

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.481/2016-0

Natureza: Levantamento

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU)

Unidades: Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e organizações de segurança pública, polícias civis e militares dos estados e do Distrito Federal

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. SEGUNDA ETAPA DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA (IGOVSEG II). ANÁLISE DAS ATUAÇÕES DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP), ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍCIAS CIVIS E MILITARES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. AUSÊNCIA, NA CONSTITUIÇÃO, DE ATRIBUIÇÕES CLARAS SOBRE A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA. FALTA DE UNIFORMIDADE E PADRONIZAÇÃO DOS PLANOS E POLÍTICAS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA DAS DIVERSAS ÁREAS ENVOLVIDAS. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA DO INTEIRO TEOR DA DECISÃO A DIVERSOS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a íntegra do trabalho de levantamento desenvolvido pela SecexDefesa:

### “1. Introdução

#### 1.1 Origem

1. *O presente trabalho é decorrente de despacho do Ministro José Múcio Monteiro, de 29 de junho de 2016, no âmbito do TC 018.544/2016-9 (administrativo), por meio do qual a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) propôs a realização do segundo Levantamento de Governança de Segurança Pública (iGovSeg II).*

2. *A então Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), nos autos do mencionado processo administrativo (peça 2), emitiu parecer manifestando-se de acordo com a proposta da Secretaria.*

#### 1.2 Objetivo e escopo

3. *Para melhor compreensão do objetivo deste trabalho, informe-se que o primeiro Levantamento de Governança de Segurança Pública (iGovSeg I), realizado em 2013, buscou conhecer e avaliar aspectos de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das Organizações de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal (OSPE) quanto às condições dessas organizações para implementar a política nacional de segurança pública (TC 018.922/2013-9).*

4. *Naquela ocasião, com base no modelo de avaliação de governança de segurança pública construído pela SecexDefesa (peça 15, p. 72-82, TC 018.922/2013-9), elaborou-se e enviou-se questionário a cada uma das 27 secretarias estaduais de segurança pública (ou órgão congêneres), incluído o Distrito Federal, bem como realizaram-se grupos focais em seis unidades federativas (AL, GO, PA, PE, SC e SP). Apenas os estados do Amapá e do Mato Grosso do Sul não responderam o questionário. Além disso, foram realizadas reuniões e solicitadas informações à Senasp quanto à Política Nacional de Segurança Pública.*

5. *Os dados coletados nos questionários foram tabulados e utilizados para o cálculo do índice de governança de segurança pública (iGovSeg). Com base nos resultados, as OSPEs foram classificadas em quatro níveis de governança (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado) e estabeleceu-se um ranking entre essas organizações.*
  6. *Quanto à Senasp, a principal constatação daquela fiscalização referia-se à inexistência de uma política nacional e de um plano nacional de segurança pública formalizados, com documentos que pudessem indicar, por exemplo, as diretrizes gerais e os objetivos de longo prazo para a segurança pública no país.*
  7. *Em 2014, com o objetivo de realizar testes substantivos para atualizar o iGovSeg de 2013, foi realizada auditoria operacional (TC 025.672/2014-2). Esse trabalho buscou, entre outros, verificar a fidedignidade das informações encaminhadas pelas OSPEs por meio dos questionários.*
  8. *A continuidade do levantamento, objeto da presente fiscalização, visa a produzir série histórica do iGovSeg, a fim de identificar se houve avanços ou retrocessos na governança dos órgãos preteritamente avaliados.*
  9. *Nesta nova etapa, com intuito de apresentar visão mais sistêmica da governança de segurança pública, foram incluídos no escopo da fiscalização outros dois órgãos importantes no contexto da segurança pública: a polícia civil (PC) e a polícia militar (PM).*
  10. *Dessa forma, buscou-se identificar, entre outros aspectos, como essas organizações de segurança pública estaduais estão estruturadas, se realizam planejamento estratégico, de que modo se articulam com outros órgãos (municipais, estaduais e federais) e os principais arranjos institucionais utilizados para executar a política de segurança da respectiva unidade da federação.*
  11. *Adicionalmente, procurou-se conhecer como se dá o processo de formulação da política e do plano de segurança pública pelo MJSP, bem como avaliar em que medida as políticas estaduais de segurança se alinham às diretrizes emanadas pelo Governo Federal.*
- 1.3 Métodos e limitações*
12. *Preliminarmente, realizou-se videoconferência com as secretarias de controle externo nos estados para acertar sua participação no trabalho. Na ocasião, foi acordado que os secretários de controle externo (ou servidor indicado) iriam visitar a OSPE e, se possível, as polícias (civil e militar) de seu respectivo estado, com a finalidade de aproximar o tribunal desses órgãos, de esclarecer o objetivo do levantamento e dirimir eventuais dúvidas.*
  13. *Registre-se que a atuação das Secex estaduais foi de fundamental importância para a boa receptividade ao trabalho e colaboração por parte das organizações sob estudo.*
  14. *A fase de planejamento da fiscalização abrangeu a elaboração de ofício de requisição de informações à Senasp, dos questionários que seriam aplicados às polícias civil e militar de todos os estados federativos (inclusive do Distrito Federal), assim como dos roteiros dos grupos focais.*
  15. *Com o objetivo de obter subsídios para a construção dos citados instrumentos de coleta de informações, foram realizadas reuniões com a Senasp, com a Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal (SSP/DF) e com o professor da Universidade de Brasília (UnB) e ex-secretário de segurança pública do Distrito Federal, Arthur Trindade Maranhão.*
  16. *Cumprir informar que o questionário encaminhado às OSPEs foi exatamente o mesmo utilizado para o cálculo do iGovSeg I. A equipe decidiu manter a mesma estrutura do questionário anterior a fim de viabilizar a construção da série histórica para as secretarias estaduais de segurança pública.*
  17. *Quanto às organizações policiais, por não terem participado do levantamento anterior, foi possível aperfeiçoar e adaptar o questionário aplicado às OSPEs à realidade desses órgãos (PM e PC). Como se verá mais adiante, houve pequenas alterações na nomenclatura utilizada para designar os itens de análise de cada dimensão, bem como nos quesitos pontuados para efeito da construção do índice de governança das polícias.*
  18. *Ressalte-se que, além do modelo de avaliação de governança de segurança pública desenvolvido pela SecexDefesa em 2013 (peça 15, p. 72-82, TC 018.922/2013-9), também foram utilizados neste levantamento os referenciais estratégicos de governança publicados posteriormente*

pele TCU, a saber: *Referencial Básico de Governança e Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas*.

19. Em seguida, com vistas a validar o questionário e a testar o roteiro de grupo focal que seria aplicado às polícias civis, realizou-se teste-piloto na Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF). Encaminhou-se, por e-mail, a primeira versão do questionário, que foi respondido e enviado de volta para a equipe. Após o recebimento das respostas e dos comentários daquela corporação, o mencionado instrumento foi aprimorado.

20. Além disso, realizou-se reunião com representantes de diversas áreas da PCDF para que a equipe obtivesse feedback acerca da pertinência e da clareza dos assuntos que seriam abordados no grupo focal, o que também possibilitou o aperfeiçoamento do roteiro.

21. Cumpre destacar que esta unidade técnica tentou, por diversas vezes, agendar encontro com a Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) para avaliar a adequação do roteiro de grupo focal destinado às corporações militares, do mesmo modo que procedeu com a PCDF, sem, contudo, ter obtido a colaboração daquele órgão. Também não houve feedback da PMDF quanto ao questionário.

22. Após os devidos ajustes, já na fase de execução do levantamento, os questionários foram enviados por e-mail às secretarias de segurança pública (ou órgãos equivalentes), bem como às polícias civis e militares de todos os estados federados e do Distrito Federal.

23. Vale ressaltar que, previamente ao encaminhamento dos questionários por e-mail, foram realizados inúmeros contatos telefônicos com essas organizações (81 no total), a fim de explicar melhor o objetivo da pesquisa e sensibilizar os gestores acerca da importância de sua participação, por meio do envio das respostas, para o sucesso do trabalho.

24. Adicionalmente à aplicação do questionário, foram realizados grupos focais nas organizações de segurança pública (OSPE, PC e PM) das seguintes unidades da federação, selecionadas por região do país: Amazonas (AM), Espírito Santo (ES), Mato Grosso do Sul (MS), Paraíba (PB) e Rio Grande do Sul (RS).

25. A utilização dessa técnica possibilitou a obtenção de informações qualitativas sobre, entre outros assuntos, o funcionamento dos órgãos, seu papel no sistema estadual e nacional de segurança e as principais dificuldades encontradas para exercer suas competências na política de segurança pública.

26. Ressalte-se que, a exemplo do trabalho anterior (2013), o questionário foi a principal ferramenta empregada na obtenção de dados para avaliar o nível de governança das organizações estudadas, conforme o modelo de avaliação adotado.

27. Importante mencionar também que, como as respostas são auto-declaratórias e ainda não foram objeto de testes substantivos para comprovar sua fidedignidade, a classificação dos estados quanto ao nível de governança não será divulgada neste relatório (os testes deverão ser realizados oportunamente, quando da continuação deste trabalho).

28. Cabe destacar, ainda, que a ampliação do escopo do trabalho, que passou a incluir em sua avaliação outros dois atores (polícia civil e polícia militar), além das secretarias de segurança pública, demandou muito mais esforço da equipe para compilação e análise de todos os dados levantados.

29. Dos 81 questionários encaminhados às três organizações de segurança pública (OSPE, PC e PM) de todos os estados federados e do Distrito Federal, 68 foram respondidos, o que representa uma taxa geral de resposta de 84%. Ao se considerar cada órgão isoladamente, tem-se a seguinte distribuição:

**Tabela 1 - Quantitativo de organizações que responderam aos questionários.**

<b>Órgão</b>	<b>Total de Questionários Respondidos</b>	<b>Taxa de Resposta</b>
<b>OSPE</b>	26	96%
<b>PC</b>	22	81%
<b>PM</b>	20	74%

30. *Outro fator que merece relevo, e que trouxe impacto para o trabalho, diz respeito à mudança no Governo Federal, em meados de 2016, em consequência do processo de impeachment contra a então Presidente da República, Dilma Rousseff.*
31. *Com a assunção da presidência pelo Vice-Presidente Michel Temer, houve troca de comando em diversas áreas da Administração Pública Federal, inclusive no Ministério da Justiça e Segurança Pública, órgão responsável pela política nacional de segurança pública, ocasionando descontinuidade da política de segurança em construção na gestão anterior.*
32. *Em reunião realizada na Senasp, ainda na fase de planejamento da fiscalização, o então novo Secretário Nacional de Segurança Pública, Celso Perioli, explicou que, em vista do curto espaço de tempo transcorrido desde a posse do também neófito Ministro da Justiça e Segurança Pública, Alexandre de Moraes, ainda não havia sido definida a estratégia que o Governo Federal iria adotar para a segurança pública.*
33. *Diante desse cenário de indefinições, em que nova equipe estava assumindo o comando da Senasp, e que, portanto, ainda se encontrava em fase de reestruturação, prospecção e planejamento de suas ações, o que, por certo, inviabilizaria a prestação das informações necessárias à avaliação da governança do órgão, optou-se por se concentrar na análise do processo de formulação da política de segurança pública a ser adotada na gestão que então se iniciava.*
34. *Dessa forma, considerando a limitação que se impunha ao presente trabalho, a equipe de fiscalização solicitou àquela secretaria nacional, por meio do Ofício de Requisição 1-318/2016, de 2/8/2016 (peça 2), informações acerca da política nacional de segurança que estava sendo elaborada naquele momento. Em resposta, a Senasp encaminhou os documentos constantes das peças 3 e 4 destes autos, cujo teor será analisado nos itens 63 a 133 deste relatório.*
35. *Quanto aos dados obtidos por meio dos questionários, eles foram tabulados e utilizados nas análises realizadas neste trabalho, organizado da seguinte maneira: o primeiro capítulo apresenta a origem, os objetivos, os métodos e as limitações do presente levantamento.*
36. *Em seguida, descrevem-se, de forma sucinta, as organizações estudadas (OSPE, PC e PM), com informações acerca de sua estrutura e competências.*
37. *O capítulo seguinte trata da governança de segurança pública e divide-se em duas partes. Na primeira, o foco é o processo de formulação da Política Nacional de Segurança Pública a cargo do MJSP. Na segunda, apresenta-se estudo comparativo entre as políticas e planos nacionais de diversas áreas temáticas do Governo Federal (Saúde, Educação, Cultura, Assistência Social, Meio Ambiente) e a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).*
38. *Ainda nesse segundo capítulo, demonstram-se os resultados obtidos a partir da análise dos dados coletados por intermédio do questionário encaminhado às OSPEs e às polícias civis e militares, assim como das informações levantadas durante as visitas a cinco estados da federação, nos quais se realizou a técnica de grupo focal.*
39. *Por fim, são apresentadas as conclusões da equipe e as correspondentes propostas de encaminhamento.*

#### *1.4 Organizações de Segurança Pública Estaduais (OSPEs)*

##### *1.4.1 Das secretarias estaduais responsáveis pela política de segurança pública*

40. *As secretarias estaduais ou organizações afins de segurança pública compete: a execução da política governamental para preservação da ordem pública e do patrimônio; a manutenção e a garantia dos direitos dos cidadãos; o desenvolvimento dos planos estaduais de segurança pública; o fortalecimento das organizações policiais estaduais e municipais; e a qualificação dos agentes de segurança pública (Acórdão 2.718/2008 - TCU - Plenário).*
41. *Essas secretarias coordenam a execução de programas estaduais próprios, ou, conforme indução da Senasp, de programas federais. Nesse sentido, em regra, os recursos financeiros provêm, na sua maior parte, do orçamento estadual, sendo o aporte de recursos federais, de certa forma, subsidiário ou complementar.*

42. *No que toca ao funcionamento, as secretarias apresentam-se como organizações destinadas a formular e a executar a política governamental para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, promovendo a segurança da população, assim como ações de prevenção da criminalidade e de integração das polícias militares, corpos de bombeiros militares e polícias civis.*

43. *As secretarias responsáveis pelas políticas de segurança pública nas unidades da federação não obedecem a um padrão organizacional uniforme. Em alguns estados, as OSPEs não possuem em sua estrutura organizacional os principais operadores de segurança pública: a polícia militar e a polícia civil. Noutros, as polícias subordinam-se diretamente ao secretário estadual de segurança pública.*

44. *Cumprе ressaltar, ainda, a existência de estados em que, além de cuidarem das políticas de segurança pública, as OSPEs também se encarregam de outros temas, a exemplo da custódia e da reinserção social dos indivíduos privados de liberdade, da defesa civil, do trânsito, entre outros.*

#### *1.4.2 Das polícias militares e das polícias civis*

45. *Preliminarmente, cabe lembrar que o primeiro levantamento (iGovSeg I) não incluiu as polícias civil e militar em seu escopo, tendo se concentrado apenas nas secretarias estaduais de segurança (ou órgão congênere), cuja denominação genérica então utilizada foi ‘Organizações de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal’ (OSPE).*

46. *No entanto, como os operadores de segurança (as polícias) se relacionam intensamente com as OSPEs e são essenciais para a segurança pública, esses órgãos foram inseridos no presente trabalho.*

47. *Para melhor compreensão do funcionamento das polícias, será apresentado a seguir, em linhas gerais, o modelo de policiamento adotado no Brasil e as principais estruturas e funções presentes nas polícias civil e militar.*

48. *A Constituição Federal de 1988 apresenta capítulo específico para tratar do tema ‘segurança pública’ (Capítulo III do Título V). Em seu art. 144, constam as atribuições de cada polícia: às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, cabem as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Já às polícias militares cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.*

49. *Entretanto, apesar dos avanços decorrentes da promulgação da nova Constituição para o país, ainda há lacunas no texto constitucional, em especial, a ausência de definição da competência para legislar sobre segurança pública.*

50. *Não houve também mudança em relação ao modelo dualizado previsto na constituição anterior, ou seja, o sistema de segurança pública permaneceu com duas polícias: a polícia militar, responsável pelas ações preventivas, e a polícia civil, encarregada das ações repressivas.*

51. *Desse modo, tanto a dualização das polícias quanto a subordinação das PMs ao Exército, consolidada pelo regime militar, permaneceram vigentes e ainda hoje constituem pontos controversos da discussão sobre a efetividade do modelo de policiamento adotado pelo Brasil.*

52. *Convém explicar que, quando se fala sobre dualização das polícias, está se discutindo o modelo de policiamento. O modelo adotado pelas polícias no mundo todo é o de ciclo completo (com exceção do Brasil e das Repúblicas de Cabo Verde e de Guiné-Bissau). O ciclo completo pressupõe a realização de atividades de polícia judiciária, de investigação criminal, de prevenção aos delitos e da manutenção da ordem pela mesma corporação, ou seja, o órgão policial que realiza o patrulhamento ostensivo nas ruas (atividade preventiva) é o mesmo que apura os delitos praticados (atividade repressiva).*

53. *No entanto, não há consenso sobre qual modelo seria mais eficiente para a realidade brasileira. Grande parte dos pesquisadores e especialistas em segurança pública, bem como dos policiais militares, defende o ciclo completo. De outro lado, as polícias civis tendem a ser mais resistentes a esse modelo de policiamento. Esse entendimento pode ser corroborado pelas respostas aos questionários e também foi observado durante a realização dos grupos focais nos cinco estados visitados pela equipe.*

54. *As polícias civis têm como unidade básica de atuação as delegacias de polícia, nas quais atuam delegados, agentes e escrivães. Em alguns estados, a polícia técnica (perícia) também faz parte da estrutura organizacional da PC. Entretanto, existe uma demanda forte da classe dos peritos no sentido de haver mais autonomia para as perícias, o que ensejaria a desvinculação da unidade pericial da polícia civil.*

55. *As polícias militares, por sua vez, são organizadas com base na hierarquia e na disciplina e se desdobram em pelotões, companhias ou batalhões, integrados por militares (praças e oficiais), conforme escalão hierárquico, de soldado a coronel.*

56. *No regime jurídico atual, são atribuições das polícias militares o policiamento ostensivo e o preventivo e a manutenção da ordem pública. Às polícias civis cabem, ressalvada a competência da Polícia Federal, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares, conforme dispõe o art. 144 da Constituição Federal de 1988.*

57. *Apesar dessa divisão de competências, as atividades de ambas as polícias são interdependentes e complementares, fortalecendo a necessidade de integração e de melhor articulação entre a polícia civil e a militar.*

58. *Para o exercício dessas competências, as polícias podem constituir unidades gestoras autônomas para execução das despesas correlatas às ações ou aos programas governamentais na área de segurança pública, dependendo do modelo de gestão adotado no estado. No caso dos recursos federais, os repasses lhes são feitos de forma direta ou indireta, nesse último caso por intermédio da secretaria estadual correspondente.*

59. *Ressalta-se que, em alguns estados, os principais operadores de segurança (polícias militares, polícias civis e corpos de bombeiros militares) subordinam-se às secretarias de segurança pública; noutros, reportam-se diretamente ao respectivo governador, remanescendo às secretarias o papel de articulação ou coordenação das polícias, como será visto mais adiante.*

## *2. Governança de Segurança Pública*

60. *Nesta seção, em primeiro lugar serão analisadas as informações encaminhadas pela Senasp acerca do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Pública e do Plano Nacional de Segurança Pública.*

61. *Em seguida, apresentar-se-ão estudos comparativos entre os conteúdos da Política Nacional e do Plano Nacional de Segurança Pública previstos na legislação em vigor – e, quando cabível, entre os instrumentos que os formalizaram – e os de outras políticas sociais, a exemplo daquelas referentes à Educação, à Saúde e à Assistência Social, bem como a relação entre as políticas, os planos e os programas nacionais de Segurança Pública.*

62. *Finalmente, serão demonstrados os principais resultados obtidos a partir da análise dos dados coletados por intermédio do questionário encaminhado às OSPEs e às polícias civil e militar. Em complementação, também serão consideradas as informações levantadas durante as visitas aos cinco estados da federação, nos quais se realizou a técnica de grupo focal.*

### *2.1 A formulação da Política Nacional de Segurança Pública*

63. *Como mencionado nos itens 30 a 35 deste relatório, devido à transição do Governo Federal, em meados de 2016 houve reestruturação de diversos órgãos federais, inclusive do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o que gerou incertezas quanto às diretrizes que a União definiria para a segurança pública.*

64. *Em razão disso, optou-se por solicitar à Senasp informações, por escrito, acerca da estratégia que seria adotada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para formular a política de segurança para o país (peça 2).*

65. *Em resposta, a Senasp enviou, em 31/8/2016, documento contendo os esclarecimentos solicitados (peças 3-4), os quais serão apresentados a seguir.*

66. *Em linhas gerais, as indagações buscaram identificar se havia diagnóstico dos principais problemas de segurança pública (suas possíveis causas e consequências), bem como verificar como se daria o processo de tomada de decisão dos gestores, as informações que seriam utilizadas, os*

*principais atores envolvidos, os recursos disponíveis, as dificuldades previstas, enfim, como seria desenhada a Política Nacional de Segurança Pública.*

67. *No que se refere aos problemas de segurança pública, a Senasp informou que, durante o ano de 2015, foram realizados vários debates e discussões com órgãos internos e externos ao MJSP, outros ministérios, representantes de governos estaduais e especialistas em segurança pública, o que resultou na identificação de três principais problemas que deveriam ser enfrentados, quais sejam: 1) alto número de homicídios dolosos no país; 2) violência crescente contra a mulher; e 3) vulnerabilidade da fronteira.*

68. *Participaram dessas discussões, além de técnicos da Senasp, representantes do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dos Ministérios da Educação (MEC) e do Desenvolvimento Social (MDS), de outras unidades do MJSP, como o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), o Departamento de Polícia Federal (DPF) e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), das perícias criminais, das polícias civis, das polícias militares, das secretarias estaduais de segurança pública e dos governos de alguns estados da federação. Foram ouvidos também consultores de organismos internacionais, a exemplo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).*

69. *De acordo com aquela secretaria nacional, foram utilizadas diversas fontes de informação na identificação dos citados problemas, tais como bases de dados do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM).*

70. *Além dessas bases de dados, foram consultadas publicações científicas e acadêmicas, a exemplo das seguintes: **Global and regional estimates of violence against women, OMS/2013**; Mapas da Violência 2012, 2013, 2014 e 2015; Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014; Pesquisa Nacional de Vitimização SENASP 2013; Estudo Sobre Tempo Médio do Processo de Homicídio, Cejus/MJ, 2014; e 'Femicídios' e as mortes de mulheres no Brasil.*

71. *Quanto ao primeiro problema apontado, a Senasp informou que 'o fenômeno do homicídio não é de simples explicação e solução, mas é multicausal e complexo, o que leva à necessidade de políticas públicas intersetoriais para o enfrentamento do problema'.*

72. *Destacou algumas estatísticas que demonstram a gravidade do problema, como, por exemplo, o crescimento de 326,1% da taxa de homicídios de jovens, entre os anos de 1980 a 2011 (Mapa da Violência 2013), e o número preocupante de 50.674 ocorrências de homicídios dolosos em 2014 (Sinesp 2014).*

73. *Como principais causas para esse elevado número de homicídios, os gestores, com base na literatura existente acerca do tema e apoiados pela versão preliminar do documento 'Diagnóstico dos homicídios no Brasil: subsídio para o Pacto Nacional pela Redução de Homicídios', produzido pela própria Senasp em 2015, relacionaram as seguintes: a) gangues e drogas; b) violência patrimonial; c) violência interpessoal; e d) violência doméstica. No seu entendimento, cada um desses fenômenos possui relações específicas com o homicídio.*

74. *Ainda sobre esse ponto, outras três causas de homicídios foram associadas às quatro mencionadas, as quais, na avaliação da Senasp, poderiam gerar ações diretas dos governos municipais, estaduais e federal, quais sejam: a) disponibilidade de armas de fogo e acúmulo de vulnerabilidades sociais; b) conflitos entre policiais e população; e c) presença escassa do Estado nos territórios.*

75. *Nesse sentido, apontaram como consequência principal do elevado número de homicídios o impacto gerado pela perda de uma população de homens jovens, os quais são as principais vítimas de crimes no Brasil.*

76. *De acordo com os gestores, além do trauma gerado pela tragédia, esse fenômeno acaba causando prejuízo não só social, mas também econômico para o país, já que se trata de uma população que seria economicamente ativa. Tal afirmação se baseia em estudo realizado por Daniel*

*Carqueira, em 2007, segundo o qual o custo da violência no país pode representar, pelo menos, 6,08% do PIB a cada ano.*

77. *O segundo principal problema, segundo o diagnóstico da Senasp, é a violência contra a mulher. Consoante a ‘Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher’, violência contra a mulher é qualquer ato ou conduta baseada no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto na privada.*

78. *Estatísticas relativas a homicídios de mulheres dão conta de que, no período de 1980 a 2013, 106.093 mulheres foram assassinadas, o que representa uma taxa de 4,8 para cada 100 mil habitantes (Fonte: SIM). Ressalte-se, ainda, que 27,1% desses crimes aconteceram na residência da própria vítima.*

79. *Dessa forma, a Senasp considera que o enfrentamento à desigualdade de gênero e à violência contra a mulher deve ser prioridade para o Governo Federal, em consonância com o disposto na Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha.*

80. *Para tanto, entende que há necessidade de consolidação de estruturas específicas, mediante as quais o aparelho policial e/ou jurídico pode ser mobilizado para proteger as vítimas e responsabilizar os autores de violência contra as mulheres.*

81. *Nas palavras dos gestores, ‘referente ao fortalecimento e à capacitação das instituições de segurança pública visando qualificar o atendimento às mulheres, bem como ao enfrentamento às diversas situações de violência de gênero, encontra-se o papel de indução e coordenação da Senasp’.*

82. *No que diz respeito às causas desse fenômeno, a Secretaria Nacional utilizou dados produzidos pelo Senado Federal (Pesquisa DataSenado, 2015) para asseverar que grande parte da violência contra a mulher é praticada no lar da vítima, geralmente cometida pelo companheiro ou pessoa conhecida, sendo que essa violência é desencadeada principalmente por dois fatores: ciúmes e consumo de bebidas alcólicas.*

83. *Sobre essa questão, a Senasp considera que o grande desafio a ser enfrentado para a construção de uma política efetiva é contar com dados confiáveis para analisar com precisão a real dimensão da violência contra a mulher. A fragilidade das informações oficiais sobre a morte de mulheres ainda seria um desafio em fase de superação.*

84. *Para ratificar seu entendimento, a Senasp citou produção acadêmica de Wânia Pasinato, segundo a qual ‘as estatísticas da polícia e do Judiciário não trazem, na maior parte das vezes, informações sobre o sexo das vítimas, o que torna difícil isolar as mortes de mulheres no conjunto de homicídios que ocorrem em cada localidade’.*

85. *Ao se posicionar sobre as principais consequências da violência contra a mulher, a Senasp manifestou-se nos seguintes termos:*

*Regra geral, as principais consequências advindas das causalidades supracitadas são: (i) a permanência de altas taxas de homicídios de mulheres; (ii) a desagregação familiar; (iii) a exposição de crianças e adolescentes a situações de violência; (iv) a revitimização das mulheres que acessam o Sistema de Justiça Criminal e/ou de Segurança Pública; (v) a subnotificação dos casos de violência contra mulher, haja vista que grande parte das mulheres não tem o devido suporte para efetivar as denúncias; (vi) o aumento de aprisionamento de autores de violência contra a mulher que, regra geral, não se mostra a medida mais adequada para o enfrentamento à violência de gênero.*

86. *Por outro lado, a secretaria considera que houve avanço legislativo frente ao problema com a edição da Lei 13.104, de 9 de março de 2015, que qualifica o crime de homicídio contra a mulher por razões da condição de sexo feminino como ‘feminicídio’.*

87. *A citada lei estabelece que existe feminicídio quando o crime envolve violência doméstica e familiar, ou quando evidencia menosprezo ou discriminação à condição de mulher.*

88. *O terceiro e último problema destacado pela Senasp diz respeito às fronteiras brasileiras. De acordo com os gestores, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por meio do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana (NECVU) e do Grupo Retis do Departamento de*

*Geografia, foi contratada para realizar pesquisa sobre segurança pública na faixa de fronteira brasileira. A pesquisa de campo abrangeu os 588 municípios localizados na faixa de fronteira do Brasil com os demais territórios e países da América do Sul.*

89. *Como resultado desse trabalho destacaram, entre outros, os seguintes pontos:*

- 1. A impossibilidade de controle absoluto e permanente dos fluxos de passagens internacionais, mesmo em pequenas áreas de fronteira. Além disso, foi constatada uma relação direta entre o aumento da fiscalização na fronteira e o aumento da capacidade de burlar a fiscalização, com a conseqüente adaptação dos fluxos ilegais às iniciativas de controle fiscal e policial.*
- 2. O tráfico de drogas atacadista destina-se ao consumo dentro do território brasileiro, mas também à exportação em direção a outros países. Este tipo de tráfico, de forma geral é bem organizado e profissional, feito por grupos poderosos que não desejam estar em evidência e, portanto; essa circulação de drogas em escala atacadista tem pouco impacto na área de segurança pública dos pequenos municípios por onde transitam. O mesmo parece não ocorrer no tráfico varejista, que é desorganizado, feito por jovens e pessoas em situação de vulnerabilidade social; nesse contexto, a disputa entre pequenos grupos e a transitividade entre uso e consumo parecem impactar também outros tipos de crimes, como furtos, roubos e latrocínios. De modo geral, a articulação entre redes atacadistas e varejistas não parece frequente, mas é feita de forma pontual.*
- 3. Decrescente capacidade das instituições de segurança pública de realizar apreensão de armas de fogo nas regiões de fronteira.*
- 4. Desequilíbrio quanto à presença do Estado em localidades fronteiriças, em que algumas cidades que apresentam alta densidade institucional visando ao controle dos fluxos podem, por vezes considerar-se esquecidas quanto à segurança pública local em proveito da ação contra o crime transfronteiriço. Ao mesmo tempo, cidades desprovidas de recursos humanos e materiais permanentes recebem com alívio a chegada de operações policiais de fronteira, que trazem uma sensação de segurança, mas que não podem, por si só, substituir uma presença estatal mais permanente.*
- 5. Foi constatado ainda o baixo efetivo de policiais em atividade na faixa de fronteira. No entanto, a pesquisa observou que nos municípios onde os problemas de criminalidade local reproduzem os problemas presentes em outras cidades brasileiras, aumentar a presença policial e militarizar a sua forma de atuação não necessariamente ajudará a resolver as situações locais. Nesse sentido, foi sugerida a ampliação da participação de instituições civis e judiciais que atuam no âmbito da segurança pública e a incorporação dos atores da sociedade civil nos coletivos de gestão de segurança pública para que eles tomem parte da elaboração das políticas públicas de segurança que terão impacto na localidade.*
- 6. Outro aspecto importante observado pela pesquisa tem a ver com o fato de que o tráfico de droga varejista apresenta-se como problema social mais difuso e complexo que articula adictos, usuários recreativos, pequena delinquência juvenil e incivilidades aliadas à vulnerabilidade social das camadas mais pobres da população fronteiriça. No nível local, faz-se necessário o estímulo a uma maior participação da sociedade civil organizada, dos órgãos de saúde e assistência social, do Conselho Tutelar, do Ministério Público e da Justiça. Em alguns municípios, identificamos que essas participações têm sido decisivas para o enfrentamento desse problema. Políticas de redução de riscos e danos devem substituir preventiva e gradualmente o trabalho repressivo que, na visão dos próprios operadores, revela-se inócuo e traz efeitos perversos e socialmente indesejáveis.*
- 7. Outro ponto está relacionado à superlotação das prisões na região fronteiriça, especialmente com pessoas apreendidas pela prática do crime de tráfico internacional de drogas, em geral ‘mulas’: É preciso atentar para o problema da circulação de detentos de*

*outras regiões cuja presença pode contribuir para consolidar formas de atuação e redes de articulação criminais que não são originárias da região.*

90. Quanto às causas e consequências dos problemas nas fronteiras brasileiras, a Senasp ressaltou algumas situações, tais como:

*I. de início, a falta de indicadores confiáveis em razão da fragilidade da base de dados criminais nos estados e, conseqüentemente no âmbito federal. Isso ocorre desde o momento da coleta das informações, que é feita, na maioria das localidades fronteiriças, de forma deficiente, conseqüência de relativa fragilidade na cultura das instituições em relação a esse processo, assim como pela carência de padronização de uma metodologia mais adequada à produção do conhecimento, capaz de subsidiar efetivamente a compreensão da problemática da segurança pública. A consolidação de um banco de dados robusto ainda é prejudicada pela fragilidade das linhas de transmissão de dados e energia em grande parte das localidades fronteiriças, notadamente as que se situam nos arcos Norte e Central;*

*II. em outra linha, a deficiência na padronização de procedimentos de policiamento comunitário nos municípios fronteiriços, com vistas ao fortalecimento da prevenção nas localidades de fronteira. Acredita-se que, em todas as ações de prevenção, a sociedade civil organizada deveria fazer-se participativa;*

*III. fragilidade das infraestruturas das instituições de segurança pública instaladas na faixa de fronteira, cujas edificações se mostram, em grande medida, com reduzidas condições de abrigar os profissionais lotados nessas localidades ou mesmo para assegurar o devido zelo dos equipamentos e demais materiais adquiridos nos convênios de reaparelhamentos celebrados com a Senasp;*

*IV. baixo nível de participação social na busca de solução dos problemas, de segurança pública nas localidades fronteiriças, tanto na etapa de planejamento quanto execução das ações desenvolvidas no âmbito das gestões federal e estaduais;*

*V. não priorização estatal no que se refere ao estabelecimento de efetivos adequados de profissionais para atuarem nas localidades fronteiriças. Esse fato ocorre tanto pela reduzida disponibilidade de recursos para a alocação de profissionais, quanto pela falta de infraestrutura de serviços como saúde, educação, transporte, habitação, carência de incentivos para qualificação profissional, (universidades) e também melhores ganhos econômicos em forma de gratificação de atividade, entre outros problemas, o que tem afastado esses profissionais das localidades menos assistidas por essas políticas.*

91. No que se refere ao questionamento sobre as medidas que o MJSP iria adotar para combater os problemas identificados, a Senasp asseverou que, em relação aos homicídios, seria necessária 'uma estratégia de articulação de esforços em âmbito nacional, estadual e municipal, visando ao desenvolvimento integrado de ações e políticas de prevenção e repressão, voltadas para a redução de homicídios dolosos, direcionadas para territórios caracterizados pela maior concentração de ocorrências destes crimes'.

92. Entre as ações planejadas, destacou: (i) definição de capitais prioritárias para redução dos homicídios, definidas a partir dos índices (taxa/100 mil habitantes, números absolutos e série histórica); (ii) fortalecimento das ações de inteligência policial; (iii) definição de áreas críticas para atuação dentro dos municípios; (iv) integração e padronização das informações de segurança pública, por meio do Sinesp; (v) capacitação dos profissionais de segurança pública para investigação de homicídios e análise criminal; e (vi) constituição de forças-tarefa integradas na investigação de homicídios e no policiamento ostensivo.

93. No âmbito do enfrentamento à violência contra a mulher, as principais intervenções que seriam implementadas, segundo a Senasp, são as seguintes:

*I. fortalecimento e a institucionalização nacional das Patrulhas Especializadas na Proteção à Mulher em Situação de Violência de Gênero - Patrulha Maria da Penha;*

*II. estruturação e qualificação dos serviços prestados no âmbito das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher - DEAM;*

*III. proposição da capacitação dos profissionais de segurança pública para o atendimento integral e humanizado das pessoas em situação de violência sexual, com registro de informações e coleta de vestígios, em parceria com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e o Ministério da Saúde;*

*IV. disponibilização para os profissionais das DEAMs do 'Curso de Atendimento à Mulher em Situação de Emergência', por meio de módulos academia da Rede EaD/Senasp.*

94. *No tocante às fronteiras, em virtude da falta de uma estrutura central de governança do Plano Estratégico de Fronteiras, o objetivo principal do MJSP é 'coordenar todas as ações a serem desenvolvidas pelo Governo Federal para o fortalecimento da segurança pública na faixa de fronteira, notadamente no que se refere ao enfrentamento ao crime de tráfico de drogas, armas e contrabando, nas principais rotas existentes nas regiões de fronteiras e divisas'.*

95. *Segundo os gestores, essa iniciativa deverá envolver as instituições estaduais de segurança pública, assim como representantes da sociedade civil organizada nos estados, que contam com assento permanente nos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) e nas Câmaras Temáticas de Fronteira (CTF).*

96. *Em relação à intensificação do enfrentamento às organizações criminosas que atuam na faixa de fronteira, principalmente no que se refere aos crimes de tráfico de entorpecentes, armas de fogo e contrabando, a Senasp informou que o ministério estava elaborando 'um conjunto de ações integradas envolvendo seus organismos internos (Senasp, DPF e DPRF), para compor um plano mais amplo de segurança pública nas fronteiras, que deverá envolver os demais atores do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e o Ministério das Relações Exteriores'.*

97. *Sobre as ações de gestão de informações e de capacitação, a Senasp disse que pretende fomentar a execução de cursos, capacitações e eventos de aprendizagem, visando ao aprimoramento dos profissionais de segurança pública, bem como consolidar as estatísticas criminais, prisionais e sobre drogas no Sinesp.*

98. *Por fim, informou que 'os demais problemas identificados estão em fase de análise, com vistas à elaboração de um conjunto de medidas específicas a cada situação, tendo-se em conta as atuais restrições orçamentárias e financeiras'.*

99. *Quanto às possíveis dificuldades para implementar as medidas apontadas, a Senasp asseverou que, de modo geral, para lograrem êxito, as ações planejadas dependem da adesão das unidades da federação, o que, no seu entender, representa um primeiro desafio: 'captar as necessidades dos estados e municípios, traduzir num projeto que atenda às expectativas e necessidades das UFs e encontrar parceria no estado e no município para implementar a intervenção'.*

100. *Além disso, também ressaltou os sucessivos contingenciamentos orçamentários como fator que dificulta a implementação dos projetos, muitas vezes interrompendo-os ou limitando seu campo de atuação.*

101. *Em resumo, os responsáveis listaram os seguintes obstáculos à implementação da política de segurança:*

*I. contingenciamento orçamentário;*

*II. falta de servidores na Unidade (quadro de pessoal deficitário);*

*III. não governabilidade nas ações, dependendo do apoio dos entes federados (cadastro de dados criminais, indicação de profissionais de segurança pública, apoio nas capacitações, etc.);*

*IV. falta de articulação das instituições de segurança pública, em especial no cadastro de dados criminais no Sinesp e ações para atuação nas fronteiras;*

*V. diversidade de dados, modelos, estrutura e forma do boletim de ocorrência policial, dificultando as estatísticas e análise criminal;*

- VI. dificuldade de articulação interinstitucional entre os órgãos que compõem o PEF e demais organismos afins;
- VII. inexistência de acordos internacionais formais na área de segurança pública;
- VIII. nas ações operacionais, notadamente em relação ao enfrentamento às organizações criminosas, apontamos as dificuldades de logística e mobilidade em grande parte das localidades fronteiriças;
- IX. vasta área de fronteira para ser fiscalizada, quase 17 mil quilômetros;
- X. inexistência de um sistema integrado de comunicação que permita melhores condições de transmissão de voz e dados entre os organismos de segurança pública em atividade na faixa de fronteira;
- XII. dificuldade de se fixar policiais em localidades fronteiriças, com vistas à manutenção de um efetivo mínimo que garanta o desenvolvimento das ações necessárias ao fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos típicos das regiões de fronteira.

102. A Senasp ressaltou, ainda, que o Ministério da Justiça e Segurança Pública, no decurso do ano de 2015, elaborou seu 'Mapa Estratégico 2015-2019', sob a coordenação da Secretaria-Executiva, com a participação daquela secretaria, além das demais áreas do ministério.

103. Acrescentou que o planejamento estratégico do MJSP, aprovado por meio da Portaria 1.500, de 16 de setembro de 2015, contemplou todas as prioridades então apontadas pela Senasp, o que resultou na definição dos principais objetivos estratégicos para o ministério, quais sejam:

- I. reduzir as taxas de homicídio no país;
- II. reduzir a violência no trânsito das rodovias federais;
- III. fortalecer o enfrentamento à criminalidade com enfoque em organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira;
- IV. promover o acesso à Justiça e proteger os direitos do cidadão.

104. Vale lembrar que o Tribunal de Contas da União vem atuando no sentido de induzir o planejamento das ações de segurança em escala nacional. Em 2014, por intermédio do Acórdão 1042/2014-TCU-Plenário, de 23/4/2014, TC 018.922/2013-9, recomendou à Casa Civil e ao então Ministério da Justiça que envidassem esforços no sentido de viabilizar a edição de documentos que consolidassem a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública.

105. Depois disso, em 2015, no âmbito do 'Relatório Sistêmico de Fiscalização da Segurança Pública' (FiscSegurança2015 - TC 025.218/2015-8), por meio do item 9.1 do Acórdão 1943/2016-TCU-Plenário, de 27/7/2016, o Tribunal determinou ao MJSP, por intermédio da Senasp, que encaminhasse, no prazo de sessenta dias, plano de ação referente à implementação do Programa Nacional de Redução de Homicídios (PNRH), considerado pelos gestores da época como sendo a política de segurança pública que seria adotada no país. O Acórdão 190/2017-TCU-Plenário, por sua vez, prorrogou o prazo para o cumprimento da referida determinação para 30/3/2017.

