos Planos, apesar de alguns gestores terem informado sua presença no seu respectivo Plano.

Em relação ao **Mecanismo de Governança – Estratégia**, no que diz respeito à estratégia de implementação dos planos, constatou que, dos dez planos analisado seis apresentaram uma estrutura de governança.

Em relação ao **Mecanismo de Governança – Controle**, constatou-se que nenhum dos planos analisados apresentou um Modelo ou Plano de Gerenciamento de Riscos, apesar de alguns gestores terem informado a presença dele no Plano.

Não obstante Peter (2012 *apud* ALBERNAZ, 2013) considerar como pilares da boa governança: a) definição de objetivos coletivos (planos, objetivos, mecanismos e estratégias); b) coerência entre as políticas públicas e existência de coordenação entre diferentes atores para sua realização (coordenação, coerência, mecanismo e estratégia); c) condições necessárias para implementação das políticas públicas, que incluem capacidade burocrática do órgãos envolvidos e a presença de arranjos institucionais (capacidade organizacional); d) monitoramento e avaliação que criem condições para que haja *accountability* (gestão de risco e controle interno e mecanismo controle). Todas essas práticas da boa governança acima

elencadas não se vislumbraram no processo de formulação dos Planos Estaduais, inclusive algumas foram vistas como indiferentes pelos gestores, a exemplo da coordenação entre os diversos atores, e o gerenciamento e a gestão de riscos.

Em suma, a pesquisa demonstrou a necessidade de fortalecer a capacidade técnica dos estados no sentido de materializar, em seus Planos Estaduais, esses requisitos ou critérios previstos em normativos legais, além da adoção das boas práticas de governança à luz da literatura.

6.1 Limitações

A presente seção apresentará algumas limitações relativas à pesquisa realizada e as possíveis consequências e sugestões que venham a contribuir para que sejam mitigadas ou evitadas em trabalhos futuros.

A realização da pesquisa enfrentou sérios problemas de comunicação com os pontos focais, em razão das medidas preventivas contra a covid-19, que impuseram distanciamento social e a realização de trabalho remoto integral ou parcial. Esse fato dificultou a comunicação com os pontos focais, que, por vezes, ou estavam em trabalho remoto, ou estavam, de forma presencial, nos órgãos onde exerciam suas atividades. Uma das consequências dessa dificuldade de comunicação com os pontos focais implicou a necessidade de prorrogação de prazo para o preenchimento do questionário, sob pena de não se obter um número satisfatório de respondentes. A persistência do pesquisador nesse período foi fundamental para o alto nível de resposta junto aos gestores das Secretarias Estaduais de Segurança Pública ou órgãos congêneres.

Deve-se, ainda, destacar que uma pesquisa de percepção está intimamente ligada a uma percepção de valor, pensamentos, sensações ou juízo, quando o questionário é submetido para o gestor para preenchimento. Isso não significa necessariamente a resposta “certa” ou “errada”.

Como sugestão, para pesquisas futuras em pesquisa de âmbito nacional, em órgãos da administração pública, recomenda-se a indicação de pontos focais para o preenchimento de questionário *survey on-line*. A utilização também de *survey on-line* é um instrumento fundamental em tempos de pandemia da covid-19 e proporciona celeridade e agilidade no processo de coleta de dados. Recomendam-se, ainda, como pesquisas futuras, estudos de avaliação dos resultados e dos impactos das políticas estaduais de segurança pública e defesa social.

6.2 Recomendações Práticas Gerenciais

A pesquisa aqui apresentada revela-se importante para subsidiar os gestores das secretarias estaduais de segurança pública ou órgãos congêneres, bem como os gestores do Ministério da Justiça e Segurança Pública, no processo de aprimoramento de construção ou revisão dos Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social em relação aos aspectos de governança.

Apresentam-se como recomendações práticas gerenciais: a) sugere-se o uso das informações contidas neste documento como subsídios para auxiliar os gestores do Ministério da Justiça e Segurança Pública na elaboração dos manuais, guias de orientação aos Entes Federados; b) recomenda-se aos gestores estaduais dos órgãos de segurança pública responsáveis pela formulação dos planos de segurança pública a construção ou o estabelecimento de um sistema estadual de segurança pública, bem como de um sistema de governança para os seus respectivos Planos Estaduais de Segurança Pública. Dessa forma, é possível ter uma visão holística dos órgãos estaduais de segurança pública envolvidos no processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação dos respectivos planos, bem como suas atribuições e competências nesse processo.

Para tanto, este estudo apresenta como subsídio para essa atividade um modelo de um sistema estadual de segurança pública e de um sistema de governança com alguns padrões mínimos para orientar os estados a elaborem seus Sistemas Estaduais de Segurança Pública e seus respectivos Sistemas de Governança conforme preceitua o Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021. A seguir, são apresentadas as propostas dos referidos sistemas.

6.2.1 Proposição de um Sistema Estadual de Segurança Pública e de um Sistema de Governança para os Planos Estaduais de Segurança Pública

Esta seção tem como propósito apresentar um sistema de governança para os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social (PESPDS). O sistema proposto utilizou como referência o sistema de governança do PNSP, os princípios, as diretrizes, os objetivos e as metas previstos na PNSPDS e no Susp; e as boas práticas de governança descritas no Guia Prático de Avaliação de Políticas Públicas – Análise *Ex Ante*.

Para a consecução dessa proposta, será apresentado, em primeiro lugar, um Sistema Estadual de Segurança Pública, denominado de SISESP, observados os limites das competências dos estados e suas peculiaridades. Em seguida, será apresentada uma proposta

de um Sistema de Governança para os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social, que será denominado de SG-PESP.

Para a implementação do Sistema Estadual de Segurança Pública - SISESP, será necessário um amplo processo de conscientização e negociação com os órgãos envolvidos com a participação efetiva do governador do estado. Sem o apoio e a liderança institucional do governador, o processo de estruturação do Sistema de Segurança corre o risco de inviabilização. Além disso, é necessário também convocar o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social para participar desse processo, observadas as suas competências previstas em lei estadual. Para viabilizar a criação do SISESP, é necessário reunir todos os órgãos de segurança pública e defesa social e explicitar o seu papel dentro do sistema, observadas suas competências legais. Propõe-se que o Sistema seja instituído por decreto estadual em razão dos vários órgãos envolvidos e de suas atribuições legais.

a) um Sistema Estadual de Segurança Pública - SISESP

Antes de abordar a proposição de um Sistema Estadual de Segurança Pública, faz-se necessário esclarecer alguns pontos importantes. Em primeiro lugar, a Lei do Susp não trata, detalhadamente, dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública. Contudo, a Lei do Susp estabelece que os sistemas estaduais, distrital e municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto na referida lei. Portanto, os Entes Federativos, em razão de suas autonomias que lhes são inerentes, poderão estabelecer regras de organização e funcionamento dos seus respectivos sistemas de segurança pública. Outro ponto importante é que os sistemas estaduais, distrital e municipais devem observar as disposições da Lei do Susp. Dessa forma, a integração e a coordenação dos órgãos, no âmbito de cada sistema (estadual, distrital ou municipal), deverão ser feitas a partir de operações com planejamento e execução integrados, bem como por meio de estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais, compartilhamento de informações, intercâmbio de conhecimentos e integração das informações. A propósito, é preciso esclarecer que o decreto que institui o PNSP não trata dos sistemas estaduais, distrital e municipal de segurança pública e defesa social.

Após feitas essas considerações iniciais, a proposição de um Sistema Estadual de Segurança Pública neste estudo tem como propósito fornecer subsídios para os estados e o Distrito Federal construírem seus Sistemas de Segurança Pública. O Sistema aqui proposto

tem como novidade inserir, na estrutura dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública, o Comitê de Governança Estratégica do Sistema Estadual de Segurança Pública (CGE-SISESP) como integrante estratégico e instância máxima para avaliar e aprovar as iniciativas de gestão estratégica, gestão de riscos e controles internos, gestão de transparência, gestão de integridade, gestão da política estadual de segurança pública, gestão administrativa e gestão de dados e sistema de informação de interesse da segurança pública.