106. Cabe informar que, em alguns documentos da Senasp, como no Relatório de Gestão 2015, fala-se em 'Pacto' em vez de 'Programa' Nacional de Redução de Homicídios. Na realidade, 'pacto' se refere ao estágio inicial da concepção do programa, quando foram discutidos com os principais atores envolvidos no processo, a exemplo dos governadores, dos secretários de segurança pública e dos especialistas da área, os objetivos e as possíveis ações daquela que seria a política nacional de segurança pública.

107. Para melhor compreensão dos fatos, transcrevem-se a seguir as alegações da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que fundamentaram o pedido de prorrogação de prazo.

2. Com relação ao subitem 9.1, que trata da elaboração de plano de ação referente à implementação do Pacto Nacional pela Redução de Homicídios (PNRH), temos que:

2.1 Apesar da recente mudança de gestão no âmbito do Governo Federal, o objetivo da redução de homicídios foi mantido como foco central das políticas da Senasp. Todavia, a

*metodologia de ação foi revista, tendo em vista as diretrizes da nova gestão e os novos desafios identificados, entre eles o cenário de intensa restrição orçamentária.*

*2.2 Nesse contexto, a Senasp iniciou a construção do Plano Nacional de Combate a Homicídios e Violência Doméstica, em substituição ao PNRH, com um desenho inicial que envolve sete ações, quais sejam:*

- a) Ação 1: Atuação da Inteligência;*
- b) Ação 2: Atuação da Análise Criminal;*
- c) Ação 3: Força Tarefa Integrada de Investigação;*
- d) Ação 4: Força Tarefa Integrada de Policiamento;*
- e) Ação 5: Investigações conjuntas PF/Estados para combate a grupos de extermínio;*
- f) Ação 6: Atuação da PRF em rodovias federais que acessam as áreas críticas nos municípios com foco na apreensão de armas e drogas;*
- g) Ação 7: Acompanhamento através de articuladores locais com o objetivo de prevenção à violência doméstica.*

*2.3 Em virtude da recente mudança de diretrizes, a elaboração do novo Plano está em estágios iniciais e, portanto, não dispõe de detalhamento das ações. Nesse sentido, e reconhecendo a importância da apresentação de um planejamento sólido para o enfrentamento da questão dos homicídios, tão grave e urgente para o País, solicitamos prorrogação de prazo, no total de 60 (sessenta) dias, para encaminhamento a esse Tribunal de Contas de um plano de ação detalhado para a implementação do Plano Nacional de Combate a Homicídios e Violência Doméstica.*

108. *Ocorre que, no início de 2017, eclodiu a crise no sistema penitenciário, com a rebelião no Presídio Anísio Jobim, em Manaus/AM, causada por brigas de facções rivais, que culminou na morte de mais de 56 presos.*

109. *Em seguida, foi a vez do estado de Roraima vivenciar esse grave problema, cujo resultado foi o assassinato de 33 detentos da Penitenciária Agrícola de Monte Cristo, em Boa Vista, também causado por disputas de facções criminosas.*

110. *Na Penitenciária Estadual de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte, a situação não foi diferente. Mais de 27 presos foram mortos por outros detentos de grupos rivais.*

111. *Diante desse grave contexto, o então Ministro da Justiça e Segurança Pública, Alexandre de Moraes, anunciou na imprensa, ainda em janeiro de 2017, o documento intitulado 'Plano Nacional de Segurança Pública'. Naquela ocasião, foram divulgadas algumas ações que comporiam a estratégia que seria adotada pelo Governo Federal para conter a crise na segurança pública.*

112. *Em março de 2017, em cumprimento à determinação prolatada pelo Tribunal no âmbito do TC 025.218/2015-8 (FiscSegurança2015), o Secretário Nacional de Segurança Pública, Celso Perioli, por meio do Ofício 919/2017/GAB-SENASP/SENASP/MJ, de 17/3/2017, encaminhou formalmente ao Tribunal o citado Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), instituído pela Portaria-MJSP 182, de 22 de fevereiro de 2017 (peça 61).*

113. *No expediente, o secretário explicou que, em substituição ao Programa Nacional de Redução de Homicídios – PNRH (Governo Dilma Rousseff) referenciado na deliberação do Tribunal (item 9.1 do Acórdão 1943/2016 -TCU - Plenário), a Senasp havia iniciado a construção do Plano Nacional de Combate a Homicídios e Violência Doméstica (Governo Michel Temer).*

114. *Informou, ainda, que, em outubro de 2016, o referido plano fora ampliado, dando origem ao Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), o qual incorporou outras ações além daquelas contra homicídios dolosos previstas no PNRH, visando à modernização e à racionalização do Sistema Prisional e ao combate aos crimes transnacionais.*

115. *Sobre esse ponto, cumpre ressaltar que as diversas alterações no documento que redundou no chamado 'Plano Nacional de Segurança Pública', promovidas num curto espaço de tempo (2015-2017), demonstram fragilidade e descontinuidade na formulação de políticas públicas de segurança e expõem a precariedade do processo de tomada de decisão do Governo Federal.*

116. Segundo a Portaria-MJSP 182, de 2017, que institui o citado plano, os princípios que norteiam o PNSP são a integração, a colaboração e a cooperação entre União, estados, municípios e o Distrito Federal. Ainda consoante esse normativo, as estratégias e ações estabelecidas no plano serão desenvolvidas em conjunto e mediante consenso entre a União e o respectivo ente federado, cabendo ao MJSP e aos demais entes envolvidos acompanharem sua execução.

117. Os objetivos desse plano, proposto para o biênio 2017-2018, são os seguintes: redução de homicídios dolosos e feminicídios; combate integrado à criminalidade organizada internacional (em especial tráfico de drogas e de armas) e ao crime organizado dentro e fora dos presídios; e racionalização e modernização do sistema penitenciário.

118. Entre as diversas ações previstas, citam-se a implantação de centros de inteligência integrados das polícias nas capitais, a criação de forças-tarefa no Ministério Público para investigações de homicídios, o fortalecimento do combate ao tráfico de armas e drogas nas fronteiras, construção de cinco presídios federais, centralização de informações prisionais, a exemplo de dados sobre os estabelecimentos prisionais, número de vagas nos presídios, informações pessoais dos presos, dados sobre o crime praticado e relativos ao processo criminal do detento, entre outras.

119. Cabe destacar que, após a apresentação do Plano Nacional de Segurança Pública pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública aos secretários de segurança pública dos estados em janeiro de 2017, houve críticas por parte de alguns gestores estaduais, no sentido de que não havia sido divulgada a fonte de recursos que iria suportar as ações indicadas no plano. Especialistas também manifestaram preocupação quanto ao teor dessa iniciativa do Governo Federal.

120. A seguir, para ilustrar tais críticas, transcreve-se matéria publicada na Folha de São Paulo, com a opinião de alguns dos mais renomados especialistas em segurança pública sobre o 'novo' Plano Nacional de Segurança Pública (disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1854087-programa-de-seguranca-publica-de-temer-repete-governos-anteriores.shtml>):

*O Plano Nacional de Segurança Pública do governo Michel Temer (PMDB) tem três de cada quatro medidas derivadas de programas das duas últimas décadas, nas gestões FHC, Lula e Dilma Rousseff – boa parte das quais nunca saiu do campo das intenções.*

*Lançada sob a pressão da crise penitenciária, que deixou mais de 130 detentos mortos em presídios nas duas primeiras semanas do ano, a proposta encabeçada pelo ministro Alexandre de Moraes deve ser implementada a partir desta semana em Natal (RN) e Aracaju (SE), segundo anúncio do Ministério da Justiça.*

*O plano lista mais de 70 ações, das quais pelo menos 53 são repetições de tentativas anteriores, conforme levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.*

*Os eixos do programa são a redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; racionalização e modernização do sistema penitenciário; e combate integrado à criminalidade organizada internacional.*

*Para atingir esses objetivos, enfatiza a criação de sistema de inteligência que subsidie ações de segurança e a cooperação policial para combate ao tráfico de drogas e armas.*

*'O histórico é que essas entidades nunca cooperam', afirma José Vicente da Silva Filho, coronel e último secretário de segurança de FHC.*

*Essas medidas já eram anunciadas no plano de 2000 de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), lançado após o sequestro do ônibus 174, no Rio.*

*O projeto de Temer também abarca programas dos governos Lula (2003-2010), como a criação de um laboratório federal de perícia criminal, um banco de dados compartilhado de impressões digitais e a criação de uma diretoria de inteligência na Senasp, onde já havia sido criada uma coordenadoria de inteligência.*

*O primeiro plano de Lula, de 2003, previa um Sistema Único de Segurança Pública e gabinetes integrados com Estados. Mas perdeu força diante dos riscos políticos de chamar para a esfera federal um desgaste de governadores.*

*‘Os presidentes procuraram escapar da segurança pública porque é um tema pesado, que gera desgastes’, afirma Luiz Eduardo Soares, professor de ciência política da Uerj, secretário nacional de segurança pública em 2003 e um dos artífices do plano. Em 2007, foi a vez do Pronasci (Programa Nacional de Segurança com Cidadania), com ações sociais preventivas de vários ministérios. Deste plano, a proposta de Temer pega emprestada uma série de cursos relativos à mediação de conflitos e à proteção de mulheres e minorias.*

*‘Neste período, a violência aumentou, os presídios foram abarrotando, não tínhamos polícias e se contingenciavam recursos do fundo penitenciário’, diz coronel Silva Filho. No primeiro governo Dilma, também foi elaborado um plano de redução de homicídios, mas técnicos envolvidos dizem que a então presidente ressaltava que a área era responsabilidade estadual e optou por pulverizar ações pontuais da União em segurança. ‘Qual a novidade do plano [de Temer], em termos de gestão, que vá possibilitar que essas medidas já tentadas sejam agora, de fato, implementadas?’ , questiona Isabel Figueiredo, ex-diretora da Secretaria Nacional de Segurança Pública de 2011 a 2014 e integrante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.*

*Para ela, a redundância da pauta de segurança não é apenas falta de criatividade. ‘Há questões incrementais, que avançam com o tempo’.*

*No programa de Temer, umas das novidades é a ampliação do efetivo da Força Nacional e, junto aos tribunais e aos Ministérios Públicos, a criação de grupos para lidar com os casos de homicídio e feminicídio para melhorar os baixos níveis de investigação.*

*Para especialistas, no entanto, a proposta atual repete um pecado de seus antecessores: ignorar os entraves estruturais, institucionais e políticos típicos do setor.*

*‘Os planos dos governos federais procuram regulamentar diretrizes nacionais para a segurança. Os executores dessas políticas, no entanto, são governos estaduais, que têm autonomia relativa para organizar seus sistemas e polícias’, diz Sérgio Adorno, coordenador do Núcleo de Estudos da Violência da USP.*

*‘Isso cria uma tensão permanente entre governo federal e governos estaduais. Esse jogo ora pende na direção da lei e da ordem, com medidas legislativas e de execução já ultrapassadas, ora pende para medidas liberalizantes, sem lastro social’, afirma.*

*Para Eduardo Soares, apesar da multidisciplinaridade da questão da segurança pública, Senasp e Ministério da Justiça ‘não têm autoridade para cumprir plano algum’.*

*‘O MJ não pode ditar caminhos para as polícias estaduais, o Ministério Público, a Defensoria, o Judiciário. No máximo, pode articular ações da Polícia Federal com a Polícia Rodoviária Federal. Qualquer colaboração dos Estados está sujeita aos ventos políticos’.*

*Segundo Cláudio Beato, diretor do Crisp (centro de estudos de criminalidade da UFMG), os governos federais tradicionalmente desenham planos sem saber exatamente o que vão fazer com eles. ‘É o setor que menos avançou desde a redemocratização’.*

121. Em resposta às críticas dos especialistas, o Ministério da Justiça e Segurança Pública encaminhou nota de esclarecimento ao jornal Folha de São Paulo:

*Questionado sobre a redundância do atual plano nacional de segurança, o Ministério da Justiça não respondeu à pergunta, mas, por meio de nota, informou que a proposta federal será implementada em Natal (RN), Aracaju (SE) e Porto Alegre (RS) como projetos-piloto. O plano será, então, implementado nas demais capitais do país e, em 2018, nas cidades limítrofes das capitais, atingindo 209 municípios, segundo a pasta.*

*O ministério afirma que os recursos para essas ações estão assegurados no orçamento da pasta e que a possibilidade de sucesso é ‘mais efetiva’ porque a proposta é de ‘parceria’ com os Estados.*

*‘Durante sete meses, ele vem sendo debatido com Secretários Estaduais de Justiça, de Segurança e de Assuntos Penitenciários, com integrantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e com os setores da sociedade civil relacionados ao tema da Segurança Pública’, afirma.*

*Entre as metas do plano estão a redução anual de 7,5% de homicídios nas cidades atingidas e aumento de 10% na apreensão de armas e drogas neste ano e 15% ano que vem. Além disso, fala em reduzir superlotação nas prisões em 15% até 2018.*

*‘Para atingir os objetivos, o que se verá a partir da implementação dos pilotos em Natal e Aracaju será a integração das forças policiais e de inteligência nos âmbitos federal e estadual em ações conjuntas’.*

*O texto informa ainda que a ‘Força Nacional poderá agir não apenas de forma reativa, mas de forma preventiva’. Seu efetivo será, segundo o ministério, ampliado dos atuais 1.000 homens para 7.000 agentes. O custo estimado mensal de cada cem policiais da Força Nacional é de R\$ 1 milhão.*

122. *Como se pode notar, a despeito dos esforços empreendidos pela Senasp, o plano apresentado não obteve aprovação por parte de especialistas e gestores da área de segurança.*

123. *Em complemento à visão dos pesquisadores, demonstrada na matéria jornalística anteriormente transcrita, os grupos focais realizados no curso desta fiscalização (novembro/2016) trouxeram outras considerações acerca das políticas nacionais de segurança pública, que corroboram o entendimento manifestado por especialistas e por alguns secretários estaduais de segurança pública.*

124. *Importa alertar que tais considerações não se referem ao atual PNSP, lançado em março de 2017, uma vez que as visitas aos estados precederam seu lançamento, mas sim à atuação do Governo Federal em segurança pública à época da realização dos grupos focais.*

125. *Na percepção de vários participantes dos três órgãos visitados (OSPE, PC e PM), não existiria uma política nacional de segurança pública, mas sim iniciativas e programas isolados.*

126. *Alguns entendem não haver sequer gestão e planejamento estratégico da União para a segurança pública e apontaram a necessidade da criação de um sistema de segurança nos moldes do que existe nas áreas de educação e saúde, com vinculação de recursos e definição das responsabilidades de cada ente federativo.*

127. *Outros disseram que questões político-partidárias interferem na continuidade das políticas públicas, o que significa que não há uma política de Estado para a segurança pública, mas sim políticas de governo, que são descontinuadas a cada mudança de gestão.*

128. *Há, ainda, aqueles que consideram que os programas federais não se coadunam com as necessidades locais, porque, no seu entender, as unidades federativas não são chamadas a participar das escolhas de prioridades feitas pelo Governo Federal.*

129. *Nesse sentido, vale destacar que grande parte dos entrevistados entende que, em muitos casos, os estados acabam aderindo aos programas federais somente para receber os recursos repassados pela Senasp, e não porque o programa ou a ação é relevante para a segurança daquela localidade.*

130. *Diante dessa constatação, a equipe de fiscalização indagou-os, então, sobre qual deveria ser o papel da União na segurança pública. As respostas mais frequentes foram as seguintes (não necessariamente nessa ordem): i) fazer investimentos nos estados; ii) estabelecer linhas gerais e diretrizes para a segurança no país; iii) realizar diagnóstico nacional e centralizar as informações criminais; iv) cuidar das fronteiras; e v) estruturar o combate ao crime organizado.*

131. *Ainda sobre a Política Nacional de Segurança Pública e o Governo Federal, vale destacar os comentários feitos pelos gestores nos questionários, alguns dos quais são transcritos a seguir.*

*Não é possível afirmar com clareza sobre o alinhamento ou não entre as políticas adotadas no plano nacional e em cada estado, pois há uma Secretaria Nacional de Segurança Pública e uma política legislativa criminal - não sistematizada no país. A nosso sentir, existem boas ações e alguns bons projetos, mas não existe ainda uma ‘política*

*nacional' voltada para a segurança pública, sendo esta deixada a cargo fragmentado de cada estado, com escassez de recursos financeiros, materiais e de efetivo, cujas Corporações não dispõem sequer de autonomia financeira e orçamentária ainda.*

*Não há conhecimento de uma política nacional de segurança pública e na maioria das vezes são projetos isolados que não interagem com estados e municípios e, principalmente com as instituições de segurança pública. Assim, acabam por se resumir a repasses de recursos sem a devida articulação e coordenação com as forças de segurança pública.*

*Não existe política estadual de Segurança formalizada e o Governo Federal não conseguiu implementar o Plano Nacional de Segurança Pública e trabalhou nos últimos anos com programas focais, a exemplo do Brasil Mais Seguro e Crack, é possível vencer! e ENAFRON.*

132. *De fato, não há ainda diagnóstico preciso sobre a situação da criminalidade no país nem prioridades estabelecidas com base em amplo e profundo estudo, que utilize dados e estatísticas confiáveis, que permita a formulação de uma política de longo prazo, coordenada, legalmente vinculativa, com objetivos, metas, indicadores, fontes de financiamento previamente asseguradas e definição clara de responsabilidade da União, das unidades federativas e dos demais atores, ou seja, uma política de Estado, e não de governo.*

133. *Nesse sentido, em vista da dificuldade em se conceber uma Política Nacional de Segurança Pública e um Plano Nacional de Segurança Pública, realizaram-se pesquisas na legislação que trata das políticas e dos planos nacionais, não só os relativos à segurança pública, como também os referentes a outras áreas temáticas (Saúde, Educação, Assistência Social, entre outras), como será detalhado no subitem 2.2 deste relatório.*

#### *2.2 Conceitos e definições de Políticas e Planos Nacionais*

134. *Neste subitem, serão contextualizados e analisados, com base na Constituição Federal de 1988 e na legislação correlata ao tema, os termos 'Política Nacional de Segurança Pública' e 'Plano Nacional de Segurança Pública' utilizados pelo Governo Federal.*

135. *Inicialmente, vale destacar que em nenhum dos dispositivos legais pesquisados encontrou-se definição explícita do que venha a ser 'Política Nacional de Segurança Pública' e 'Plano Nacional de Segurança Pública'. De modo similar, todas as referências a 'programa nacional de segurança pública' remetem ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci).*

136. *No caso do termo 'Plano Nacional de Segurança Pública', a análise textual dos normativos sequer auxilia a esclarecer o seu significado. Não é possível deduzir, a partir dos contextos em que o termo foi empregado, atributos (como duração, espécie normativa etc.) que permitam diferenciá-lo de outros instrumentos de planejamento, nem identificar componentes (por exemplo: diretrizes, ações, objetivos) que devam necessariamente integrá-lo.*

137. *Já com relação à 'Política Nacional de Segurança Pública', embora a análise textual dos normativos não elucide seu conteúdo nem revele atributos caracterizadores, ao menos ela permite a identificação dos componentes que devem integrá-la, os quais serão descritos a seguir.*

138. *A rigor, a primeira aparição de componentes desse termo ocorreu no Decreto 98.936, de 1990, revogado, o qual aprovou o Protocolo de Intenções que institucionalizou o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp).*

139. *Segundo o inciso VI do art. 2º do citado decreto, era competência do Conasp assegurar a participação dos governos estaduais na definição de uma política nacional de segurança pública e na elaboração e acompanhamento dos respectivos planos e programas, resguardado o princípio federativo.*

140. *De acordo com o dispositivo legal reproduzido, a Política Nacional de Segurança Pública deveria possuir planos e programas associados. Contudo, o normativo que substituiu o Decreto*

95.936/1990, no que se referia às competências do Conasp, não fez nenhuma referência a planos e programas (art. 24 do Decreto 761/1993).

141. Por outro lado, tal decreto introduziu como componente da Política Nacional as chamadas 'diretrizes', como se observa da leitura do inciso II do art. 24, que trata das competências do Conasp: 'estabelecer diretrizes, elaborar normas e articular a coordenação da Política Nacional de Segurança Pública' (grifou-se).

142. Mais tarde, em 2008, o decreto (sem número) que convocou a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (1ª CONSEG) inseriu mais um componente à política nacional de segurança pública: os 'princípios'. Segundo esse decreto, um dos objetivos daquela conferência nacional era formular 'princípios e diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública' (art. 2º) (grifou-se).

143. No ano seguinte, em 2009, o Decreto 6.950 reformulou o Conasp e acrescentou os dois últimos componentes: estratégias e ações.

144. Consoante o inciso I do art. 2º desse decreto, competia ao Conasp 'atuar, como órgão normativo, na formulação de estratégias e no controle de execução da Política Nacional de Segurança Pública' (grifou-se).

145. Já no inciso IV do mesmo artigo, consta como competência do conselho nacional a seguinte: 'estabelecer diretrizes para as ações da Política Nacional de Segurança Pública e acompanhar a destinação e aplicação dos recursos a ela vinculados' (grifou-se).

146. Em suma, segundo a legislação pesquisada, a Política Nacional de Segurança Pública deveria possuir **diretrizes, princípios, estratégias e ações**. Ela nada revela, no entanto, qual deveria ser o conteúdo do 'Plano Nacional de Segurança Pública'.

147. Além disso, convém ressaltar que todos esses elementos foram extraídos de dispositivos legais que tratavam de competências do Conasp e dos objetivos da 1ª Conseg, não havendo, portanto, entre as competências da Senasp, qualquer informação que contribua para o entendimento dos conceitos de 'Política Nacional de Segurança Pública' e 'Plano Nacional de Segurança Pública'.

148. Em decorrência dessas pesquisas, constatou-se também que nenhum dos dispositivos legais define explicitamente como a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública devem se relacionar entre si.

149. Da mesma forma, não foi identificado nenhum normativo que estabelecesse ligação entre a Política Nacional de Segurança Pública ou Plano Nacional de Segurança Pública com outros instrumentos de planejamento, como PPA e planos estratégicos organizacionais.

150. Além disso, verificou-se que nenhum dos dispositivos legais descreve como a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública devem ser formulados, implementados, revisados e avaliados. As únicas referências a essas etapas consistem na designação dos órgãos responsáveis por essas atribuições.

151. A seguir, apresenta-se o conteúdo das políticas e dos planos de segurança pública, de âmbito nacional, que tenham sido formalizados pelo Governo Federal, seja por meio de normativo ou de um simples documento, assim como do único programa nacional encontrado na legislação.

152. Vale informar que, para efeitos de análise, foram considerados apenas os instrumentos elaborados com o intuito de refletir a atuação global do Governo Federal na área de segurança pública.

153. Embora sua formulação esteja prevista no ordenamento jurídico nacional desde 1990 (Decreto 98.936), nunca existiu norma ou documento intitulado oficialmente 'Política Nacional de Segurança Pública', isto é, nunca houve uma Política Nacional de Segurança Pública **formalizada**.

154. A elaboração de planos nacionais de segurança pública, por sua vez, foi prevista na legislação pátria a partir do ano 2000 (Decreto 3.698, art. 15, inciso I). Desde então, foram elaborados, a rigor, apenas dois planos nacionais: o primeiro, em 2000, durante o segundo governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso; e o segundo, em 2017, o atual Plano Nacional de Segurança Pública.

155. É importante destacar que, em fevereiro de 2002, o então pré-candidato à Presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, apresentou, no Congresso Nacional, documento chamado de

'Projeto Segurança Pública para o Brasil', o qual, segundo um dos autores (Luiz Eduardo Soares), teria sido posteriormente incorporado ao plano de governo de Lula (SOARES, 2007, p. 87).

156. Não obstante essa informação, não foi encontrada nenhuma norma que cancelasse esse documento nem localizada nova versão que pudesse ter sido lançada pelo MJSP, razão pela qual se considerou o documento divulgado durante a campanha eleitoral para presidência como plano.

157. A tabela a seguir demonstra os componentes identificados desses planos.

**Tabela 2 - Componentes dos planos nacionais de segurança pública.**

<b>Plano Nacional de Segurança Pública</b>	<b>Componentes</b>
<i>Plano Nacional de Segurança Pública (2000)</i>	<i>Princípios (p.4) Compromissos Ações Participantes Resultados Esperados</i>
<i>Projeto Segurança Pública para o Brasil (2002)</i>	<i>O documento está estruturado a partir de temas, e não de componentes. Não obstante, a partir da leitura do sumário é possível identificar: diagnósticos, reformas, pressupostos, metas e ações.</i>
<i>Plano Nacional de Segurança Pública (2017)</i>	<i>Princípios Premissas Objetivos Estratégias Ações Metas (limitadas à redução de homicídios e da superpopulação carcerária, à celeridade das investigações e processos de violência doméstica e à apreensão de armas e drogas)</i>

158. Quanto ao conteúdo dos programas, convém advertir que a análise empreendida neste tópico trata apenas de programas de caráter nacional e global, ou seja, de programas que incluíram a participação de outros entes federativos e que não estavam ligados a um tema ou a uma iniciativa específica na área de segurança pública.

159. Por essa razão, não serão analisados os programas de segurança pública incluídos nos PPAs do Governo Federal nem o Programa 'Força Nacional de Segurança Pública', instituído pelo Decreto 5.289/2004.

160. Feita essa ressalva, constatou-se existência de apenas um programa nacional (na concepção aqui adotada): o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), instituído pela Medida Provisória 384/2007, posteriormente convertida na Lei 11.530/2007.

161. Limitando-se a presente análise a esta lei, foi possível identificar como componentes do Pronasci os seguintes: i) diretrizes; ii) focos prioritários; iii) condições de adesão; iv) programas; v) projetos; e vi) ações.

162. Além disso, a norma que instituiu o programa apresenta os meios (convênios, acordos etc.) e a forma (integrada) que seriam utilizados na sua execução, bem como definiu os órgãos responsáveis por sua gestão.

163. A fim de estabelecer elementos que pudessem servir de parâmetro de comparação para a Política Nacional de Segurança Pública e para o Plano Nacional de Segurança Pública, analisaram-se, também, os instrumentos que formalizaram as políticas e planos nacionais das seguintes áreas temáticas do Governo Federal: Assistência Social, Cultura, Defesa, Educação, Meio Ambiente, Saúde e Turismo, conforme demonstrado no quadro abaixo.

**Tabela 3 - Políticas e planos nacionais de outras áreas temáticas.**

<b>Área Temática</b>	<b>Política</b>	<b>Plano</b>
<i>Assistência Social</i>	<i>Resolução CNAS 145/2004</i>	<i>Resolução CNAS 7/2016</i>

<i>Cultura</i>	<i>Lei 13.018/2014</i>	<i>Lei 12.343/2010</i>
<i>Defesa</i>	<i>Decreto 5484/2005</i>	<i>Não há</i>
<i>Educação</i>	<i>Lei 9.394/1996</i>	<i>Lei 13.005/2014</i>
<i>Meio Ambiente</i>	<i>Lei 6.938/1981</i>	<i>Não há</i>
<i>Saúde</i>	<i>Não há</i>	<i>Plano Nacional de Saúde 2016-2019</i>
<i>Turismo</i>	<i>Lei 11.771/2008</i>	<i>Decreto 7.994, de 24 de abril de 2013</i>

164. Preliminarmente, verificou-se que os ministérios das áreas temáticas analisadas possuem sua respectiva política nacional como área de competência. Por exemplo, no decreto de organização do Ministério da Saúde consta, como área de competência, a política nacional de saúde (inciso I do art. 1º da Estrutura Regimental do Ministério da Saúde, aprovada pelo Decreto 8.901, de 2016).

165. Não obstante, verificou-se que apenas quatro das sete áreas analisadas possuem normas que tratam explicitamente de suas políticas nacionais. Essas normas possuem natureza jurídica variada: leis dispõem sobre as políticas nacionais do Meio Ambiente e Turismo; a Política Nacional de Defesa foi formalizada por decreto; e a de Assistência Social, por resolução do Conselho Nacional do setor.

166. Para fins de comparação, acrescentou-se na análise a Lei 9.394, de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Embora não se refira especificamente à 'política nacional de educação', a norma foi incluída por se assemelhar em conteúdo às demais normas analisadas.

167. Em relação às outras áreas, constatou-se a existência de políticas nacionais para temas específicos, mas não uma política nacional do 'setor'. Pesquisa exploratória revelou a existência de diversas políticas nacionais específicas na área de Saúde – a exemplo da Política Nacional de Atenção Básica – formalizadas, em geral, por portarias do Ministério da Saúde. No caso da Cultura, foi identificada a Política Nacional de Cultura Viva, instituída pela Lei 13.018, de 2014.

168. Além da Saúde, também foram identificadas políticas específicas em outros setores governamentais. Na área de Meio Ambiente, por exemplo, verificou-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Política Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional da Biodiversidade.

169. Das cinco normas relacionadas no quadro anterior (incluindo-se a Lei 9.394, de 1996), apenas as normas infralegais aprovaram documentos anexos denominados de 'política nacional'. As duas leis que dispõem sobre políticas nacionais definiram alguns de seus elementos, mas não delimitaram o conteúdo dessas políticas.

170. Quanto aos componentes, notou-se que as políticas apresentaram principalmente elementos 'norteadores', tais como: princípios, diretrizes e pressupostos. Todas possuem objetivos, os quais, devido à sua generalidade, se aproximam mais dos elementos 'norteadores' citados do que do significado usual de objetivo (elemento de 'resultado'). A tabela abaixo mostra o número de ocorrências para elementos observados em mais de uma política nacional.

**Tabela 4 - Elementos observados em políticas nacionais de outras áreas temáticas.**

<b>Política</b>	<b>Espécie Normativa</b>	<b>Análise Situacional</b>	<b>Princípios</b>	<b>Diretrizes</b>	<b>Objetivos</b>
<i>Assistência Social</i>	<i>Resolução CNAS 145/2004</i>	X	X	X	X
<i>Cultura</i>					
<i>Defesa</i>	<i>Decreto 5.484/2005</i>	X*		X	X
<i>Educação</i>	<i>Lei 9.394/1996</i>		X	X	X
<i>Meio Ambiente</i>	<i>Lei 6.938/1981</i>		X	X	X
<i>Saúde</i>					
<i>Turismo</i>	<i>Lei 11.771/2008</i>		X		X

Nota: \*As seções 2 ('O Ambiente Internacional'), 3 ('O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico') e 4 ('O Brasil') da Política Nacional de Defesa foram consideradas conjuntamente como o elemento 'Análise Situacional' dessa política.

171. A predominância de elementos norteadores reflete-se na ausência de vigência pré-fixada das políticas. Constatou-se que nenhum documento ou norma analisado fixou prazo para as políticas nacionais.

172. Em resumo, da análise das normas e dos documentos mencionados anteriormente, depreende-se que não há significado preciso para o termo 'política nacional' tampouco que existe espécie normativa comum para a instituição das políticas públicas de caráter nacional.

173. A abrangência do tema não se mostrou um critério diferenciador, pois foram encontradas políticas nacionais de temas globais e outras de temas específicos. No entanto, foi possível constatar que, normalmente, os elementos 'norteadores', tais como princípios e diretrizes, são associados ao termo 'política nacional', e que tal política não possui duração pré-fixada.

174. No que diz respeito aos planos, observou-se que, das sete áreas analisadas, cinco possuem planos nacionais. Desses cinco, quatro foram aprovados por normas: os Planos Nacionais de Cultura e de Educação, por leis; o de Turismo, por decreto; e o de Assistência Social, por resolução do respectivo Conselho Nacional. Já na área de Saúde, o plano nacional é 'apenas' um documento.

175. Em relação às outras duas áreas, notou-se a existência de planos nacionais para temas específicos na área de Meio Ambiente, como o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano Nacional de Recursos Hídricos.

176. Cabe destacar que, no caso da Defesa Nacional, a hierarquia de instrumentos de planejamento adotada é singular. Afora a Política Nacional de Defesa, há também a Estratégia Nacional de Defesa, que se desdobra em diversos planos específicos, e o Livro Branco de Defesa. Por essa razão, seus instrumentos de planejamento não foram considerados nesta análise.

177. Outro ponto que merece ressalva diz respeito ao conteúdo dos planos nacionais estudados. Para fins de análise neste levantamento, classificaram-se os elementos que compõem os planos, de modo geral, em quatro 'tipos': i) elementos norteadores (como princípios e diretrizes); ii) elementos de 'diagnóstico' (a exemplo de diagnósticos e análises situacionais); iii) elementos de 'intervenção' (estratégias, ações e iniciativas); e iv) elementos de 'resultado' (objetivos, indicadores e metas).

178. As tabelas a seguir mostram os elementos encontrados em mais de um plano nacional, além da respectiva espécie normativa e da duração dos planos.

**Tabela 5 - Elementos observados em planos nacionais de outras áreas temáticas – parte I.**

Plano	Espécie Normativa	Diagnóstico(s)	Análise Situacional	Princípios	Diretrizes
Assistência Social	Resolução CNAS 7/2016				X
Cultura	Lei 12.343/2010			X	X
Defesa					
Educação	Lei 13.005/2014	X			X
Meio Ambiente					
Saúde	Documento		X		
Turismo	Decreto 7.994/2013	X			X

**Tabela 6 - Elementos observados em planos nacionais de outras áreas temáticas – parte II.**

Plano	Estratégia(s)	Ações	Objetivos	Metas	Duração
Assistência Social			X	X	10 anos
Cultura	X	X	X	X	10 anos
Defesa					
Educação	X			X	10 anos

<i>Meio Ambiente</i>					
<i>Saúde</i>			X	X	4 anos
<i>Turismo</i>		X	X	X	4 anos

179. *Comparando-se a composição dos planos, verificaram-se mais diferenças do que semelhanças. A começar pelos tipos de elementos, constatou-se inexistência de padrão. Os Planos Nacionais de Assistência Social e de Saúde, por exemplo, não possuem elementos de intervenção, como ações e metas.*

180. *Notou-se também que não há nenhuma consistência no emprego desses termos. O Plano Nacional de Cultura possui estratégias que se desdobram em ações. Já o Plano Nacional de Educação possui apenas estratégias, enquanto o Plano Nacional de Turismo apresenta apenas ações. Não há, portanto, terminologia comum adotada nesses planos.*

181. *Outro aspecto observado foi a ausência de alinhamento entre os elementos de ‘intervenção’ e os elementos de ‘resultado’. Os planos, com a exceção do Plano Nacional de Educação – que, ainda assim, limita-se a listar as estratégicas abaixo de cada meta –, não mostram como as estratégias e as ações estão relacionadas aos objetivos e às metas.*

182. *A ausência de priorização dos objetivos e metas foi outra fragilidade observada. Todos os planos contêm um grande número de objetivos e/ou metas, razão pela qual a priorização clara desses elementos seria importante. Essa prática torna-se ainda mais relevante quando se considera a difícil situação fiscal na qual o país se encontra atualmente.*

183. *Além disso, constatou-se que nenhum plano nacional definiu os responsáveis pelas intervenções e pelos resultados planejados. A definição dos responsáveis é uma das principais práticas associadas à gestão dos resultados, haja vista que cria a possibilidade de cobrança futura dos resultados acordados.*

184. *Por fim, observou-se que os planos analisados possuem duração variada. Os Planos Nacionais de Assistência Social, de Cultura e de Educação possuem validade de dez anos. Já os de Saúde e de Turismo têm quatro anos de duração. Foram observados, ainda, outros prazos, a exemplo do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que deve possuir vigência indeterminada e horizonte de vinte anos.*

185. *Notou-se que, igualmente como identificado nas políticas nacionais, não há padronização dos planos nacionais. Eles apresentam natureza normativa, composição e duração variadas e não empregam terminologia comum.*

186. *Com relação a esse último aspecto, vislumbra-se que a elaboração de uma terminologia comum de planejamento possa trazer diversos benefícios, tanto para os gestores quanto para os órgãos de controle e entidades da sociedade civil.*

187. *Para os gestores, podem ser listados os seguintes benefícios: 1) padronização da estrutura conceitual dos planos ao longo do tempo; 2) simplificação do alinhamento entre planos de áreas inter-relacionadas; 3) simplificação da elaboração de planos integrados; 4) diminuição nos custos de transação na movimentação de servidores.*

188. *Já para os órgãos de controle e para as entidades da sociedade civil: 1) compreensão dos planos dos órgãos; 2) comparação do desempenho de áreas inter-relacionadas; 3) compreensão da relação entre os instrumentos de planejamento.*

189. *Nesse sentido, os termos e as definições presentes no PPA poderiam ser tomados como ponto de partida, avaliando-se, em seguida, quais termos precisariam ser acrescentados para dar vazão à variedade de instrumentos de planejamento.*

190. *Além disso, seria salutar que essa terminologia incluísse nomenclatura para os instrumentos de planejamento, a qual permitisse identificar ‘a posição e a importância’ relativas de cada instrumento dentro do arcabouço de planejamento do setor.*

191. *A esse respeito, cabe ressaltar que o art. 1º, inciso X, da Estrutura Regimental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, aprovada pelo Decreto 8.818, de 2016, atribui ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) competência sobre políticas e diretrizes para modernização do Estado.*

192. Ademais, o inciso I do citado artigo estabelece como competência a formulação do planejamento estratégico nacional e a elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional.

193. Convém destacar que a busca de soluções para o planejamento de longo prazo de políticas públicas é também tendência internacional. Sobre o tema, relatório do National Audit Office (NAO) constatou que '(...) esse problema não é exclusivo do Reino Unido. Governos mundo afora estão tendo dificuldades para gerenciar grandes programas e promover progresso real na entrega de resultados' (tradução livre).

194. Nesse sentido, apesar de não ter sido encontrado modelo que pudesse orientar e/ou estabelecer padrões para o planejamento de políticas públicas de longo prazo, publicação do Tesouro Nacional da África do Sul (Framework for Strategic Plans and Annual Performance Plans) enfatiza a importância do alinhamento entre os instrumentos de planejamento dessas políticas e os demais instrumentos de planejamento, conforme se depreende da leitura do excerto a seguir (disponível em: <http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/SP%20APP%20Framework.pdf>).

*Esse referencial não fornece orientação sobre como as instituições devem conduzir sua política e processos de planejamento de longo prazo, ou compilar seus outros planos. No entanto, vislumbra-se que cada instituição deve possuir um plano estratégico que forneça uma visão geral desses planos e programas e indique quais componentes de tais políticas e planos devem ser implementados pela instituição durante o próximo período de cinco anos (tradução livre).*

195. Dessa forma, propõe-se, com fundamento no art. 250 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, no prazo de 180 dias, sob a articulação da Casa Civil da Presidência da República, conceitue os termos 'política nacional' e 'plano nacional', defina seus respectivos conteúdos-padrão, natureza normativa e interconexão, e os correlacione com os demais instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

196. A seguir passa-se a analisar a relação entre: i) as políticas nacionais e os planos nacionais; ii) os planos nacionais e os planos estaduais; e iii) os planos nacionais e o PPA.

197. No tocante ao primeiro item, reforçando a ideia de ausência de significado preciso do que seja uma 'política nacional', observou-se que os normativos analisados, em sua maioria, não estabelecem relação entre a política nacional e o plano nacional.

198. Como exceções, encontram-se as áreas de Turismo e de Meio Ambiente. Com relação à primeira, o art. 4º da Lei 11.771/2008 estabelece que a 'Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo – PNT estabelecido pelo Governo Federal'.

199. No que se refere ao Meio Ambiente, embora não haja especificamente um 'Plano Nacional de Meio Ambiente', a Lei 6.938/1981 estabelece que as 'diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei'.

200. A propósito, duas políticas nacionais da área de Meio Ambiente destacaram-se pela clareza da relação entre as políticas e seus respectivos planos. A Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, define o que é política nacional (art. 4º); descreve como ela se relaciona com outras políticas de meio ambiente (art. 5º); esclarece a relação entre a política e os respectivos planos (art. 8º, Inc. I); define quais são os tipos de planos de resíduos sólidos (art. 14º); bem como estabelece qual deve ser o conteúdo e duração do plano nacional (art. 15º).

201. O outro destaque é a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo Decreto 7.272/2010. Consoante o art. 8º do decreto, o 'Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, resultado de pactuação intersetorial, será o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN'.

202. *No que se refere à relação entre os planos nacionais e os instrumentos de planejamento dos entes estaduais e municipais, constatou-se cenário diferente daquele primeiro. Observou-se que, em todas as áreas temáticas que possuem planos nacionais, há previsão de planos estaduais e municipais (ou regionais e locais, no caso da área de Turismo). A tabela abaixo relaciona os dispositivos legais em que ocorrem referências a planos estaduais/municipais.*

**Tabela 7 - Referências a planos estaduais e/ou municipais nos planos nacionais de outras áreas temáticas.**

<b>Área Temática</b>	<b>Dispositivo Legal</b>
Assistência Social	Art. 30, inciso III, Lei 8.742/1993
Cultura	Art. 3º, §3º, Lei 12.343/2010
Educação	Art. 8º da Lei 13.005/2014
Saúde	Art. 30, §3º, Lei 8.080/1990
Turismo	Art. 1º, §2º, Decreto 7.994/2013

203. *Finalmente, quanto à relação entre os planos nacionais e o PPA, identificou-se, em todas as áreas temáticas que possuem planos nacionais, alguma relação entre esses dois instrumentos. A tabela abaixo reúne os dispositivos legais pertinentes.*

**Tabela 8 - Referências sobre a relação entre os planos nacionais de outras áreas temáticas e o PPA.**

<b>Área Temática</b>	<b>Dispositivo Legal</b>
Assistência Social	Art. 19 da Resolução 33/2012
Cultura	Art. 4º da Lei 12.343/2010
Educação	Art. 10 da Lei 13.305/2014
Saúde	Art. 1º, inciso V, da Portaria 2.135/2013
Turismo	Art. 6º, parágrafo único, da Lei 11.771/2008

### 2.3 Análise do atual Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP)

204. *Da análise dos planos de outras políticas públicas, observou-se que o atual Plano Nacional de Segurança Pública foi o único formalizado por meio de portaria ministerial (Portaria MJSP 182, de 22 de fevereiro de 2017, p. 8, peça 61, TC 025.218/2015-8), quando os demais foram instituídos por intermédio de outros normativos, tais como resolução, lei e decreto.*

205. *Também em contraste com os demais planos, verificou-se que a portaria que instituiu o PNSP não estabeleceu prazo de vigência (ou duração). Também não há, no próprio plano, nenhuma menção a esse respeito.*

206. *Constatou-se, no entanto, que suas metas se referem aos anos de 2017 e 2018, razão pela qual se deduz que a validade do PNSP se encerrará ao final de 2018. Trata-se, portanto, de plano cuja duração situa-se entre a vigência usual de um plano estratégico (quatro anos) e a de um plano de ação (um ano).*

207. *Observou-se, contudo, que o MJSP considera o PNSP um plano estratégico, como se pode inferir da ação 2.1.3.7, transcrita abaixo:*

*2.1.3.7 elaborar Plano Tático e Operacional Integrado entre Governo Federal, Estados e Municípios, com ênfase nas áreas com maior índice de homicídios dolosos, feminicídios, violência contra as mulheres, criminalidade organizada ligada ao tráfico, tráfico de armas, com atenção especial às questões de fronteiras e crimes transnacionais, a partir de informações inseridas previamente em sistemas de informações.*

208. *O caráter estratégico do PNSP é reforçado pelas razões apresentadas, na supracitada portaria ministerial, para sua instituição: em primeiro lugar, a necessidade de consolidar um conjunto de práticas voltadas ao alinhamento das diretrizes estratégicas do ministério, em consonância com o Pacto Federativo. Em segundo lugar, a necessidade de alinhar processos e procedimentos entre os diversos atores institucionais responsáveis pela execução de atividades preventivas e repressivas.*

209. *Com relação ao conteúdo, verificou-se que o PNSP é composto por: i) princípios; ii) premissas; iii) objetivos; iv) estratégias; v) ações; e vi) metas. Possui, portanto, elementos ‘norteadores’, ‘de intervenção’ e ‘de resultado’, conforme classificação adotada neste relatório. A tabela abaixo mostra a quantidade de cada um desses elementos.*

**Tabela 9 - Elementos do Plano Nacional de Segurança Pública**

<b>Elemento</b>	<b>Quantidade</b>
<i>Princípios</i>	9
<i>Premissas</i>	5
<i>Objetivos</i>	3
<i>Grupos de Estratégias</i>	5
<i>Estratégias</i>	24
<i>Ações</i>	171
<i>Metas</i>	4

210. Como ‘elementos norteadores’, o PNSP incluiu princípios e premissas. Segundo o plano, os princípios, em número de nove, devem orientar a atuação dos diversos órgãos envolvidos nele. Já as cinco premissas complementam os princípios, reforçando os de cooperação e de integração e acrescentando a necessidade de se respeitar a autonomia e a competência dos entes federativos e a hierarquia dos órgãos e instituições envolvidos.

211. Em relação aos ‘elementos de resultados’, notou-se que o PNSP contém três objetivos e quatro metas. Essa seletividade na definição de objetivos e de metas contrasta com o número elevado desses elementos (objetivos e metas) observados em planos nacionais de outras áreas temáticas e pode ser considerado forte indicativo de que o órgão emvidou esforços para selecionar os resultados mais relevantes para o cumprimento da sua missão.

212. Acerca da ligação entre esses elementos, observou-se que não foi feita associação explícita entre os objetivos e as metas. De fato, tais elementos situam-se em capítulos diferentes do plano. No entanto, foi fácil verificar que as metas selecionadas estão diretamente associadas aos objetivos, explicando-se o número maior de metas pela associação de duas delas a um único objetivo (que a rigor, consiste em dois objetivos). A tabela abaixo mostra a associação entre os objetivos e as metas do PNSP.

**Tabela 10 - Objetivos e metas do Plano Nacional de Segurança Pública.**

<b>Objetivos</b>	<b>Metas</b>
<i>Redução de homicídios dolosos, feminicídio e de violência contra as mulheres</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução dos homicídios dolosos em 7,5% nas capitais abrangidas pelo Plano, em 2017, e a manutenção do percentual para essas capitais e extensão para as cidades limítrofes em 2018.</li> <li>• Aumento de 20% na celeridade das investigações e processos de violência doméstica nos municípios envolvidos pelo Plano Nacional.</li> </ul>
<i>Racionalização e modernização do sistema penitenciário</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução de 15% da superpopulação carcerária até 2018</li> </ul>
<i>Enfrentamento às organizações criminosas, com ênfase nos delitos transnacionais, narcotráfico e tráfico de armas, com especial atenção à área de fronteira</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de 10% na apreensão de armas e drogas, em 2017, e de 15% para 2018</li> </ul>

213. Identificou-se, no entanto, que os objetivos e metas do plano carecem de contexto e de informações que permitam avaliar sua factibilidade. Há, é verdade, breve contextualização do primeiro objetivo – redução de homicídios dolosos, feminicídio e de violência contra a mulher –, mas não foram apresentados dados sobre os outros dois.

214. Isso é particularmente preocupante porque o plano estabeleceu metas ambiciosas. A população prisional, por exemplo, cresce ininterruptamente pelo menos desde 1990, segundo dados

do Depen/MJSP e, mesmo assim, o Governo Federal comprometeu-se não somente a frear seu crescimento, mas também a reduzir a superpopulação em 15% até 2018.

215. O mesmo, frise-se, é válido para as demais metas, excetuando-se apenas a de aumento na apreensão de armas e drogas. Sobre essa última, é importante ressaltar que se trata de uma meta no mínimo controversa.

216. A apreensão de armas e de drogas está certamente relacionada ao objetivo de enfrentamento às organizações criminosas, mas o problema reside na interpretação desse indicador. Se a apreensão de drogas aumentou, por exemplo, isso é um sinal de que o combate ao tráfico melhorou; ou um sinal de que o volume de drogas traficado aumentou? Afinal, o aumento no volume de drogas em circulação pode acarretar um crescimento da apreensão mesmo sem uma melhora relativa no seu enfrentamento.

217. Destaca-se que referenciais sobre avaliação de políticas públicas têm ressaltado a importância de se basear as políticas públicas em evidências e de se esclarecer a lógica de intervenção que orientou a escolha das ações governamentais.

218. Nesse sentido, o referencial do Senado Federal, por exemplo, propõe que se avalie a existência de documentação sobre a análise de alternativas e a justificativa da lógica de intervenção adotada, com 'clara demonstração da relação entre as ações governamentais e as causas de problemas a serem superados'.

219. Quanto aos elementos de 'intervenção', constatou-se que o PNSP organizou as estratégias em cinco grupos. Desses cinco, três são grupos que contêm estratégias especificamente relacionadas com os objetivos apresentados anteriormente. Os outros dois reúnem estratégias mais gerais e foram chamados de 'estratégias transversais' e de 'Projetos Sociais de Prevenção à Violência em Áreas Vulneráveis'.

220. No total, como mostrado tabela 9 acima, o PNSP congrega vinte e quatro estratégias. Cada uma dessas estratégias desdobra-se em ações, com grande variação no número de ações por estratégia. Enquanto uma estratégia possui vinte ações associadas, outras quatro possuem uma única ação.

221. A análise dessas ações revelou descompasso entre o número e a natureza das ações incluídas e a duração do plano.

222. O PNSP apresenta um total de 171 ações, cuja maioria possui natureza mais estratégica do que operacional, a serem executadas em um curto espaço de tempo, isto é, em período inferior a dois anos (2017-2018).

223. Além disso, notou-se que não foram designados, no PNSP, os órgãos nem os gestores que seriam responsáveis por sua execução e acompanhamento. Também não foram estabelecidos prazos para conclusão das ações previstas, com uma única exceção (ação 2.3.5.1).

224. Em suma, conclui-se que o conteúdo do PNSP levanta dúvidas sobre sua viabilidade. O plano, que ainda precisará ser planejado a nível tático e operacional com os estados, prevê a execução de 171 ações e o atingimento de metas ambiciosas no curto intervalo de menos de dois anos.

225. Essa duração, a propósito, possivelmente foi escolhida por ser exatamente o período restante do mandato do atual Presidente da República. Não obstante, é importante destacar que este Tribunal tem se manifestado no sentido de que é necessária uma política de Estado, e não somente de governo, na área de segurança pública.

226. Veja-se trecho do relatório do FiscSegurança 2015 (TC 025.218/2015-8), que sintetizou o propósito da recomendação emanada no primeiro Levantamento de Governança de Segurança Pública:

*Tal recomendação objetivou fortalecer o papel da União e conferir mais consistência à política pública de segurança, que, para ter resultados efetivos, precisa, entre outros aspectos, ser institucionalizada, estabelecer objetivos estratégicos de longo prazo e ter continuidade, independente das mudanças no Poder Executivo, ou seja, deve ser uma política de Estado e não de Governo.*

#### 2.4 Análise dos resultados dos questionários

227. Para facilitar a compreensão do trabalho, serão apresentados os resultados e as respectivas análises por dimensão do modelo adotado neste levantamento, com a finalidade de fornecer diagnóstico atual da situação de governança das OSPEs, da polícia civil e da polícia militar, identificando seus pontos fortes e fracos, com vistas a contribuir para uma melhor gestão da segurança pública.

228. A seguir serão tratadas, de forma individualizada, as dimensões do modelo de governança de segurança pública, quais sejam: **estratégia; arranjos institucionais; tecnologia e conhecimento; resultados; gestão; pessoas e controles**. Os resultados agregados das três organizações estudadas serão mostrados por item de análise de cada dimensão.

229. Convém esclarecer que, no caso das OSPEs, por se tratar do segundo levantamento realizado junto a esse órgão, os resultados de 2016 serão, na medida do possível, comparados com os de 2013, a fim de se identificar se houve avanço ou retrocesso na utilização de práticas de governança adotadas pelas secretarias estaduais de segurança pública.

230. Outro esclarecimento que se faz necessário diz respeito ao universo de OSPEs respondentes, o que repercute no número percentual apresentado nas análises procedidas neste trabalho. Em 2013, 25 secretarias estaduais de segurança responderam o questionário de governança encaminhado pela SecexDefesa; em 2016, esse número subiu para 26 organizações.

##### 2.4.1 Estratégia

231. No modelo de avaliação de governança de segurança pública adotado, a dimensão 'estratégia' compreende itens de análise que abordam o planejamento organizacional e as políticas de segurança pública.

232. No questionário para as OSPEs, foi mantida a denominação original dos dois itens presentes no modelo de avaliação: 'planejamento estratégico' e 'relação entre política nacional e políticas estaduais'. Já nos questionários para as polícias, a denominação do segundo item foi alterada para a expressão mais genérica 'políticas de segurança pública'.

233. Em termos quantitativos, 'estratégia' foi a dimensão com menor representatividade da macrodimensão 'governança pública'. Ela correspondeu a 17% dos pontos atribuídos a essa macrodimensão e a 11% da pontuação total (governança pública mais governança corporativa).

234. Nos questionários das polícias, 'estratégia' apresentou peso ligeiramente menor em relação ao das OSPEs: 16% da governança pública e 11% da pontuação total.

235. Em termos qualitativos, a estratégia é comumente relacionada à sobrevivência, à continuidade e à sustentabilidade das organizações. Por consequência, no nível estratégico são estabelecidas as metas de alto nível, as quais devem estar alinhadas, dando suporte à missão da organização.

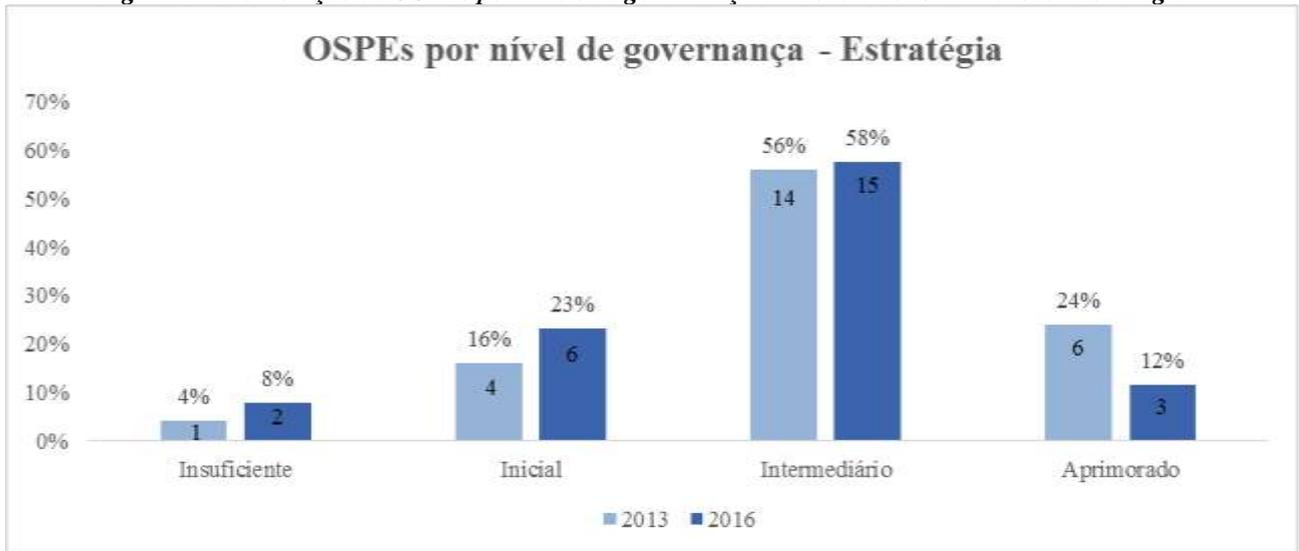
236. Embora a caracterização tradicional restrinja o significado da dimensão estratégia ao do primeiro item de análise (planejamento estratégico), adotou-se no modelo de avaliação de governança de segurança pública concepção mais ampla.

237. Na concepção adotada, o item 'planejamento estratégico' compreendeu quesitos que abordaram, a rigor, apenas o planejamento estratégico organizacional.

238. Já o item 'políticas de segurança pública' tratou do planejamento estratégico de políticas de segurança pública, tendo como objeto central as políticas públicas multidisciplinares, cujo planejamento ultrapassa o âmbito de uma única organização.

239. De modo geral, comparando-se os resultados das OSPEs relativos à dimensão 'estratégia', registrou-se ligeira redução do índice de governança médio de 0,61, em 2013, para 0,60 em 2016 (índice variando no intervalo de 0 a 1), o que indica ausência de mudanças significativas nas organizações relativas à dimensão, conforme também se observa no gráfico a seguir.

Figura 1 - Distribuição de OSPEs por níveis de governança em 2013 e 2016. Dimensão 'Estratégia'.



240. Da leitura do citado gráfico, observa-se uma redução do número de OSPEs enquadradas no nível **aprimorado** (de 6, em 2013, para 3, em 2016) e aumento do número das enquadradas no nível **intermediário** (14, em 2013, para 15, em 2016), no nível **inicial** (de 4, em 2013, para 6, em 2016) e no **insuficiente** (de 1, em 2013, para 2, em 2016).

241. Para melhor compreensão de como as organizações se comportaram em relação a essa dimensão, demonstram-se, a seguir, os índices médios (variando de 0 a 1) das OSPEs em cada nível de governança na dimensão 'estratégia' (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise da dimensão (planejamento estratégico e relação entre política nacional e políticas estaduais). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,56 e 0,44.

Figura 2 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão 'Estratégia'.

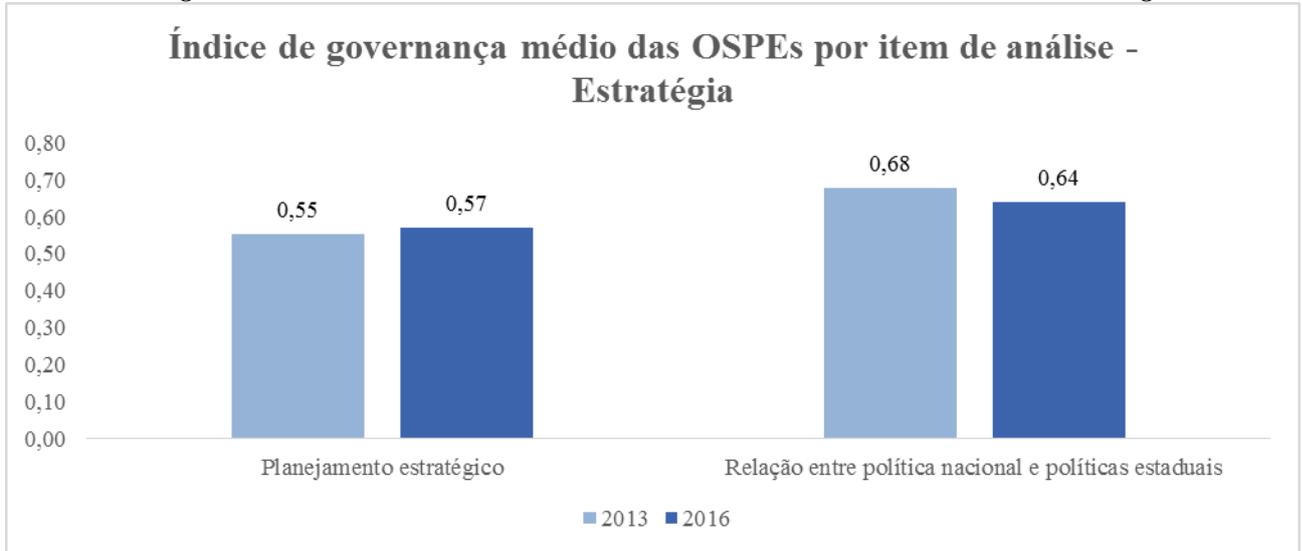


242. Por esse gráfico, é possível verificar que, apesar de a dimensão 'estratégia' ter apresentado resultados apenas marginalmente piores (média de 0,61, em 2013, e 0,60, em 2016), as organizações iniciais e intermediárias tiveram melhoras significativas no item de análise 'planejamento estratégico' (respectivamente: de 0,13 para 0,20; e de 0,32 para 0,37).

243. Com o intuito de examinar a variação de 2013 para 2016 dos índices médios de governança dos itens de análise pertencentes à dimensão 'estratégia', traçou-se o gráfico abaixo. O gráfico está

normalizado pelo peso individual de cada item de análise e o índice apresentado para cada um deles varia de 0 a 1.

Figura 3 - Índices médios dos itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão 'Estratégia'.



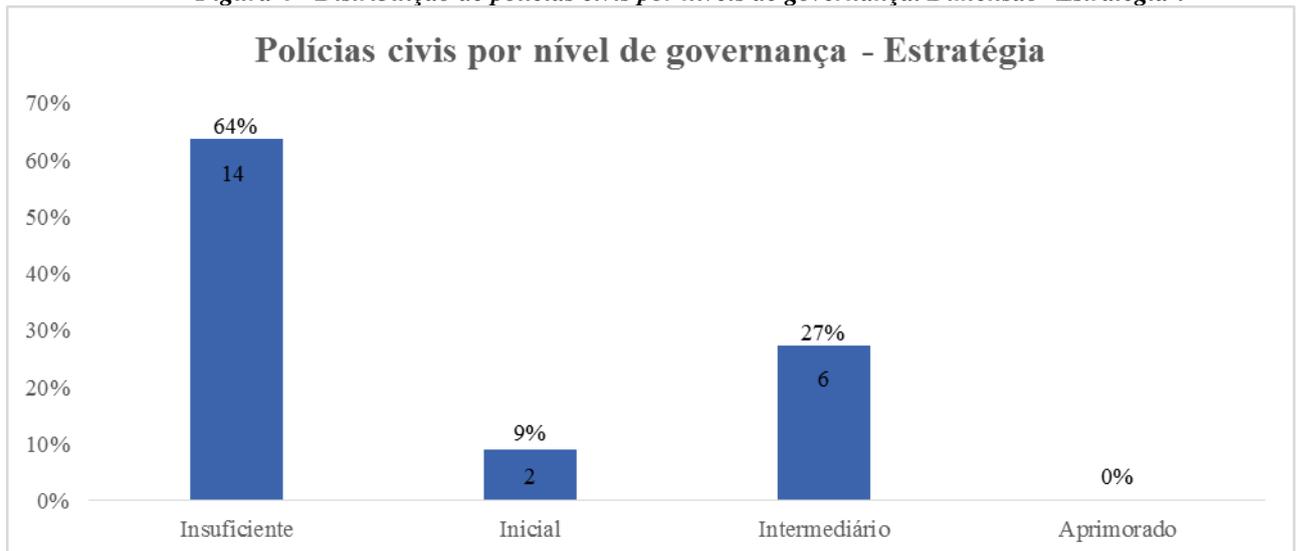
244. Dessa forma, constata-se que a queda no índice médio da dimensão 'estratégia' foi causada pela involução do item 'relação entre política nacional e políticas estaduais'.

245. Em relação às polícias, é importante esclarecer que para o cálculo do índice relativo à dimensão 'estratégia' foi considerado exclusivamente o item de análise 'planejamento estratégico'.

246. O item 'políticas de segurança pública' dos questionários das polícias, equivalente ao item de análise 'relação entre política nacional e políticas estaduais' do questionário das OSPEs, objetivou somente captar a percepção das corporações sobre o assunto, já que não se pode atribuir às polícias responsabilidade direta pela formulação das políticas estaduais de segurança pública. Desse modo, esse item não foi considerado no cálculo do índice de governança das polícias.

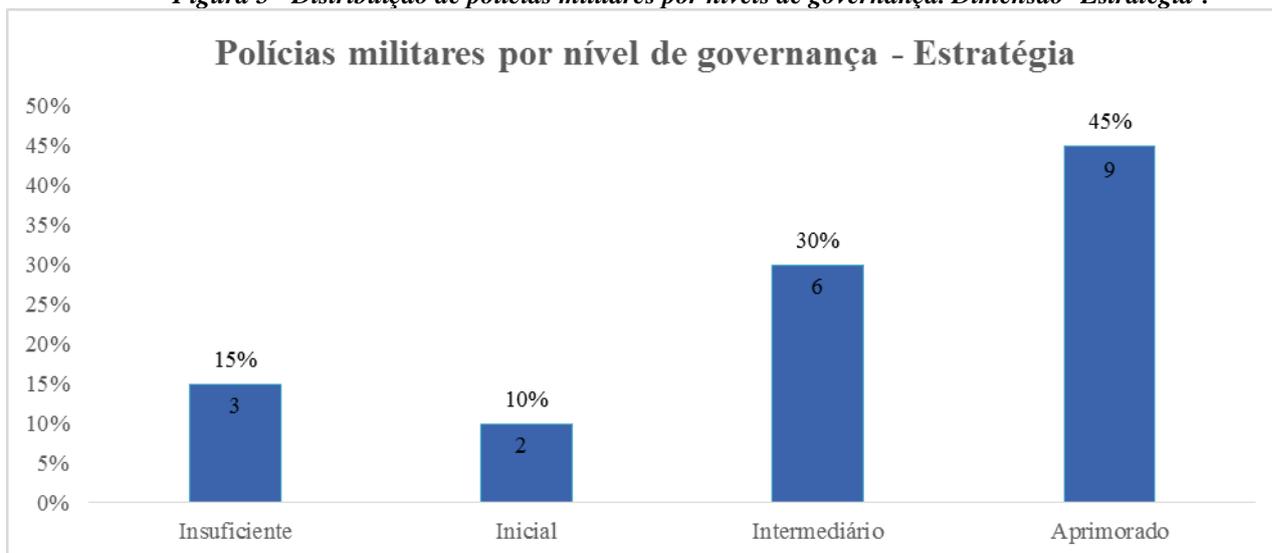
247. No que diz respeito à **polícia civil**, a distribuição das corporações em relação à dimensão 'estratégia' se deu da seguinte forma: quatorze no nível **insuficiente**; duas no **inicial**; seis no **intermediário**; e nenhuma no **aprimorado**. A figura a seguir ilustra essa distribuição.

Figura 4 - Distribuição de polícias civis por níveis de governança. Dimensão 'Estratégia'.



248. No caso da **polícia militar**, três corporações encontram-se no nível **insuficiente**; duas no **inicial**; seis no **intermediário** e nove no **aprimorado**, como demonstrado no gráfico abaixo.

Figura 5 - Distribuição de polícias militares por níveis de governança. Dimensão 'Estratégia'.



#### 2.4.1.1 Planejamento Estratégico

249. Como mencionado anteriormente, o item 'planejamento estratégico' compreendeu quesitos que abordaram apenas o planejamento estratégico organizacional.

250. Para melhor compreensão da avaliação dos resultados observados neste item de análise, convém apresentar os conceitos de planejamento estratégico, referencial estratégico e plano estratégico.

251. O 'planejamento estratégico' é o processo de concepção do plano estratégico, podendo ser conduzido por meio de uma miríade de métodos, entre os quais se destaca o da prospecção de cenários. Em organizações maduras, o início do planejamento estratégico pressupõe a definição do referencial estratégico da organização.

252. O 'referencial estratégico' compreende o estágio inicial do planejamento organizacional, consistindo no negócio, na missão, na visão de futuro e nos valores institucionais da organização. A sua elaboração pressupõe o diagnóstico de ambiente, que compreende a análise de fatores internos e externos à organização capazes de influenciar sua atuação.

253. O 'plano estratégico', por sua vez, é o instrumento que consolida as diretrizes e as formas de atuação da organização, devendo ser claro e amplamente divulgado.

254. Adiante, serão apresentados os resultados desse item de análise referentes às três organizações estudadas (OSPE, PC e PM).

255. Constatou-se avanço na governança das OSPEs em relação ao planejamento estratégico: em 2013, sete organizações (28%) não executavam o processo; em 2016, apenas seis (23%) afirmaram não o realizar. Além disso, cabe ressaltar que, das vinte organizações que executam o planejamento estratégico, oito não o fazem de forma periódica; enquanto em 2013, metade das que executavam (9 de 18 organizações) não o faziam periodicamente.

256. Com relação à **polícia civil**, onze corporações (50%) declararam não o executar. Entre as onze que executam, cinco assinalaram que o fazem de maneira periódica.

257. Na **polícia militar**, por sua vez, apenas três (15%) não executam o processo de planejamento estratégico. Entre as dezessete que executam, nove assinalaram que o fazem periodicamente.

258. Com relação à existência do referencial estratégico, das 25 OSPEs que responderam o questionário em 2013, seis (24%) informaram não possuir referencial estratégico formalizado, enquanto, em 2016, das 26 organizações estudadas, cinco (19%) confirmaram sua inexistência.

259. Outro progresso observado nas OSPEs foi o número de secretarias que disseram divulgar seu referencial estratégico, tanto interna como externamente: de cinco (20%) organizações, em 2013, para sete (27%) em 2016.

260. *No que concerne às **polícias civis**, quatorze corporações (64%) afirmaram possuir referencial estratégico formalizado, sendo que apenas quatro delas informaram divulgá-lo interna e externamente.*
261. *Já nas **polícias militares**, apenas três (15%) disseram não ter esse instrumento de planejamento e dez (50%) afirmaram divulgar seu referencial estratégico tanto interna quanto externamente.*
262. *Quanto ao plano estratégico, observou-se melhora também nos números das **OSPEs**: em 2013, apenas dez organizações (40%) disseram possuir plano estratégico formalizado; já em 2016, esse quantitativo subiu para quinze (58%).*
263. *Por outro lado, em relação à divulgação do plano estratégico no sítio eletrônico da OSPE, observou-se decréscimo nos números: em 2016, apenas seis secretarias (23%) afirmaram divulgá-lo, enquanto, em 2013, oito (32%) haviam respondido afirmativamente.*
264. *Das 22 **polícias civis**, onze (50%) afirmaram não elaborar esse instrumento de planejamento e as outras onze (50%) possuem plano estratégico formalizado.*
265. *Já nas **polícias militares**, quatro corporações (20%) afirmaram não possuir plano estratégico e dezesseis (80%) indicaram ter plano estratégico formalizado.*
266. *Quanto à elaboração do plano estratégico, questionou-se se as **polícias** estabeleciam critérios para priorização de objetivos estratégicos. A esse respeito, onze **polícias civis** (50%) responderam positivamente, enquanto, nas **polícias militares**, esse número foi de quatorze (70%).*
267. *Com relação à divulgação do plano estratégico, quatro **polícias civis** (18%) informaram divulgá-lo apenas internamente e outras quatro (18%) disseram que o divulgam tanto interna quanto externamente. No que se refere à divulgação no sítio eletrônico, apenas duas (9%) declararam fazê-lo.*
268. *Nas **polícias militares**, por sua vez, seis corporações (30%) informaram divulgá-lo apenas internamente e oito (40%) o fazem tanto interna como externamente. Já no tocante à divulgação no sítio eletrônico, apenas oito (40%) declararam fazê-lo.*
269. *Apesar de se constatarem melhorias na elaboração dos instrumentos e na execução dos processos de planejamento estratégico (excetuando-se sua divulgação) das **OSPEs**, o mesmo não pode ser dito em relação à integração de seu plano estratégico ao Plano Plurianual (PPA) estadual e ao plano estratégico da Senasp.*
270. *Com relação ao primeiro tipo de integração, ocorreu aumento no número de organizações que afirmaram não haver qualquer integração entre seu plano estratégico e o PPA: de duas (8%), em 2013, para quatro (15%) em 2016. Em contrapartida, houve redução no número de OSPEs que afirmaram existir plena integração de seu plano com o PPA: de 13 (52%), em 2013, para 12 (46%) em 2016.*
271. *No que se refere à integração com o plano estratégico da Senasp, também se notou incremento no número de OSPEs que disseram não haver qualquer integração com seu plano estratégico: de três (12%), em 2013, para cinco (19%) em 2016. Já a quantidade de organizações que declararam existir plena integração permaneceu constante (cinco), embora tenha havido ligeira queda percentual (de 20% para 19%).*
272. *Sobre os planos táticos (ou setoriais) e operacionais (ou de ação), quinze OSPEs (58%) informaram desdobrar seu plano estratégico em planos táticos e quatorze (54%) declararam desdobrar seus planos táticos em planos setoriais.*
273. *Ao se realizar a comparação com as respostas obtidas em 2013, observa-se que, em relação ao plano tático, houve aumento de organizações que informaram elaborar tal plano: de onze (44%) para quinze (58%).*
274. *Contudo, no que diz respeito ao plano setorial (operacional), verificou-se uma redução de dezessete (68%) para quatorze (54%) no número de OSPEs que disseram possuir esses planos.*
275. *Essa comparação revelou uma inconsistência nos resultados de 2013 que passou despercebida à época. Como os planos operacionais são desdobramentos dos planos táticos, o número de*

organizações com plano tático deveria ser maior (ou igual) às que afirmaram ter plano operacional, e não o contrário, como apurado nos questionários daquele ano.

276. Essa inconsistência pressupõe ter havido confusão ou má interpretação em relação aos conceitos apresentados no questionário de 2013. Já no presente levantamento, as respostas relativas aos planos tático e operacional apresentaram coerência.

277. Em relação à integração do plano estratégico com o PPA estadual e o plano estratégico de outras organizações, cabe esclarecer que os quesitos relativos a esses temas foram reformulados nos questionários para as polícias (civis e militares).

278. Nesses questionários, o quesito sobre o PPA refere-se ao 'alinhamento' em relação ao PPA e não à 'integração', como constava no questionário para as OSPEs. Nesse sentido, constatou-se que dez **policiais civis** (45%) afirmaram que o seu plano estratégico está alinhado ao PPA, enquanto doze (55%) responderam negativamente.

279. Já com relação às **polícias militares**, doze corporações (60%) afirmaram ter seu plano estratégico alinhado ao PPA, enquanto oito (40%) responderam negativamente.

280. Sobre a integração com o plano estratégico de outras organizações, a modificação do questionário para as polícias deu-se no plano estratégico de referência: no lugar do plano da Senasp, foi perguntado se o plano estratégico das corporações estava alinhado ao plano estratégico da respectiva secretaria estadual de segurança pública (OSPE).

281. Além disso, houve expansão do quesito para avaliar a participação da OSPE na elaboração do plano estratégico da corporação.

282. A esse respeito, foram obtidas as seguintes respostas: oito **polícias civis** (36%) informaram que seu plano estratégico é elaborado de forma alinhada com o da OSPE; uma corporação (5%) declarou que a secretaria participa da elaboração de seu plano; e treze (59%) afirmaram que a OSPE não participa.

283. Nas **polícias militares**, treze corporações (65%) afirmaram que a OSPE não participa da elaboração de seu plano estratégico; uma (5%) declarou que a secretaria participa; e seis corporações (30%) informaram que o seu plano estratégico é elaborado de forma alinhada com o da OSPE.

284. Em relação à participação de outras instituições na elaboração do plano estratégico, oito **polícias civis** (36%) informaram que elaboraram o plano estratégico por conta própria, enquanto cinco corporações (23%) declararam ter contado com o auxílio de atores externos (consultorias, ONGs, universidades, etc.). Nas **polícias militares**, os resultados foram os seguintes: seis (30%) e quatorze (70%), respectivamente.

285. Sobre os planos táticos e os planos operacionais, oito **polícias civis** (36%) informaram desdobrar seus planos estratégicos em planos táticos e sete (32%) afirmaram desdobrar os seus planos táticos em planos operacionais. Já com relação às **polícias militares**, dezesseis corporações (80%) informaram desdobrar tanto seus planos estratégicos em planos táticos como os planos táticos em planos operacionais.

286. No que se refere ao alcance de metas, observou-se aumento no número de **OSPEs** que declarou não ter cumprido as metas no período referido na questão (2010-2012, em 2013, e 2013-2015, no questionário presente): de três (12%), em 2013, para cinco (19%) em 2016.

287. De outro lado, notou-se aumento na quantidade de secretarias que afirmaram ter cumprido integralmente as metas do período descrito acima: de três (12%), em 2013, para quatro (15%) em 2016.

288. De forma similar à etapa de elaboração do plano estratégico, a fase de avaliação também recebeu tratamento mais extenso no questionário das polícias.

289. Acerca da designação de unidade responsável pelo alcance das metas estratégicas, nove **polícias civis** (41%) informaram tê-lo feito, enquanto nas **polícias militares** esse número foi de dezesseis corporações (80%).

290. Quanto ao acompanhamento da execução do plano estratégico, nove **polícias civis** (41%) afirmaram acompanhar a execução do plano. Dessas nove, quatro corporações informaram que o acompanham de maneira sistemática e cinco disseram realizar reuniões periódicas para acompanhar o plano.

291. Já nas **polícias militares**, quinze (75%) disseram acompanhar a execução de seu plano estratégico, sendo que desses, nove informaram que o fazem de maneira periódica.

292. Por fim, no que se refere ao grau de cumprimento das metas estratégicas entre 2012-2015, dezesseis **polícias civis** (80%) e seis **polícias militares** (30%) informaram que as metas não foram cumpridas. Seis **polícias civis** (27%) e quatorze militares (70%) afirmaram tê-las cumprido parcialmente. Nenhuma polícia civil ou militar declarou ter alcançado integralmente as metas estabelecidas para o período.

#### **2.4.1.2 Políticas de Segurança Pública**

293. O item de análise 'políticas de segurança pública' (correspondente ao item 'relação entre política nacional e políticas estaduais' no questionário das OSPEs) buscou refletir práticas de governança associadas às políticas de segurança pública nacional e estaduais.

294. Convém advertir que o termo 'política' às vezes é usado como sinônimo de plano – ou, ainda, de programa – e vice-versa, no contexto dos instrumentos de planejamento de segurança pública.

295. No modelo de governança de segurança pública adotado neste levantamento, o termo 'política', seja no âmbito estadual ou no nacional, deve ser entendido como o documento ou o normativo que estabelece princípios, diretrizes, objetivos, metas e estratégias, ou seja, um conjunto de elementos que oriente a atuação do poder público em uma determinada área temática, a exemplo da Política Nacional de Defesa (PND) na área de Defesa Nacional.

296. Por 'plano', entenda-se o instrumento de planejamento que materializa a política de segurança pública, isto é, que estabelece os recursos (financeiros, de pessoal, de tempo etc.) e as ações necessários à consecução dos objetivos e metas previstos na política.

297. Além disso, o plano também deve discriminar objetivos e metas 'intermediários', que permitam avaliar se o progresso em direção aos objetivos e metas 'finais' previstos na política está sendo satisfatório.

298. Considerando essa distinção, as OSPEs foram questionadas não somente se possuíam política de segurança pública formalizada, mas também se havia plano de segurança pública formalizado.

299. Quanto ao primeiro aspecto, verificou-se que dezoito secretarias (69%) disseram ter formalizado sua política de segurança pública em 2016, enquanto, em 2013, dezenove (76%) haviam declarado o mesmo.

300. Em contrapartida, detectou-se melhora em relação ao segundo aspecto: em 2016, dezessete secretarias (65%) afirmaram ter formalizado seu plano de segurança pública, enquanto, em 2013, quinze organizações (60%) disseram tê-lo feito.

301. Na sequência do questionário, as OSPEs foram questionadas sobre os instrumentos normativos que formalizaram a política e o plano.

302. A análise das respostas encaminhadas em 2016 revelou que não há padrão normativo para o estabelecimento desses instrumentos de planejamento. O normativo mais utilizado foi o decreto, indicado por quatro secretarias (15%), para as políticas, e por três (11%), para os planos.

303. No caso dos planos, três secretarias informaram formalizá-los por meio de portarias. Entre as demais respostas, encontram-se: resolução, acordo de cooperação, plano de governo, plano estadual de segurança pública, PPA e planejamento estratégico. Apenas uma secretaria informou ter sido editada lei para normatizar a política.

304. Convém destacar que pesquisa realizada sobre o conteúdo dos instrumentos normativos informados pelas OSPEs sugere que alguns respondentes assinalaram os quesitos sem considerar a distinção entre política e plano anteriormente explicada.

305. Verificou-se, por exemplo, que várias secretarias informaram normas que instituem sistemas estaduais de segurança pública e que, em especial, estabelecem regiões integradas de segurança

pública. Tais normas não estabelecem, no entanto, os elementos associados a uma política, quais sejam, princípios, diretrizes, objetivos, metas etc.

306. Além disso, a comparação entre as respostas dadas aos dois quesitos abertos mostrou que seis secretarias (23%) informaram o mesmo normativo nos dois campos. Trata-se, assim, de mais um indicativo de que os respondentes não consideraram a distinção entre política e plano, embora tal fato não seja suficiente, por si só, para comprovar esta hipótese.

307. Por essas razões, os resultados desses quesitos devem ser interpretados com cautela adicional, haja vista a possibilidade de os respondentes terem assinalado a resposta sem levar em consideração as diferenças entre 'política' e 'plano' pressupostas no questionário.

308. No entanto, cabe ressaltar que essa confusão entre os conceitos de 'política' e 'plano' ainda não havia sido identificada pela equipe de fiscalização, tanto assim que não consta do glossário de nenhum dos questionários enviados a definição dos dois termos.

309. Foi justamente com base nesta constatação, verificada durante a análise das respostas dos questionários, que se realizou estudo comparativo com outras políticas sociais (Saúde, Educação, Assistência Social, entre outras) a fim de conhecer como são definidas, instituídas e formalizadas, não só as políticas como também os planos, conforme demonstrado no subitem 2.2 deste relatório.

310. Os três quesitos seguintes avaliaram o grau de participação da Senasp na elaboração dos planos estaduais de segurança pública e a relação entre os instrumentos de planejamento (política e plano) nacional e estaduais correspondentes.

311. Com relação ao primeiro aspecto, é importante destacar que, entre as competências da Senasp listadas no Decreto 8.668, de 2016, encontra-se, no inciso VI, do art. 13: 'estimular e propor aos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública e de ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade'.

312. Não obstante essa previsão normativa, a maioria das secretarias avaliadas informou não ter contado com o auxílio da Senasp na elaboração de seu plano. Em 2013, dezoito OSPEs (72%) consideraram essa assertiva completamente inválida e apenas duas (8%) a consideraram totalmente válida. Em 2016, o resultado foi praticamente idêntico: dezenove (73%) e duas organizações (8%) assinalaram as respectivas opções.