O Sistema Estadual de Segurança Pública (SISESP) é um sistema de segurança pública no âmbito da Unidade da Federação, que tem como finalidade a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social do Ente Federado em articulação com a União, os municípios e a sociedade. O SISESP será responsável pela implementação dos programas, das ações e dos projetos de segurança pública no âmbito da Unidade da Federação.

O SISESP deverá observar as metas de excelência fixadas anualmente pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. A aferição anual de metas deverá observar os parâmetros estabelecidos no art. 12 da Lei n.º 13.675, de 2018. As metas de excelência são destinadas às atividades de Polícia Judiciária Estadual e de apuração das infrações penais, às atividades periciais no âmbito do estado, às atividades de Polícia Estadual ostensiva e de preservação da ordem pública, às atividades do Corpo de Bombeiros Militar e ao Sistema Prisional Estadual.

São princípios do Sistema Estadual de Segurança Pública - SISESP: a) eficiência na prevenção e no controle das infrações penais; b) participação e controle social; c) proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente; d) promoção da produção e do conhecimento sobre segurança pública; e) relação harmônica e colaborativa entre os Poderes; e f) transparência, responsabilização e prestação de contas.

São diretrizes do SISESP: a) planejamento estratégico e sistêmico; b) atuação integrada do estado com a União e os municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para a preservação da vida e do meio ambiente; c) coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, observadas as respectivas atribuições legais; d) fortalecimento das instituições estaduais de segurança pública por meio de investimentos e do desenvolvimento de projetos estruturantes e de inovação tecnológica; e) sistematização e compartilhamento das informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas, em âmbito estadual e nacional; e) participação social nas questões de segurança pública; g) colaboração do Poder Judiciário Estadual, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública Estadual

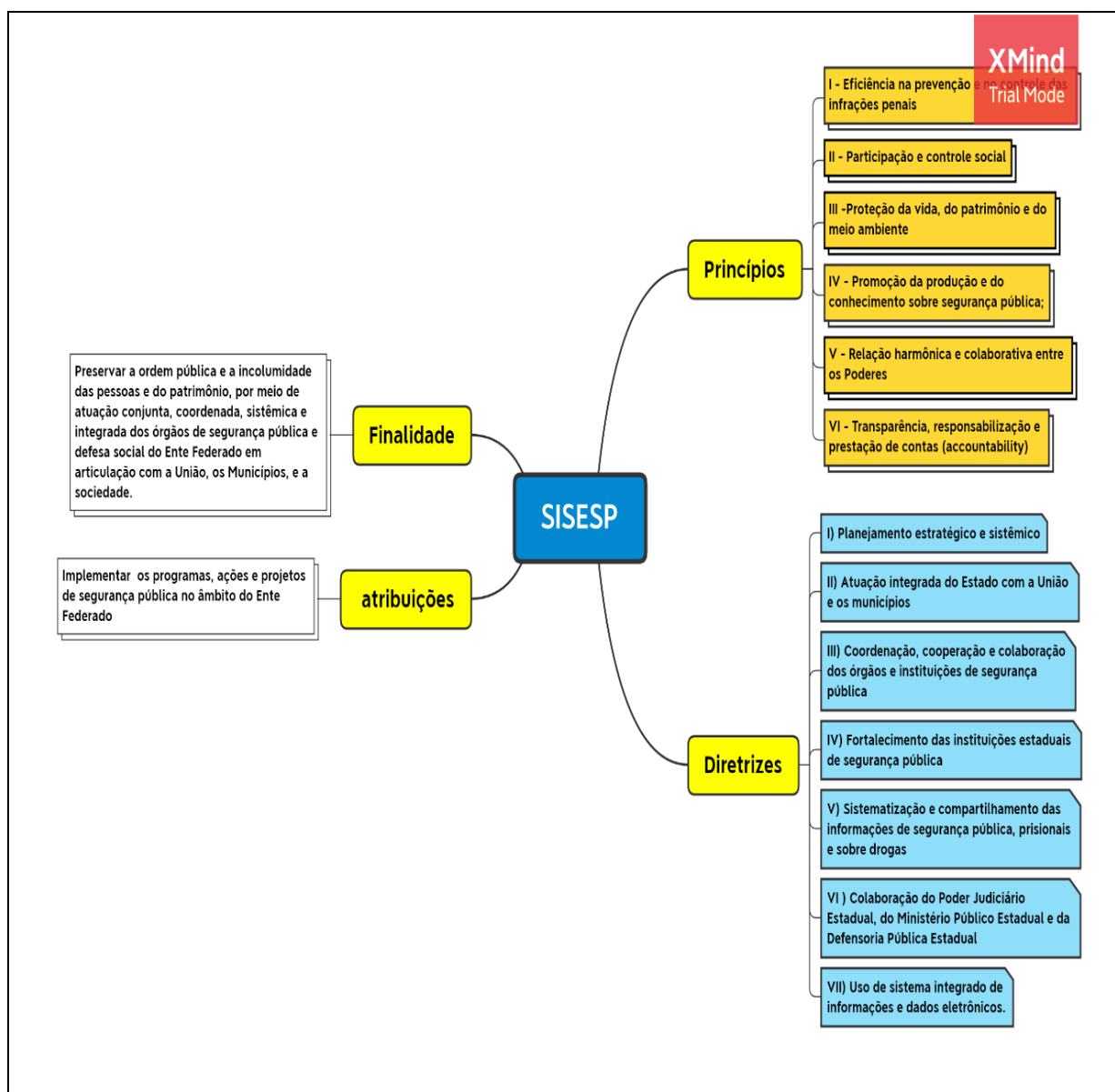
na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos estabelecidos na Política Estadual de Segurança Pública; i) uso de sistema integrado de informações e dados eletrônicos.

São objetivos do SISESP: a) promover a participação social nos Conselhos Estaduais de segurança Pública; b) promover a interoperabilidade dos sistemas de segurança pública; c) integrar e compartilhar as informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas.

O Sistema Estadual de Segurança Pública - SISESP tem como órgão central o Gabinete do Governador, que também irá coordená-lo. São integrantes estratégicos do SISESP: a) o Ente Federado, por intermédio do Poder Executivo Estadual, exercido pelo governador do estado, auxiliado pelos secretários estaduais; b) o Comitê de Governança Estratégica do SISESP - CGE-SISESP); c) o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social. São integrantes operacionais do SISESP: a) Polícia Civil; b) Polícia Militar; c) Corpo de Bombeiros Militar; d) Órgãos do Sistema Penitenciário Estadual; e) Institutos Oficiais de Criminalística, Medicina Legal e identificação no âmbito do estado; f) Órgãos Estaduais de Trânsito.

A integração e a coordenação dos órgãos integrantes do SISESP se darão nos limites das respectivas competências, por meio de: a) operações com planejamento e execução integrados; b) estratégias comuns para atuação na prevenção e no controle qualificado de infrações penais; c) aceitação mútua de registro de ocorrência policial; d) compartilhamento de informações, inclusive com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin); e) intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos; f) integração das informações e dos dados de segurança pública por meio do Sinesp. A Figura 8 elenca os princípios, as diretrizes, a finalidade e as atribuições do Sistema Estadual de Segurança Pública - SISESP.