313. Quanto ao segundo aspecto, as OSPEs foram primeiramente questionadas sobre a integração entre a política estadual e a nacional. De forma similar ao quesito anterior, os respondentes deveriam optar entre quatro níveis de avaliação da assertiva: completamente inválida, parcialmente inválida, parcialmente válida e completamente válida.

314. Os resultados obtidos contrariaram os esperados com base nos resultados do quesito anterior. A opção mais assinalada, selecionada por quatorze secretarias (54%), foi o nível de avaliação 'parcialmente válida', seguida pela opção 'completamente válida', a qual foi marcada por sete organizações (27%). Apenas três (12%) selecionaram a opção 'completamente inválida' e duas (8%) optaram pela opção 'parcialmente inválida'.

315. Novamente os resultados foram similares aos do levantamento anterior, mostrando, contudo, ligeira piora: em 2013, dezesseis secretarias (64%) haviam selecionado a opção 'parcialmente válida'; sete (28%), a opção completamente válida; e duas (8%), a opção totalmente inválida. Nenhuma secretaria havia selecionado a opção 'parcialmente inválida'.

316. No que diz respeito à integração entre os planos nacional e estadual, o questionário abordou especificamente o alinhamento entre seus objetivos. Os resultados seguiram o padrão do quesito anterior, com pequenas alterações: a opção mais assinalada continuou sendo 'parcialmente válida', selecionada por onze OSPEs (42%). A opção 'completamente válida' permaneceu na segunda posição, embora tenha sido assinalada por um número maior nesse quesito: nove secretarias (42%) o selecionaram. Quatro secretarias (15%) optaram pelo nível 'completamente inválida' e duas (8%) pelo nível 'parcialmente inválida'.

317. A involução dos resultados nesse quesito foi um pouco mais significativa. Em 2013, treze secretarias (52%) haviam assinalado a opção 'parcialmente válida' e dez (40%), a opção

*'completamente válida'. Já em 2016, foram 11 OSPEs (42%) que marcaram a primeira e 9 (35%) que assinalaram a outra opção.*

318. *A interpretação conjunta dos resultados desses três quesitos sugere algumas conclusões/hipóteses, as quais, registre-se, devem ser analisadas com prudência devido ao elevado grau de subjetividade dos dois quesitos sobre integração.*

319. *Com efeito, é mais fácil avaliar se a Senasp prestou ou não auxílio aos estados do que se os instrumentos de planejamento estão integrados, ainda mais quando se considera a hipótese já levantada de que os respondentes podem não ter considerado os significados apropriados de 'política' e 'plano'.*

320. *Feita essa ressalva, é possível inferir que a integração existente entre os instrumentos de planejamento não decorre do envolvimento atual da Senasp na elaboração das políticas e planos estaduais.*

321. *Excluída essa possibilidade, é factível aventar duas explicações, inter-relacionadas, para o nível de integração inferido a partir das respostas ao questionário.*

322. *A primeira seria a de que o nível de integração dos instrumentos decorre da iniciativa dos próprios órgãos estaduais, por reconhecerem vantagens em estar integrados aos instrumentos federais. Isso porque os estados, ao se alinharem às iniciativas da União, auferem benefícios, como o acesso a maiores montantes de recursos federais, conforme se verá mais adiante.*

323. *A outra explicação associa o nível de integração à atuação pretérita da Senasp em relação aos planos estaduais de segurança pública. À época da proposição do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), em 2003 (a qual não prosperou), a Senasp chegou à conclusão de que a efetividade de suas ações dependia de maior alinhamento/interação com os órgãos estaduais e municipais de segurança pública.*

324. *Trecho de documento de orientação da Senasp, denominado de 'Apresentação dos Planos Estaduais de Segurança', publicado naquela ocasião, comprova esse posicionamento: 'a partir de agora, a Senasp deixa de pautar-se na sua relação com os Estados pelo mero financiamento passivo de projetos específicos e passa a propor uma dinâmica de maior parceria e cooperação, em torno da elaboração e implantação de planos estaduais de segurança pública sistêmicos, isto é, abrangentes e integrados' (disponível em: [http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Plano\\_Estadual\\_de\\_Seguran%C3%A7a\\_P%C3%BAblica.pdf](http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Plano_Estadual_de_Seguran%C3%A7a_P%C3%BAblica.pdf)).*

325. *Duas alterações promovidas na Lei 10.201/2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), evidenciam essa mudança de postura em 2003.*

326. *A primeira diz respeito ao objetivo do Fundo. Originalmente, o FNSP visava apoiar projetos de responsabilidade dos governos dos estados e do Distrito Federal na área de segurança pública e dos municípios onde houvesse guardas municipais.*

327. *Em 2003, esse objetivo foi revisto, passando a vigorar com a seguinte redação (art. 1º da Lei 10.201/2001): '(...) apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal'.*

328. *A outra alteração, por sua vez, refere-se à instituição de plano de segurança pública como requisito para o recebimento dos recursos do Fundo (inciso I do §3º do art. 4º da citada lei). Tomadas conjuntamente, portanto, essas duas modificações legais refletem evolução da postura do Governo Federal na área de segurança pública.*

329. *Segundo o mencionado documento produzido pela Senasp, o plano estadual deveria ser um conjunto articulado de programas, os quais por sua vez, agregariam projetos e/ou ações específicas. Além disso, cada um desses componentes (programas, projetos e ações) deveria possuir metas associadas.*

330. *No que se refere ao conteúdo, o roteiro estabelecia que os planos estaduais deveriam se estruturar a partir de dois grandes grupos de programas: programas de reforma das instituições de segurança pública e programas de redução da violência. No documento, cada um desses grupos é*

*desdobrado em uma relação de programas e estes em relações de projetos e ações, com o qualificador 'recomendado' posto ao lado dos considerados mais relevantes.*

331. *O documento também estabelecia uma série de princípios, que deveriam ser respeitados pelas políticas estaduais de segurança pública e uma série de objetivos estratégicos, cujo atingimento deveria ser fruto da implementação dos planos estaduais de segurança pública.*

332. *Por oportuno, convém sublinhar que parte significativa dos elementos (princípios, ações, metas, objetivos) que compõem as definições de 'política' e de 'plano' adotadas neste trabalho constava nas orientações propostas pela Senasp para elaboração dos planos estaduais de segurança pública.*

333. *Embora não houvesse, no citado documento, menção à natureza normativa que o plano deveria assumir tampouco distinção explícita entre política e plano, percebe-se a essência dessa diferenciação no roteiro, por tratar o plano como um instrumento de planejamento a serviço de diretrizes e objetivos estratégicos norteadores.*

334. *Já o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), instituído pela Lei 11.530/2007, sucessor do Susp, era um misto de política e plano, pois continha um conjunto de diretrizes e de focos de atuação (elementos de 'política'), ao passo que também apresentava um conjunto de projetos e ações (elementos de 'plano').*

335. *Em alinhamento com o Susp, a lei do Pronasci também trouxe elementos que induziam a integração entre os instrumentos de planejamento estaduais e nacionais. A participação na gestão e o compromisso com as diretrizes do Pronasci foram incluídos entre as condições de adesão ao programa (inciso III do art. 4º da lei).*

336. *Além disso, o art. 5º da mencionada lei estabelecia que o Pronasci deveria ser executado de forma integrada pelos órgãos e entidades federais envolvidos e pelos estados, Distrito Federal e municípios que a ele se vinculassem voluntariamente, mediante instrumento de cooperação federativa.*

337. *Após o Pronasci, a política nacional de segurança pública passou a ser executada por meio de quatro eixos estratégicos: (i) Crack, é possível vencer; (ii) Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp); (iii) Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron); e (iv) Brasil Mais Seguro.*

338. *Conforme admitido pela própria Senasp durante o levantamento realizado em 2013 (iGovSeg I), o plano estava disperso em um conjunto de documentos que orientavam a ação das distintas agências envolvidas em segurança pública. Não havia, portanto, documentos que consolidassem a política nacional e o plano nacional de segurança pública.*

339. *Consequentemente, a integração entre os órgãos de segurança estaduais e a Senasp passou a ser gestada de maneira individualizada dentro de cada um desses programas/eixos estratégicos. É o que se depreende da leitura das normas de referência sobre o Sinesp (Lei 12.681, de 2012) e a Enafron (Decreto 7.496, de 2011), bem como dos relatórios de gestão de 2012 e 2013 da Senasp, no tocante ao 'Crack, é possível vencer' e ao 'Brasil Mais Seguro'.*

340. *Do exposto, nota-se que houve fragmentação da atuação federal na área de segurança pública, que passou a prescindir de uma política global, a exemplo do Susp e do Pronasci, que permitisse a articulação de suas diversas intervenções.*

341. *O impacto dessa mudança na elaboração dos planos estaduais pode ser ilustrado pela comparação entre os planos de segurança pública do estado do Mato Grosso, válidos para 2008-2011 e 2012-2015.*

342. *Em ambos os planos, há uma seção denominada 'Diretrizes do Governo Federal'. No plano de 2008-2011, são citados nessa seção: 1) visão de longo prazo do Governo Federal; 2) PPA do Governo Federal; 3) Princípios e diretrizes do Susp; 4) Diretrizes do Pronasci.*

343. *Já o plano de 2012-2015, na seção correspondente, mantém as diretrizes acima e acrescenta as seguintes: diretrizes de governo; objetivos de governo; prioridades de governo.*

344. *Ao comparar-se as seções, constata-se que: i) não há nenhuma menção a uma nova política, plano ou programa de segurança pública do Governo Federal (a não ser que se considere a*

'atualização' do PPA federal); e ii) não obstante terem sido descontinuados, permaneceram no documento as diretrizes do Susp e do Pronasci.

345. Em suma, é possível concluir que a Senasp, a partir de 2003, adotou diversas iniciativas (alterações legais, elaboração de roteiro, definição de diretrizes e princípios gerais) que contribuíram para maior alinhamento entre os instrumentos de planejamento estaduais e federal.

346. Ademais, especialmente com o Susp, houve um esforço da Senasp em orientar e participar da elaboração dos planos estaduais de segurança pública. Por fim, após o término do Pronasci, a Senasp, aparentemente, desistiu de elaborar uma política nacional de segurança pública abrangente, passando a apostar em programas isolados.

347. Dessa forma, especificamente sobre a integração dos instrumentos de planejamento, conclui-se que: i) os resultados do questionário sobre os níveis de integração dos instrumentos de planejamento podem ainda ser reflexos da atuação passada da Senasp (até o fim do Pronasci); ii) é razoável supor que a piora dos resultados de 2016, em comparação com 2013, tenha sido causada pela ausência de uma política nacional de segurança pública consolidada no período, conforme constatado no iGovSeg I.

#### 2.4.2 Arranjos Institucionais

348. No modelo de avaliação de governança de segurança pública, a dimensão 'arranjos institucionais' é composta pelos seguintes itens de análise: integração interna, integração entre entes governamentais, integração governo-sociedade, integração com organizações estrangeiras e normas.

349. Essas denominações foram integralmente mantidas no questionário enviado para as OSPEs, mas dois itens sofreram pequenas alterações de nomenclatura nos questionários destinados às polícias civil e militar, quais sejam: i) 'integração entre atores governamentais' foi alterado para 'integração com outros atores governamentais'; e ii) 'integração governo-sociedade' passou a se chamar 'integração com a sociedade civil'. Como não houve alteração substantiva no conteúdo dos itens, será adotada na exposição que se segue a nomenclatura original do modelo.

350. A dimensão 'arranjos institucionais' reflete à atuação das OSPEs no nível interorganizacional, ou seja, possibilita uma visão desses órgãos na perspectiva institucional, de como eles se relacionam entre si.

351. Devido a seu papel de coordenadora e supervisora da política estadual de segurança, as OSPEs atuam na segurança pública em conjunto com os demais órgãos, como, por exemplo, as polícias civil e militar.

352. Dessa forma, a capacidade de articulação é fundamental para o alcance dos objetivos e das metas no domínio da segurança pública.

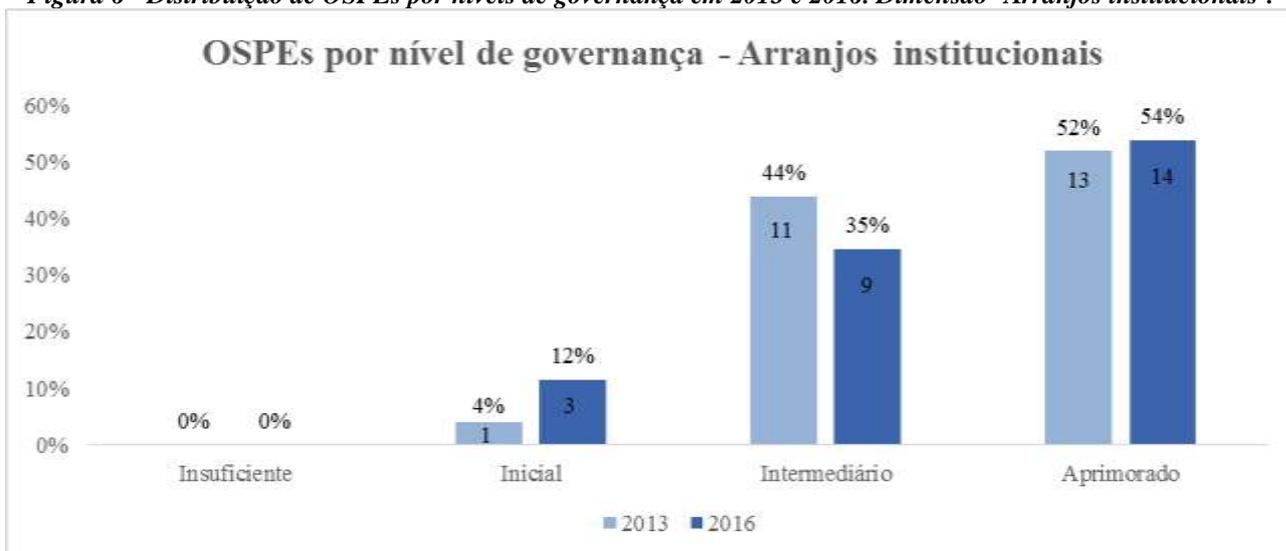
353. Em termos quantitativos, 'arranjos institucionais' foi a dimensão com maior representatividade na macrodimensão 'governança pública'. Ela correspondeu a 41% dos pontos atribuídos a essa macrodimensão e a 27% da pontuação total dos três questionários enviados (OSPE, PC e PM).

354. Em relação à dimensão 'arranjos institucionais', constatou-se manutenção do índice de governança médio das OSPEs, registrando-se 0,72 na dimensão em 2013 e 2016 (índice variando no intervalo de 0 a 1).

355. A comparação dos resultados apurados neste levantamento com os observados em 2013 revela leve 'deslocamento para os extremos' no desempenho agregado das OSPEs na dimensão 'arranjos institucionais', como mostrado na figura 7 adiante.

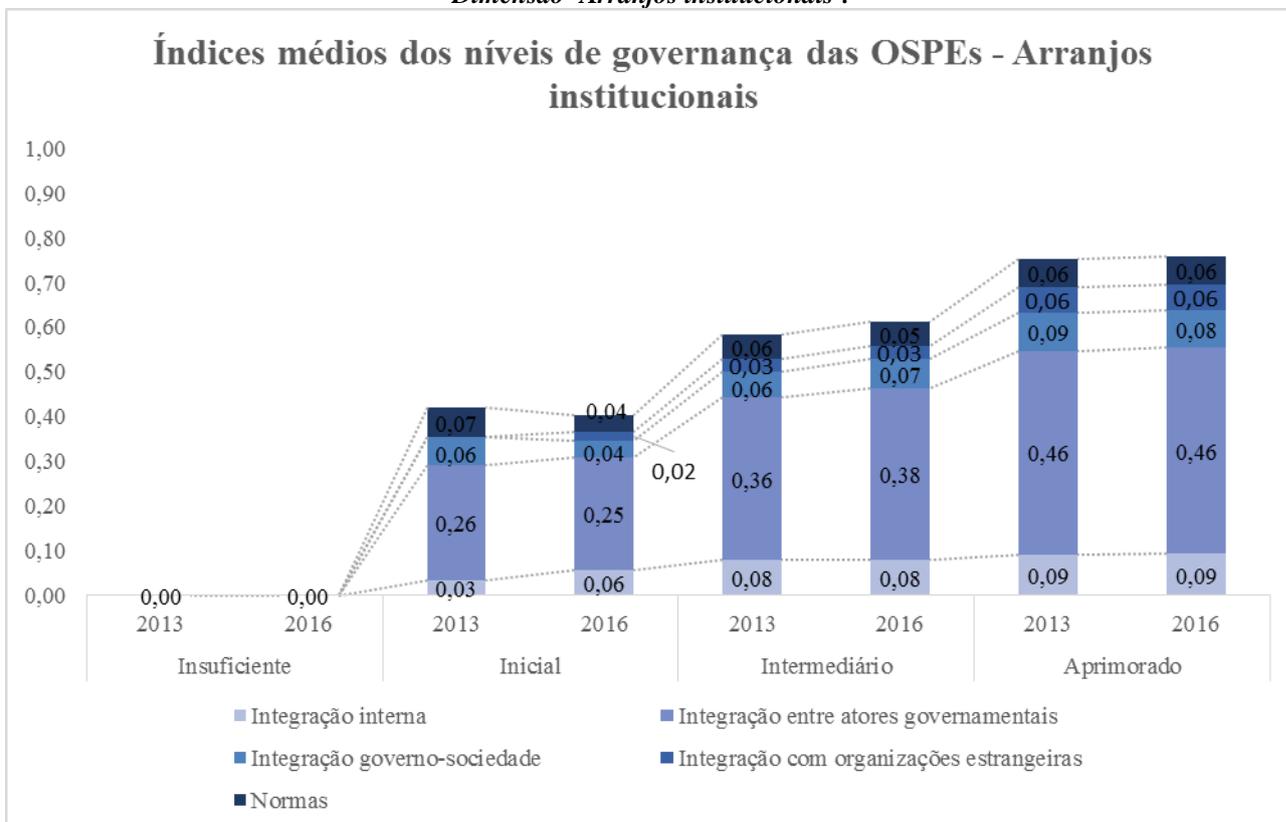
356. A redução do número de OSPEs classificadas no nível **intermediário** (de 11, em 2013, para 9, em 2016) foi acompanhada por aumento nos níveis **inicial** (de 1 para 3) e **aprimorado** (de 13 para 14). Além disso, e mantendo-se o observado em 2013, nenhuma OSPE foi classificada no nível **insuficiente**.

Figura 6 - Distribuição de OSPEs por níveis de governança em 2013 e 2016. Dimensão ‘Arranjos institucionais’.



357. Para melhor compreensão de como as organizações se comportaram em relação a essa dimensão, demonstram-se, a seguir, os índices médios (variando de 0 a 1) das OSPEs em cada nível de governança na dimensão ‘arranjos institucionais’ (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise da dimensão (integração interna, integração entre atores governamentais, integração governo-sociedade, integração com organizações estrangeiras e normas). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,10; 0,54; 0,10; 0,09; e 0,17.

Figura 7 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão ‘Arranjos institucionais’.

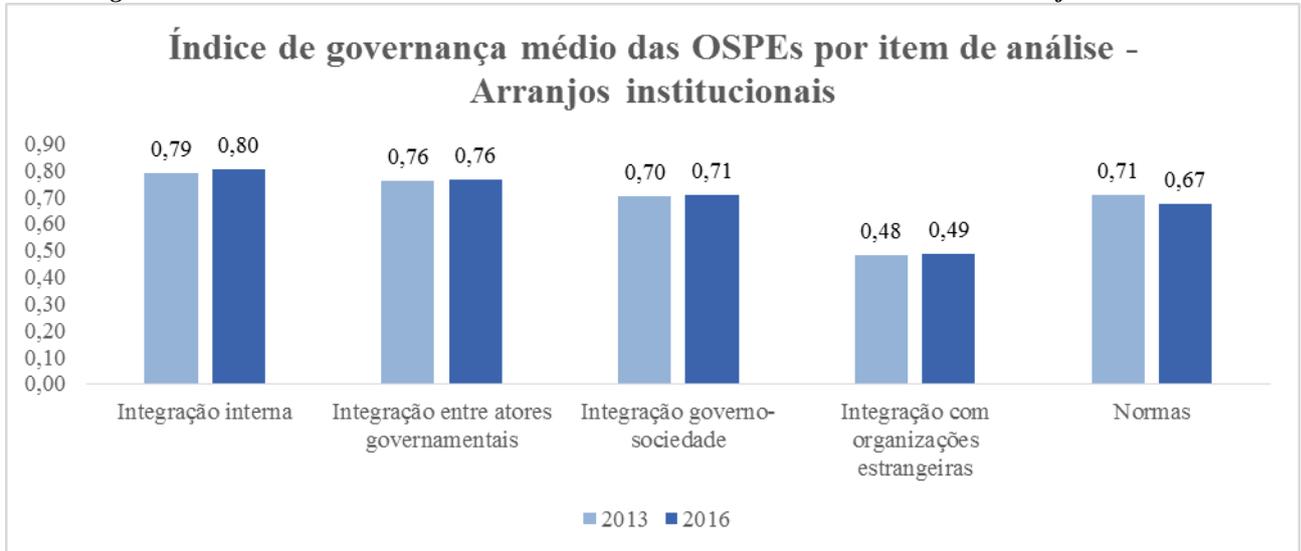


358. Por esse gráfico, confirmando-se a manutenção do cenário de ‘arranjos institucionais’ de 2013 para 2016, não se observaram variações significativas dos itens de análise em cada nível de governança, podendo-se identificar apenas melhoras sutis das organizações iniciais em ‘integração

interna' (variou de 0,03, em 2013, para 0,06 em 2016) e em 'integração com organizações estrangeiras' (variou de 0, em 2013, para 0,02 em 2016).

359. Com o intuito de examinar a variação de 2013 para 2016 dos índices médios de governança dos itens de análise pertencentes à dimensão 'arranjos institucionais', traçou-se o gráfico abaixo. O gráfico está normalizado pelo peso individual de cada item de análise e o índice apresentado para cada um deles varia de 0 a 1.

Figura 8 - Índices médios dos itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão 'Arranjos institucionais'.

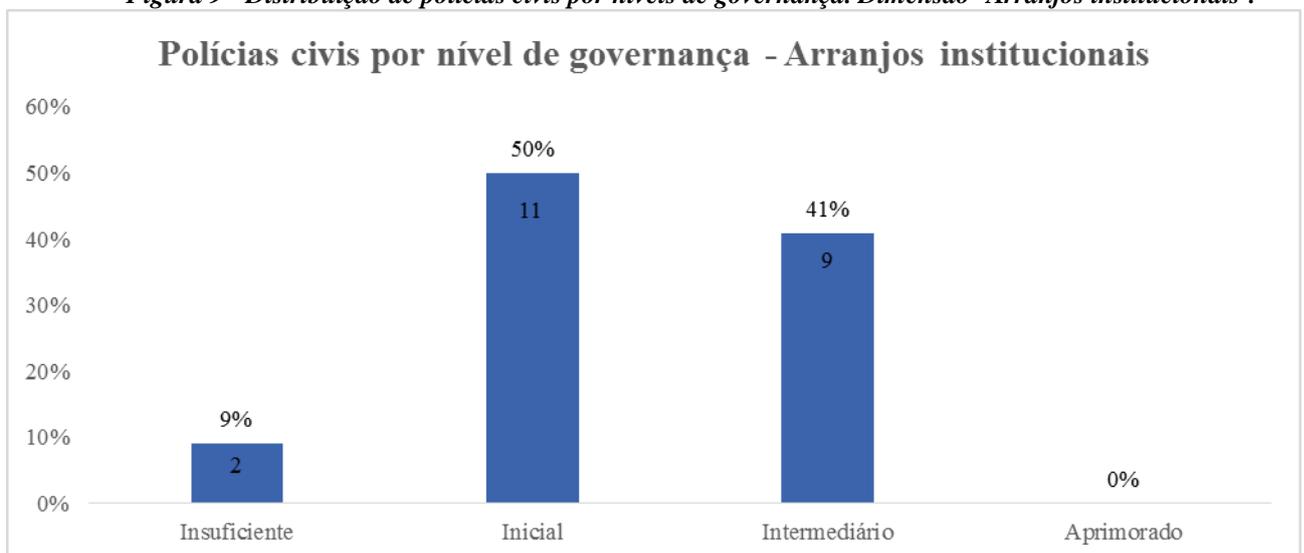


360. Da análise das médias dos itens de análise, observou-se o seguinte: piora apenas em 'normas' (0,71, em 2013, e 0,67, em 2016); manutenção do índice de 'integração entre atores governamentais' (0,76); e melhorias marginais em 'integração governo-sociedade' (0,70, em 2013, e 0,71, em 2016) e em 'integração com organizações estrangeiras' (0,48, em 2013, e 0,49, em 2016).

361. Apesar das alterações nos itens de análise, a média da dimensão 'arranjos institucionais' permaneceu constante (0,72), tendo em vista principalmente o grande peso atribuído ao item 'integração entre atores governamentais' (peso de 54% da dimensão), o qual se manteve estável de 2013 para 2016 (média de 0,76).

362. No caso da **polícia civil**, as corporações distribuíram-se da seguinte forma em relação aos níveis de governança: uma no nível **insuficiente**; onze no nível **inicial**; nove no nível **intermediário**; e uma no nível **aprimorado**. A figura abaixo mostra essa distribuição.

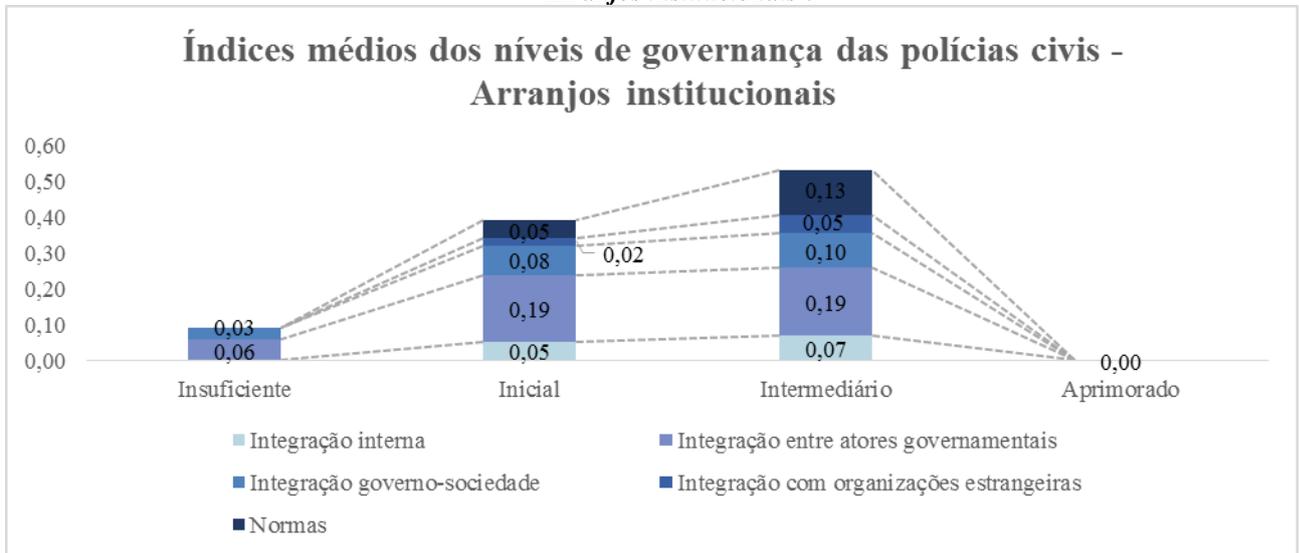
Figura 9 - Distribuição de polícias civis por níveis de governança. Dimensão 'Arranjos institucionais'.



363. O gráfico a seguir mostra os índices médios das corporações em cada nível de governança na dimensão 'arranjos institucionais' (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados

por item de análise (integração interna, integração entre atores governamentais, integração governo-sociedade, integração com organizações estrangeiras e normas). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,10; 0,29; 0,12; 0,20; e 0,29.

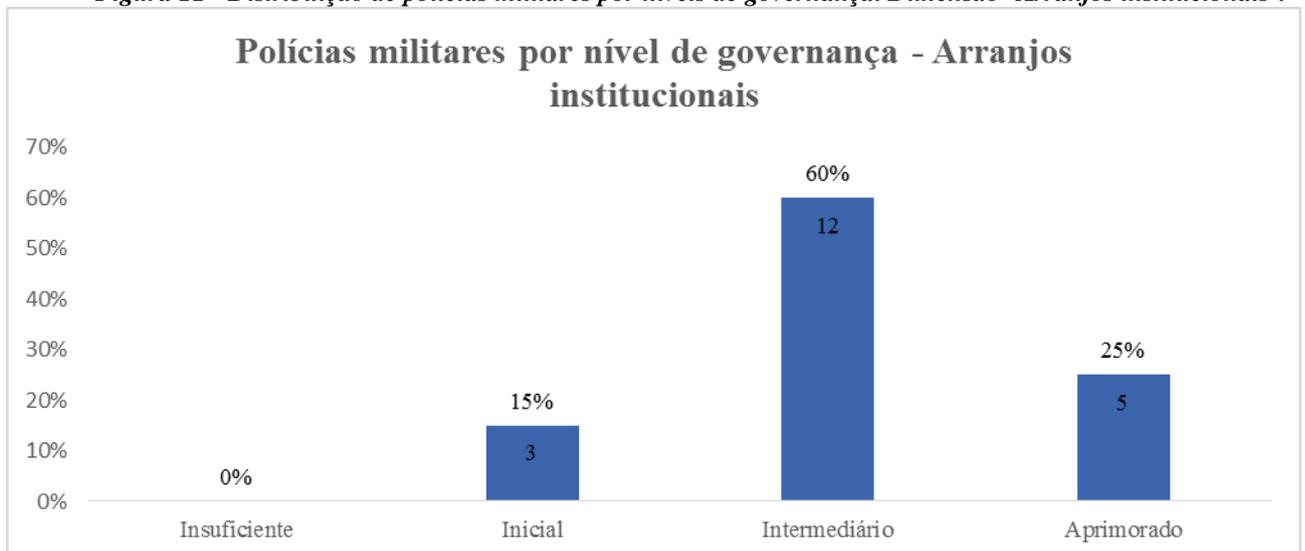
Figura 10 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias civis. Dimensão 'Arranjos institucionais'.



364. Da análise do gráfico, observa-se que o item 'normas' é o principal diferencial entre os níveis de governança inicial e intermediário (médias de 0,05 e 0,13, respectivamente). 'Integração entre atores governamentais', por outro lado, sofreu variação média de 0,19 nos níveis de governança inicial e intermediário.

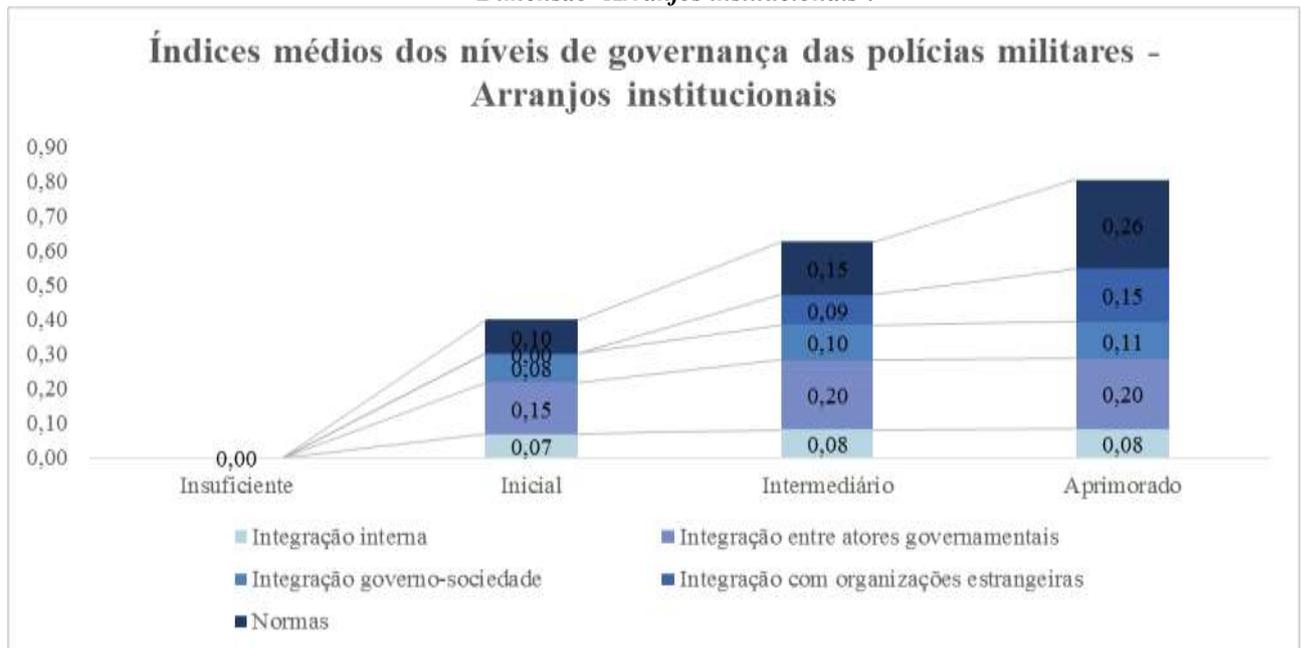
365. A **polícia militar**, por sua vez, apresentou a seguinte distribuição: duas no nível **insuficiente**; três no nível **inicial**; nove no nível **intermediário**; e seis no nível **aprimorado**.

Figura 11 - Distribuição de polícias militares por níveis de governança. Dimensão 'Arranjos institucionais'.



366. O gráfico a seguir mostra os índices médios (variando de 0 a 1) das corporações militares em cada nível de governança na dimensão 'arranjos institucionais' (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (integração interna, integração entre atores governamentais, integração governo-sociedade, integração com organizações estrangeiras e normas). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,10; 0,28; 0,12; 0,20; e 0,30.

Figura 12 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias militares. Dimensão 'Arranjos institucionais'.



367. Desse gráfico, constata-se que, do nível inicial para o intermediário, houve aumentos significativos nos itens de análise 'integração entre atores governamentais' (aumento relativo de 33%), 'integração com organizações estrangeiras' (variou de 0, em 2013, para 0,09, em 2016) e 'normas' (aumento relativo de 50%). Já do nível intermediário para o aprimorado, houve variações expressivas em 'integração com organizações estrangeiras' (aumento relativo de 67%) e 'normas' (aumento relativo de 73%).

#### 2.4.2.1 Integração Interna

368. Este item de análise reflete as práticas de governança que tiveram como base o relacionamento da alta administração das organizações com o seu público interno.

369. Nos questionários enviados, convencionou-se que a alta administração compreende o dirigente máximo e o corpo de dirigentes ligados diretamente a ele, em nível de diretoria ou seu equivalente na estrutura organizacional adotada pelo órgão avaliado.

370. Já o público interno foi considerado como sendo o conjunto de servidores efetivos, ocupantes de cargo em comissão, de função de confiança, de função comissionada, terceirizados, estagiários e demais colaboradores dos órgãos avaliados.

371. É importante esclarecer que fluxos de informação entre a alta administração e o público interno foram objeto de questionamentos em outros itens de análise. A título de ilustração, a participação do público interno no planejamento estratégico foi questionada no item Planejamento Estratégico e a consideração, por parte da alta administração, da opinião de seus recursos humanos sobre mudanças no ambiente de trabalho foi questionada no item Reconhecimento.

372. Por essa razão, buscou-se adotar uma perspectiva complementar a esses questionamentos neste item de análise. Seguindo essa diretriz, os quesitos iniciais no questionário das OSPEs também abordaram o sentido de 'baixo para cima' do fluxo interno de informações, mas se concentraram nos fluxos que subsidiam sistematicamente o processo de tomada de decisão.

373. Especificamente, esses quesitos abordaram se a alta administração tem acesso e utiliza informações gerenciais provenientes de suas unidades, bem como indagaram sobre os meios pelos quais essas informações são acessadas.

374. Sobre o primeiro aspecto, todas as OSPEs avaliadas informaram que a alta administração tem acesso periódico a informações gerenciais para a tomada de decisão. Cabe ressaltar que, em 2013, esse percentual já havia sido elevado, com 24 organizações (96%) respondendo positivamente ao quesito.

375. Com relação aos meios pelos quais se deu o acesso a essas informações, nota-se a elevada prevalência de relatórios em papel (24 organizações, 92%) e de sistemas com dados online (21 organizações, 81%). Novamente, respostas bastante similares foram encontradas nos dados de 2013, quando se observaram os seguintes percentuais para esses meios: 23 (92%) e 18 organizações (72%), respectivamente.
376. Especificamente quanto ao uso de datawarehouse com consultas estruturadas, nota-se uma evolução considerável em seu emprego, saltando de seis (24%), em 2013, para onze (42%) o número de OSPEs que declararam utilizar esse recurso.
377. Também foi observado um avanço, embora menos significativo, no número de OSPEs que adotam ferramentas de business intelligence, que aumentou de dez (40%), em 2013, para treze (50%), em 2016.
378. No que se refere ao aproveitamento de informações produzidas pela unidade de controle interno, dezesseis OSPEs (62%) asseguraram que a alta administração utiliza essas informações. Esse número é bastante similar ao de 2013, quando quinze organizações (60%) assinalaram essa alternativa.
379. De modo similar, a utilização de informações produzidas pelos processos de gestão de riscos não apresentou variação significativa, permanecendo em um patamar inferior ao das informações provenientes do controle interno.
380. Em 2016, oito OSPEs (31%) asseguraram que a alta administração utiliza essas informações, enquanto em 2013 haviam sido sete (28%). Cabe destacar, com relação a esse quesito, o significativo aumento do número de secretarias que asseguraram não utilizar essas informações: de cinco (20%), em 2013, para onze (42%), em 2016.
381. Convém esclarecer que a perspectiva complementar mencionada acima foi aperfeiçoada nos questionários das polícias. O fluxo de informações no sentido de 'baixo para cima' (isto é, do público interno para a alta administração) passou a ser avaliado tomando-se como pressuposto de sua ocorrência uma postura ativa da alta administração.
382. Nesse sentido, buscou-se avaliar se a alta administração das corporações tem a iniciativa de solicitar informações às seguintes unidades internas: unidade de controle interno, unidade de gestão de riscos, corregedoria, ouvidoria e unidade de inteligência.
383. Nas **polícias civis**, observou-se que a alta administração solicita informações a unidades internas nas seguintes proporções: unidade de controle interno (41%), unidade de gestão de riscos (14%), corregedoria (73%), ouvidoria (41%) e unidade de inteligência (91%).
384. Já nas **polícias militares**, os resultados foram os seguintes: unidade de controle interno (70%), unidade de gestão de riscos (25%), corregedoria (100%), ouvidoria (40%) e unidade de inteligência (100%).
385. A questão sobre a utilização de informações pela alta administração também foi reformulada seguindo o modelo da anterior, isto é, de forma a especificar as cinco unidades enumeradas acima.
386. As respostas das **polícias civis** seguiram o padrão observado na questão relativa à solicitação de informações, ou seja, a corporação utiliza as informações produzidas pelas cinco unidades internas citadas nas seguintes proporções: unidade de controle interno (41%), unidade de gestão de riscos (5%), corregedoria (68%), ouvidoria (32%) e unidade de inteligência (91%).
387. As **polícias militares**, por sua vez, apresentaram os seguintes resultados para a utilização de informações provenientes dessas unidades: unidade de controle interno (75%), unidade de gestão de riscos (25%), corregedoria (95%), ouvidoria (45%) e unidade de inteligência (100%). De modo similar ao observado nas polícias civis, chama a atenção uma das unidades (corregedoria) possuir um percentual maior de solicitação de suas informações do que de utilização.
388. Com relação aos meios de acesso às informações, predominaram nas **polícias civis** o uso de relatórios em papel (82%) e sistemas com dados online (64%). A utilização de ferramentas de business intelligence (32%) e, principalmente, de datawarehouse com consultas estruturadas (18%) ainda é incipiente.

389. Nas **polícias militares**, também predominaram os relatórios em papel (100%) e os sistemas com dados online (85%). Para as ferramentas de business intelligence e datawarehouse com consultas estruturadas, foram auferidos os percentuais de 35% e 30%, respectivamente.

390. Os quesitos finais deste item de análise abordaram superficialmente o fluxo de informações no sentido de 'cima para baixo' e foram comuns aos três questionários. A avaliação limitou-se às práticas de divulgação das ações organizacionais e de seus resultados para o público interno.

391. No caso das **OSPEs**, houve uma evolução no resultado já satisfatório de 2013: 25 (96%) OSPEs divulgam suas ações para o público interno, frente a 23 (92%) em 2013. Já quanto à divulgação dos resultados, o aumento foi de 21 (84%), em 2013, para 24 (92%) em 2016.

392. Entre as polícias, verifica-se que dezesseis **polícias civis** (73%) declararam divulgar tanto suas ações quanto seus resultados para o público interno.

393. Já nas **polícias militares**, apenas uma corporação (5%) declarou não divulgar suas ações e todas afirmaram divulgar os resultados de suas ações.

#### 2.4.2.2 Integração entre entes governamentais

394. Este item de análise reflete como as organizações se relacionam entre si e com outros órgãos responsáveis pela segurança pública, tanto de seu próprio estado quanto de outras unidades da federação e da União (a exemplo da Senasp, da Polícia Federal, das polícias civil e militar de outros estados, gabinete do governador etc.).

395. Entre os aspectos a serem ressaltados estão o compartilhamento de informações, a participação da organização em trabalhos conjuntos com outros órgãos e o grau de participação e de envolvimento do governador do estado na gestão da segurança pública.

396. Inicialmente, registra-se que, no levantamento de 2013, todas as OSPEs afirmaram se relacionar com a Senasp. No presente trabalho, apenas uma secretaria de segurança pública informou não interagir com a Senasp.

397. No que se refere ao compartilhamento de informações com outros órgãos, cinco OSPEs (19%) relataram não compartilhar informações com atores de seu próprio estado e quatorze (54%) disseram não o fazer com os estados limítrofes. Em ambos os casos, notam-se melhoras em relação a 2013, quando esses números eram de sete (28%) e dezessete (68%), respectivamente.

398. Quanto às **polícias civis**, 21 corporações (95%) declararam que compartilham informações com outros órgãos de segurança pública de seu estado e dezenove (86%) o fazem com órgãos de segurança pública de outros estados ou federais.

399. Os resultados das **polícias militares** demonstraram situação bastante similar à das polícias civis neste quesito: dezoito (90%) e dezesseis (80%), respectivamente.

400. A participação das OSPEs em gabinetes de gestão integrada (GGI) também avançou em relação a 2013, tanto nos gabinetes estaduais quanto nos regionais. Para os estaduais, subiu de 23 secretarias (92%), em 2013, para 25 (96%) em 2016. Já para os regionais, o incremento foi de apenas uma secretaria: de quinze (60%), em 2013, para dezesseis (62%) em 2016.

401. Assim como as secretarias, as **polícias** também foram questionadas sobre sua participação em gabinetes de gestão integrada. Nos seus questionários, foram incluídos os gabinetes de gestão integrada municipal e de fronteira, além do estadual e regional, já presentes no questionário das OSPEs. A tabela abaixo mostra os resultados encontrados.

**Tabela 11 - Participação das polícias em Gabinetes de Gestão Integrada.**

Gabinete de Gestão Integrada	Polícias Civis	Polícias Militares
Estadual	20 (91%)	20 (100%)
Municipal	8 (36%)	12 (60%)
Regional	7 (32%)	5 (25%)
Fronteira	9 (41%)	6 (30%)

402. Além do GGI, treze **polícias civis** (59%) e quinze **polícias militares** (75%) declararam existir centro integrado de comando e controle (CICC) em seus estados. Contudo, todas as polícias, tanto civis (22) quanto militares (20), declararam participar do CICC em seu estado, o que configura uma inconsistência em relação às respostas sobre a existência dos centros.

403. Já dezesseis **OSPEs** (62%) declararam existir **CICC** em seus estados, mantendo-se o mesmo número absoluto obtido em 2013. Mudou, no entanto, o número de unidades coordenadas pelas secretarias. Neste levantamento, as informações remetidas apontam que os dezesseis centros são coordenados pelas secretarias de segurança pública estaduais; em 2013, eram apenas dez (40%).

404. Com relação à participação da **OSPEs** em trabalhos integrados para a segurança de grandes eventos, observou-se aumento de 23 (92%), em 2013, para 24 (92%) em 2016, no nível estadual; e de dezenove (76%), em 2013, para 23 (88%) em 2016, em nível nacional.

405. No tocante a trabalhos conjuntos com outros órgãos, todas as secretarias (100%) informaram ter participado de ações integradas com as polícias federal e rodoviária federal, reforçando a tendência de mais integração com o Governo Federal, caracterizada pelo maior envolvimento dos estados em grandes eventos. Em 2013, os percentuais observados foram de 92% com a Polícia Federal e de 88% com a Polícia Rodoviária Federal.

406. A participação em ações conjuntas também foi objeto de questionamento às polícias, tanto no âmbito estadual, como nos âmbitos interestadual e federal.

407. Em ambos os casos, foi apresentada relação de órgãos com os quais as corporações poderiam ter trabalhado em conjunto. As tabelas a seguir apresentam os resultados para o âmbito estadual e âmbitos interestadual e federal, respectivamente.

**Tabela 12 - Trabalhos conjuntos das polícias com outros órgãos estaduais de segurança pública.**

<b>Órgãos estaduais</b>	<b>Polícias Cíveis</b>	<b>Polícias Militares</b>
Polícia Militar (Civil)	21 (95%)	20 (100%)
Departamento de Trânsito	19 (86%)	20 (100%)
Departamento Penitenciário	21 (95%)	19 (95%)
OSPE	20 (91%)	13 (65%)
Secretarias Municipais de Segurança Pública	16 (73%)	15 (75%)
Guardas Municipais	13 (59%)	18 (90%)

**Tabela 13 - Trabalhos conjuntos das polícias com órgãos de segurança pública de outros estados ou federais.**

<b>Órgãos de outros estados ou federais</b>	<b>Polícias Cíveis</b>	<b>Polícias Militares</b>
Polícias Militares	12 (55%)	15 (75%)
Polícias Cíveis	21 (95%)	11 (55%)
Polícia Federal	15 (68%)	16 (80%)
Polícia Rodoviária Federal	13 (59%)	17 (85%)
OSPE de outros estados	7 (32%)	2 (10%)
Secretarias Municipais de Segurança Pública	2 (9%)	5 (25%)
Força Nacional de Segurança Pública	14 (64%)	17 (85%)
Departamento Penitenciário de outros estados	6 (27%)	5 (25%)
Departamento Penitenciário Nacional	6 (27%)	4 (20%)
Guardas Municipais de outros estados	0 (0%)	2 (10%)

408. As polícias foram questionadas, ainda, sobre a existência de estratégias de integração em seu estado. A tabela a seguir relaciona as estratégias indicadas no questionário e os resultados obtidos para cada uma das corporações.

**Tabela 14 - Estratégias de integração adotadas pelas polícias.**

<b>Estratégia de Integração</b>	<b>Polícias Cíveis</b>	<b>Polícias Militares</b>
Integração de informações	18 (82%)	16 (80%)
Integração de áreas geográficas	19 (86%)	17 (85%)

<i>na atuação das polícias (civil e militar)</i>		
<i>Integração do planejamento operacional das polícias (civil e militar)</i>	16 (73%)	12 (60%)
<i>Integração do trabalho das corregedorias (civil e militar)</i>	8 (36%)	8 (40%)
<i>Integração da formação dos policiais (civil e militar)</i>	5 (23%)	5 (25%)
<i>Integração da capacitação dos policiais (civil e militar)</i>	14 (64%)	12 (60%)

409. Quanto ao relacionamento com os demais órgãos de segurança no estado, nove **polícias civis** (41%) concordaram integralmente ou parcialmente com a assertiva de que existem conflitos de competência entre os órgãos, no que se refere as suas atividades operacionais.

410. Entre as **polícias militares**, a percepção foi praticamente a mesma: nove corporações (45%) declararam conviver com conflitos de competência em suas atividades operacionais.

411. Como exemplo dessa controvérsia entre as polícias civil e militar, pode-se mencionar a competência para lavratura do termo circunstanciado de ocorrência (TCO).

412. O TCO foi criado pela Lei 9.099/1995 para simplificar a burocracia policial e acelerar a apuração das infrações de menor complexidade, que são julgadas pelos Juizados Especiais Criminais.

413. O art. 69 da citada lei dispõe que 'a autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado'. A polêmica se estabeleceu exatamente em função do termo 'autoridade policial'. Delegados de polícia insistem que a atribuição é exclusivamente sua (polícia judiciária). De outro lado, policiais de outras corporações, como as polícias militares e a PRF, sustentam que também possuem essa competência administrativa.

414. Grande parte dos delegados de polícia acredita que o TCO é uma peça de investigação elaborada pela autoridade policial quando está diante de um crime de menor potencial ofensivo, definido em lei como aquele com pena máxima de até dois anos de reclusão, ou contravenção penal.

415. Por outro lado, alguns juristas consideram que o TCO nada mais é do que um boletim de ocorrência mais robusto, por isso chamado de 'circunstanciado'. Em regra, segundo essa visão, a polícia militar e a PRF sempre produziram seus próprios boletins, dos quais constam informações importantes sobre a autoria, a materialidade do delito e suas circunstâncias.

416. Essa dicotomia pôde ser constatada também durante a realização dos grupos focais nos estados visitados. Observou-se, nas reuniões, a tendência de que os policiais civis se posicionassem contrariamente à lavratura dos TCOs pela polícia militar, enquanto os policiais militares desejavam poder realizar o procedimento, alegando que isso pouparia tempo e recursos tanto das polícias militares, que não precisariam mobilizar policiais e viaturas para conduzir a vítima até a delegacia, quanto das polícias civis, que poderiam utilizar o tempo destinado à lavratura do TCO para realizar suas investigações.

417. Outro ponto que foi objeto da pesquisa diz respeito à relação hierárquica entre a OSPE e as polícias (civil e militar) de seu estado. A esse respeito, constatou-se no presente levantamento que, em números absolutos, não houve mudança em relação à 2013, mantendo-se a predominância da relação de vinculação entre a secretaria de segurança pública e as polícias.

418. Os resultados do presente trabalho foram os seguintes: dez OSPEs (46%) declararam haver subordinação da polícia civil e da polícia militar; uma organização (4%) declarou haver subordinação apenas da polícia civil; e uma organização (4%) declarou haver subordinação apenas da polícia militar.

419. Por outro lado, perguntadas sobre o tema, as polícias responderam de modo diferente, tendo quatorze **polícias civis** (64%) e quatorze **polícias militares** (70%) informado que são subordinadas à respectiva secretaria estadual de segurança pública.

420. Há que se esclarecer, contudo, que, diferentemente do questionário para as OSPEs, em que só havia duas opções (vinculação ou subordinação), no questionário para as polícias, existem três opções de resposta para o quesito subordinação, a qual foi subdividida em três tipos: administrativa, orçamentária-financeira e operacional.

421. Dessa forma, os resultados das polícias para esse quesito podem não corresponder aos da respectiva OSPE, tendo em vista as alterações introduzidas no instrumento de coleta de informações para as polícias civil e militar neste levantamento.

422. Vale ressaltar que, em 2013, a equipe de auditoria apontou a ausência de subordinação das polícias à OSPE como fator que poderia aumentar o risco de fragmentação da política de segurança, vez que a relativa autonomia das corporações policiais em relação à respectiva secretaria de segurança pública poderia causar falta de sinergia entre os objetivos, podendo prejudicar o resultado final das ações de segurança.

423. Naquela ocasião, a conclusão sobre a questão da posição hierárquica das polícias em relação à secretaria de segurança foi no sentido de que, para que a OSPE pudesse exercer seu papel de coordenadora central das ações de segurança pública no estado, ela deveria ter ascensão sobre as polícias.

424. No presente levantamento, algumas secretarias de segurança visitadas também ressaltaram que a subordinação das polícias a elas era um ponto positivo para a gestão da segurança, pois, entre outras vantagens, facilitava a integração da base de dados dos órgãos e o exercício do controle sobre a atividade policial.

425. Por outro lado, nas reuniões com as polícias civis e militares, os participantes disseram que a subordinação administrativa à OSPE dificultava o cumprimento das atividades policiais, pois as corporações dependiam da secretaria para tudo, inclusive para aquisição de materiais e equipamentos, bem como para recebimento de diárias e passagens, o que, na visão deles, retira a agilidade das polícias para cumprir suas atribuições. Nas palavras de um dos entrevistados, 'há muita ingerência administrativa da SSP sobre a PC, como por exemplo, autorização para viagem para fora do estado. Há centralização excessiva na SSP'.

426. Não há, contudo, como avaliar qual seria o melhor modelo a ser adotado, vez que cada estado possui seu próprio arranjo institucional. Por exemplo, no estado do MS, a PM é subordinada operacionalmente ao governador e administrativamente à Secretaria de Justiça e Segurança Pública (Sejusp); já a PC é subordinada à Sejusp, tanto operacionalmente quanto administrativamente. No RS, há independência orçamentária das unidades vinculadas (polícias) e subordinação administrativa dessas unidades à OSPE.

427. No que se refere à comunicação de seus resultados, dezessete **polícias civis** (77%) informaram comunicá-los formalmente à OSPE e oito (36%) ao gabinete do governador.

428. Entre as **polícias militares**, foram observados percentuais similares: treze (65%) declararam comunicar formalmente os seus resultados para a secretaria de segurança e oito (40%) para o gabinete do governador.

429. Por fim, no que diz respeito à participação do governador na política estadual de segurança pública, dezenove OSPEs (73%) informaram que o gabinete do governador participou da formulação da política; 24 (92%) declararam que o gabinete aprova a política; e treze (50%) disseram que o gabinete é o responsável por sua publicação.

430. Esses resultados mostram evolução em relação a 2013, quando se obtiveram para esses quesitos os percentuais de 68%, 84% e 44%, respectivamente.

431. Ainda sobre o envolvimento do governador na gestão da segurança pública, observou-se um aumento no número de estados em que essa autoridade não avalia formalmente os resultados da secretaria: de sete (28%), em 2013, para dez (40%) em 2016. Além disso, quatro OSPEs (15%) declararam não prestar contas formalmente para o gabinete do governador, contra três (12%) em 2013.

432. Com relação ao papel do governador, cabe destacar que, assim como em 2013, os participantes dos grupos focais apontaram o grau de envolvimento do governador como um fator crítico para o sucesso da política estadual de segurança.

433. Para reforçar esse posicionamento, destaca-se a entrevista realizada com o especialista em segurança pública e ex-secretário de segurança do Distrito Federal, Arthur Trindade, na qual a questão da liderança foi bastante ressaltada como um dos pontos nevrálgicos para as OSPEs.

434. De acordo com o especialista, o papel que o secretário de segurança deve exercer é o de articulador da política pública. Para tanto, é fundamental que o governador assuma a segurança pública como prioridade de governo e empodere o secretário para que ele tenha condições de promover a articulação dos vários órgãos envolvidos.

435. Nesse sentido, ainda segundo o especialista, não importa o órgão de origem do secretário de segurança, se das polícias estaduais, da polícia federal, sociólogo ou do parlamento. O que faz a diferença, no seu entender, é a capacidade de articulação e de liderança que o secretário deve possuir, sustentada pelo apoio político do governador.

436. Esse entendimento também foi manifestado pelos participantes das reuniões dos grupos focais, tanto das secretarias de segurança pública quanto das polícias civil e militar.

#### **2.4.2.3 Integração governo-sociedade**

437. Este item de análise reflete como as organizações se relacionam com a sociedade em temas de interesse público e na promoção da cidadania dos indivíduos. Essa interação pode se dar, por exemplo, por meio da ouvidoria, de serviços oferecidos pela internet ou em audiências públicas, no âmbito de estratégias de policiamento comunitário.

438. A comparação das respostas no tocante à participação da sociedade na formulação de políticas públicas mostra evolução em relação ao levantamento anterior. Em 2013, seis secretarias (24%) declararam não oferecer à sociedade formas de participação na formulação de políticas públicas, enquanto, em 2016, esse número foi reduzido para quatro (15%).

439. Com relação aos canais de comunicação disponibilizados pelas OSPEs para a comunidade, observou-se acréscimo de oferta dos quatro meios relacionados no questionário, com destaque para melhoria do canal 'sítio eletrônico', como se observa no quadro a seguir.

**Tabela 15 - Canais de Comunicação disponibilizados pelas OSPEs.**

<b>Canal de Comunicação</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>
Sítio na internet	20 (80%)	25 (96%)
Disque-denúncia	20 (80%)	24 (92%)
Ouvidoria	20 (80%)	22 (85%)
Atendimento presencial	20 (80%)	24 (92%)

440. A disponibilização de serviços pela internet também apresentou avanço, ainda que unitário: 21 OSPEs afirmaram fazê-lo em 2013, frente a 22 em 2016. Por outro lado, as respostas mostram involução significativa na disponibilização de informações sobre as competências legais e o regimento interno da secretaria: em 2016, quatorze OSPEs (54%) disseram não disponibilizar essas informações, enquanto em 2013 dez (40%) declararam não o fazer.

441. Também se verificou pequeno retrocesso no número de secretarias que apresentam 'Carta de Serviços ao Cidadão' em seu sítio: doze OSPEs (46%) informaram apresentar esse documento em 2016, contra treze (52%) em 2013.

442. Entre as **polícias civis**, apenas quatro corporações (18%) declararam possibilitar à sociedade formas de participação no planejamento de suas ações; no conjunto das **polícias militares**, esse número é de treze corporações (65%).

443. Cabe ressaltar que, nos questionários para as polícias, foram incluídos mais dois canais de comunicação: 'redes sociais' e 'fale conosco'. O quadro a seguir mostra os resultados obtidos.

**Tabela 16 - Canais de Comunicação disponibilizados pelas polícias.**

<b>Canal de Comunicação</b>	<b>Polícias Civis</b>	<b>Polícias Militares</b>
Sítio na internet	20 (91%)	20 (100%)
Redes Sociais	13 (59%)	19 (95%)

<i>Disque-denúncia</i>	15 (68%)	17 (85%)
<i>Fale conosco</i>	8 (36%)	16 (80%)
<i>Ouvidoria</i>	11 (50%)	15 (75%)
<i>Atendimento presencial</i>	19 (86%)	19 (95%)

444. As **polícias civis** foram especificamente questionadas sobre o oferecimento dos serviços de expedição de cédula de identidade, emissão de certidão de antecedentes criminais e registro de ocorrência pela internet.

445. Os resultados apontaram o seguinte: treze corporações (59%) disseram expedir cédula de identidade; quinze (68%) informaram emitir certidão de antecedentes criminais; e oito (36%) declararam ser possível o registro de ocorrência pela internet.

446. Sobre a participação das corporações em conselhos, 21 **polícias civis** (95%) e todas as **polícias militares** (100%) avaliadas declararam participar de conselho estadual de segurança pública. Não obstante, apenas doze **polícias civis** (55%) e dez **polícias militares** (50%) declararam que conhecem as diretrizes emanadas por esse conselho.

447. Já para os conselhos comunitários de segurança, o índice de respostas positivas foi de 19 para as **polícias civis** (86%) e de 20 (100%) para as **militares**.

#### **2.4.2.4 Integração com organizações estrangeiras**

448. Este item de análise reflete como os órgãos estudados se relacionam com organizações estrangeiras, seja por meio de benchmarking, de eventos de treinamento ou de troca de informações sobre temas de mútuo interesse.

449. A comparação com os resultados de 2013 mostra um aumento do número de **OSPEs** que já realizaram trabalhos com organizações estrangeiras na área de segurança pública, progredindo de doze secretarias (48%), em 2013, para dezesseis (62%) em 2016. Entre as polícias, quinze **polícias civis** (68%) e oito **polícias militares** (40%) realizaram trabalhos conjuntos com organizações estrangeiras nos últimos três anos.

450. Em contrapartida, o número de secretarias que se beneficiaram com subsídios fornecidos por consultorias de gestão ou avaliações externas conduzidas por organizações estrangeiras apresentou involução: sete **OSPEs** (27%) contaram com esses serviços em 2016, enquanto, em 2013, foram apenas nove (36%).

451. Os números para as polícias são ainda menos significativos. Nenhuma **polícia civil** declarou ter recebido consultoria de gestão ou avaliações externas conduzidas por organizações estrangeiras, enquanto somente quatro **polícias militares** (20%) tiveram acesso a esse tipo de serviço.

452. O número absoluto de **OSPEs** que realizam benchmarking não se alterou (15), verificando-se apenas ligeira redução percentual devido ao aumento do universo de unidades respondentes no presente levantamento (de 25, em 2013, para 26 em 2016). Assim, em termos percentuais, pode-se afirmar que 60% das secretarias declararam realizar esse procedimento em 2013, enquanto, em 2016, esse percentual caiu para 58%.

453. Entre as corporações, apenas quatro **polícias civis** (18%) informaram que realizaram benchmarking com organizações congêneres. Entre as **polícias militares**, o resultado foi mais satisfatório: onze corporações (55%) declararam adotar essa boa prática.

454. As polícias também foram questionadas sobre a adoção de práticas inovadoras que alcançaram bons resultados em outros países. Apenas quatro **polícias civis** (18%) declararam ter incorporado práticas inovadoras de outros países. As respostas das **polícias militares** novamente indicaram maior maturidade: dez corporações (50%) informaram assimilar novas práticas internacionais bem-sucedidas.

#### **2.4.2.5 Normas**

455. Este item de análise reflete a percepção das organizações sobre a suficiência e a adequação do arcabouço normativo de segurança pública, mormente quanto às competências de cada ente da federação nessa área.

456. Preliminarmente, cabe destacar que se constatou redução do número de **OSPEs** que consideram haver clara distinção entre as competências das três unidades federativas na área de segurança pública.

457. Considerando apenas a distinção entre as competências estaduais e federais, verifica-se que dezoito secretarias (69%) declararam haver clara diferenciação, enquanto, em 2013, esse número correspondia a 21 OSPEs (84%).

458. A questão das competências dos entes federados, no que se refere à segurança pública, também foi abordada pelo tribunal no Relatório Sistêmico da Segurança Pública –FiscSegurança2015 (TC 025.218/2015-8). Nesse trabalho, realizou-se, entre outras, análise sobre as implicações do sistema federativo brasileiro para a segurança pública.

459. Para melhor compreensão da problemática, transcreve-se a seguir excertos do relatório do FiscSegurança2015:

397. Como dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 foi omissa no que se refere às atribuições de cada ente da federação na segurança pública do país, o que resultou no enfraquecimento do papel da União e dos municípios nessa área e no fortalecimento dos governos estaduais.

398. Para melhor compreensão do argumento, transcreve-se excerto do mencionado artigo:

As continuidades organizacionais que caracterizam a segurança pública desde a promulgação da Constituição de 1988, somadas à falta de indicação sobre diretrizes de coordenação ou articulação, bem como a omissão com relação ao papel do governo federal e dos municípios nesse setor, reforçam o entendimento de Abrucio (2005) a respeito de um federalismo compartimentado. Nesse contexto, os governos estaduais teriam tido seu poder fortalecido diante do esgotamento do domínio federal, estabelecendo, naquele momento pós-constitucional, relações intergovernamentais predatórias e não cooperativas.

399. Sobre as implicações da estrutura federalista para a caracterização das políticas públicas nacionais, Ballesteros menciona que foram realizados diversos estudos em políticas sociais, como por exemplo nas áreas de educação, saúde e assistência social, mas não em segurança pública. A justificativa citada por alguns estudiosos para a ausência de análise do impacto do federalismo em políticas de segurança pública, segundo ela, é que ‘os vazios eram tão mais expressivos do que as ações empreendidas, que não havia elementos sobre os quais fazer considerações teóricas’.

400. A autora observa que as áreas de educação, saúde e assistência social passaram por reformas que exigiram a superação ou relativização dos obstáculos legais e político-administrativos e a reformulação do papel dos entes federativos a fim de constituir políticas públicas nacionais integradas. Sobre essas políticas sociais, destaca: ‘Respeitada a autonomia política das entidades subnacionais, a adesão às políticas federais deu-se primordialmente em razão dos incentivos oferecidos pelo governo central, combinados ao consenso sobre o conteúdo das reformas, decorrentes, por suposto, de um amplo processo de negociações’.

460. Nesse sentido, o Acórdão 1943/2016-TCU-Plenário destacou a relevância de se definir as competências dos entes federativos:

9.4 dar ciência deste acórdão, com o relatório e voto, aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em face da relevância das propostas de emenda constitucional e de projetos de lei que versam sobre segurança pública, **em especial as que tratam da definição das competências de cada ente da federação**, das fontes de financiamento e da reestruturação do modelo de policiamento, tendo em vista a

*necessidade premente de conferir ao Estado brasileiro as condições necessárias para enfrentar os problemas de violência e de criminalidade no País;*

461. *Já para a distinção entre as competências estaduais e municipais, o resultado do presente levantamento indicou redução ainda maior: 21 OSPEs (84%) assinalaram existir uma clara diferenciação em 2013, contra apenas dezesseis (65%) em 2016.*

462. *Nesse sentido, cabe destacar a polêmica sobre o papel das guardas municipais na segurança pública, assunto bastante debatido nos grupos focais. Segundo os entrevistados, as guardas municipais vêm usurpando a função das polícias militares ao realizarem policiamento ostensivo, cuja competência é da PM. Uma das razões apontadas para essa sobreposição de funções é a incapacidade operativa da PM devido à insuficiência de recursos, tanto financeiros como humanos, baixo investimento em equipamentos e capacitação, entre outros.*

463. *Nas palavras de um dos participantes: 'lacunas legislativas, falta de clareza dos papéis de cada ente federativo, deficiência dos órgãos com atribuição precípua para fazer segurança, tudo isso acaba gerando a ocupação desses espaços por outros órgãos. Por exemplo, a guarda municipal fazendo patrulhamento ostensivo em período de eleição'.*

464. *Ainda de acordo com as opiniões manifestadas nos grupos focais, os municípios deveriam ocupar os espaços públicos e realizar a prevenção primária dos crimes, e não se imiscuir na atividade de policiamento ostensivo, que não lhes compete.*

465. *Quanto à garantia legal de maior aporte de recursos federais para a segurança pública, a quantidade de secretarias que declarou ser integralmente favorável continua elevada, como já era esperado. Em 2013, eram 22 OSPEs (88%) favoráveis; em 2016, esse número subiu para 24 (92%).*

466. *A questão do financiamento da segurança pública foi consenso nas reuniões dos grupos focais. Todos os órgãos visitados apontaram a falta de verbas para a segurança e o contingenciamento orçamentário como alguns dos principais gargalos da área. Nesse sentido, disseram ser a favor de mais aporte de recursos federais para a segurança pública dos estados, nos mesmos moldes do que ocorre com a saúde e a educação (vinculação de receitas).*

467. *As secretarias também foram questionadas sobre a atuação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) em seus territórios.*

468. *Nos grupos focais, houve diversas manifestações no sentido de que a manutenção da FNSP pelo Governo Federal tem um custo muito alto e que sua presença no estado não gera nenhum impacto na realidade local de segurança pública.*

469. *De acordo com alguns entrevistados, haveria maior benefício para a segurança pública se os recursos gastos com diárias para os policiais da Força Nacional (R\$ 50 milhões por ano) fossem investidos na força policial do próprio estado (polícias militares).*

470. *Em relação às normas estaduais, as respostas indicaram a consolidação, ao menos normativa, do papel das secretarias. Com efeito, apenas uma OSPE (4%) declarou que suas competências não foram normatizadas pelo respectivo ente da federação. Em 2013, os resultados já apontavam nesse sentido: somente duas organizações (8%) se encontravam nessa situação.*

471. *Para as normas internas, os resultados mostraram cenário diferente. O número de OSPE que informou ter normatizado as competências de seus órgãos subordinados e de suas unidades e departamentos internos estagnou ou diminuiu.*

472. *Para os órgãos subordinados, permaneceu constante em dezoito organizações, com a redução percentual em função do maior universo em 2016 (de 72% para 69%). Para as unidades e departamentos internos, reduziu de 22 (88%), em 2013, para dezenove (73%) em 2016.*

473. *Ainda sobre as normas internas, observou-se outra queda no número de secretarias que instituiu processo para revisão e atualização de seus normativos: de oito (32%), em 2013, para cinco (19%) em 2016.*

474. *Por fim, o número de OSPEs com código de ética formalizado aumentou, embora ainda permaneça baixo: de duas secretarias (8%), em 2013, passou para cinco (19%) em 2016.*

475. Nos questionários enviados para as polícias, o quesito 'normas' foi ampliado para avaliar a percepção das corporações sobre a normatização das competências de todos os órgãos de segurança pública estaduais.
476. Os resultados absolutos das duas polícias foram similares: dezesseis **polícias civis** (73%) e dezessete **polícias militares** (85%) consideram que suas competências foram estabelecidas pela constituição estadual.
477. Também houve expansão do número de quesitos que tratam das normas internas para as polícias. Em relação às competências de suas unidades e departamentos internos, dezesseis **polícias civis** (73%) e dezenove **polícias militares** (95%) declararam que normativos internos as estabelecem de forma clara.
478. No que se refere aos procedimentos operacionais padrão adotados pelas corporações, oito **polícias civis** (36%) e quinze **polícias militares** (75%) informaram que eles são tratados em seus normativos internos.
479. Essa diferença de resultados entre a polícia civil e a polícia militar pode ser explicada pelo caráter militar dessa última corporação, que possui como preceitos a disciplina, a hierarquia e a ordem. Nesse sentido, há grande preocupação com a formalização de seus procedimentos, para que todos os policiais saibam exatamente como cumprir as ordens e a quem devem obedecer.
480. Em relação à instituição de processo para revisão e atualização de seus normativos, seis **polícias civis** (27%) e treze **polícias militares** (65%) informaram ter instituído tal processo.
481. O número de **polícias civis** que possui código de ética formalizado foi bastante baixo: apenas seis (27%) assinalaram o quesito pertinente, enquanto, nas **polícias militares**, foram quinze corporações (75%) que responderam afirmativamente.
482. Por último, perguntou-se às polícias acerca de possíveis alterações legislativas no atual modelo de segurança pública adotado no país. Esclarece-se, contudo, que esse quesito não foi levado em consideração para a elaboração do ranking, apenas serviu como mais um elemento para que a equipe pudesse ter uma visão mais abrangente da segurança pública.
483. Isso posto, informa-se que os quesitos trataram de assuntos controversos, como o ciclo completo de polícia, a criação de novas polícias e a desmilitarização da polícia militar, bem como de proposta para conferir mais atribuições à União, aos estados e Distrito Federal e aos municípios no que tange à segurança pública.
484. Com relação a esse último aspecto, vale destacar que a maior parte das corporações militares entende que a União deveria ter mais obrigações em relação à segurança pública, resultado esse que se mostrou ligeiramente diverso do entendimento das polícias civis.
485. Somente onze **polícias civis** (50%) concordaram com a afirmativa de que 'a legislação deveria atribuir à União mais obrigações em relação à segurança pública'. Para as **polícias militares** esse número foi de 13 (65%) corporações.
486. Por outro lado, quando perguntadas sobre o aumento de obrigações para os estados/Distrito Federal, o resultado foi exatamente na direção oposta: apenas três **polícias civis** (14%) e sete **militares** (35%) foram favoráveis.
487. Já no que se refere aos municípios, os resultados de ambas as corporações foram similares: doze **polícias civis** (55%) e dez **polícias militares** (50%) acham que esses entes federativos deveriam ter mais responsabilidades sobre a segurança pública.
488. Com base nesses números, depreende-se que há espaço para maior atuação tanto do Governo Federal quanto dos municípios na segurança pública, o que dependerá, em certa medida, de mudanças constitucionais e legais.
489. No que se refere a alterações no atual modelo de polícia, não houve consenso sobre qual seria o mais eficiente e adequado para a realidade brasileira. Na verdade, ao se questionar sobre esse assunto, os resultados dos questionários corroboraram a existência de rivalidade e de divergências entre a polícia civil e a polícia militar.

490. Quando perguntadas se consideravam pertinentes mudanças legislativas que conferissem às polícias militares o ciclo completo de polícia (realizar todas as atividades do ciclo, desde a repressão até a investigação dos delitos), todas as 22 **polícias civis** (100%) responderam negativamente a esse quesito.

491. Ao serem inquiridas sobre a possibilidade do ciclo completo para elas próprias, os resultados também indicaram rejeição a essa ideia: apenas três das **polícias civis** (14%) responderam afirmativamente a esse quesito. Ou seja, pode-se inferir que a maioria das corporações civis (19 – 86%) entende que cada polícia deve ficar responsável apenas por suas atribuições, correspondentes à parte do ciclo.

492. Os resultados das **polícias militares**, por sua vez, foram exatamente o oposto: dezoito corporações (90%) acreditam que deveriam realizar o ciclo completo de polícia, sendo que apenas duas (10%) discordaram dessa possibilidade.

493. Ao serem perguntadas sobre o ciclo completo para as polícias civis, as opiniões ficaram divididas: nove **polícias militares** (45%) manifestaram-se de acordo, enquanto onze corporações (55%) foram contrárias.

494. Dos resultados desse quesito, pode-se concluir que, para as polícias militares, o ciclo completo seria a melhor opção de modelo de policiamento, enquanto que, para as polícias civis, o modelo atual deveria permanecer.

495. Ainda sobre esse tema controverso, vale destacar que, nas reuniões dos grupos focais, alguns participantes manifestaram a opinião de que não há como afirmar que o atual modelo fracassou (duas polícias, cada uma responsável por uma parte do ciclo da atividade policial: ostensiva/repressiva e investigativa), tendo em vista que não se deram plenas condições a ambas as corporações de exercer suas atribuições com eficiência, devido à falta de investimento e de capacitação por parte dos governos.

496. De outro lado, houve manifestações no sentido de que o ciclo completo deveria ser adotado pelas polícias, independentemente de ser somente uma polícia (caso houvesse a unificação das polícias civil e militar) ou no caso de se manter as duas polícias.

497. Acerca da possibilidade de unificação das polícias, observou-se grande rejeição a essa ideia, tanto por parte da polícia civil quanto da polícia militar. Todas as vinte **polícias militares** (100%) manifestaram-se contrariamente à unificação. Já nas **polícias civis**, somente três corporações (14%) disseram ser a favor da unificação com a polícia militar para a criação de uma nova polícia estadual.

498. Quanto aos demais assuntos abordados neste quesito, informa-se que eles foram tratados mais detalhadamente no FiscSegurança2015.

#### 2.4.3 Tecnologia e Conhecimento

499. Esta dimensão é composta exatamente pelos dois componentes que dão nome à dimensão: ‘tecnologia’ e ‘conhecimento’. No presente levantamento, foi mantida a mesma nomenclatura adotada no primeiro trabalho, realizado em 2013.

500. A governança acerca da tecnologia e do conhecimento exerce papel de relevo nas instituições, em razão do caráter transversal em relação às demais áreas das organizações. Tecnologia e conhecimento não estão isolados nem estanques no ambiente corporativo, mas sim conectados ao ambiente geral da organização.

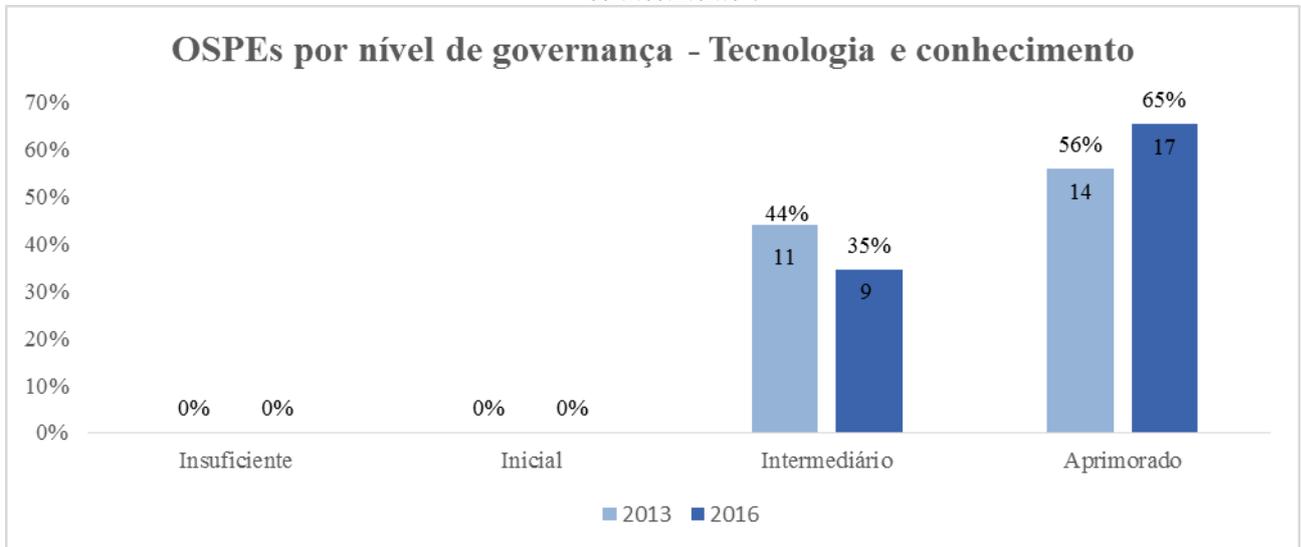
501. Em termos quantitativos, ‘tecnologia e conhecimento’ foi a segunda dimensão com maior representatividade na macrodimensão ‘governança pública’. No questionário das OSPEs, ela correspondeu a 21% dos pontos atribuídos a essa macrodimensão e a 14% da pontuação total (governança pública mais governança corporativa).

502. Nos questionários das polícias civil e militar, ‘tecnologia e conhecimento’ apresentou peso ligeiramente maior em relação ao das OSPEs: 22% da macrodimensão e 14% da pontuação total.

503. No que diz respeito à dimensão ‘tecnologia e conhecimento’, não houve mudança no índice de governança das OSPEs, o qual permaneceu constante em 0,77 (índice variando no intervalo de 0 a 1).

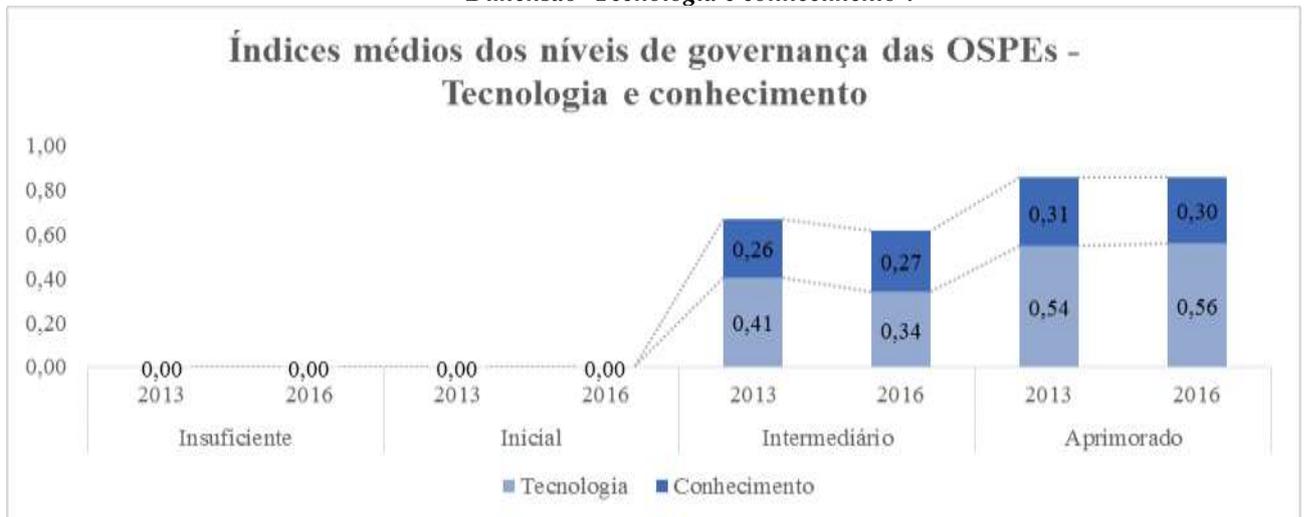
504. Apesar da manutenção da média da dimensão, o gráfico x revela um cenário mais positivo, uma vez que houve acréscimo de três unidades no nível **aprimorado**, que passou de quatorze para dezessete. O nível **intermediário** variou de onze organizações, em 2013, para nove, em 2016. Ressalte-se que em ambos os levantamentos não se registraram organizações nos níveis inicial e insuficiente.

Figura 13 - Distribuição de OSPEs por níveis de governança em 2013 e 2016. Dimensão 'Tecnologia e conhecimento'.



505. Para melhor compreensão de como as organizações se comportaram em relação a essa dimensão, demonstram-se, a seguir, os índices médios (variando de 0 a 1) das OSPEs em cada nível de governança na dimensão 'tecnologia e conhecimento' (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise da dimensão (tecnologia e conhecimento). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,65; e 0,35.

Figura 14 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão 'Tecnologia e conhecimento'.