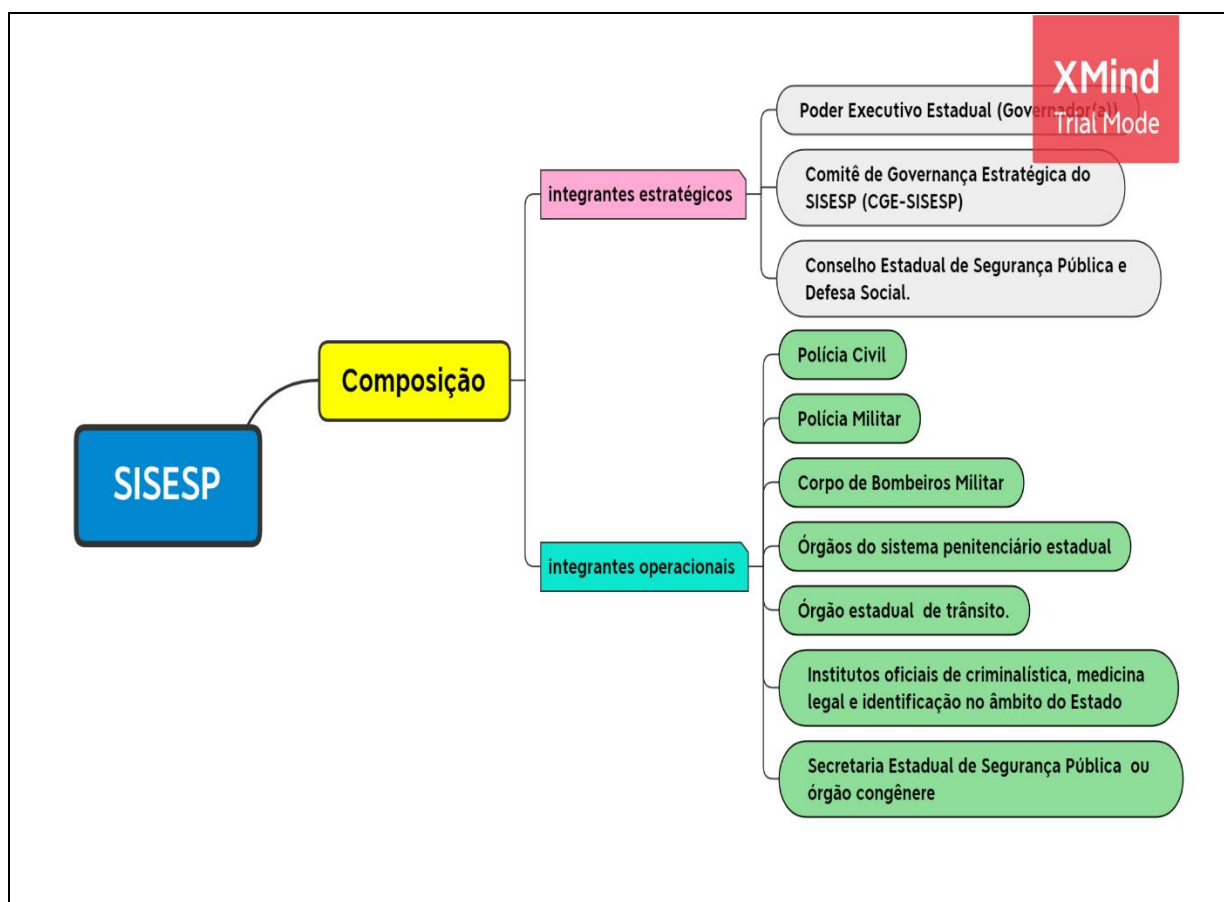
Figura 8 – Proposta de um Sistema Estadual de Segurança Pública – SISESP



Fonte: elaborado pelo autor.

A Figura 9, por sua vez, apresenta a estrutura do SISESP, destacando os integrantes estratégicos e operacionais.

Figura 9 – Composição do Sistema Estadual de Segurança Pública - SISESP



Fonte: elaborado pelo autor.

A governança do SISESP tem por objetivo organizar o processo decisório quanto à gestão estratégica, à gestão de riscos e controles internos, à integridade, à gestão de políticas públicas, à transparência e gestão administrativa.

A governança do SISESP incorporará os princípios, as diretrizes e os mecanismos definidos na política estadual de segurança pública e defesa social, bem como as recomendações oriundas de manuais, guias e resoluções aprovados pelo Comitê de Governança Estratégica do SISESP – CGE-SISESP.

O Comitê de Governança Estratégica do SISESP – CGE-SISESP será a instância máxima para avaliar e aprovar as iniciativas de gestão estratégica, gestão de riscos e controles internos, gestão de transparência, gestão de integridade, gestão da política estadual de segurança pública, de gestão administrativa e de gestão de dados e sistema de informação de interesse da segurança pública.

Compete ao Comitê de Governança Estratégica do SISESP – CGE-SISESP: a) definir

as diretrizes estratégicas dos Planos e Programas em segurança pública, observadas as diretrizes da Política Estadual de Segurança Pública; b) promover o alinhamento e a convergência do planejamento estratégico do estado com as diretrizes estratégicas dos Planos e Programas em segurança pública; c) monitorar os objetivos, os indicadores, as metas e as iniciativas integrantes do planejamento estratégico na área de segurança pública; d) apoiar a inovação e a adoção de boas práticas de gestão de governança, de riscos e controles internos e de integridade; e) promover a aderência às regulamentações, às leis, aos códigos, às normas e padrões na condução das políticas de segurança pública e na prestação de serviços de interesse público; f) estabelecer a aplicação de boas práticas de gestão de governança, de riscos, integridade e controle interno; g) promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, transparência e efetividade das informações na área de segurança pública; h) promover a integração e o desenvolvimento contínuo dos agentes responsáveis pela gestão de riscos e controles internos e pela gestão de integridade; i) propiciar estruturas adequadas de governança; j) aprovar políticas, diretrizes, metodologias, manuais e mecanismos de monitoramento e comunicação para gestão de riscos e controles internos na área de segurança pública; k) definir ações para disseminação da cultura de gestão de governança, de riscos e controles internos e de integridade na área de segurança pública; l) aprovar método de priorização de processos para a gestão de riscos e controles internos na área de segurança pública; m) aprovar as categorias de riscos a serem gerenciados na área de segurança pública; n) estabelecer os limites de exposição a riscos e níveis de conformidade na área de segurança pública; o) aprovar o modelo de supervisão da gestão de riscos e controles internos na área de segurança pública; p) determinar a adoção de medidas mitigadoras no processo de gestão de riscos e controles internos que possam permitir o alcance dos objetivos estratégicos e a prestação de serviços de interesse público na área de segurança pública; q) emitir recomendações e orientações para o aprimoramento da gestão de riscos e controles internos na área de segurança pública.

As decisões e diretrizes aprovadas pelo CGE-SISESP serão formalizadas por meio da publicação de Resoluções do Comitê.

O CGE-SISESP será composto pelos seguintes membros: a) Governador do Estado, que o presidirá; b) Chefe de Gabinete do Governador do Estado; c) Chefe da Controladoria-Geral do Estado ou órgão congênere; d) Chefe da Casa Civil; e) Chefe da Casa Militar; f) Secretário Estadual de Administração ou congênere; g) Secretário de Administração Penitenciária ou órgão congênere; h) Secretário de Finanças ou órgão congênere; i) Comandante-Geral da Polícia Militar; j) Delegado-Geral da Polícia Civil; k) do Comandante-

Geral do Corpo de Bombeiros Militar, Diretor do Instituto de Perícia Oficial; e l) Ouvidor-Geral do Estado.

Para auxiliar na condução dos trabalhos do CGE-SISESP, propõe-se a criação da **Comissão Técnica do Comitê de Gestão Estratégica do SISESP – CT-CGE/SISESP**. A Comissão Técnica será constituída por **representantes** da Secretaria de Administração do estado ou órgão congênere, da Secretaria Estadual de Segurança Pública ou órgão congênere, da Secretaria de Finanças ou órgão congênere, da Secretaria de Administração Penitenciária ou órgão congênere e por representantes da Polícia Civil, da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e do órgão estadual oficial de criminalística, medicina legal e identificação.

Propõem-se as seguintes atribuições para a Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica – CT-CGE/SISESP: a) prestar assessoria técnica ao Comitê de Governança Estratégica - CGE; b) apresentar ao CGE relatório consolidado sobre a gestão das políticas públicas e programas na área de segurança pública; c) propor a adoção de manuais e guias com medidas que contribuam para a implementação dos princípios e diretrizes de governança pública; d) elaborar minutas de resoluções necessárias para a implementação dos princípios e diretrizes de governança pública.

A estrutura formal do SISESP se dará pela formação do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - CESPDS, que deve ser criado na forma do art. 21 da Lei n.º 13.675, de 2018.

O CESPDS deve ser criado mediante proposta do Chefe do Poder Executivo Estadual (Governador do Estado) encaminhada ao Poder Legislativo Estadual (Assembleia Legislativa do Estado conforme preceitua a Lei n.º 13.675, de 2018.

O CESPDS congregará representantes com poder de decisão dentro da estrutura governamental do estado e terá a natureza de colegiado, com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias e as normas de organização da Administração Pública.

O CESPDS exercerá o acompanhamento das instituições representadas pela Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Órgão do Sistema Penitenciário Estadual, Institutos Estaduais Oficiais de Criminalística, Medicina Legal e Identificação, Órgão Estadual de Trânsito e poderá recomendar providências legais às autoridades competentes. O acompanhamento considerará, entre outros, os seguintes aspectos: a) as condições de trabalho, a valorização e o respeito pela integridade física e moral dos seus integrantes; b) o atingimento das metas previstas na Lei n.º 13.675, de 2018; c) o resultado célere na apuração das denúncias em tramitação nas respectivas corregedorias; e d) o grau de confiabilidade e aceitabilidade do

órgão pela população por ele atendida.

Caberá ao CESPDS propor diretrizes para as políticas públicas de segurança pública e defesa social, com vistas à prevenção e à repressão da violência e da criminalidade.

A organização, o funcionamento e as demais competências do Conselho serão regulamentados por ato do Poder Executivo Estadual, nos limites estabelecidos pela Lei n.º 13.675, de 2018.

O CESPDS que contará também com representantes da sociedade civil organizada e de representantes dos trabalhadores poderá ser descentralizado ou congregado por região do estado para melhor atuação e intercâmbio comunitário.

O CESPDS será composto por: a) representantes de cada órgão ou entidade integrante do SISESP; b) representante do Poder Judiciário Estadual; c) representante do Ministério Público Estadual; d) representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e) representante da Defensoria Pública Estadual; e) representantes de entidades e organizações da sociedade cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social; e f) representantes de entidades de profissionais de segurança pública.

Os representantes das entidades e organizações da sociedade e de entidades de profissionais de segurança pública serão eleitos por meio de processo aberto a todas as entidades e organizações cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública, conforme convocação pública e critérios objetivos previamente definidos pelos CESPDS.

A Secretaria Estadual de Segurança Pública ou órgão congênere responsável pela gestão do SISESP deverá orientar e acompanhar as atividades dos órgãos integrantes ao Sistema, além de promover as seguintes ações: a) apoiar os programas de aparelhamento e modernização dos órgãos de segurança pública e defesa social do estado; b) efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre as polícias estaduais (Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Penal Estadual) e federais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Penal Federal); c) valorizar a autonomia técnica, científica e funcional dos institutos estaduais oficiais de criminalística, medicina legal e identificação.

É de responsabilidade da Secretaria Estadual de Segurança Pública ou congênere; a) disponibilizar sistema padronizado, informatizado e seguro que permita o intercâmbio de informações entre os integrantes do SISESP; b) apoiar e avaliar periodicamente a infraestrutura tecnológica e a segurança dos processos, das redes e dos sistemas.

b) Proposta de um Sistema de Governança para os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social – SG-PESPDS

Esta seção trata da proposição de um Sistema de Governança para os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social – SG-PESPDS. Nesta seção, serão abordadas: a proposição do conceito de Sistema de Governança para o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – SG-PESPDS e uma estrutura para o Sistema de Governança – SG-PESPDS, além de princípios, diretrizes e objetivos do SG-PESPDS.

Para a construção desse modelo, foram utilizados como referência o Sistema de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, as experiências de alguns Sistemas de Governança dos Planos de Segurança Pública de alguns estados brasileiros, bem como princípios e diretrizes da Política de Governança do Governo Federal.

Como exemplos de Sistemas de Governança Estaduais, cita-se: a) o Sistema Integrado de Segurança Pública do Estado do Acre – SISP- AC; b) As instâncias de governança do Pdisp do Distrito Federal representadas pelo Conselho Gestor do Pdisp, Comitês de Regiões Integradas de Segurança Pública - Crisp, Comitês de Áreas Integradas – Caisp, e o Comitê de Assessorias Estratégicas de Segurança Pública – Caisp; c) o Sistema Estadual de Segurança Pública do Estado do Maranhão, que tem como órgão máximo de governança o Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – CES; d) a estrutura de governança do Plano Estadual de Segurança Pública do Rio de Janeiro – PESP-RJ, que inclui os seguintes órgãos: o Conselho Estadual de Segurança Pública – CONSPERJ; a Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM), a Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL), a Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDEC), a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP); e) o Sistema de Gestão Estadual da Segurança Pública do Estado de Sergipe – SISGESPDS, com a participação do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - CONESPDS-SE, Gabinete de Gestão Operacional – GGO, Corpo de Bombeiros Militar, Gabinete Integrado de Monitoramento de Resultados- GIMR, Áreas Integradas de Segurança Pública e Defesa Social - AISP; e o Comitê de Segurança Pública e Defesa Social de Sergipe – CSPDS e por fim cita-se o Comitê Estratégico do Plano Estadual de Segurança Pública do Estado de Tocantins, com a participação do Conselho Estadual de Segurança Pública e a criação de uma Diretoria de Políticas de Segurança que terá a responsabilidade de articular os planos de implementação, auxiliar todas as instituições na execução das ações e prover, de forma integrada, o

acompanhamento e monitoramento das propostas.

O Sistema de Governança do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – SG-PESPDS é um sistema que deverá conter o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados à avaliação, ao direcionamento e ao monitoramento da gestão do PESPDS, executados por arranjos institucionais específicos. Deve ser instituído, preferencialmente, por decreto estadual e regulamentado por portaria do governador.

A governança do PESPDS incorporará os princípios, as diretrizes e os mecanismos definidos na política de governança da administração pública estadual, caso exista, e as recomendações oriundas de manuais, guias e de resoluções aprovadas pelo Comitê de Governança Estratégica do PESPDS.

A execução da governança do PESPDS será feita pelo Comitê Executivo de Governança do PESPDS (CEG-PESPDS) como instância máxima e se dará por meio do processo de realização de monitoramento e avaliação da execução do PESPDS.

São objetivos específicos do Sistema de Governança: a) prover e organizar os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança do PESPDS; b) viabilizar a implementação e a avaliação permanente do Plano Estadual de Segurança Pública; c) permitir o monitoramento e o controle dos resultados do Plano Estadual de Segurança Pública; d) promover a gestão e o controle das ações estratégicas do Plano Estadual de Segurança Pública; e) viabilizar o processo permanente destinado à identificação, à avaliação e ao gerenciamento de riscos que possam afetar a implementação do Plano; f) possibilitar a prestação de contas à sociedade sobre os resultados do Plano (controle social e transparência ativa); g) dispor de mecanismos para o recebimento e o tratamento de representações, elogios e sugestões dos cidadãos sobre as atividades dos profissionais e órgãos integrantes do SISESP; e h) subsidiar as instâncias de avaliação do PESPDS.

O Sistema de Governança do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – SG-PESPDS será composto pelos seguintes colegiados: I – O Comitê Executivo de Governança do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (CEG – PESPDS) como órgão de acompanhamento estratégico; II – a Comissão Técnica de Governança (CT - PESPDS) como órgão de assessoramento técnico do CEG-PESPDS.

O Sistema de Governança do PESPDS tem por finalidade avaliar, direcionar e monitorar a gestão e a execução da política estadual de segurança e defesa social, conforme os princípios e as diretrizes estabelecidas pela Política Estadual de Segurança Pública e Defesa Social em consonância com Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

O Sistema de Governança do PESPDS será coordenado por meio de um Comitê

Executivo de Governança do PESPDS (CEG-PESPDS), que exercerá o acompanhamento estratégico do PESPDS, atuando com foco no processo decisório, abrangido pelo Nível 1. O Nível 1 é composto pelo governador do estado, que o presidirá e pelo secretário estadual de Segurança Pública ou órgão congênere, secretário de Administração Penitenciária ou órgão congênere, do chefe da Controladoria-Geral do estado ou órgão congênere, do ouvidor-geral do estado, do chefe da Corregedoria-Geral do estado ou órgão congênere, do comandante-geral da Polícia Militar, comandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar e do diretor-geral da Polícia Civil.

Compete ao CEG-PESPDS definir diretrizes, metodologias e mecanismos de controle relacionados à implementação do PESPDS, aprovar e institucionalizar o plano de comunicação do PESPDS, promover a implementação do PESPDS por meio da gestão de ações estratégicas, aprovar a matriz de priorização das ações de estratégicas do PESPDS, aprovar o relatório de avaliação sobre a implementação do PESPDS, aprovar a matriz de responsabilidades dos órgãos envolvidos na implementação do PNSPDS, entre outras.