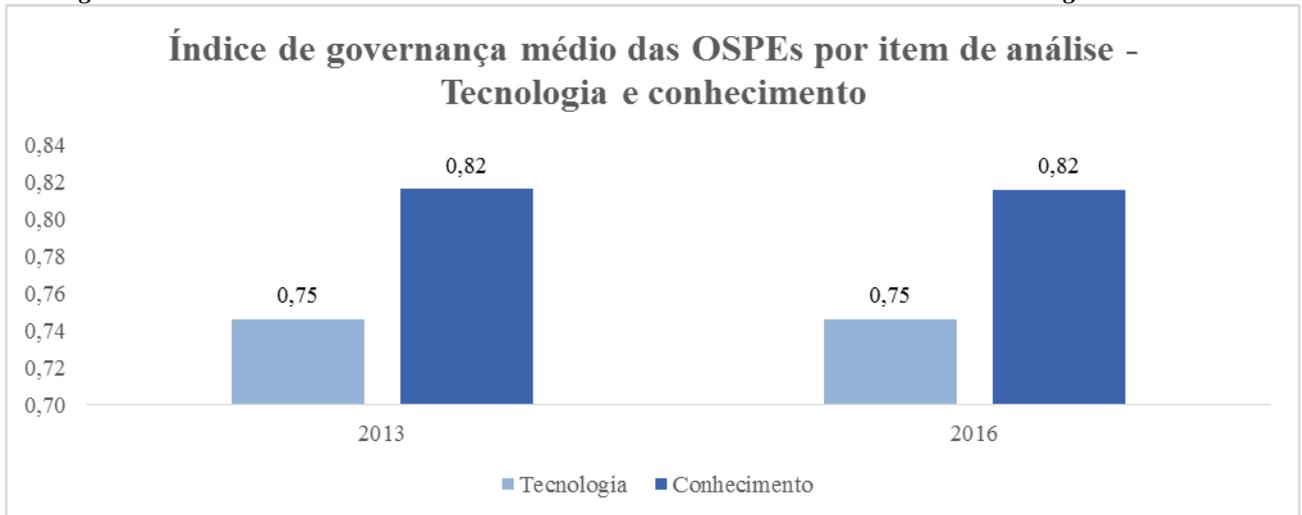


506. Por esse gráfico, é possível verificar que, no nível de governança aprimorado, houve apenas leve melhora em 'tecnologia' (0,54, em 2013, para 0,56 em 2016). Já nas organizações intermediárias, houve considerável piora na média das secretarias (de 0,67, em 2013, para 0,61 em 2016), ocasionada pelo item de análise 'tecnologia', o qual apresentou queda de 0,41, em 2013, para 0,34 em 2016.

507. Com o intuito de examinar a variação de 2013 para 2016 dos índices médios de governança dos itens de análise pertencentes à dimensão 'tecnologia e conhecimento', traçou-se o gráfico abaixo.

O gráfico está normalizado pelo peso individual de cada item de análise e o índice apresentado para cada um deles varia de 0 a 1.

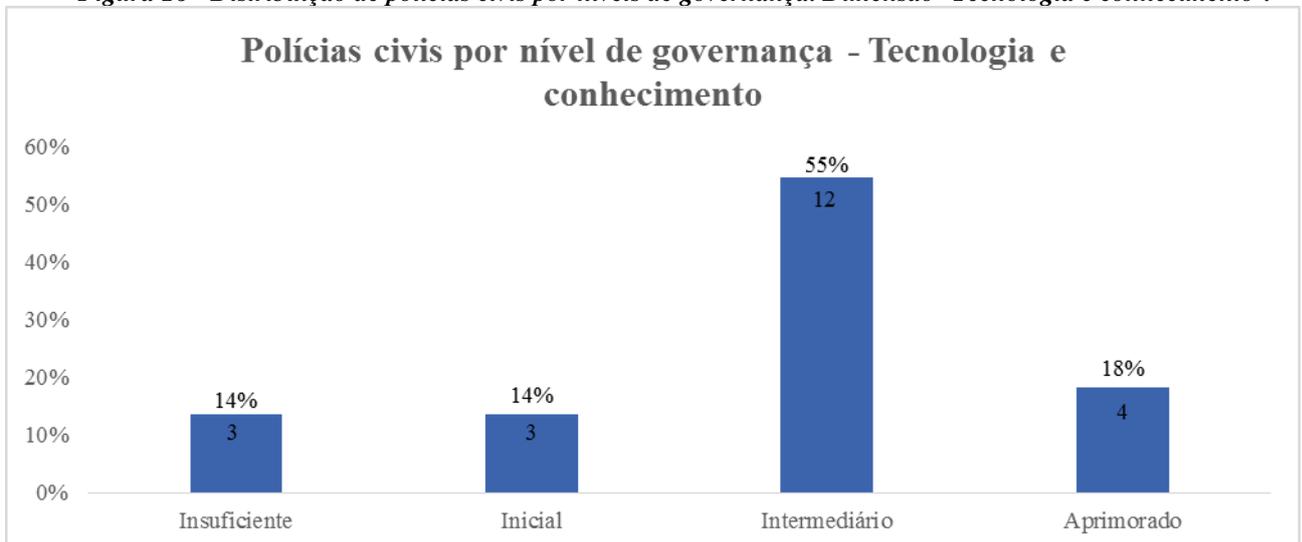
Figura 15 - Índices médios dos itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão ‘Tecnologia e conhecimento’.



508. Da análise do gráfico, verifica-se que, apesar da significativa queda das organizações intermediárias em ‘tecnologia’, a média do item não foi afetada (estável em 0,75), pois, nesse caso, também houve um aumento da quantidade de organizações no nível aprimorado (14, em 2013, e 17, em 2016), o que contribuiu positivamente para a média do item. Em relação à ‘conhecimento’, também se nota manutenção da média (0,82), com leve aumento nas organizações intermediárias (de 0,26 para 0,27) e leve queda nas organizações aprimoradas (de 0,31 para 0,30).

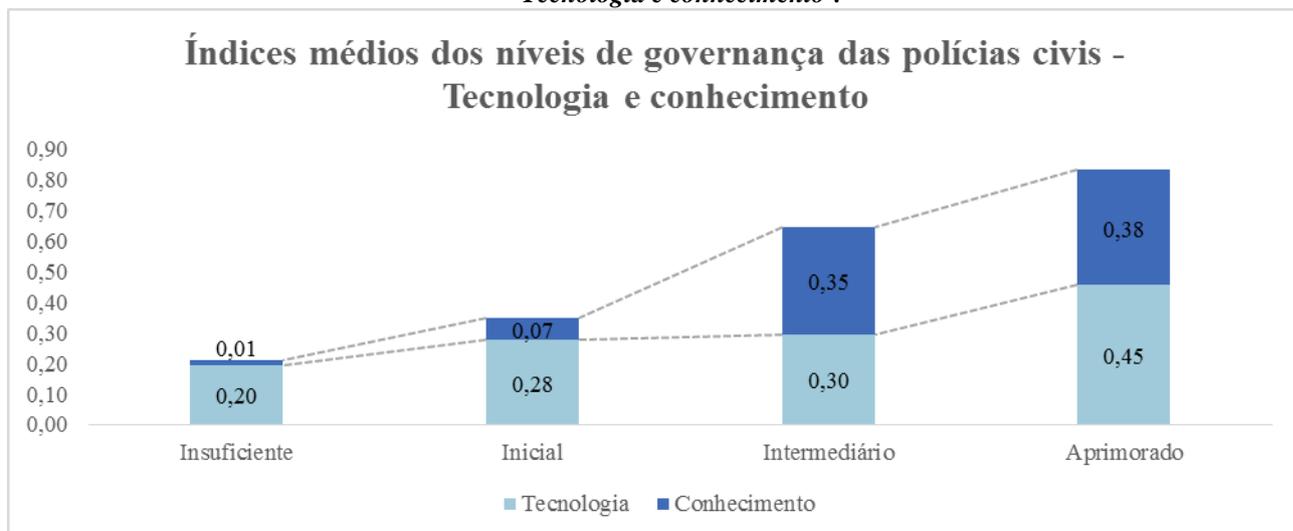
509. No caso da **polícia civil**, as corporações se distribuíram da seguinte forma, em relação aos níveis de governança: três no nível **insuficiente**; três no **inicial**; doze no **intermediário**; e quatro no nível **aprimorado**. A figura a seguir mostra essa distribuição.

Figura 16 - Distribuição de polícias civis por níveis de governança. Dimensão ‘Tecnologia e conhecimento’.



510. O gráfico a seguir mostra os índices médios das corporações em cada nível de governança na dimensão ‘tecnologia e conhecimento’ (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (tecnologia e conhecimento). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,60; e 0,40.

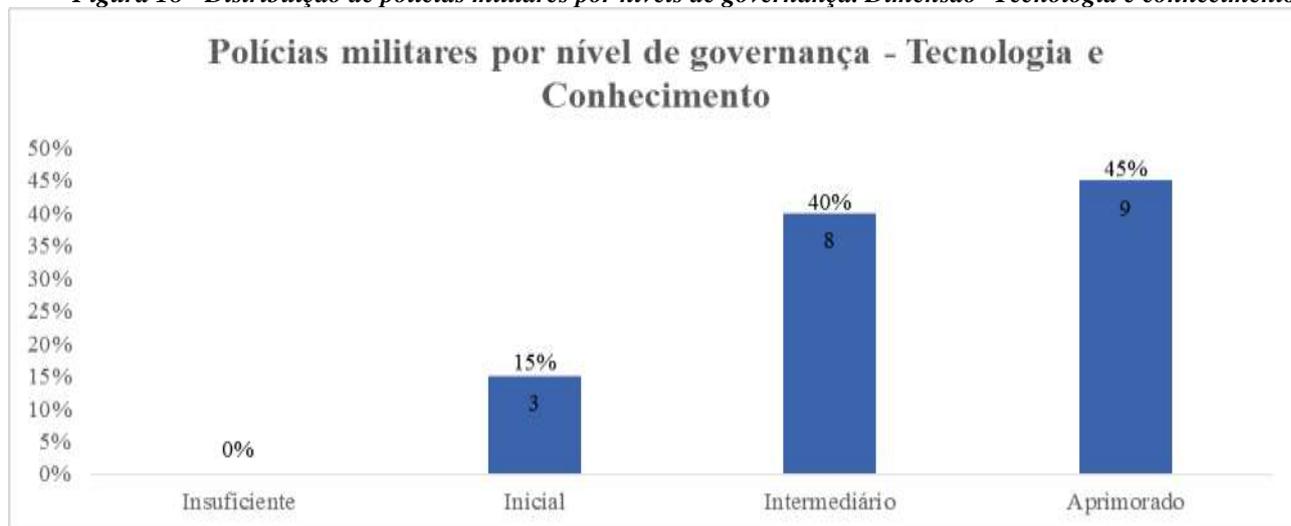
Figura 17 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias civis. Dimensão 'Tecnologia e conhecimento'.



511. Verifica-se, a partir do gráfico, que, do nível intermediário para o aprimorado, houve grande variação em 'tecnologia' (aumento relativo de 50%). Já do nível inicial para o intermediário, o grande diferencial foi em 'conhecimento', no qual houve aumento de 400%.

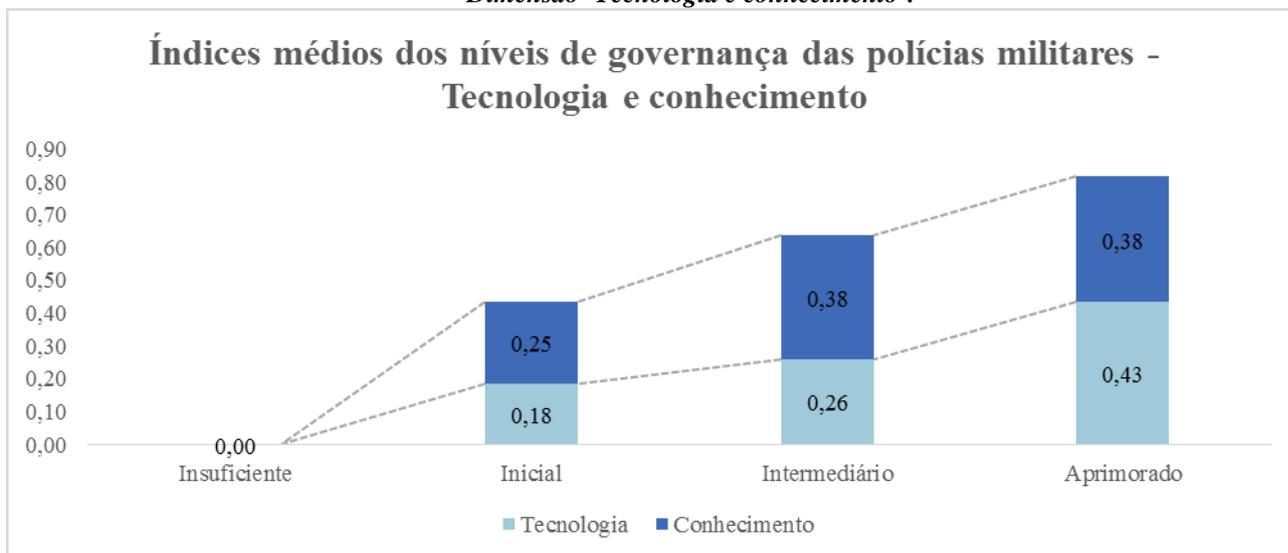
512. As **polícias militares**, por suas vezes, apresentaram a seguinte distribuição: três no nível **inicial**; oito no **intermediário**; e nove no **aprimorado**, conforme gráfico a seguir. Nenhuma corporação enquadrou-se no nível **insuficiente**.

Figura 18 - Distribuição de polícias militares por níveis de governança. Dimensão 'Tecnologia e conhecimento'.



513. O gráfico a seguir mostra os índices médios (variando de 0 a 1) das corporações militares em cada nível de governança na dimensão 'tecnologia e conhecimento' (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (tecnologia e conhecimento). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,60; e 0,40.

Figura 19 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias militares. Dimensão ‘Tecnologia e conhecimento’.



514. Da análise do gráfico, constata-se que, do nível inicial para o intermediário, houve aumentos significativos dos dois itens de análise (‘tecnologia’, aumento relativo de 44%; e ‘conhecimento’, aumento relativo de 52%). Do nível intermediário para o aprimorado, a variação em ‘tecnologia’ foi expressiva (aumento relativo de 62%), ao passo que ‘conhecimento’ não sofreu mudança.

#### 2.4.3.1 Tecnologia

515. Grande parte das OSPEs (24 organizações; 92%) julga possuir infraestrutura tecnológica minimamente adequada à condução de suas atividades. Desse universo, dezessete secretarias concordaram integralmente com a assertiva ‘a secretaria possui infraestrutura tecnológica adequada para gerenciar suas informações e seus processos de trabalho (exemplo: computadores, internet, rede, sistemas informatizados etc.), e sete concordaram parcialmente. Em 2013, o resultado havia sido similar: 96% das secretarias concordaram com a assertiva, sendo que 60% concordaram integralmente e 36% parcialmente.

516. Ainda sobre a infraestrutura tecnológica, as secretarias foram questionadas se dispunham de sistemas informatizados para gerenciar alguns setores e/ou processos da organização. Os resultados agregados são mostrados na tabela a seguir, a qual apresenta comparativo com as respostas dadas em 2013.

Tabela 17 - Setores das OSPEs com sistemas informatizados.

Setor/Processo	Resultado em 2013	Resultado em 2016
Recursos humanos	19 (76%)	21 (81%)
Recursos materiais	18 (72%)	18 (69%)
Ocorrências policiais	24 (96%)	26 (100%)
Informações criminais	23 (92%)	25 (96%)
Metas e resultados	10 (40%)	16 (62%)

517. Da leitura dos dados apresentados na tabela acima, destacam-se a evolução significativa no número de OSPEs que possuem sistema para metas e resultados, passando de dez (40%) para dezesseis organizações (62%); e a universalização de sistemas informatizados para ocorrências policiais (100% das secretarias informaram que os registros de ocorrências policiais são feitos em sistemas informatizados).

518. Entre as polícias, também foi elevado o número de organizações que considerou possuir infraestrutura minimamente adequada. Sete **polícias civis** (32%) concordaram integralmente com a assertiva ‘a Corporação possui infraestrutura tecnológica adequada para gerenciar suas informações e seus processos de trabalho’ (exemplo: computadores, internet, rede, sistemas informatizados etc.), e doze (55%) concordaram parcialmente.

519. Quanto às **polícias militares**, oito (40%) concordaram integralmente e oito (40%) parcialmente.

520. Sobre sistemas informatizados para gerenciar alguns setores e/ou processos da corporação, os resultados das polícias civis e militares encontram-se demonstrados na tabela a seguir.

**Tabela 18 - Setores das polícias com sistemas informatizados.**

Setor/Processo	Polícias civis	Polícias militares
Recursos humanos	16 (73%)	19 (95%)
Recursos materiais	16 (73%)	16 (80%)
Ocorrências policiais	21 (95%)	14 (70%)
Informações criminais	16 (73%)	13 (65%)
Metas e resultados	12 (55%)	10 (50%)

521. Quanto à existência de outros sistemas informatizados, a exemplo de sistema de videomonitoramento, os resultados para as **OSPEs**, nos anos de 2013 e 2016, são os seguintes:

**Tabela 19 - Sistemas informatizados nas OSPEs.**

Sistema	Resultado em 2013	Resultado em 2016
Centro integrado de atendimento e despacho informatizado	21 (84%)	24 (92%)
Sistemas de inteligência	23 (92%)	26 (100%)
Sistemas de informação geográfica	22 (88%)	22 (85%)
Unidade específica para desenvolvimento de seus sistemas	13 (52%)	13 (50%)
Sistema de videomonitoramento	20 (80%)	24 (92%)
Sistema de comunicação interoperável com o sistema dos demais órgãos responsáveis pela segurança pública	17 (68%)	19 (73%)

522. Observa-se, das informações apresentadas, que, de modo geral, houve avanços na utilização de tecnologia por parte das secretarias estaduais de segurança pública, o que certamente gera ganhos para a eficiência desses órgãos.

523. Os resultados das polícias quanto a esse quesito foram os seguintes:

**Tabela 20 - Sistemas informatizados nas polícias.**

Sistema	Polícias civis	Polícias militares
Centro integrado de atendimento e despacho informatizado	11 (50%)	15 (75%)
Sistemas de inteligência	20 (91%)	17 (85%)
Sistemas de informação geográfica	9 (41%)	16 (80%)
Sistema de videomonitoramento	5 (23%)	11 (55%)
Sistema de comunicação interoperável com o sistema dos demais órgãos responsáveis pela segurança pública	15 (68%)	10 (50%)
Unidade específica para desenvolvimento de seus sistemas	14 (64%)	10 (50%)

524. Além da infraestrutura tecnológica disponível, o item de análise 'tecnologia' buscou avaliar o nível de compartilhamento de informações entre os operadores de segurança pública por meio da disponibilização de suas bases de dados e do acesso às bases de outros órgãos.

525. No âmbito estadual, avaliou-se separadamente o compartilhamento de informações da **OSPE** com outros órgãos de segurança (a exemplo das polícias civil e militar e das guardas municipais) e com os demais órgãos (Secretaria de Fazenda, por exemplo). Em linhas gerais, os resultados mostraram-se bastante similares aos obtidos em 2013.

526. Para os órgãos de segurança estaduais, 23 secretarias (88%) declararam disponibilizar bases de dados e, na direção oposta, 24 OSPEs (92%) disseram ter acesso às bases de dados daqueles órgãos.

527. Para os demais órgãos do estado, os percentuais foram menores (conforme o esperado): dezesseis OSPEs (62%) informaram disponibilizar suas bases de dados e quatorze (54%) afirmaram acessar as bases de dados de outros órgãos.

528. Em relação ao compartilhamento de bases de dados com órgãos de segurança de outros estados ou federais, dezenove secretarias (73%) declararam disponibilizar suas bases de dados, enquanto quatorze (54%) afirmaram possuir acesso às bases de dados daqueles órgãos.

529. Assim como ocorreu em relação às bases de dados estaduais, não foram observadas mudanças significativas nos resultados de 2016, como se pode observar na seguinte tabela:

**Tabela 21 - Bases de dados - OSPE.**

<b>Disponibiliza/Acessa</b>	<b>Órgãos</b>	<b>Resultados em 2013</b>	<b>Resultados em 2016</b>
Disponibiliza	Órgãos de segurança estaduais	21 (84%)	23 (88%)
Disponibiliza	Outros órgãos estaduais	15 (60%)	16 (62%)
Disponibiliza	Órgãos de segurança de outros estados/federais	19 (76%)	19 (73%)
Acessa	Órgãos de segurança estaduais	23 (92%)	24 (92%)
Acessa	Outros órgãos estaduais	15 (60%)	14 (54%)
Acessa	Órgãos de segurança de outros estados/federais	15 (60%)	14 (54%)

530. Cumpre informar que, nos questionários para as polícias, as questões sobre compartilhamento de dados sofreram alterações em relação às da OSPE. Essas questões especificaram um conjunto de órgãos de segurança para cada um dos âmbitos descritos acima: estadual e interestadual/federal.

531. No estadual, foram incluídos: polícias civil e militar, Ministério Público, Departamento de Trânsito, Departamento Penitenciário, OSPE, Secretarias Municipais de Segurança Pública e Guardas Municipais. A tabela abaixo mostra os resultados observados.

**Tabela 22 - Compartilhamento de dados com órgãos de segurança estaduais – Polícias.**

<b>Órgão</b>	<b>Polícia Civil</b>	<b>Polícia Militar</b>
Polícia Militar (Civil)	13 (59%) e 8 (36%)	10 (50%)
Ministério Público	12 (55%)	10 (50%)
Departamento de Trânsito	12 (55%) e 15 (68%)	9 (45%)
Departamento Penitenciário	12 (55%) e 12 (55%)	7 (35%)
OSPE	12 (55%) e 7 (32%)	11 (55%)
Secretarias Municipais de Segurança Pública	0 (0%) e 1 (5%)	3 (15%)
Guardas Municipais	1 (5%) e 0 (0%)	5 (25%)

532. Já nas esferas interestadual/federal, foram incluídos os seguintes órgãos: polícias militares e civis de outros estados, OSPE de outros estados, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Departamento Penitenciário de outros estados, Departamento Penitenciário Nacional, Força Nacional de Segurança Pública, Guardas Municipais de outros estados e Polícias de outros países. Os resultados foram agrupados na tabela a seguir.

**Tabela 23 - Compartilhamento de dados com órgãos de segurança de outros estados e federais – Polícias.**

<b>Órgão</b>	<b>Polícia Civil</b>	<b>Polícia Militar</b>
Polícias Militares	1 (5%) e 0 (0%)	2 (10%) e 1 (5%)
Polícias Civis	3 (14%) e 2 (9%)	1 (5%) e 0 (0%)
OSPE de outros estados	2 (9%) e 2 (9%)	0 (0%) e 0 (0%)
Secretaria Nacional de Segurança Pública	9 (41%) e 14 (64%)	8 (40%) e 11 (55%)

<i>Departamento Penitenciário de outros estados</i>	<i>1 (5%) e 1 (5%)</i>	<i>0 (0%) e 0 (0%)</i>
<i>Departamento Penitenciário Nacional</i>	<i>2 (9%) e 1 (5%)</i>	<i>0 (0%) e 1 (5%)</i>
<i>Força Nacional de Segurança Pública</i>	<i>1 (5%) e 0 (0%)</i>	<i>0 (0%) e 0 (0%)</i>
<i>Secretarias Municipais de Segurança Pública</i>	<i>0 (0%) e 0 (0%)</i>	<i>0 (0%) e 0 (0%)</i>
<i>Guardas Municipais de outros estados</i>	<i>0 (0%) e 0 (0%)</i>	<i>0 (0%) e 0 (0%)</i>

533. Vale registrar que, segundo a opinião de gestores, manifestada durante a realização de grupo focal, o compartilhamento de informações é facilitado pelo uso da tecnologia. No entanto, na visão desses gestores, é o modelo de gestão que proporciona a integração, ou seja, a tecnologia serve apenas como instrumento que auxilia essa integração.

534. Como boa prática, citaram a integração das bases de dados dos seguintes órgãos no estado: polícia militar, polícia civil, guardas municipais, bombeiro militar, polícia rodoviária federal e secretaria de justiça.

535. Nesse sentido, consideraram que a subordinação das polícias à OSPE facilitou muito a integração das bases de dados e o controle sobre a atuação das corporações.

536. Ainda de acordo com os participantes desse grupo focal, a tecnologia, além das vantagens já citadas, também proporciona mais transparência das ações e possibilita a padronização de procedimentos. Como exemplo, cita-se a padronização da classificação dos delitos, quando do registro dos boletins de ocorrência (BO) nos sistemas informatizados.

537. Mencionaram, ainda, a disponibilização, na internet, de todos os boletins de ocorrência lavrados no estado, com exceção das informações relativas aos nomes dos envolvidos, histórico da ocorrência e outras que revelem dados pessoais.

538. Em outro estado, também como boa prática de integração, foi mencionada a criação de sistema estadual que irá reunir registros de ocorrência, informações sobre mandados de prisão, situação dos veículos e outros dados referentes à segurança pública.

539. Sobre esse sistema, há previsão de custo mensal de R\$ 760 mil, que deverá ser arcado pela secretaria de segurança pública, secretaria de fazenda e pelo respectivo departamento de trânsito. Diversos órgãos estaduais poderão acessá-lo, tais como as polícias, os bombeiros, representantes do Ministério Público Estadual e do Poder Judiciário.

540. Já em outro estado visitado pela equipe, houve manifestações que apontam na direção contrária, ou seja, na falta de integração dos sistemas de segurança.

541. Nessa linha, alguns gestores afirmaram que não há integração entre os sistemas federais e os dos estados. Como exemplo, citaram problemas na integração de sistemas de comunicação de diversos órgãos presentes no estado, como o Sisfron (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras do Exército), os da polícia rodoviária federal e os da própria secretaria de segurança pública.

542. No seu entendimento, o Governo Federal deveria priorizar a criação de um sistema único de informações que pudesse subsidiar, por exemplo, a elaboração de diagnóstico nacional da segurança pública.

#### **2.4.3.2 Conhecimento**

543. Com relação à gestão do conhecimento, foram feitas perguntas sobre as informações utilizadas pelas OSPEs para formulação de políticas públicas. Os resultados apontaram que 25 secretarias (96%) utilizam tanto estatísticas quanto análises criminais como subsídio para formulação de suas políticas. Em 2013, os números correspondentes eram de 24 (96%) para estatística e 21 (84%) para análise criminal.

544. As OSPEs também foram questionadas sobre a existência de setores (ou unidades) específicos para a produção de três tipos de informação necessários para a tomada de decisão em órgãos de segurança: estatísticas criminais; análises criminais; e inteligência.

545. Das 26 organizações estudadas em 2016, 25 (96%) disseram possuir setores específicos para estatísticas criminais e análises criminais, enquanto, em 2013, esse número foi de 24 (96%) e 23 (92%), respectivamente.

546. Em relação à unidade de inteligência, o questionamento se deu não só em relação à existência dessa unidade na estrutura da secretaria, mas também na das polícias civil e militar. Assim como em 2013, 100% das secretarias disseram possuir unidade de inteligência.

547. Ao responderem sobre as polícias, os percentuais também foram elevados: 25 secretarias (96%) declararam existir unidade de inteligência na polícia civil de seu estado e 24 (92%) disseram o mesmo para a polícia militar. Em 2013, vinte e três OSPEs (92%) informaram a existência da unidade nas duas polícias.

548. Já nos questionários respondidos pelas polícias, quinze **polícias civis** (68%) declararam possuir setor específico de estatísticas criminais; onze (50%), de análise criminal; e dezesseis (73%) disseram ter unidade de inteligência.

549. Entre as **polícias militares**, dezenove (95%) asseveraram possuir setor específico de estatísticas criminais; treze (65%), de análise criminal; e todas afirmaram possuir unidade de inteligência.

550. Quanto à utilização das informações estatísticas e de análise criminal em seu planejamento, entre as **polícias civis**, dezenove corporações (86%) informaram utilizar estatísticas criminais e quatorze (64%) afirmaram realizar análises criminais no planejamento de suas ações.

551. No grupo das **polícias militares** avaliadas, todas as corporações (20) afirmaram que empregam estatísticas criminais e dezesseis (80%) realizam análises criminais em seu planejamento.

552. As polícias também foram questionadas sobre o processo de inovação nas corporações. Os resultados apontaram que quatorze **polícias civis** (64%) consideram que a alta administração fomenta a inovação dos procedimentos e doutrinas policiais. Entre as **polícias militares**, o resultado foi unânime: todas as corporações (100%) concordaram com essa assertiva.

#### 2.4.4 Resultados

553. No modelo de avaliação de governança de segurança pública, a dimensão **resultados** é composta pelos itens de análise: 'avaliação estadual' e 'accountability'.

554. Essas denominações foram mantidas no questionário enviado para as OSPEs, porém, no questionário para as polícias, o primeiro item de análise foi abreviado para 'avaliação'.

555. Segundo o 'Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas' do TCU, 'a avaliação de uma política pública é um processo de julgamento da ação pública, verificando os sucessos e as falhas que foram colocadas em prática'.

556. Em outras palavras, o citado documento define avaliação como 'processo conduzido antes, durante e/ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção'.

557. Trata-se, portanto, de processo que contribui para o aprendizado institucional e para o aprimoramento das decisões que serão tomadas pelos gestores.

558. O processo de avaliação está intimamente relacionado com o conceito de accountability, sendo um dos principais instrumentos utilizados para promovê-la.

559. As normas de auditoria da Intosai conceituam accountability como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações pública, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011).

560. A *accountability*, em resumo, envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas.

561. Em termos quantitativos, ‘resultados’ foi a segunda dimensão com menor representatividade na macrodimensão ‘governança pública’.

562. No questionário das **OSPEs**, ela correspondeu a 20% dos pontos atribuídos a essa macrodimensão e a 13% da pontuação total (governança pública mais governança corporativa).

563. Nos questionários das **polícias civil e militar**, ‘resultados’ apresentou peso ligeiramente maior em relação ao das OSPE: 21% da macrodimensão e 14% da pontuação total.

564. Em relação à dimensão ‘resultados’, de modo geral, verificou-se melhora nos resultados das OSPEs, observando-se aumento do índice de governança médio de 0,60, em 2013, para 0,64 em 2016 (índice variando no intervalo de 0 a 1).

565. A comparação dos resultados das OSPEs apurados neste levantamento com os resultados observados em 2013 mostra uma evolução do desempenho agregado dessas organizações na dimensão ‘resultados’, como mostrado figura 21.

Figura 20 - Distribuição de OSPEs por níveis de governança em 2013 e 2016. Dimensão ‘Resultados’.



566. Da leitura do citado gráfico, nota-se: aumento no número de **OSPEs** enquadradas no nível **insuficiente** (de 1, em 2013, para 2, em 2016); redução no nível **inicial** (de 8, em 2013, para 3 em 2016); aumento do número de organizações no nível **intermediário** (de 5 para 10); e manutenção do número de organizações no nível **aprimorado** (11).

567. Para melhor compreensão de como as organizações se comportaram em relação a essa dimensão, demonstram-se, a seguir, os índices médios (variando de 0 a 1) das OSPEs em cada nível de governança na dimensão ‘pessoas’ (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise da dimensão (capital humano, reconhecimento e aprendizagem). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,36; 0,49; e 0,15.

Figura 21 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão 'Resultados'.

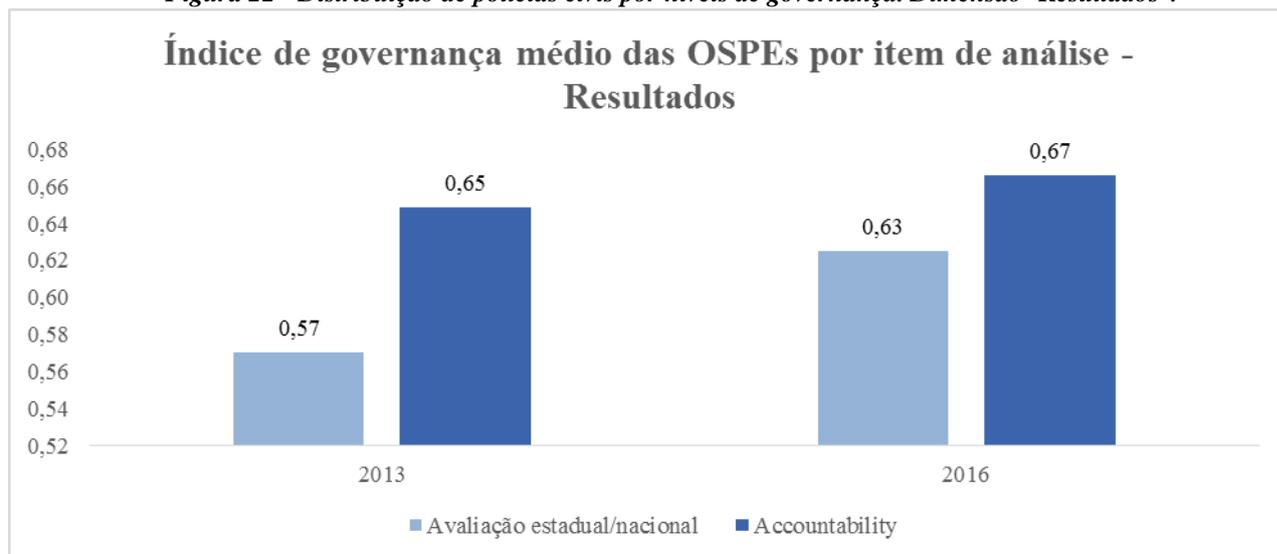


568. Pelo gráfico, observa-se que as organizações insuficientes mantiveram o índice médio (0,11); que as intermediárias apresentaram pioras nas médias dos índices (0,67, em 2013, e 0,62, em 2016); e que as iniciais e aprimoradas apresentaram melhoras (respectivamente: 0,34, em 2013, e 0,42, em 2016; e 0,81, em 2013, e 0,82, em 2016).

569. Dessas mudanças, as mais significativas foram o avanço das organizações iniciais e a piora das intermediárias. Nas intermediárias, apesar do avanço em 'accountability' (de 0,24, em 2013, para 0,31 em 2016), houve expressiva queda em 'avaliação' (de 0,43, em 2013, para 0,31 em 2016). No caso das OSPEs classificadas no nível inicial, o avanço deu-se no item de análise 'avaliação' (aumento relativo de 111%).

570. Com o intuito de examinar a variação de 2013 para 2016 dos índices médios de governança dos itens de análise pertencentes à dimensão 'resultados', traçou-se o gráfico abaixo. O gráfico está normalizado pelo peso individual de cada item de análise e o índice apresentado para cada um deles varia de 0 a 1.

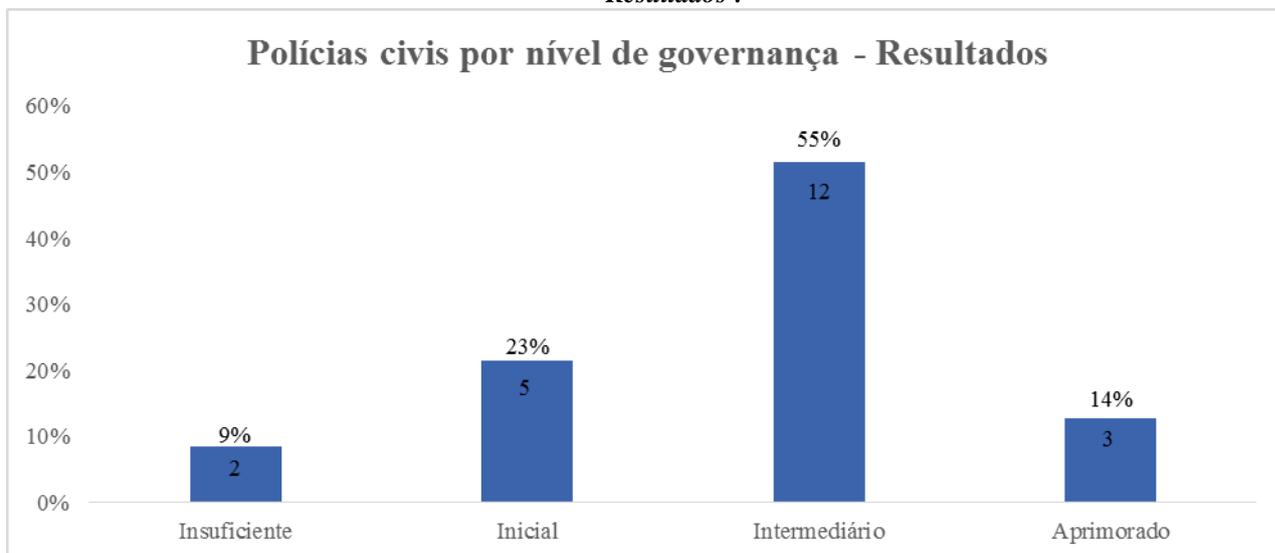
Figura 22 - Distribuição de polícias civis por níveis de governança. Dimensão 'Resultados'.



571. Do gráfico, observa-se que o avanço na dimensão 'resultados' ocorreu pelo progresso em ambos os itens de análise.

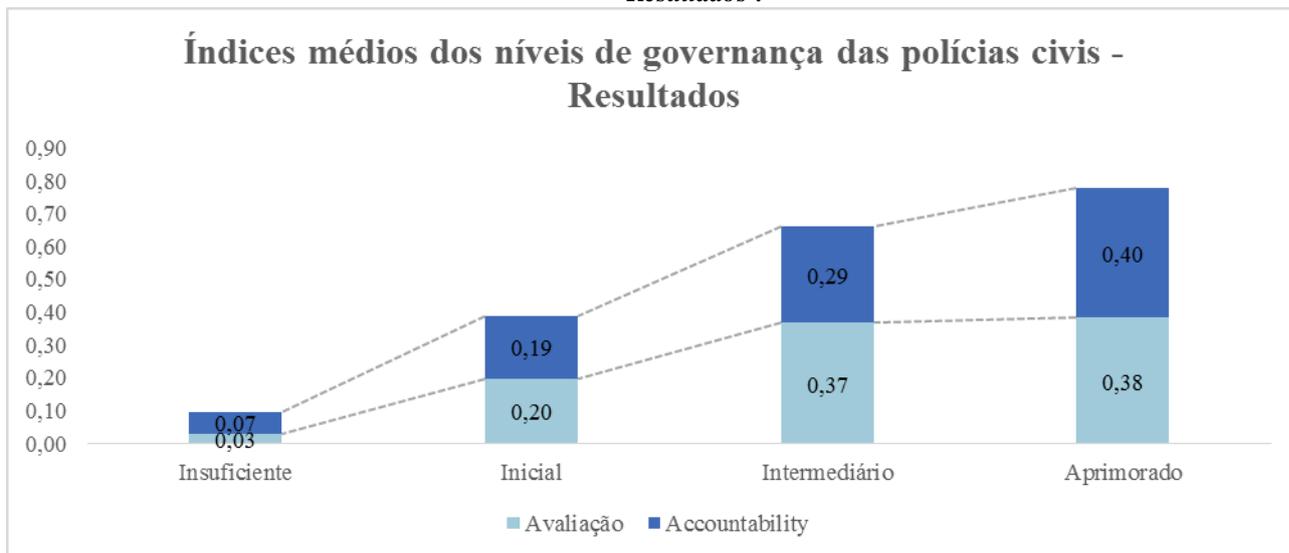
572. No caso da **polícia civil**, conforme exposto na figura adiante, as corporações apresentaram a seguinte distribuição em relação aos níveis de governança na dimensão 'resultados': duas no nível **insuficiente**; cinco no **inicial**; doze no **intermediário**; e três no nível **aprimorado**.

Figura 23 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias civis. Dimensão 'Resultados'.



573. O gráfico a seguir mostra os índices médios das corporações em cada nível de governança na dimensão 'resultados' (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (avaliação e accountability). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,47; e 0,53.

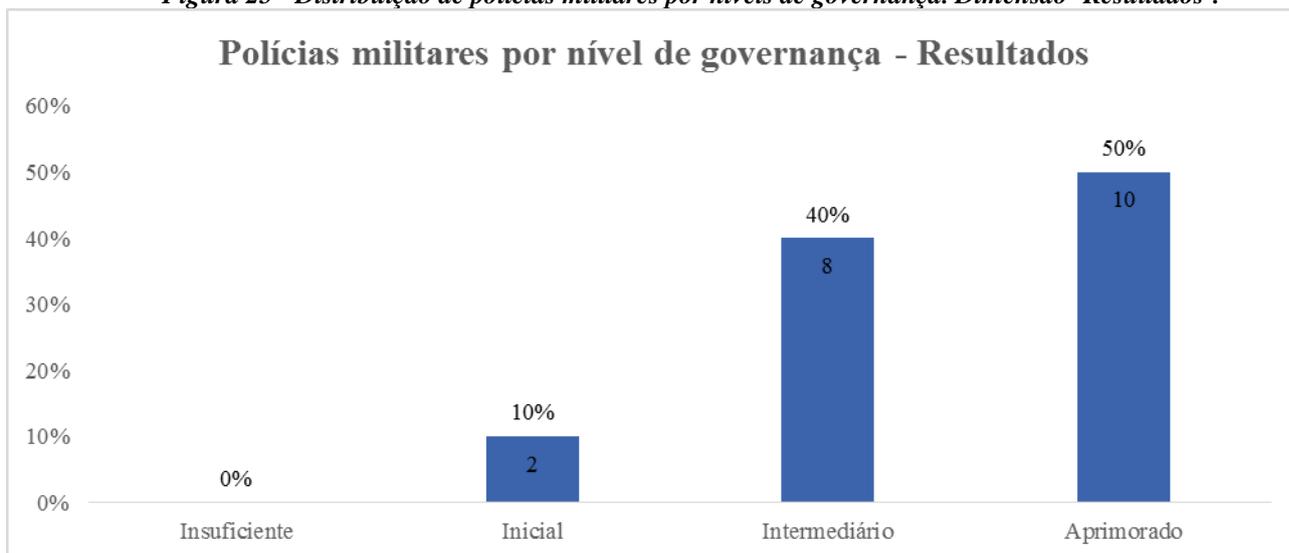
Figura 24 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias civis. Dimensão 'Resultados'.