A Comissão Técnica de Governança do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – CT-PESPDS será o órgão de assessoramento técnico do CEG-PNSPDS. A CT-PESPDS será composta por representantes (titular e suplente) dos seguintes órgãos ou das unidades: Gabinete do Governador, que a coordenará, Secretaria Estadual de Segurança Pública ou órgão congênere, da Secretaria de Administração Penitenciária ou órgão congênere, da Controladoria-Geral do Estado ou órgão congênere, da Ouvidoria-Geral do Estado, da Corregedoria-Geral do Estado ou órgão congênere, do Comando-Geral da Polícia Militar, Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar e da Delegacia-Geral da Polícia Civil.

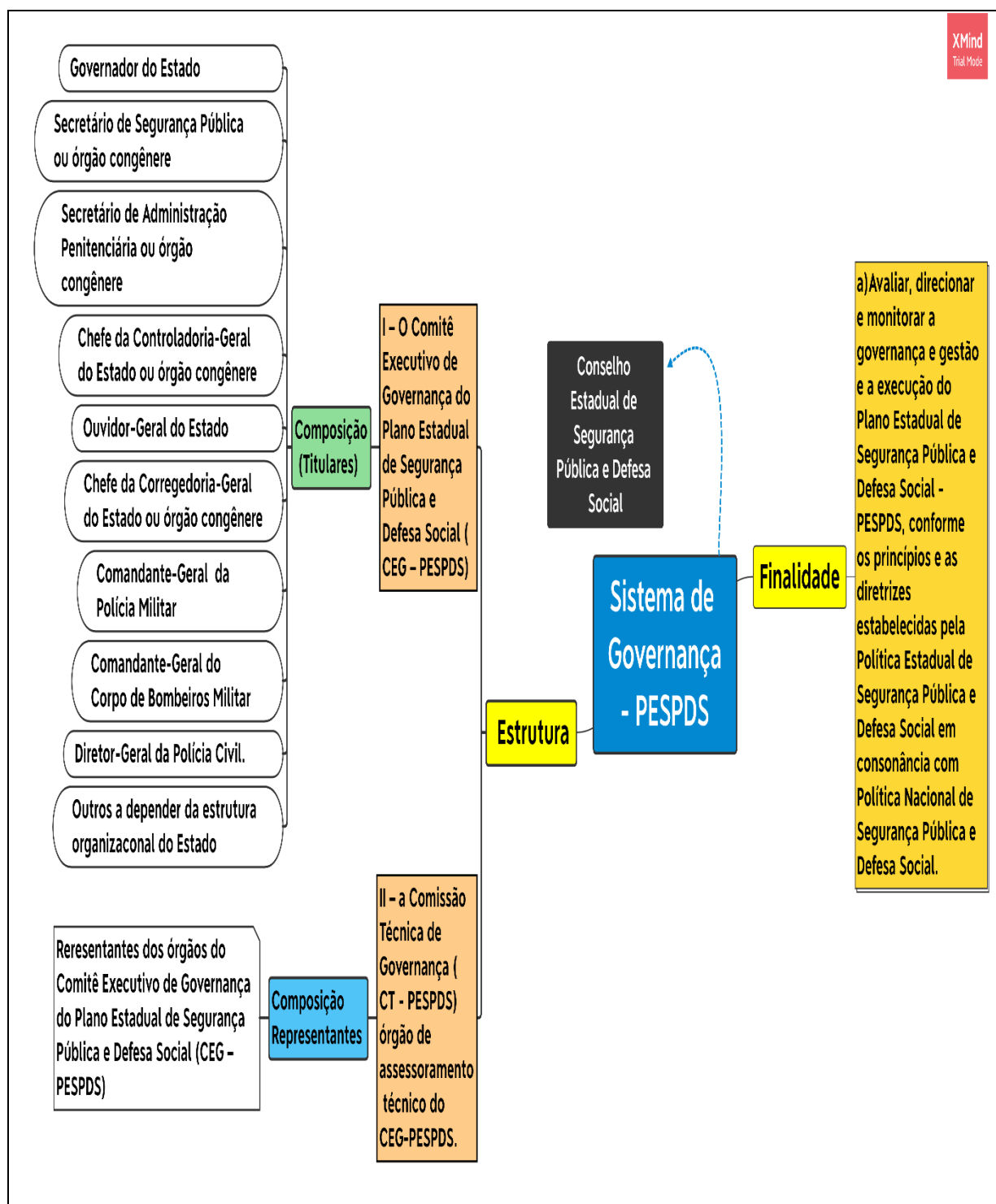
Compete à CT-PESPDS elaborar e propor diretrizes, metodologias e mecanismos de controle relacionados à implementação do PESPDS, exercer o monitoramento contínuo das ações estratégicas do PNSP, assessorar na implementação de metodologias e instrumentos relacionados à governança do PESPDS, elaborar relatório de avaliação do PESPDS e disponibilizá-lo ao respectivo Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, (CESPDS) entre outras.

O Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - CESPDS, respeitadas as competências estabelecidas em legislação estadual específica, participará, de forma efetiva, da governança e fornecerá as orientações quando forem necessárias. Outros colegiados relacionados à segurança pública e defesa social também exercerão papel importante no auxílio do processo de tomada de decisão nos dois níveis, a exemplo do Conselho de Gestão Estratégica do Sistema Estadual de Segurança Pública - CGE - SISESP. Cabe aos governos

federal, estaduais, distrital e municipais incentivar a criação e o fortalecimento de gabinetes de gestão integrada nos três níveis de governo, a fim de promover a atuação conjunta, coordenada e sistêmica dos órgãos de segurança pública e defesa com entidades públicas e privadas, respeitadas as diretrizes e as deliberações dos respectivos Conselhos.

A Figura 10 ilustra o Sistema de Governança proposto para os Planos Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social.

Figura 10 - Proposta de um Sistema de Governança para os PESPDS



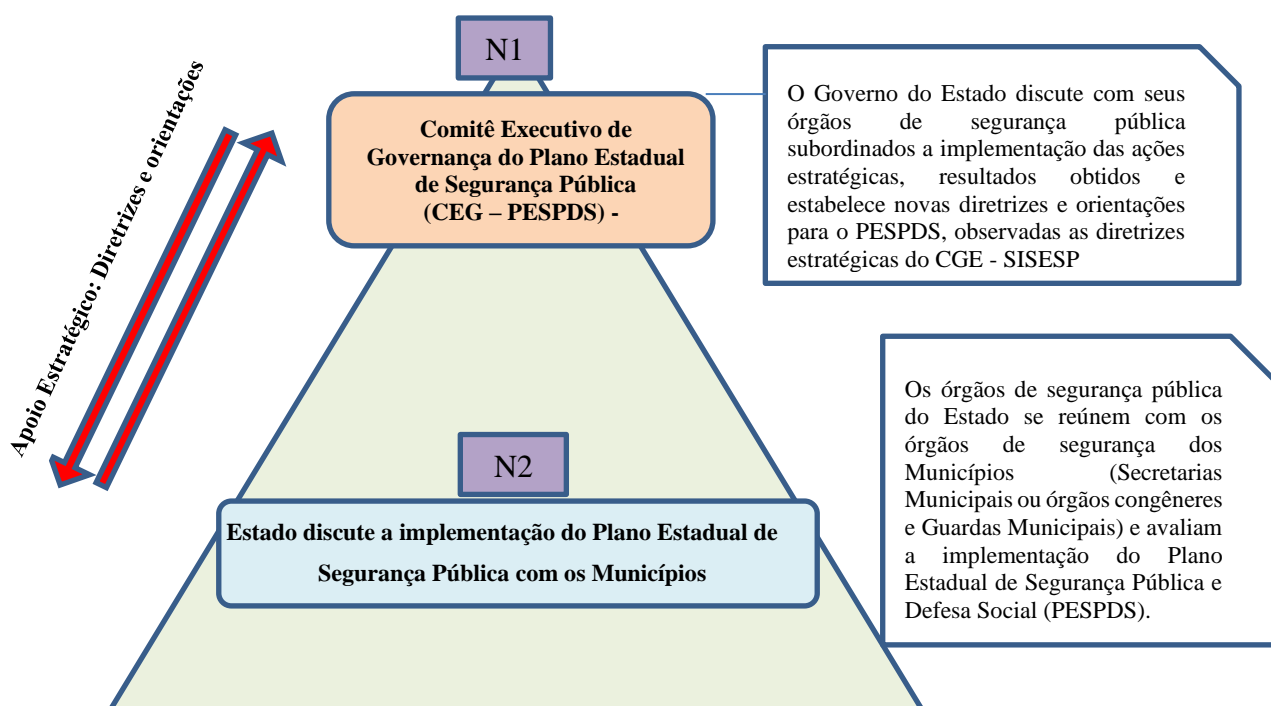
O Sistema de Governança do PESPDS será operacionalizado em ciclos de monitoramento e avaliação, compreendendo o acompanhamento da implementação das ações estratégicas e a supervisão dos indicadores e das metas estabelecidos pelo Plano. A propósito,

o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabelece como critério mínimo, quando da apresentação do Plano Estadual, que o monitoramento e a avaliação do plano de segurança pública e de defesa social do Ente Federativo com o detalhamento dos padrões de controle e dos ciclos de monitoramento estejam alinhados cronologicamente como ciclo de monitoramento do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - 2021-2030.

O processo de governança do PESPDS se dará com a articulação dos órgãos de segurança pública em dois níveis: Nível N1 – coordenado pelo Comitê Executivo de Governança do PESPDS (CEG-PESPDS); Nível N2 – coordenado pelo Ente Federado e seus órgãos de segurança pública e defesa social em articulação com seus municípios.

A Figura 11 ilustra a estrutura e o processo de governança do PESPDS, que se dará em dois níveis hierárquicos: N1 – Comitê Executivo de Governança do PESPDS (CEG-PESPDS); e N2 – Órgãos de Segurança Pública do Estado em articulação com os órgãos de segurança do município (Guardas Municipais e/ou Secretarias Municipais de Segurança).

Figura 11 – Pirâmide de Governança dos PESPDS



Fonte: Adaptado do PNSP 2021-2030 (MJSP, 2021).

O modelo proposto de um sistema de governança para os Planos Estaduais de Segurança Pública poderá ser adaptado às especificidades da estrutura organizacional do Ente Federado.

6.3 Agenda de pesquisa

A presente dissertação alcançou seus objetivos e seus achados contribuíram, à luz da literatura sobre governança, para confirmar a relevância do papel dos mecanismos de governança na formulação dos Planos Estaduais de Segurança Pública. Não obstante as peculiaridades de cada Ente Federado, sugere-se a aplicação do modelo proposto neste estudo aos Entes Federados, tendo em vista sua compatibilidade e sua aderência aos princípios, às diretrizes e aos objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSP e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS. Propõem-se ainda que sejam realizados estudos longitudinais para comparação dos resultados naqueles estados em que o modelo for adotado.

Recomenda-se, também, que futuros estudos avancem no sentido, não somente na formulação ou revisão dos Planos Estaduais de Segurança Pública, mas, principalmente, na análise da avaliação dos resultados e impactos dos Planos Estaduais de Segurança Pública no tocante à consecução dos objetivos estabelecidos nos Planos, bem como à verificação do atingimento das metas definidas para os ciclos de implementação dos Planos Estaduais de Segurança Pública.

A análise do ciclo de avaliação dos Planos Estaduais de Segurança Pública por meio do controle e monitoramento e um plano de gerenciamento de riscos proporcionarão a correção de desvios e a adoção de medidas tempestivas para o alcance dos objetivos e das metas estabelecidos nos respectivos planos.

Espera-se que a realização de novos estudos possa contribuir para a sedimentação dos resultados aqui atingidos, bem como para o aprimoramento da governança dos Planos Estaduais de Segurança Pública.

REFERÊNCIAS

- AHMAD, N. Governance, globalization, and human development in Pakistan. **The Pakistan Development Review**, v. 4, n. 4, pp. 585-594. DOI:10.30541/v44i4II, 2005.
- ALBERNAZ, Leonardo R. **Análise de Governança em Políticas Públicas: uma proposta de abordagem para o controle externo**. Monografia. Instituto Serzedello Corrêa, Distrito Federal, Brasília, DF, Brasil, 2013.
- ANU. **The Australian National University**. Public sector governance in Australia, 2012. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan050127.pdf>>. Acesso em: 01/10/2013.
- ARRETCHE, M. T. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, pp. 17-26, 2004.
- BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, fev./mar., 16, 2014.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. **The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management**. Palgrave Macmillan, 2010.
- BUENO, S. O papel da União no financiamento das políticas de segurança pública. In: CERQUEIRA, Daniel (Org.). Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 1, pp. 79-15, 2017.
- BUENO, S. e LIMA, R. S. Segurança como o estandarte da nossa eterna “Procissão de Milagres”. In: CERQUEIRA, Daniel (Org.). Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**, v. 1, pp. 79-15, 2017.
- BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, 2020.
- CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e Governança das Políticas Públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, pp. 11-29, 2013.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *et al.* **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA *et al.* **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante***. Volume 1. Brasília: Ipea, 2018.

CERQUEIRA, D. Política nacional de segurança pública orientada para a efetividade e o papel da secretaria nacional de segurança pública. *In:* CERQUEIRA, D. (Org.). Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 1, pp. 4-15, 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Relatório n.º 201900403**: Prestação de serviço de consultoria voltado para aprimoramento da governança, gestão de riscos e de controles internos do Plano Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/13440.pdf>>. Acesso em: 2019.

COSTA, Arthur T. Estado, governança e segurança pública no Brasil. Uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. *In:* **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, v. 35, 2011, Caxambu. GT 38 – Violência, criminalidade e punição no Brasil, 2011.

COSTA, Arthur T. A Senasp e as Políticas Estaduais de Segurança. *In:* CERQUEIRA, Daniel (Org.). Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 1, pp. 102-111, 2017.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Tradução Luciana de Carvalho Rocha. Porto Alegre: Armed, 2007.

CRESWELL, J.W.; CLARK, V. L. **Plano**. Pesquisa de Métodos Mistos: Série Métodos de Pesquisa. Penso Editora, 2015.

CRUZ, N. F., & MARQUES, R. C. New development: The challenges of designing municipal governance indicators. **Public Money & Management**, v. 33, n. 3, pp. 209-212. DOI:10.1080/09540962.2013.785706, 2013.

DALMORO, Marlon; VIEIRA, Kelmara Mendes. Dilemas na construção de escalas Tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 3, 2013.

DECRETO n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017 (2017, 23 novembro). Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília.

DECRETO n.º 9.630, de 26 de dezembro de 2018 (2018, 27 dezembro). Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília.

DECRETO n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021. **Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030.**

DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, pp. 385-415, 1995.

FARRINGTON, C. Putting good governance into practice I: The Ibrahim Index of African Governance. **Progress in Development Studies**, v. 9, n. 3, pp. 249-255, 2009. DOI: 10.1177/146499340800900305.

FERREIRA, H. Cenários prospectivos e desafios na segurança pública. In: CERQUEIRA D. (Org.). Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 1, pp.102-111, 2017.

FREEMAN, R. E.; e REED, D. L. *Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance*. **California management review**, v. 25, n. 3, pp. 88-106, 1983.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 26, n. 3, pp. 347-368. DOI:10.1111/gove.12035, 2013.

GANI, A.; e DUNCAN, R. Measuring good governance using time series data: Fiji Islands. **Journal of the Asia Pacific Economy**, v. 12, n. 3, pp. 367-385, 2007. DOI:10.1080/13547860701405979.

GISSELQUIST, R. M. Developing and evaluating governance indexes: 10 questions. **Policy Studies**, v. 35, n. 5, pp. 513-531. DOI: 10.1080/01442872.2014.946484, 2014.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: XIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. **Anais [...]**. Fortaleza, 3, 4. 5, de novembro de 2005, 2005.

GONÇALVES, R.; LOTTA, G., e BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas duas décadas após a Constituição Federal de 88. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA e GOVERNANÇA, 3, Salvador. **Anais[...]** Salvador: EnAPG, 2008.