574. Da leitura do gráfico, constata-se que, do nível inicial para o intermediário, houve aumentos tanto em 'avaliação' (aumento relativo de 85%) quanto em 'accountability' (aumento relativo de 53%). Já do nível intermediário para o aprimorado, houve aumento significativo apenas em 'accountability', a qual variou de 0,29 para 0,40 (aumento relativo de 38%).

575. Já na **polícia militar**, os resultados foram os seguintes: duas no nível **insuficiente**; duas no **inicial**; seis no **intermediário**; e dez no nível **aprimorado**, como demonstra o gráfico a seguir:

Figura 25 - Distribuição de polícias militares por níveis de governança. Dimensão ‘Resultados’.



576. O gráfico a seguir mostra os índices médios (variando de 0 a 1) das corporações militares em cada nível de governança na dimensão ‘resultados’ (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (avaliação e accountability). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,47; e 0,53.

Figura 26 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias militares. Dimensão ‘Resultados’.



577. Da análise da figura, observa-se que, do nível inicial para o intermediário, houve aumentos tanto em ‘avaliação’ (aumento relativo de 75%) quanto em ‘accountability’ (aumento relativo de 38%). O mesmo ocorreu do nível intermediário para o aprimorado, verificando-se aumentos consideráveis em ‘avaliação’ (aumento relativo de 17%) e ‘accountability’ (aumento relativo de 21%).

#### 2.4.4.1 Avaliação

578. Observou-se que o número de OSPEs que informou utilizar indicadores para avaliar sua atuação aumentou de vinte secretarias (80%), em 2013, para 25 (96%) em 2016.

579. Não houve avanço, no entanto, na quantidade de secretarias que se submeteram a avaliações externas: apenas três secretarias (12%) assinalaram esse quesito, número idêntico ao de 2013.

580. Já o número de OSPEs que disseram contar com o auxílio de atores externos em suas avaliações progrediu: em 2013, eram onze (44%); em 2016, foram treze organizações (50%) que afirmaram contar com o auxílio externo.

581. Também houve progresso na formalização das avaliações. Em 2013, quatorze OSPEs (56%) afirmaram que a periodicidade das avaliações era estabelecida formalmente, frente a dezesseis (62%) em 2016. Para a formalização do processo, o aumento foi unitário: de dezessete (68%), em 2013, para dezoito (69%) em 2016.

582. Quanto à utilização dos resultados das avaliações na reformulação da política de segurança por parte do governo estadual, constatou-se aumento no número de secretarias que declararam que seu estado adota esse procedimento: de dezenove (76%), em 2013, para 21 (81%) em 2016.

583. Inicialmente, as corporações foram questionadas se consideravam seus resultados passíveis de avaliação. Das 22 **polícias civis**, vinte (91%) concordaram total ou parcialmente com essa assertiva; no caso das **polícias militares**, todas as vinte corporações (100%) responderam afirmativamente a esse quesito.

584. Em relação aos atores responsáveis pelas avaliações dos resultados, observa-se que as avaliações são predominantemente conduzidas pelas próprias corporações.

585. Nas **polícias civis**, quatorze corporações (64%) declararam que as realizam por conta própria; cinco (23%) disseram que contam com o auxílio de atores externos; e nenhuma foi avaliada exclusivamente por atores externos. Três corporações (14%) disseram que seus resultados não são avaliados.

586. Para as **polícias militares**, os resultados foram similares. Doze (60%) informaram realizar as avaliações por conta própria; seis (30%) com o auxílio de atores externos; e novamente nenhuma recebeu avaliação integralmente externa. Além disso, duas corporações (10%) disseram que seus resultados não são avaliados.

587. As polícias também foram questionadas se seus resultados são avaliados pelas instâncias superiores. A esse respeito, treze **polícias civis** (59%) e quinze **polícias militares** (75%) responderam afirmativamente.

588. Ainda em relação às instâncias superiores, dezesseis **polícias civis** (73%) e dezessete **polícias militares** (85%) declararam encaminhar os resultados de suas avaliações para as instâncias superiores. Além disso, em 11 **polícias civis** (50%) e em 14 **polícias militares** (70%), há obrigação formal de realizar esse encaminhamento.

589. Sobre a institucionalização do processo de avaliação dos resultados nas corporações, quatorze **polícias civis** (64%) e dezenove **polícias militares** (95%) declararam que esses processos são formalizados em suas unidades. Ademais, nove **polícias civis** (41%) e dez **polícias militares** (50%) informaram que, além de formalizado, o processo de avaliação é executado de forma periódica.

590. No tocante aos instrumentos utilizados para avaliar sua atuação, as corporações foram questionadas se adotam os seguintes tipos de indicadores: indicadores de criminalidade, indicadores de eficiência, indicadores de eficácia e indicadores de satisfação do cidadão com os serviços prestados. A tabela abaixo mostra os resultados obtidos.

**Tabela 24 - Indicadores utilizados pelas polícias.**

<b>Indicadores</b>	<b>Polícias Civis</b>	<b>Polícias Militares</b>
Indicadores de criminalidade	21 (95%)	20 (100%)
Indicadores de eficiência	10 (45%)	11 (55%)
Indicadores de eficácia	9 (41%)	9 (45%)
Indicadores de satisfação do cidadão com os serviços prestados	4 (18%)	4 (20%)

591. As polícias também foram inquiridas sobre como suas metas foram estruturadas. Quatorze **polícias civis** (64%) e doze **polícias militares** (60%) informaram que possuem metas conjuntas com outros órgãos de segurança.

592. Em relação à estruturação das metas no âmbito interno da corporação, quinze **polícias civis** (68%) e dezoito **polícias militares** (90%) informaram que suas metas levam em consideração a atuação integrada de suas unidades. Além disso, quinze **polícias civis** (68%) e quatorze **polícias**

**militares** (70%) disseram que suas unidades internas possuem autonomia para estabelecer metas específicas próprias.

593. As corporações também responderam se suas metas atendiam a critérios geográficos [são desagregadas geograficamente]. Dezoito **polícias civis** (82%) e dezenove **polícias militares** (95%) declararam que suas metas levam em consideração áreas críticas de criminalidade.

594. No que se refere à utilização dos resultados das avaliações, dezesseis **polícias civis** (73%) e 20 **polícias militares** (100%) declararam que consideram, ao menos parcialmente, os resultados das avaliações no planejamento de suas ações.

#### 2.4.4.2 Accountability

595. No presente levantamento, 25 **OSPEs** declararam divulgar as estatísticas criminais do estado, o que representa um percentual de 96% das 26 secretarias participantes da pesquisa. Em 2013, o número absoluto de **OSPEs** que assinalaram esse quesito foi 24, representando também 96% daquele universo (25 respondentes).

596. Entre as polícias, quatorze **polícias civis** (64%) e quinze **polícias militares** (75%) declararam divulgar suas estatísticas criminais.

597. Já a divulgação do código de ética continua sendo realizada somente por uma pequena parcela das organizações. Em 2013, apenas três **OSPEs** (12%) informaram fazê-lo e, em 2016, só quatro (15%) responderam positivamente.

598. O resultado também não foi positivo para as **polícias civis**: apenas duas (9%) disseram que divulgam código de ética profissional. Entre as **polícias militares**, o resultado foi razoável: doze (60%) informaram que divulgam código de ética.

599. Em relação aos resultados de suas ações, em 2013, a divulgação era realizada por dezoito **OSPEs** (72%), enquanto em 2016 esse número subiu para 22 organizações (85%).

600. Entre as corporações, dezoito **polícias civis** (82%) declararam divulgar para a sociedade os benefícios produzidos pela sua atuação, enquanto que, nas **polícias militares**, dezenove corporações (95%) responderam afirmativamente.

601. Cabe destacar, no entanto, a redução no número de **OSPEs** que declararam disponibilizar meios para a comunicação de irregularidades. O resultado do trabalho de 2013 havia indicado que todas as secretarias providenciavam meios para essa finalidade (100%). Neste levantamento, contudo, três (12%) das 26 **OSPEs** estudadas informaram não oferecer instrumentos que possibilitem a sociedade lhes comunicar irregularidades.

602. A percepção da sociedade em relação às polícias também foi alvo de questionamentos. Os resultados foram insatisfatórios: apenas uma **polícia civil** (5%) e quatro **polícias militares** (20%) informaram realizar pesquisas para avaliar a confiança do público em seu trabalho, bem como disseram que divulgam a taxa de aprovação da corporação pela população.

603. No questionário das polícias, houve expansão do número de quesitos que tratam da responsabilização de servidores e da comunicação de irregularidades. Sobre o primeiro tópico, dezenove **polícias civis** (86%) e todas as **polícias militares** (100%) informaram possuir procedimentos específicos para a responsabilização de seus servidores.

604. Com relação às condições de trabalho das corregedorias, quinze **polícias civis** (68%) concordaram parcialmente com a assertiva de que 'essa unidade possui as condições de trabalho necessárias para o bom desempenho de suas atividades'. Entre as **polícias militares**, a concordância parcial também foi a resposta mais assinalada: onze corporações (55%) a selecionaram.

605. Sobre a comunicação de irregularidades, o quesito foi modificado para as polícias, acrescentando-se uma relação de possíveis meios que poderiam ser disponibilizados, tais como: linha telefônica específica, formulário eletrônico específico e local reservado para atendimento presencial. A tabela abaixo mostra os resultados obtidos.

**Tabela 25 - Meios para comunicação de irregularidades disponibilizados pelas polícias.**

<b>Meio para Comunicação de Irregularidades</b>	<b>Polícias Civis</b>	<b>Polícias Militares</b>
Linha telefônica específica	18 (82%)	16 (80%)

<i>Formulário eletrônico específico</i>	9 (41%)	11 (55%)
<i>Local reservado para atendimento presencial</i>	16 (73%)	19 (95%)

606. Além das corregedorias, as corporações também foram questionadas sobre as condições de trabalho das ouvidorias. O resultado dessas unidades, contudo, foi significativamente diferente: doze **polícias civis** (55%) consideraram totalmente inválida a assertiva de que as ouvidorias possuem as condições de trabalho necessário. Para as **polícias militares**, essa opção também foi a mais comum (empatada com a opção ‘totalmente válida’), tendo sido assinalada por oito corporações (40%).

607. Em relação ao tratamento dado pelas corporações às irregularidades e reclamações recebidas da sociedade, verifica-se que doze **polícias civis** (55%) e dezesseis **polícias militares** (80%) informaram acompanhar sistematicamente as reclamações comunicadas pela sociedade.

608. O resultado para a apuração de irregularidades foi melhor: 21 **polícias civis** (95%) e todas (100%) as **polícias militares** declararam que apuram as irregularidades comunicadas pela sociedade contra seus servidores.

#### 2.4.5 Gestão

609. A dimensão ‘gestão’ integra a macrodimensão de ‘governança corporativa’ do modelo de avaliação de governança de segurança pública adotado nesta fiscalização, sendo composta pelos seguintes itens de análise: estrutura, processos finalísticos, processos de apoio e orçamento.

610. A respeito dessa dimensão, cabe citar o Modelo de Excelência em Gestão Pública, uma das referências utilizadas neste trabalho, o qual defende que a ‘gestão pública de excelência exige processos finalísticos e de apoio adequadamente estruturados, a partir da estratégia institucional, com base nos recursos disponíveis, nos requisitos dos públicos alvos e nas possibilidades e limitações jurídico-legais’ (MP, Segep, 2014, p. 25).

611. A despeito da aludida correlação entre processos, estratégia institucional e recursos de uma organização, optou-se por abordar separadamente o tema de estratégia institucional na dimensão ‘estratégia’.

612. Assim, reuniram-se na dimensão ‘gestão’ questões relativas a processos (de apoio e finalísticos) e a recursos (orçamento e estrutura administrativa). Outros tipos de recursos organizacionais foram abordados em outras dimensões do modelo de avaliação de governança de segurança pública, como em ‘tecnologia e conhecimento’.

613. Em termos quantitativos, a dimensão ‘gestão’ correspondeu a 38% dos pontos atribuídos à macrodimensão de ‘governança corporativa’ e a 13% da pontuação total do questionário.

614. De modo geral, em relação à dimensão ‘gestão’, constatou-se evolução no índice de governança das OSPEs, observando-se aumento do índice de governança médio de 0,56, em 2013, para 0,62 em 2016 (índice variando no intervalo de 0 a 1).

615. Cabe destacar o substancial aumento na quantidade de **OSPEs** classificadas no nível **aprimorado**, conforme demonstrado a seguir na figura 27: de três, em 2013, para sete organizações em 2016. Tal fato pode ser atribuído a possível melhoria das organizações que se encontravam nos níveis intermediário e inicial em 2013.

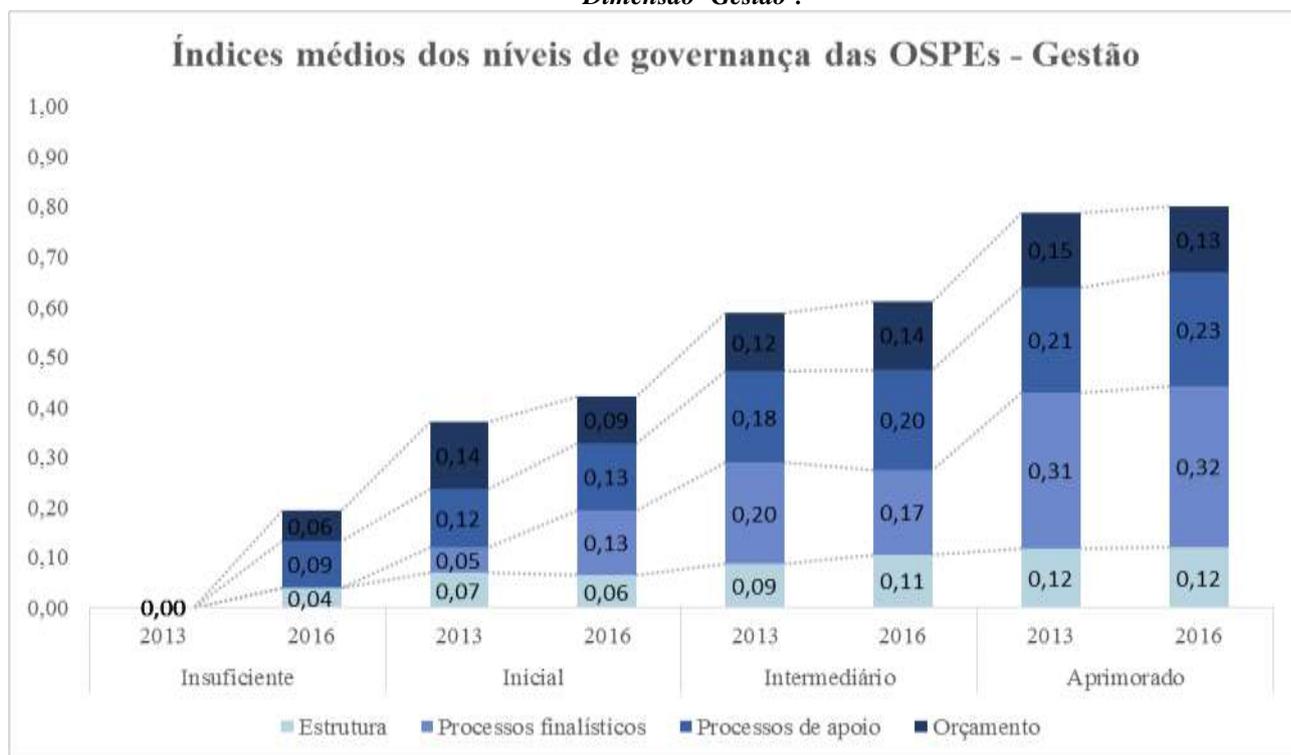
616. Por outro lado, houve aumento de uma OSPE classificada no nível **insuficiente** em 2016, registrando-se duas organizações, frente a apenas uma em 2013, como se pode observar no gráfico abaixo.

Figura 27 - Distribuição de OSPE por níveis de governança em 2013 e 2016. Dimensão 'Gestão'.



617. Os dados expostos podem ser melhor interpretados de acordo com a figura abaixo, que mostra os índices médios (variando de 0 a 1) das organizações em cada nível de governança na dimensão 'gestão' (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (estrutura, processos finalísticos, processos de apoio e orçamento). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,14; 0,35; 0,32; e 0,19.

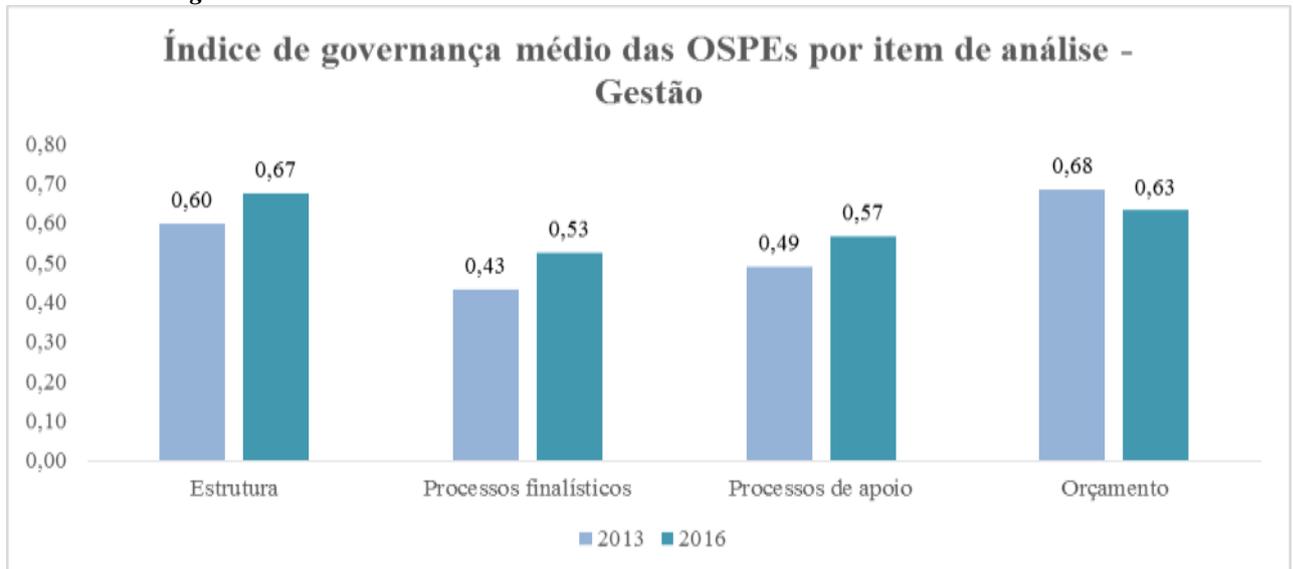
Figura 28 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise, em 2013 e 2016. OSPEs. Dimensão 'Gestão'.



618. Da leitura do gráfico anterior, é possível observar que as organizações classificadas como aprimoradas destacaram-se no item de análise 'processos finalísticos'. Além disso, não se identificaram, de 2013 para 2016, grandes variações no nível dos itens de análise, à exceção de 'processos finalísticos' na categoria inicial, o qual variou de 0,05, em 2013, para 0,13 em 2016.

619. Com o intuito de examinar a variação de 2013 para 2016 dos índices médios dos itens pertencentes à dimensão ‘gestão’, traçou-se o gráfico a seguir, o qual está normalizado pelo peso individual de cada item de análise (o índice apresentado para cada um deles varia de 0 a 1).

Figura 29 - Índices médios dos itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão ‘Gestão’.



620. Nota-se, de modo geral, evolução nos itens de análise ‘estrutura’, ‘processos finalísticos’ e ‘processos de apoio’. O item de análise ‘orçamento’, por outro lado, apresentou redução de 0,68, em 2013, para 0,63, em 2016.

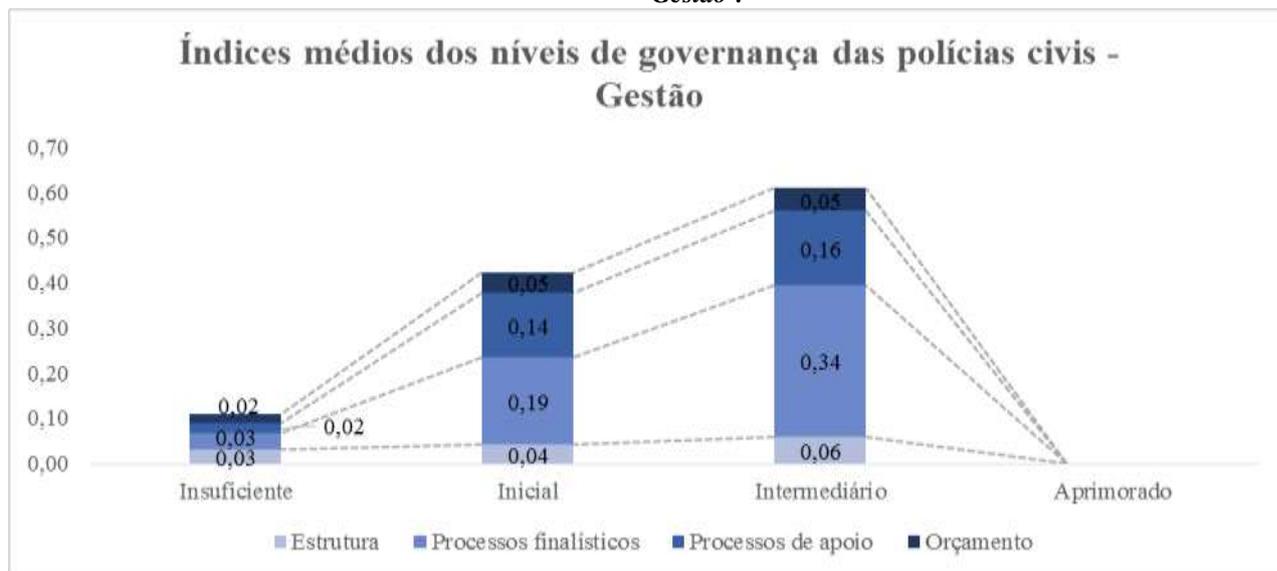
621. Com relação às **polícias civis**, a classificação por níveis de governança na dimensão ‘gestão’ foi a seguinte: sete corporações no nível **intermediário**, nove no **inicial** e seis no **insuficiente**. Nenhuma corporação classificou-se como **aprimorada**, como demonstrado na figura a seguir.

Figura 30 - Distribuição de polícias civis por níveis de governança. Dimensão ‘Gestão’.



622. A figura abaixo mostra os índices médios (variando de 0 a 1) das corporações civis em cada nível de governança na dimensão ‘gestão’ (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (‘estrutura’, ‘processos finalísticos’, ‘processos de apoio’ e ‘orçamento’). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,07; 0,46; 0,35; e 0,12.

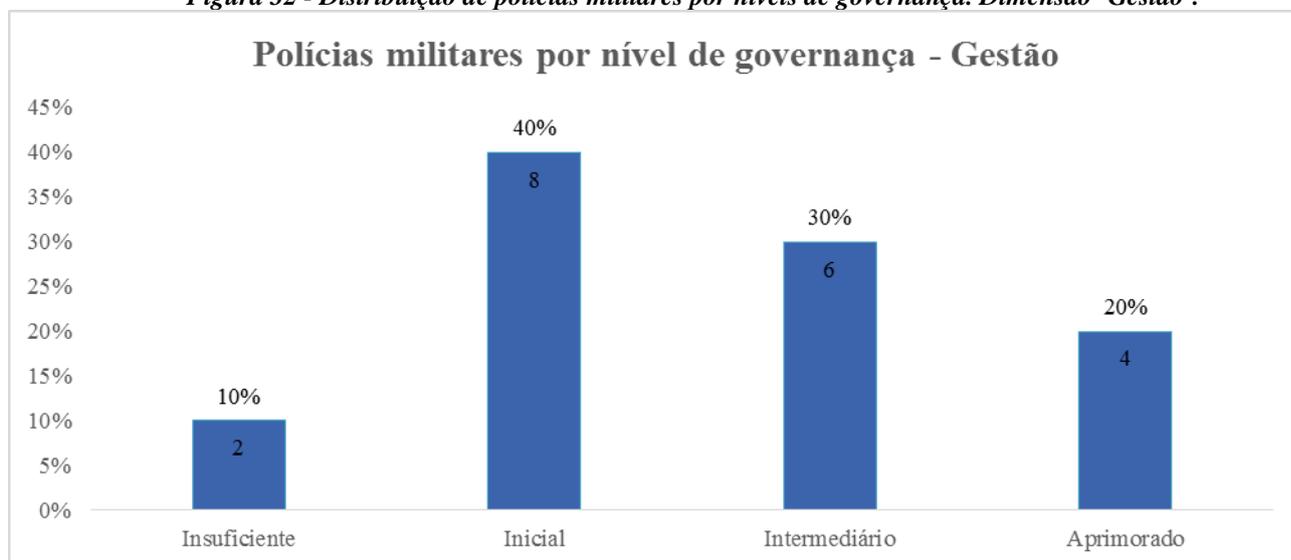
Figura 31 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias civis. Dimensão 'Gestão'.



623. Da análise da figura 31, depreende-se que os saltos de pontuações entre os níveis 'insuficiente' e 'inicial' e 'inicial' e 'intermediário' foram ocasionados pela discrepância de pontuações no item de análise 'processos finalísticos'. Os demais itens de análise possuem diferenças mais sutis entre os níveis de governança.

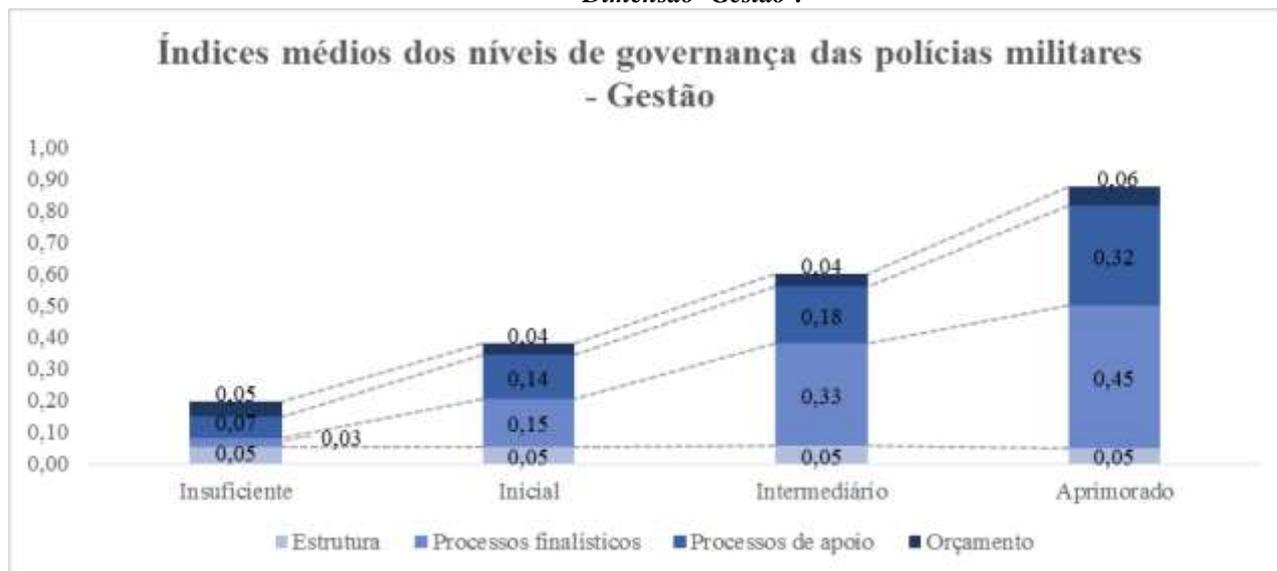
624. Já para as **polícias militares**, a distribuição nos níveis de governança dessa dimensão deu-se da seguinte forma: quatro corporações no nível **aprimorado**, seis no **intermediário**, oito no nível **inicial** e duas no **insuficiente**, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

Figura 32 - Distribuição de polícias militares por níveis de governança. Dimensão 'Gestão'.



625. Os índices médios (variando de 0 a 1) das corporações em cada nível de governança na dimensão 'gestão' (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise ('estrutura', 'processos finalísticos', 'processos de apoio' e 'orçamento'), podem ser observados no gráfico abaixo. O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,07; 0,47; 0,35; e 0,11.

Figura 33 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias militares. Dimensão 'Gestão'.



626. Observa-se que os saltos de pontuações entre os níveis 'insuficiente' e 'inicial' e 'inicial' e 'intermediário' foram ocasionados pela discrepância de pontuações no item de análise 'processos finalísticos'. As quatro unidades classificadas como aprimoradas auferiram quase pontuação total em 'processos finalísticos', visto que o índice máximo desse item é de 0,47.

627. Os itens de análise 'estrutura' e 'orçamento', por sua vez, mantiveram-se praticamente constantes em todos os níveis de governança, enquanto 'processos de apoio' apresentou diferença significativa entre os níveis 'aprimorado' e 'intermediário' (0,32 e 0,18, respectivamente).

#### 2.4.5.1 Estrutura

628. A estrutura de uma organização estabelece as unidades e subunidades por meio das quais a organização exerce suas competências e organiza seus processos de trabalho (finalísticos e de apoio).

629. No modelo desenvolvido, o aludido item de análise buscou avaliar a estrutura organizacional quanto à sua formalização e quanto à sua composição.

630. A formalização da estrutura organizacional é necessária para dar estabilidade ao funcionamento de instituições, possibilitando definições claras de competências e de responsabilidades. Sob essa ótica, espera-se de organizações maduras a adoção dessa prática, com o intuito de balizar a atuação dos gestores.

631. A partir da análise das respostas aos questionários, observou-se expressivo aumento do número de OSPEs que estabeleceram formalmente suas estruturas organizacionais, variando de doze (48%), em 2013, para 26 (100%) em 2016.

632. No que se refere às **polícias civis**, dezenove corporações (86%) informaram que suas estruturas organizacionais foram formalmente estabelecidas.

633. Em relação a esse mesmo quesito, o resultado das **polícias militares**, em termos absolutos, foi o mesmo das **polícias civis**: dezenove corporações (95%) manifestaram que suas estruturas organizacionais foram formalmente estabelecidas.

634. No tocante à divulgação pelas OSPEs das suas competências legais e regimentais em sítios eletrônicos, não houve alteração em relação a 2013, com dezesseis organizações (62%) respondendo afirmativamente.

635. No caso das **polícias civis**, somente dez corporações (45%) declararam divulgar suas competências legais e regimentais, enquanto dez **polícias militares** (50%) responderam afirmativamente ao quesito.

636. Ainda em relação à transparência, a quantidade de OSPEs que informaram divulgar seus organogramas em seus sítios eletrônicos também aumentou: de doze (48%), em 2013, para dezoito (69%) em 2016.

637. No caso das **polícias civis**, quatorze corporações (64%) afirmaram divulgar seus organogramas nos sítios eletrônicos. Já nas **polícias militares**, quinze (75%) informaram que o fazem.

638. A respeito da avaliação da composição dos organogramas, selecionaram-se os principais resultados referentes às unidades existentes nas organizações, conforme disposto no quadro abaixo:

**Tabela 26 - Unidades existentes nos organogramas das organizações.**

Unidade	OSPE		Polícias Civis	Polícias Militares
	2013	2016		
Ouvidoria	19 (76%)	21 (81%)	7 (32%)	10 (50%)
Corregedoria	15 (60%)	16 (62%)	17 (77%)	17 (85%)
Controle Interno	11 (44%)	14 (54%)	9 (41%)	14 (70%)
Tecnologia da Informação	25 (100%)	25 (96%)	19 (86%)	18 (90%)
Consultoria Jurídica	22 (88%)	20 (77%)	17 (77%)	18 (90%)
Capacitação de RH	17 (68%)	19 (73%)	16 (73%)	19 (95%)
Gestão de riscos	4 (16%)	1 (4%)	1 (5%)	4 (20%)
Planejamento	24 (96%)	25 (96%)	18 (82%)	20 (100%)
Licitações	21 (84%)	22 (85%)	10 (45%)	19 (95%)
Inteligência	24 (96%)	25 (96%)	19 (86%)	20 (100%)

639. Em relação às **OSPEs**, não houve grandes variações nos índices, ressaltando-se a quantidade de organizações que afirmaram possuir unidade de gestão de riscos, que diminuiu de quatro (16%), em 2013, para uma (4%) em 2016.

640. Quanto às **polícias**, registraram-se bons índices, à exceção das unidades de controle interno e gestão de riscos. Nas **polícias civis**, nove (41%) corporações declararam possuir unidades de controle interno e uma (5%) relatou possuir unidade de gestão de riscos. Nas **militares**, quatorze corporações (70%) afirmaram possuir unidades de controle interno e quatro (20%) declararam possuir unidade de gestão de riscos.

641. A respeito das unidades que compõem os organogramas, cabe ressaltar que somente dez **polícias civis** (45%) possuem unidades específicas para realizar licitações. Em relação às **polícias militares**, há tais unidades em dezenove corporações (95%). O número reduzido de unidades de licitação nas **polícias civis** pode estar relacionado com um alto grau de dependência dessas instituições às **OSPEs** no âmbito administrativo.

642. Convém mencionar que a ausência de unidade própria para tratar das compras e dos contratos das corporações em mais da metade das **polícias civis** pode trazer prejuízos à eficiência das corporações. Isso ocorre porque algumas organizações, em razão de limitação de recursos humanos, acabam dependendo quase que totalmente das **OSPEs** para realizar compras e celebrar convênios, o que, se não bem gerido, pode criar entraves adicionais, atrasando as aquisições necessárias.

643. Essa informação coincide com opiniões manifestadas nos grupos focais, no sentido de que a carência de quadro administrativo nas **polícias civis** e/ou emprego de pessoal da área-fim nesses setores retira policiais da atividade investigativa e dificulta a consecução dos processos de apoio, comprometendo, inclusive, a capacidade da corporação de angariar recursos do Governo Federal via convênios.

644. Nessa linha, nos grupos focais, alguns policiais se manifestaram a favor da concessão de autonomia administrativa para as **polícias**, a fim de mitigar esses problemas.

645. As reclamações relativas à centralização dos processos administrativos nas **OSPEs** normalmente referiam-se à demora na liberação dos recursos para as corporações, a exemplo do pagamento de diárias, bem como à falta de priorização de investimentos nas **polícias**.

646. Observou-se, também, que há unidade de corregedoria na estrutura interna de dezessete **polícias civis** (77%), enquanto existem ouvidorias em apenas sete corporações (32%). No caso das

*polícias militares*, há unidade de corregedoria na estrutura interna em dezessete delas (85%). Já as ouvidorias existem em dez corporações (50%).

647. Ainda sobre organograma, em 2016, dezesseis **OSPEs** (62%) informaram mantê-los atualizados em seus sítios eletrônicos, enquanto em 2013 nove organizações (36%) o faziam.

648. Em relação às *polícias civis*, dez corporações (45%) mantêm atualizados os organogramas divulgados nos respectivos sítios eletrônicos. Nas *polícias militares*, doze delas (60%) informaram fazê-lo.

#### **2.4.5.2 Processos finalísticos**

649. Os processos finalísticos caracterizam a atuação da organização, são apoiados por outros processos (processos de apoio) e geram produtos e/ou serviços para a sociedade. Há forte interdependência entre os processos finalísticos de uma organização e os seus objetivos.

650. Praticamente não houve evolução do mapeamento de processos críticos pelas organizações. Em 2013, doze **OSPEs** (48%) afirmaram ter realizado mapeamento dos processos críticos; em 2016, o número foi de treze organizações (50%).

651. Com relação às *polícias civis*, nove corporações (45%) mapearam e formalizaram os processos finalísticos. Já em relação às *polícias militares*, dez corporações (50%) o fizeram.

652. Além disso, as organizações foram perguntadas a respeito de indicadores para monitorar os processos finalísticos. Constatou-se, em 2016, que dezenove **OSPEs** (73%) possuem tais indicadores, enquanto apenas treze (52%) possuíam em 2013.

653. Considerando aquelas **OSPEs** que desenvolveram indicadores para seus processos finalísticos, observou-se significativo aumento na quantidade das que os mantêm atualizados por meio de sistemas de tecnologia da informação: de cinco organizações (20%), em 2013, para doze (46%) em 2016.

654. Já em relação às *polícias civis*, doze (55%) possuem indicadores para monitorar seus processos finalísticos.

655. Dessas corporações, onze afirmaram realizar acompanhamento sistemático dos indicadores. A mesma quantidade de *polícias civis*, onze, afirmou possuir sistemas informatizados que dão suporte aos indicadores dos processos finalísticos, porém apenas oito delas declararam atualizá-los periodicamente.

656. A respeito das *polícias militares*, treze corporações (65%) informaram ter desenvolvido indicadores para monitorar seus processos finalísticos.

657. Desse universo, doze afirmaram realizar acompanhamento sistemático desses indicadores. Doze *polícias militares* (60%) afirmaram possuir sistemas informatizados que dão suporte aos indicadores dos processos finalísticos, no entanto, apenas dez (50%) declararam atualizá-los periodicamente.

658. Em análise às principais práticas relacionadas a processos finalísticos, apenas três *polícias civis* (14%) informaram ter adotado todas elas, quais sejam: mapear e formalizar os processos finalísticos; construir indicadores de resultados; realizar acompanhamento sistemático dos processos; e manter os indicadores atualizados em sistemas de TI.

659. Analogamente, sete *polícias militares* (35%) reuniram todas essas boas práticas relativas a processos finalísticos.

#### **2.4.5.3 Processos de apoio**

660. Os processos de apoio fornecem suporte aos processos finalísticos e seus produtos e serviços têm como principal destinatário a própria organização. Em geral, seus resultados não são percebidos pela sociedade, mas são essenciais para o funcionamento dos processos finalísticos e, em última análise, para o sucesso das organizações.

661. No que tange ao mapeamento dos processos de apoio, em 2013, havia um cenário de baixa preocupação das **OSPEs** com essa boa prática, com apenas sete delas (28%) declarando sua adoção. Em 2016, encontrou-se melhor situação, com treze (50%) tendo executado o mapeamento dos processos de apoio, o que por si só indica evolução das organizações relativamente a 'processos de apoio'.

662. Em relação às **polícias civis**, dez (45%) informaram ter mapeado os processos de apoio, sendo que sete (32%) declararam tê-los formalizado. Já nas **polícias militares**, dez (45%) afirmaram ter mapeado os processos de apoio, enquanto sete (32%) declararam tê-los formalizado.

663. Por outro lado, a quantidade de **OSPEs** que relataram acompanhar esses processos por meio de indicadores ainda é irrisória, correspondendo a apenas quatro organizações (15%), em 2016, frente a duas (8%) em 2013.

664. Em relação às **polícias civis**, nove corporações (41%) afirmaram possuir indicadores de desempenho para monitorar seus processos de apoio. Dessas, seis afirmaram realizar acompanhamento sistemático de seus indicadores. Treze (59%) polícias civis indicaram possuir sistemas informatizados que dão suporte aos indicadores dos processos de apoio, sendo que, dessas, apenas quatro declararam atualizá-los periodicamente.

665. Quanto às **polícias militares**, oito corporações (40%) afirmaram ter desenvolvido indicadores de desempenho para monitorar processos de apoio. Desse total, sete afirmaram realizar acompanhamento sistemático de seus indicadores. Dezesesseis (80%) afirmaram possuir sistemas informatizados que dão suporte aos indicadores dos processos de apoio, sendo que, dessas dezesseis, apenas cinco declararam atualizá-los periodicamente.

666. Apenas uma **polícia civil** (5%) reuniu as principais práticas relacionadas a processos de apoio: mapeou e formalizou seus processos de apoio; construiu indicadores de desempenho; realizou acompanhamento sistemático de seus indicadores; e manteve seus indicadores atualizado em seus sistemas de TI.

667. Em relação às **polícias militares**, quatro (20%) reuniram todas essas principais práticas.

668. Neste item de análise, avaliaram-se também os processos específicos a licitações, contratos e convênios. As organizações foram perguntadas a respeito da transparência conferida a editais de licitações, contratos e convênios.

**Tabela 27 - Divulgação em sítios eletrônicos de editais de licitação, contratos e convênios.**

Unidade	OSPE		Polícias Civis	Polícias Militares
	2013	2016		
Edital de licitação	15 (60%)	17 (65%)	8 (36%)	14 (70%)
Contratos	8 (32%)	13 (50%)	10 (45%)	11 (55%)
Convênios	10 (40%)	12 (46%)	5 (23%)	8 (40%)

669. Ainda a respeito de licitações e convênios, as **OSPEs** foram questionadas se eram responsáveis pelos procedimentos administrativos referentes às licitações e convênios de interesse das polícias civis e militares. Elaborou-se o quadro abaixo com os resultados.