GRINDLE, M. S. Good governance, R.I.P.: a critique and an alternative. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 2017, v. 30, n. 1, pp. 17-22. DOI:10.1111/gove.12223.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy: Governance in theory and in practice**. Sage, 2002.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. **The policy orientation**. University of Strathclyde: Centre for the Study of Public Policy, 1981.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência**. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34784>. Acesso em: 27/6/2020.

KOPITTKE, A L. W. A. (in)capacidade institucional do governo federal na segurança pública. In: CERQUEIRA, Daniel (Org.). Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 1 pp. 48-58, 2017.

Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990 (1990, 20 setembro). Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**.

Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2014.

Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018 (2018, 12 junho). Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar n.º 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei n.º 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei n.º 11.530,

de 24 de setembro de 2007; e revoga dispositivos da Lei n.º 12.681, de 4 de julho de 2012.

Diário Oficial da União, Brasília.

Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis n.º 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018.

LEVI-FAUR, D. From “Big Government” to Big Governance” ? *In: D. Levi-Faur*, ed. *The Oxford Handbook of Governance*, 2012.

LIMA, R. S. Efetividade nas políticas de segurança pública: o que funciona segundo as boas práticas nacionais e internacionais. *In: CERQUEIRA, Daniel (Org.). Política Nacional de Segurança Pública Orientada para a Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional. v. 1 pp. 33-39, 2017.*

LOPEZ-CALVA, L. F., ZHOU, Y., AL-DAHDAH, E., BULMAN, D. J., ISSER, D. H., LARIZZA, M. & SHARMA, S. *World development report 2017: Governance and the law*, The World Bank. n. 112303, 1-287, 2017.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do Governo Federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, pp. 3-22, 2015.

MARINI, Caio, MARTINS, Humberto Falcão. Uma metodologia de avaliação de política de gestão pública. *In: XI CONGRESSO INTERNACIONAL DEK CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, Cidade de Guatemala, 7 -10, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J.A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, pp. 109-134, 2010.

MAYNTZ, R. *New challenges to governance theory*. 1998. Disponível em: <https://bit.ly/2I1I3NX>.

MELLO, Fernando Collor de. *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243024>>. Acesso em: 29/12/2021.

MELLO, G. R., & SLOMSKI, V. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): No âmbito do Poder Executivo. *Journal of Information Systems and Technology Management*, 7(2), 375-408. DOI: 10.4301/S1807-17752010000200007, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria do Estado de Defesa Social. Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Segurança Pública - PNUD. Relatório Final – Projeto Homicídios no Brasil. PROJETO BRA/04/029 – Segurança Cidadã. Projeto Pensando a Segurança Pública – Belo Horizonte, MG, 2016. Disponível em <<https://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2017/10/61politicasspublicasdeprevencao-e-reducao-de-homicidios.pdf>>. Acesso em: 14 de julho de 2021.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – MJSP – Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Brasília – DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planos/plano_nac-_de_seguranca_publica_e_def-_soc-_2021___2030.pdf/view>. Acesso em: 15/12/2021.

MUNDIAL, B. **Sub-Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth: A Long-term Perspective Study**. Banco Mundial, 1989.

MUNDIAL, B. **Governance and Development**. Washington: Banco Mundial, 1922.

OLIVEIRA, A. G., & PISA, B. J. I GovP: índice de avaliação da governança pública: instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, 1.263-1.290. DOI:10.1590/0034-7612136179, 2015.

PERES, U. D, BUENO, S. Pacto Federativo e Financiamento da Segurança Pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 1, pp. 125-144, 2013.

PETERS, B. G. Governance as Political Theory. In: **Jerusalem Paper in Regulation & Governance**. Working Paper n.º 22, 2010.

PETERS, B. G. Governance and Sustainable Development Policies. In: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - RIO+20. Organização das Nações Unidas (ONU). Rio de Janeiro, 2012.

PETERS, B. G. A cybernetic model of governance. *In: LEVI-FAUR, D. The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PETERS, B. G. O que é governança? *Revista do TCU*, pp. 28-33, 2013.

PIRES, D. R. **Governança em Segurança Pública**: mecanismos de liderança, estratégia e controle na Polícia Rodoviária Federal. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil. 2016.

POWELL, Walter W.; SMITH-DOERR, Laurel. Networks and economic life. **The handbook of economic sociology**, v. 368, p. 380, 1994.

RHODES, R. A.W. The new governance: governing without government. **Political studies**, v. 44, n. 4, pp. 652-667, 1996.

RHODES, R. A.W. **Understanding governance**. Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1997.

RHODES, R. A.W. Understanding governance: Ten years on. **Organization studies**, v. 28, n. 8, pp. 1.243-1.264, 2007. Disponível em <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0170840607076586>>.

https://www.researchgate.net/publication/233870082_Understanding_Governance_Policy_Networks_Governance_Reflexivity_and_Accountability. Acesso em: 7/12/2020.

ROSE-ACKERMAN, S. What does “governance” mean? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 30, n. 1, pp. 23-27. DOI: 10.1111/gove.12212, 2017.

ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. *In: ROSENAU, James N., CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, pp. 11- 46, 2000.

SANTOS, Maria Helena de Castro. (1997). “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte” **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, pp. 1997, 335-376, 1997.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: **ENAP**, v. 1, pp. 28-29, 2006.

SILVA, P. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e Polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SLAUGHTER, Anne-Marie. The Real New World Order”. **Foreign**, v.76, 5. sep/oct, 1997, p.183, 1997.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: Histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avancados**, v. 21, n. 61, pp. 77–97, 2007.

SOUZA, Celina Maria de. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JR, Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, pp. 100-127, 2020.

SUBIRATS, J. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança Pública: Uma Revisão Conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, pp. 519-550, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Referencial básico de governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Brasília, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU. 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/bibliotecadigital/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>>. Acesso em: 5/9/2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. 2020. Acórdão n.º 1192/2020 – Plenário – Levantamento de auditoria com o objetivo de elaborar o Modelo de Governança e Gestão em Segurança Pública (IGGSeg). Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1192%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 20/12/2021.

VILLANUEVA, L. F. A. (Ed.). **La hechura de las políticas**. Miguel Ángel Porrúa, 1992.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-Cost Economics; The Governance of Contractual Relations. **Journal of Law and Economics**, The University of Chicago Press , v. 22, n. 2, 1979.

WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of governance**. Oxford University Press, 1996.

WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations**. Indiana: Duxbury Press, 1978.

WU, X., RAMESH, M., HOWLETT, M., & FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**, 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO - PESQUISA *SURVEY ON-LINE*

Seção 1 de 18

Questionário de Pesquisa - SECRETARIAS ESTADUAIS - (versão final)

Quero inicialmente agradecer o seu interesse e disponibilidade em contribuir com a presente pesquisa de dissertação de mestrado profissional em administração pública da Universidade de Brasília - UnB. A pesquisa tem por objetivo averiguar em que medida os mecanismos de governança estão presentes na Política Estadual de Segurança Pública e no Plano Estadual de Segurança Pública, bem como a sua aderência à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

A pesquisa tem caráter acadêmico e não serão divulgados dados ou informações que identifiquem o Estado ou a Secretaria Estadual de Segurança Pública. Os resultados e conclusão da pesquisa serão disponibilizados à Secretaria Nacional de Segurança Pública para auxiliar na condução das políticas de segurança pública, em especial no apoio aos Estados na formulação e atualização de seus planos estaduais de segurança pública.

ORIENTAÇÃO: Para fins da presente pesquisa, será considerada a denominação "Secretaria Estadual de Segurança Pública" independentemente da nomenclatura utilizada pelo Estado para o órgão. Nos casos em que a Polícia Civil e/ou Militar tiverem status de Secretarias sem subordinação a uma Secretaria Específica, os questionários serão encaminhados a ambas Secretarias. A Unidade de análise da pesquisa será portanto a Secretaria Estadual de Segurança Pública como órgão gestor do Estado responsável pela políticas de segurança pública.

Ao clicar no link de acesso ao questionário de pesquisa, cada participante estará automaticamente concordando com os termos apresentados.

Seção 2 de 18

Questionário - Pesquisa Secretarias Estaduais

Descrição (opcional)

Seção 3 de 18

MÓDULO I - GOVERNANÇA



Governança é "um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade". (TCU, 2014)

1. INSTITUCIONALIZAÇÃO

Se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública" (TCU, 2014, p.48).

1.1 O Estado possui um Plano Estadual de Segurança Pública?

Sim

Seção 4 de 18

Título da seção (opcional)



Descrição (opcional)

1.2 O Plano Estadual de Segurança Pública foi institucionalizado formalmente por meio de qual instrumento normativo abaixo relacionado?

Lei

Decreto

Portaria

Outros...

1.3 O Plano Estadual de Segurança Pública foi institucionalizado adequadamente.

1

2

3

4

5

Discordo Totalmente

Concordo Totalmente

3. Participação



"Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva" (TCU, 2014, p.51)

3.1. A participação social e das partes interessadas (stakeholders) na formulação da Plano Estadual de Segurança Pública ocorreu de forma ampla, democrática e irrestrita

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente

3.2 Assinale a(s) forma(s) de participação adotadas no processo de formulação do Plano Estadual de Segurança Pública.

- fóruns específicos;
- audiência pública;
- consulta pública;
- grupos focais;
- grupos de estudo;
- Outros...

6. Monitoramento e Avaliação

Os indivíduos e instituições envolvidos na governança precisam aprender sobre suas ações e isso é importante para a qualidade das decisões que serão tomadas e também para a accountability democrática (Peters, 2010).

6.1. O sistema de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Segurança Pública é adequado, como a verificação de cumprimento de metas, e a definição e mensuração de indicadores.

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente

6.2. O Estado dispõe de dados e informações necessários para a realização de um diagnóstico da segurança pública no seu território.

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente

6.3. O Plano Estadual de Segurança Pública apresenta uma matriz de responsabilidade, estabelecendo atribuições, responsabilidades dos órgãos/entidades envolvidos na execução do Plano Estadual?

- Sim
- Não

6.4. Os instrumentos ou ferramentas de avaliação do Plano Estadual de Segurança Pública são adequados.

	1	2	3	4	5	
Discordo Totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo Totalmente

6.5. O Plano Estadual de Segurança Pública prevê avaliações periódicas?.

- Sim
- Não
- Não sabe

Seção 10 de 18

7. Gestão de Risco e Controle Interno

A consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los.

7.1. Os controles internos envolvidos no Plano Estadual de Segurança Pública possuem capacidade de identificação e resposta aos principais riscos da política de segurança pública?"

1 2 3 4 5

Discordo Totalmente Concordo Totalmente

Seção 11 de 18

8. Accountability

Accountability envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas.

8.1. Os arranjos para promoção da accountability preveem mecanismos e instrumentos adequados de comunicação e responsabilização.

1 2 3 4 5

Discordo Totalmente Concordo Totalmente

8.2. Os arranjos para promoção da accountability preveem algum dos mecanismos e instrumentos para assegurar a transparência das ações e dos resultados do Plano Estadual de Segurança Pública.

- divulgação dos resultados da política de segurança em documento específico no portal do órgão (transpa...
- canais de atendimento geral (ouvidoria geral do governo do estado)
- canais de atendimento específico (ouvidoria do órgão de segurança pública)
- divulgação dos resultados em relatórios gerais (Relatório de atividades, Relatórios de Gestão, etc,
- divulgação dos resultados na mídia (imprensa: tv, rádio, televisão, blogs. Portais de notícias, etc,)
- Outros...

Seção 12 de 18

MÓDULO II - MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Para fins desse Questionário de pesquisa considera-se mecanismos de governança na perspectiva das políticas públicas, os seguintes elementos: liderança; estratégia e controle

Seção 13 de 18

9. Mecanismo de Governança : Liderança

Compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: a) integridade; b) competência; c) responsabilidade; e d) motivação (Brasil, 2017)

9.1 Em que medida a liderança dos gestores públicos contribuiu para o exercício da boa governança na formulação do Plano Estadual de Segurança Pública?

	1	2	3	4	5	
Nada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Bastante

9.2 A política de segurança pública implementada por meio do Plano Estadual de Segurança Pública é uma prioridade das lideranças políticas locais.

	1	2	3	4	5	
Discordo totalmente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Concordo totalmente

9.3 Você consegue identificar as lideranças locais que endossaram as políticas de segurança pública locais ?

- Sim
- Não
- Não sabe

10. Mecanismos de Governança: Estratégia ✕ ⋮

Compreende o conjunto de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido. (Brasil, 2017)

Exemplo de estratégias: a) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; b) estratégia de implementação; c) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle (Casa Civil da Presidência, 2018).

10.1 As estratégias adotadas na formulação do Plano Estadual de Segurança Pública, no que diz respeito à consecução dos objetivos, formas de intervenções, definição de ações são suficientes para o alcance dos resultados pretendidos.

1 2 3 4 5

Discordo Totalmente Concordo Totalmente

⋮

10.2. Na estratégia de formulação do plano estadual de segurança pública foram utilizados alguns dos sistemas nacionais de informação abaixo?

- Sinesp;
- Sinarm;
- Sigma;
- RIBPG;
- ABIS
- Outros...

10.3 Na estratégia de implementação da política estadual de segurança, você consegue identificar os instrumentos de políticas de segurança pública utilizados?

Considera-se como instrumentos de políticas de segurança pública : plano estadual de segurança pública, programas, e projetos.

- Sim
- Não
- Não sabe

10.4 Na estratégia de implementação do Plano Estadual de Segurança Pública, você consegue identificar as forma de execução da política pública (direta ou descentralizada)?

- Sim
- Não
- Não sabe

10.5 Estão previstas para execução do Plano Estadual de Segurança alguma das formas de execução descentralizadas descritas abaixo?

Considera-se forma de execução descentralizada, quando o órgão/entidade de segurança pública executa as ações previstas no Plano Estadual de Segurança Pública, em parcerias com outros órgãos públicos ou privados com transferência de recursos ou não) (Ex. Acordos de cooperação, Convênios, Termos de Execução Descentralizada (TEDs), etc).

1. Convênios;
2. Contratos de Repasse;
3. Acordo de Cooperação;
4. Termo de Execução Descentralizada
- Outros...

10.6 Na construção da estratégia de implementação do Plano Estadual de Segurança Pública, assinale o(s) item(ns) você consegue identificar

- Modelo de gestão e governança definido;
- Um plano de comunicação elaborado;
- Modelo de análise de riscos eventuais na execução do Plano Estadual;
- Outros...

11. Mecanismos de Governança : Controle



Considera-se controle os processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos (BRASIL, 2017)

Para fins desta Pesquisa, o mecanismo de governança - Controle compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos estabelecidos no Plano Estadual de Segurança Pública.

11.1 O Plano Estadual de Segurança Pública apresenta mecanismos de controle visando mitigar riscos na sua execução.

- Sim
- Não
- Não sabe

11.2 Em caso afirmativo, o Plano Estadual de Segurança Pública conta com instrumentos/ferramentas (Mapa de Gerenciamento de Riscos, Matriz de Probabilidade x Impacto, etc) capazes de identificação e resposta aos principais riscos porventura encontrados na execução do Plano?

- Sim
- Não
- Não sabe

11.3. A fase de controle e avaliação do Plano Estadual de Segurança Pública é composta por ciclos temporais de análise do cumprimento das ações e/ou metas e do alcance dos resultados esperados, permitindo por conseguinte as intervenções corretivas necessárias à redefinição de estratégias e rumos.

- Sim
- Não
- Não sabe

11.4 Em caso afirmativo, assinale o(s) ciclo (s) temporais de controle e avaliação previsto(s) no Plano Estadual de Segurança Pública

- Avaliação Mensal
- Avaliação Trimestral
- Avaliação Quadrimestral
- Avaliação Semestral
- Avaliação anual
- Outros...

Seção 16 de 18

12. Sugestões, críticas, etc



Campo destinado para críticas e sugestões.

Seção 17 de 18

Descreva aqui sugestões, críticas, comentários, etc.



Descrição (opcional)

Pergunta

Texto de resposta longa

Seção 18 de 18

Fim



Descrição (opcional)

Link da Figura: https://www.librasol.com.br/?attachment_id=26108