**Tabela 28 - Celebração por parte das OSPEs de licitações e convênios das polícias civis e militares.**

Instrumento	Celebração pelas OSPE de procedimentos administrativos das polícias civis		Celebração pelas OSPE de procedimentos administrativos das polícias militares	
	2013	2016	2013	2016
Licitações	13 (52%)	16 (61%)	10 (40%)	13 (50%)
Convênios	24 (96%)	23 (88%)	23 (92%)	22 (85%)

670. Do quadro, observa-se que não houve grandes variações de 2013 para 2016. Além disso, evidencia-se na tabela a significância da atuação das **OSPEs** no âmbito administrativo das polícias, especialmente no que diz respeito a convênios.

#### 2.4.5.4 Orçamento

671. O orçamento, nos termos da Constituição Federal de 1988, é instrumento que concretiza os objetivos visados no planejamento. As ações orçamentárias guardam relação com os programas integrantes do Plano Plurianual (PPA) e se situam no nível operacional do ciclo das políticas públicas.

672. Em termos de alinhamento entre programas das esferas estadual e federal, identificou-se redução nos estados que afirmam possuir em seus planos plurianuais programas relacionados ao programa de segurança pública do PPA da União.

673. Em 2013, vinte OSPEs (80%) declararam haver em seus orçamentos tal relação, ao passo que, em 2016, esse número caiu para treze (50%).
674. Por outro lado, observou-se melhora no sentido de maior transparência nos estados. Em 2016, dezessete OSPEs (65%) afirmaram divulgar suas execuções orçamentárias em seus sítios eletrônicos, enquanto, em 2013, o número correspondeu a onze (44%) organizações.
675. De acordo com as informações prestadas pelas OSPE, constatou-se aumento da relevância dos recursos federais na segurança pública estadual, em especial daqueles transferidos por meio da Senasp.
676. Em 2012 (ano anterior ao da realização do primeiro levantamento), as transferências da Senasp representaram, em média, 6% dos montantes executados pelas OSPEs (valor corresponde à média das razões entre montante executado com recursos federais e montante total executado calculadas individualmente para cada estado respondente).
677. Já no ano de 2015 (ano anterior ao da realização do presente Levantamento), o mesmo dado foi calculado em 11%.
678. Foi possível também perceber que o aumento da significância dos recursos do MJSP nos estados deu-se nas despesas de categoria de capital. Entre as duas edições do Levantamento (2013 e 2016), praticamente não houve variação do percentual dos recursos federais nas despesas correntes das OSPEs (6% em 2012 e 5% em 2015). Em relação às despesas de capital, ao contrário, a participação das transferências da Senasp subiu de uma média de 31% para 42% (média das razões calculadas individualmente para cada estado respondente).
679. Importante ressaltar a grande variância observada nas razões entre recursos federais e estaduais nos entes federativos. Analisando-se, por exemplo, as despesas de capital no ano de 2015, em doze estados os recursos federais representaram mais da metade das despesas de capital totais das OSPE; enquanto em outros seis estados esse percentual foi inferior a 7%. Há ainda dois estados em que os recursos federais correspondem quase à totalidade das despesas de capital (superior a 90%).
680. Cabe também lembrar que os índices apresentados baseiam-se exclusivamente nas respostas das organizações aos questionários enviados em 2013 e/ou 2016, o que por si só já traz imprecisão aos dados, uma vez que nem todas as unidades federativas participaram dos Levantamentos (25 em 2013 e 26 em 2016).
681. Além disso, podem existir inconsistências nos dados decorrentes de divergências de classificação das despesas entre os entes federados, assim como possíveis erros de preenchimento e/ou interpretação dos enunciados dos quesitos.
682. A ausência de uniformidade das classificações funcionais das despesas de segurança pública por parte dos estados é problema que já foi apontado no Relatório Sistêmico da Segurança Pública – FiscSegurança 2015 (TC 025.218/2015-8, peça 27, p. 17), conforme transcrito abaixo:
- Cabe ressaltar que a falta de padronização na utilização da classificação funcional pelos entes federados para as despesas com segurança pública (por exemplo: pessoal e encargos sociais ora incluídos na função 06 - Segurança Pública, ora computados na função 04 Administração Geral) afeta o volume de recursos informados e dificulta o processo de totalização, comparação e análise de gastos realizados pelos estados e municípios.*
683. A esse respeito, no âmbito do mesmo processo, o Tribunal de Contas da União fez recomendação ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no sentido de mitigar o problema, por meio do item 9.3 do Acórdão 1.943/2016-TCU-Plenário, sessão de 27/7/2016:
- 9.3 recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, que, no tocante à consolidação das contas nacionais, estabeleça padrões a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios na classificação das despesas na função 06 - Segurança Pública e nas correspondentes subfunções, em especial*

das despesas referentes a gastos de pessoal e encargos sociais (ativos, inativos e pensionistas);

684. A deliberação, que aguarda monitoramento, foi contestada pela STN, uma vez que a responsabilidade pelo atendimento seria, conforme afirma a unidade, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (peça 55 do TC 025.218/2015-8).

685. Quanto às polícias, quatorze **polícias civis** (64%) informaram que dispõem de orçamento próprio. Em relação às polícias **militares**, quinze corporações (75%) declararam o mesmo.

686. Significativa parcela das polícias informou ter utilizado, nos últimos três anos, recursos das OSPEs para adquirir armamentos, viaturas, computadores e capacitação de policiais. O mesmo vale para as destinações dos recursos federais, conforme se observa na tabela.

**Tabela 29 - Destinação dos recursos estaduais ou federais por parte das polícias.**

Destinação do recurso	Polícias Civis		Polícias Militares	
	Recursos estaduais	Recursos federais	Recursos estaduais	Recursos federais
Coletes balísticos	9 (41%)	8 (36%)	17 (85%)	11 (55%)
Capacetes	2 (9%)	4 (18%)	11 (55%)	7 (35%)
Armamentos	13 (59%)	9 (41%)	13 (65%)	11 (55%)
Viaturas	12 (55%)	12 (55%)	16 (80%)	12 (60%)
Aeronaves	3 (14%)	0 (0%)	6 (30%)	2 (10%)
Computadores	12 (55%)	10 (46%)	10 (50%)	7 (35%)
Sistemas informatizados	8 (36%)	7 (32%)	9 (45%)	2 (10%)
Capacitação de policiais	14 (64%)	9 (41%)	16 (80%)	12 (60%)

687. Das informações do quadro acima, observa-se que, mesmo em se tratando de itens comuns e essenciais às atividades das organizações de natureza policial, muitas vezes as corporações utilizam recursos das OSPEs e/ou federais para adquiri-los, o que reforça a constatação de carência de recursos próprios para realizar investimentos nas polícias.

688. Com efeito, considerando as informações prestadas pelas corporações por intermédio dos questionários, tanto os aplicados às **polícias civis** quanto às **militares**, as corporações comprometeram, em 2015, em média (calculada sobre as razões das despesas correntes e despesas totais de cada estado), 94% dos seus orçamentos com despesas correntes (pessoal, material de consumo etc.). Os números são alarmantes, ainda mais quando se observa que, das 42 polícias que responderam aos questionários, apenas seis tiveram despesas de capital superiores a 10% das despesas totais.

689. Ao serem perguntadas se conseguem executar os recursos recebidos do Governo Federal de acordo com os cronogramas estabelecidos, oito **polícias civis** (36%) consideraram a assertiva totalmente inválida ou parcialmente inválida, enquanto apenas duas (9%) a consideraram totalmente válida. Em relação às **polícias militares**, sete (35%) julgaram a assertiva totalmente inválida ou parcialmente inválida e apenas duas (10%) totalmente válida.

690. No tocante à expressividade dos recursos federais em relação às despesas das corporações, segundo as informações prestadas, no caso das **polícias civis**, eles correspondem, em média, a 6% das despesas correntes e a 23% das despesas de capital.

691. Já em relação às **polícias militares**, os recursos federais correspondem, em média, a 9% das despesas correntes e a 25% das despesas de capital.

692. A respeito da transparência das execuções orçamentárias, apenas quatro **polícias civis** (18%) declararam divulgá-las em seus sítios eletrônicos. Nas **polícias militares**, seis corporações (30%) declararam divulgá-las fazê-lo.

#### 2.4.6 Pessoas

693. No modelo de avaliação de governança de segurança pública, a dimensão 'pessoas' é composta pelos seguintes itens de análise: capital humano, reconhecimento e aprendizagem.

694. Os recursos humanos ocupam papel de grande relevância em todos os setores de uma organização. Nesse sentido, pode-se citar o Referencial Básico de Governança do TCU: ‘Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias’ (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2014, p. 40).

695. De acordo com o Modelo de Excelência em Gestão Pública, uma das referências utilizadas neste trabalho (MP, Segep, 2014, p. 24-25):

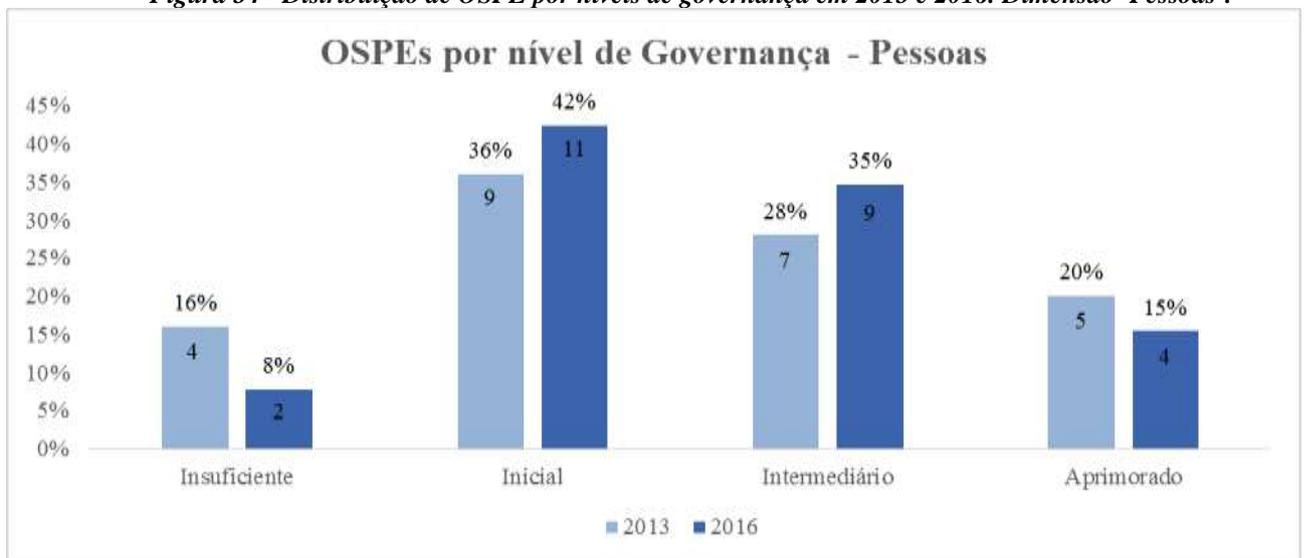
*A excelência da gestão pública pressupõe sistemas de trabalho estruturados, que considerem as competências, os requisitos técnicos, tecnológicos e logísticos necessários para a execução dos processos institucionais, de forma a cumprir as finalidades do órgão ou entidade. Inclui as adequadas estruturação e alocação de cargos efetivos, funções e cargos em comissão; os padrões remuneratórios e a alocação interna. São particularmente relevantes os investimentos em adequado dimensionamento da força de trabalho; em gestão de competências institucionais e profissionais; e na estruturação de sistemas de remuneração e de gestão do desempenho sintonizados com os paradigmas do gerenciamento por resultados.*

696. Tendo isso em vista, neste trabalho, deu-se ênfase à gestão de pessoas (capital humano), à valorização de pessoal (reconhecimento) e ao ponto de vista institucional (aprendizagem).

697. De modo geral, comparando-se os resultados das OSPEs relativos à dimensão ‘pessoas’, houve ligeira melhora do cenário de 2013 para 2016, observando-se aumento do índice de governança médio de 0,51, em 2013, para 0,52, em 2016, (índice variando no intervalo de 0 a 1).

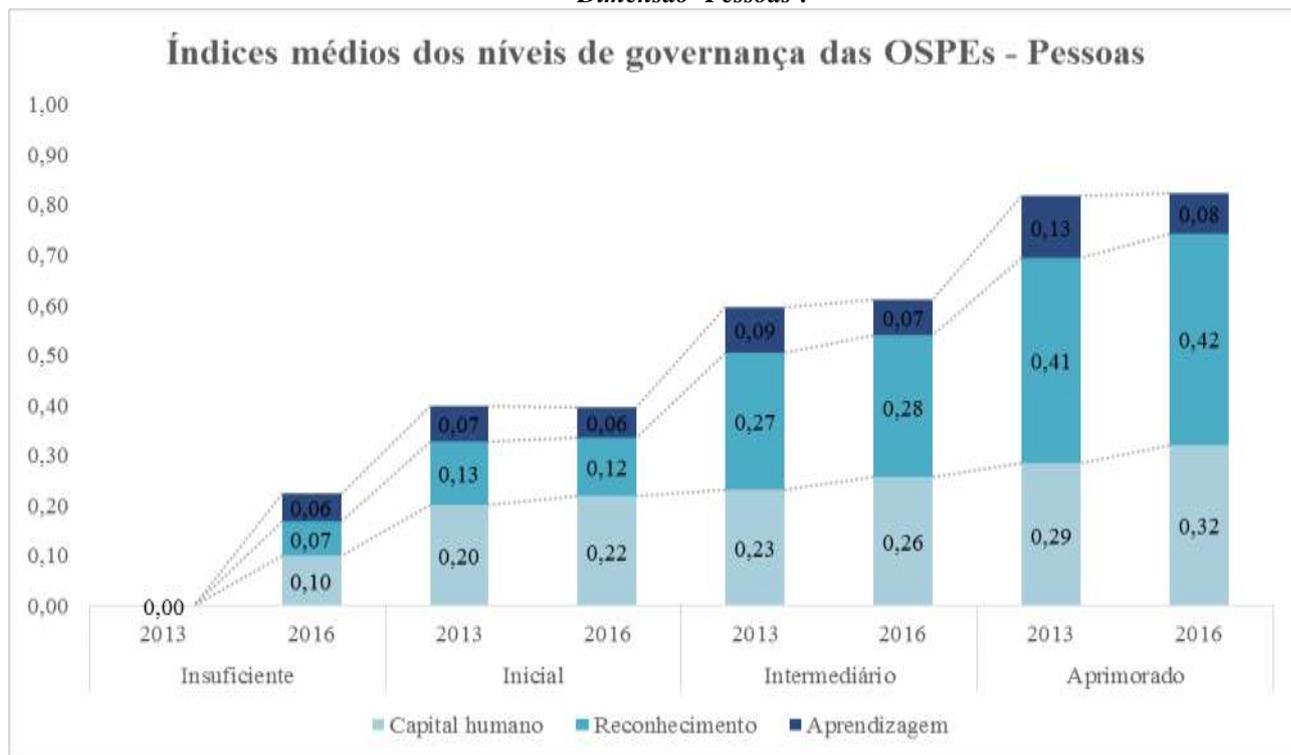
698. Nota-se que, em 2016, duas organizações passaram a figurar no nível **insuficiente** (frente a 4 em 2013) e quatro no nível **aprimorado**, uma a menos do que em 2013. O número de OSPEs situadas nos níveis **inicial** e **intermediário** apresentaram aumentos de 2013 para 2016, de, respectivamente, nove para onze e sete para nove organizações.

**Figura 34 - Distribuição de OSPE por níveis de governança em 2013 e 2016. Dimensão ‘Pessoas’.**



699. Para melhor compreensão de como as organizações se comportaram em relação a essa dimensão, demonstram-se, a seguir, os índices médios (variando de 0 a 1) das OSPEs em cada nível de governança na dimensão ‘pessoas’ (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise da dimensão (capital humano, reconhecimento e aprendizagem). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,36; 0,49; e 0,15.

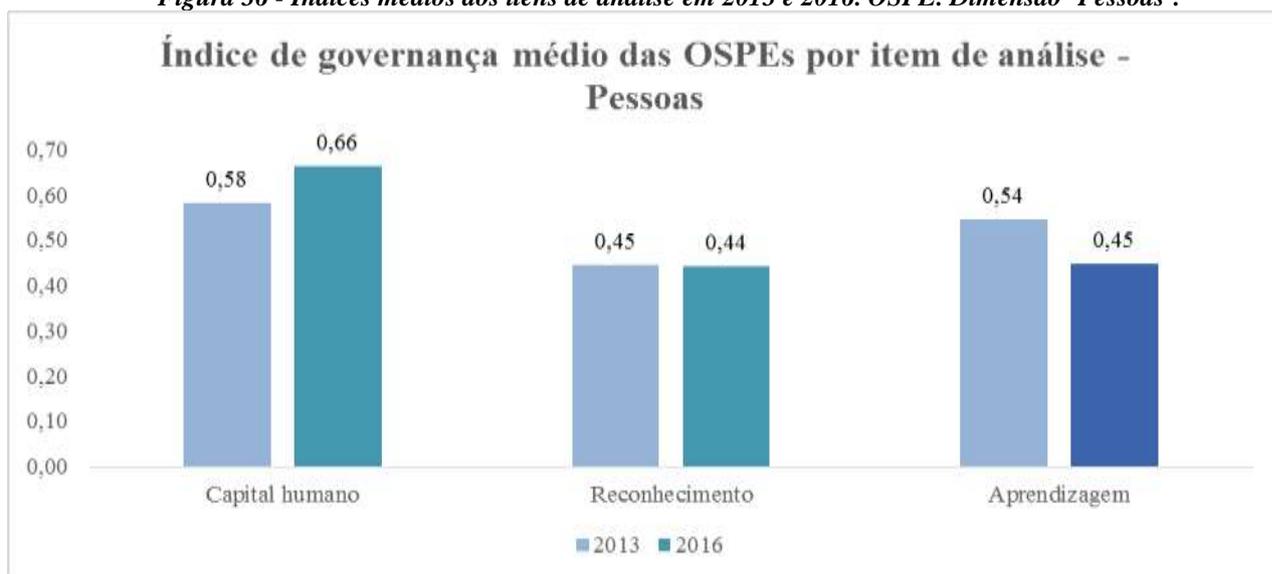
Figura 35 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão 'Pessoas'.



700. Por esse gráfico, é possível verificar consideráveis avanços no item de análise 'capital humano' em todos os níveis de governança. O item 'aprendizagem', por sua vez, apresentou retrocessos em todos os níveis de governança. Já o item 'reconhecimento' teve apenas variações sutis.

701. Com o intuito de examinar a variação de 2013 para 2016 dos índices médios de governança dos itens de análise pertencentes à dimensão 'pessoas', traçou-se o gráfico abaixo. O gráfico está normalizado pelo peso individual de cada item de análise e o índice apresentado para cada um deles varia de 0 a 1.

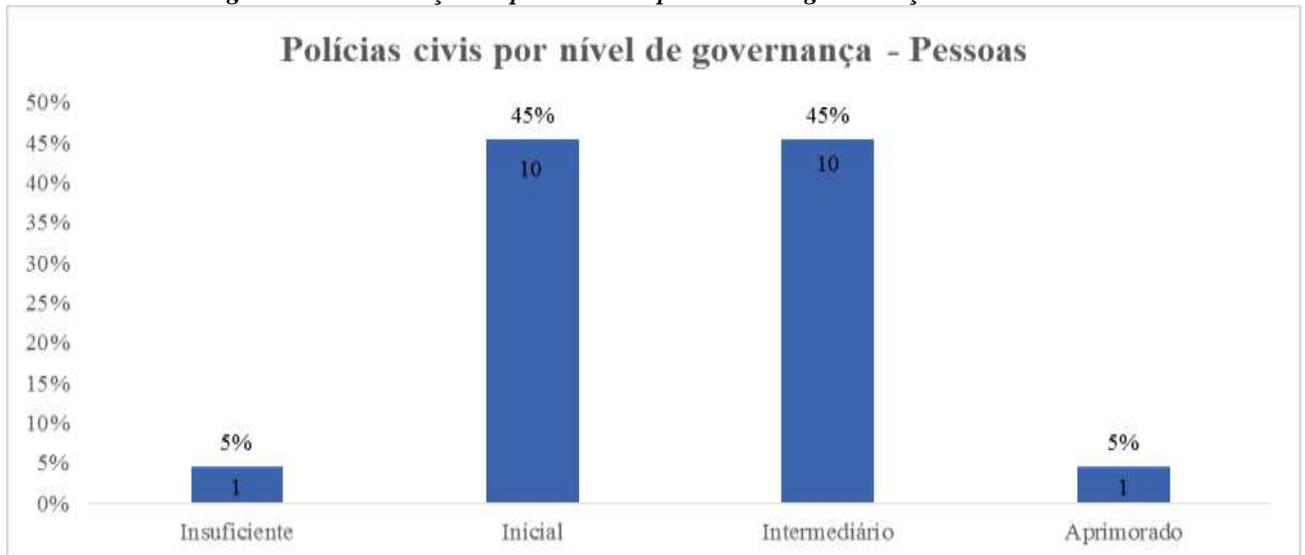
Figura 36 - Índices médios dos itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão 'Pessoas'.



702. Dessa forma, verifica-se que, apesar da melhoria em 'capital humano', a dimensão 'pessoas' foi afetada negativamente pela significativa queda nos índices de 'aprendizagem', o que culminou em apenas um ligeiro aumento da média da dimensão (de 0,51, em 2013, para 0,52, em 2016).

703. Com relação às **polícias civis**, a classificação das corporações por níveis de governança, na dimensão ‘pessoas’, deu-se da seguinte forma: uma no nível **aprimorado**, dez no **intermediário**, dez no **inicial** e uma no nível **insuficiente**, conforme consta da figura abaixo.

Figura 37 - Distribuição de polícias civis por níveis de governança. Dimensão ‘Pessoas’.



704. O gráfico a seguir mostra os índices médios das corporações em cada nível de governança na dimensão ‘pessoas’ (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (capital humano, reconhecimento e aprendizagem). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,48; 0,34; e 0,18.

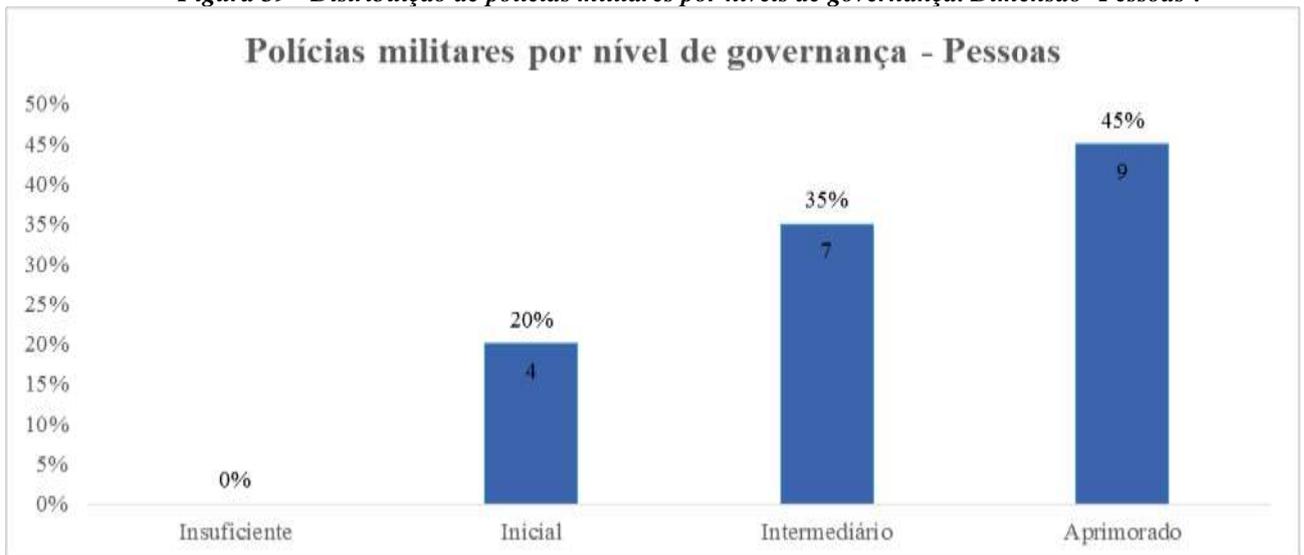
Figura 38 - Índices médios de cada nível de governança, calculados por itens de análise. Polícias civis. Dimensão ‘Pessoas’.



705. Observa-se que o item ‘capital humano’ apresentou grande variação entre os níveis de governança. ‘Aprendizagem’, por outro lado, demonstrou baixa variação em todos os níveis de governança, enquanto ‘reconhecimento’ teve um grande salto do nível inicial para o intermediário.

706. No que se refere às **polícias militares**, a classificação das corporações por níveis de governança, na dimensão ‘pessoas’, foi a seguinte: nove corporações no nível **aprimorado**, sete no **intermediário** e quatro no nível **inicial**. Nenhuma corporação classificou-se como **insuficiente** nesta dimensão.

Figura 39 - Distribuição de polícias militares por níveis de governança. Dimensão ‘Pessoas’.



707. O gráfico a seguir mostra os índices médios (variando de 0 a 1) das corporações militares em cada nível de governança na dimensão ‘pessoas’ (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (‘capital humano’, ‘reconhecimento’ e ‘aprendizagem’). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,48; 0,34; e 0,18.

Figura 40 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias militares. Dimensão ‘Pessoas’.



708. Do gráfico, constata-se que, do nível inicial para o intermediário, houve aumentos significativos nos três itens de análise (‘capital humano’, aumento relativo de 43%; ‘reconhecimento’, aumento relativo de 46%; e ‘aprendizagem’, aumento relativo de 83%). Do nível intermediário para o aprimorado, a variação mais significativa foi em ‘reconhecimento’, que foi de uma média de 0,19 para 0,28 (variação relativa de 47%).

#### 2.4.6.1 Capital Humano

709. O item de análise ‘capital humano’ buscou avaliar aspectos gerais relativos a pessoal julgados relevantes e não enquadrados nos itens de análise ‘reconhecimento’ e ‘aprendizagem’. Desse modo, as áreas abordadas foram basicamente gestão de pessoas e planejamento de capacitações. Nos questionários das polícias, avaliou-se também o escopo dos cursos de formação e das capacitações, nas áreas meio e fim.

710. *A respeito da gestão de pessoas, as organizações foram perguntadas a respeito da aprovação e publicação de normas que estabeleçam as competências desejáveis de seus quadros. Em 2016, treze OSPEs (50%) declararam ter aprovado e publicado normas que estabelecem as competências desejáveis de seus quadros, ante apenas cinco (20%) em 2013.*

711. *No caso das **polícias civis**, dez (45%) adotaram essa prática. Nas **polícias militares**, dezoito (70%) corporações o fizeram.*

712. *Nessa linha, as corporações também foram solicitadas a se manifestar sobre a adequação do perfil profissional dos recursos humanos às atividades desempenhadas. Apenas sete **polícias civis** (32%) concordaram totalmente com a afirmação. No caso das **polícias militares**, onze (55%) concordaram totalmente com o enunciado.*

713. *Com o intuito de conhecer a alocação de pessoal nas polícias, perguntou-se às corporações a respeito da relação entre a quantidade de pessoal alocado na área meio e o efetivo total de policiais. Importa destacar que tal informação não foi levada em conta no cálculo de índice de governança, uma vez que não foi estabelecido parâmetro para julgamento das respostas.*

714. *Segundo os dados prestados pelas **polícias civis**, a quantidade de policiais lotados na área meio é, em média, 10% do total. Duas corporações (9%) possuem mais de 19% dos policiais alocados na área meio. Cabe mencionar que em alguns estados o percentual de pessoal na área meio é bastante baixo (em torno de 5%), o que possivelmente se deve ao apoio prestado pelas OSPEs nas atividades administrativas.*

715. *De acordo com as informações das **polícias militares**, a quantidade de policiais alocados na área meio é, em média, 12% do efetivo total. Quatro corporações (20%) possuem mais de 20% do pessoal lotado em área meio.*

716. *Além disso, treze **polícias civis** (59%) afirmaram não possuir quadro de pessoal próprio para a execução dos processos de apoio. No caso das **militares**, o número foi de oito (40%).*

717. *Convém destacar que praticamente todas as OSPEs visitadas indicaram carência de recursos humanos para exercer suas atribuições. Com poucas exceções, as organizações informaram não possuir quadro próprio de pessoal, o que as obriga a solicitar servidores de outros órgãos, gerando como consequência alta rotatividade de funcionários.*

718. *Tal fato dificulta, também, a continuidade e a institucionalização do conhecimento produzido, vez que nem sempre há processos de trabalho bem estabelecidos e sistemas informatizados que auxiliem a perpetuar na organização as competências desenvolvidas pelo servidor que retorna à sua instituição de origem.*

719. *No que tange às capacitações, a quantidade de OSPEs que afirmaram realizar levantamento de suas necessidades de capacitação aumentou de treze (52%), em 2013, para dezenove (73%) em 2016.*

720. *Em relação às **polícias civis**, onze (50%) não realizaram levantamento das necessidades de capacitação, enquanto nas **polícias militares** esse número foi de cinco corporações (25%).*

721. *Ainda sobre capacitação, as unidades foram questionadas acerca da previsão de ações de capacitação em seus planejamentos, uma vez que tal previsão em documentos estratégicos revelaria a importância dada ao tema pela organização.*

722. *O planejamento dessas ações envolve um processo de autoconhecimento organizacional, além de identificação de necessidades de capacitação, por intermédio de insumos da alta administração, dos próprios recursos humanos da organização ou até mesmo da sociedade.*

723. *Em 2016, 21 OSPEs (81%) informaram que previram ações de capacitação em seus planejamentos, enquanto, em 2013, dezoito organizações (72%) informaram tê-lo feito.*

724. *Em relação às **polícias civis**, dezessete (77%) informaram ter planejado ações de capacitação. No caso das **polícias militares**, observou-se o mesmo número em termos absolutos (17), o que representa 85% dessas corporações.*

725. *Cabe assinalar que, no item de análise 'orçamento', na dimensão 'gestão', a capacitação de policiais figurou como destinação da aplicação de recursos estaduais e federais por parte das **polícias***

*civis* em 64% e 41% dos casos, respectivamente. Nas **polícias militares**, as destinações de recursos estaduais e federais em capacitação foram, respectivamente, de 80% e 60% dos casos.

726. *Em relação ao conteúdo dos cursos de formação de policiais e das capacitações dos recursos humanos (considerando apenas as capacitações na área-fim), constatou-se alta consonância entre as respostas das polícias e a ‘Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública’, documento elaborado pela Senasp e utilizado como referência na elaboração de quesitos relativos à ‘capacitação’ dos questionários das polícias.*

727. *Essa constatação se coaduna com impressão obtida nos grupos focais, no sentido de que a atuação da Senasp como indutora de boas práticas nos entes federados é eficaz, pois o órgão teria colaborado para disseminar as práticas adotadas pelos estados mais aperfeiçoados na governança de segurança pública para os demais.*

728. *A situação também demonstra que uma atuação da Senasp de maneira central e precursora no avanço da segurança pública nos estados, na medida em que estabelece padrões nacionais de qualidade e induz a colaboração entre os órgãos de segurança pública, é interessante do ponto de vista estratégico, e, em geral, é bem recepcionada pelos órgãos estaduais.*

729. *Tal função é também uma das competências da Senasp, conforme o disposto no Decreto 8.668/2016: ‘III - promover a articulação e a integração dos órgãos de segurança pública, inclusive com organismos governamentais e não-governamentais; IV - estimular e fomentar a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública’.*

730. *Por fim, com intuito de melhor conhecer os órgãos avaliados, perguntou-se às corporações a respeito da duração dos cursos de formação de policiais. A maioria das **polícias civis** informou que o curso possui duração entre três a seis meses (quinze corporações, 68%), com apenas uma corporação realizando o curso de duração entre seis e doze meses. Em relação às **polícias militares**, treze (65%) realizam curso com duração de seis a doze meses e quatro (20%) possuem cursos mais longos que um ano.*

#### **2.4.6.2 Reconhecimento**

731. *O item de análise ‘reconhecimento’ buscou avaliar a existência de iniciativas das organizações que visassem à valorização dos recursos humanos com base no esforço, de modo a promover eficiência na Administração Pública.*

732. *Dessa forma, perguntou-se a respeito da existência de políticas de incentivo com objetivo de reter recursos humanos que possuam competências essenciais às organizações. No caso das **OSPEs**, em 2016, apenas nove dos respondentes (35%) concordaram, parcialmente ou totalmente, com a afirmação. Em 2013, o número havia sido de oito (32%).*

733. *Nas **polícias civis**, observou-se resultado semelhante: apenas sete corporações (32%) concordaram, parcialmente ou totalmente, com a afirmação. Em relação às **polícias militares**, doze (60%) corporações responderam da mesma forma.*

734. *Em questão similar, referindo-se especificamente a aspectos remuneratórios, em 2016, nove **OSPEs** (35%) julgaram que o plano de carreira e benefícios é capaz de reter o pessoal na organização, pelo menos de maneira parcial. Em 2013, onze (44%) haviam respondido do mesmo modo.*

735. *Em relação às **polícias civis**, dez (45%) concordaram totalmente ou parcialmente com a afirmação. Já nas **polícias militares**, esse número foi de dezesseis corporações (80%), sendo que, dessas, onze (55%) concordaram totalmente com a afirmação.*

736. *Desse modo, observa-se que, embora muitas organizações tenham se mostrado satisfeitas com seu plano de carreira e benefícios, há certo descontentamento não relacionado a questões financeiras, mas possivelmente associado à qualidade do ambiente de trabalho.*

737. *Essa impressão foi corroborada quando da realização dos grupos focais, por meio de relatos que demonstraram, entre outros: a) insatisfação com o sistema de justiça criminal como um todo; b) dificuldade de obter cooperação de outros órgãos do sistema de justiça criminal; c) quadro de pessoal insuficiente para desempenho das funções policiais; d) precárias condições de trabalho (falta de*

equipamentos, falta de combustível para viaturas etc.); e) capacitação insuficiente para o exercício de atividades-meio e finalísticas; f) emprego de pessoal em atividades extraordinárias sem meios adequados (por exemplo: utilização de policiais militares para manter a ordem em estabelecimentos penitenciários que não estivessem sob administração regular da polícia militar); e g) opinião pública ruim em relação às organizações.

738. Outro aspecto avaliado concerne à avaliação de desempenho. No Levantamento de 2013, em onze **OSPEs** (44%), os recursos humanos submetiam-se a processo formal e regular de avaliação de desempenho, frente a treze organizações (50%) no presente Levantamento. Esse resultado indica um avanço apenas circunstancial, já que, em números absolutos, uma organização a mais participou deste levantamento (25 em 2013; 26 em 2016).

739. Quanto às **polícias civis**, dez corporações (45%) informaram que não há processo formal e regular de avaliação de desempenho dos recursos humanos; com relação às **polícias militares**, oito corporações (40%) responderam da mesma forma.

740. A baixa aderência a sistemáticas de avaliações de desempenho já foi objeto de comentário no relatório do Levantamento de Governança de Segurança Pública de 2013. Embora existam críticas a avaliações de desempenho no âmbito de segurança pública, em razão da inadequabilidade de alguns parâmetros porventura utilizados, é preciso salientar que a avaliação de desempenho não deveria ser instituto estranho à Administração Pública, em qualquer das esferas de governo, tendo em vista o princípio da eficiência e o dever de prestação de contas dos administradores públicos.

741. Vale registrar que a Constituição Federal de 1988 faz menção à avaliação de desempenho diversas vezes (arts. 37, 41 e 173), tendo em vista ser consectário do princípio da eficiência, elemento norteador das práticas na Administração Pública.

742. Em âmbito federal, a Lei 11.784/2008 instituiu sistemática para avaliação de desempenho para as carreiras do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo. Especificamente em relação a carreiras policiais na esfera federal, as avaliações de desempenho foram instituídas, com critérios e diretrizes para promoção, progressão e avaliação de desempenho, para as carreiras de Policial Federal, pela Lei 7.014/2009, e para Policial Rodoviário Federal, pela Lei 8.282/2014.

743. Em relação à quantidade de **OSPEs** que afirmaram que o resultado das avaliações de desempenho impacta na remuneração, identificou-se manutenção do quadro, com variação marginal de oito organizações (32%) em 2013, para nove (35%) em 2016.

744. Por outro lado, das dez organizações que declararam possuir processo formal de avaliação de desempenho, oito (36%) afirmaram que essa avaliação impacta na remuneração.

745. Nas **polícias civis**, das doze corporações (55%) que declararam possuir processo formal de avaliação de desempenho, oito (36%) relataram que essa avaliação impacta na remuneração. Já nas **polícias militares**, das doze (60%) que realizam avaliação de desempenho, sete (35%) informaram que há tal impacto.

746. As organizações foram perguntadas se consideram a opinião dos recursos humanos em seu planejamento. Nas **OSPEs**, em 2016, dezenove (73%) concordaram totalmente ou parcialmente com a afirmação de que a organização leva em consideração a opinião de seus recursos humanos na redefinição do seu planejamento. Em 2013, o número havia sido de dezoito organizações (72%).

747. Com relação às **polícias civis**, doze corporações (54%) concordaram totalmente ou parcialmente com a afirmação. No caso das **polícias militares**, foram dezoito (90%).

748. Além disso, dezenove **OSPEs** (73%) concordaram totalmente ou parcialmente com a afirmação de que a organização leva em consideração a opinião dos seus recursos humanos quanto ao ambiente de trabalho para realizar eventuais mudanças. Em 2013, o número havia sido de dezoito organizações (72%).

749. Nas **polícias civis**, treze (59%) corporações concordaram totalmente ou parcialmente com essa afirmação; já nas **polícias militares**, dezenove corporações (95%) manifestaram o mesmo entendimento.

### 2.4.6.3 Aprendizagem

750. O item de análise ‘aprendizagem’ reuniu boas práticas relacionadas à aprendizagem organizacional e também ao plano prático de capacitações.

751. Aprendizagem organizacional refere-se ao alcance de novos, múltiplos e contínuos conhecimentos sobre as dinâmicas e demandas corporativas, de maneira direta ou indireta, e dentro ou fora do campo organizacional. O termo associa-se à capacidade de autoaperfeiçoamento da organização, o que é característico de instituições maduras.

752. Nesse sentido, as organizações foram perguntadas a respeito da realização de ‘benchmarking com organizações congêneres de outros estados, federais ou internacionais’. Vale esclarecer que benchmarking consiste em uma metodologia para pesquisar melhores práticas, podendo ser aplicada em diversos contextos organizacionais (por exemplo: estratégias, políticas, operações, processos, produtos e estruturas).

753. Em observação aos resultados, registrou-se aumento da quantidade de **OSPEs** que adotaram essa boa prática: de doze (48%), em 2013, para quinze (58%) em 2016.

754. No que se refere às **polícias civis**, sete corporações (32%) informaram realizar esse tipo de benchmarking, enquanto que, nas **polícias militares**, onze corporações (55%) disseram adotar essa boa prática.

755. Importa ressaltar que, em relação às **OSPEs**, a difusão dessa boa prática de governança em 2016 deu-se em organizações de diferentes níveis, ao passo que, em 2013, a prática estava restrita às organizações mais aperfeiçoadas na dimensão ‘pessoas’.

756. Contudo, esperavam-se resultados mais expressivos no quesito, tendo em vista que os números não foram significativamente melhores que os apurados no quesito relativo a ‘benchmarking com organizações estrangeiras’, no item de análise ‘integração com organizações estrangeiras’ da dimensão ‘arranjos institucionais’. No citado quesito, contabilizaram-se quinze **OSPEs** (58%), quatro **polícias civis** (18%) e onze **polícias militares** (55%) que afirmaram ter realizado benchmarking com organizações congêneres estrangeiras.

757. A comparação dos resultados dos dois quesitos acima relatados indica um cenário de pouca cooperação entre os órgãos de diferentes unidades federativas, sobretudo por parte das organizações que deveriam funcionar como disseminadoras de boas práticas em segurança pública, desenvolvidas por meio de técnicas de gestão inovadoras ou até mesmo por meio de uma maior disponibilidade de recursos financeiros.

758. Ainda sob a égide da aprendizagem organizacional, avaliou-se o aprimoramento das ações de capacitação, a partir de insumos internos e externos às organizações (opinião dos recursos humanos e demandas da sociedade, respectivamente).

759. Em relação às **OSPEs**, em 2016, dezenove (73%) concordaram totalmente ou parcialmente com a afirmação de que a organização leva em consideração a opinião dos seus recursos humanos quanto às ações de capacitação oferecidas. Em 2013, o número havia sido de dezoito organizações (72%).

760. Quanto às **polícias civis**, dezessete (77%) concordaram totalmente ou parcialmente com essa assertiva, enquanto que, nas **polícias militares**, dezenove corporações (95%) responderam da mesma forma.

761. Já com respeito às demandas da sociedade, em 2016, quinze **OSPEs** (58%) concordaram totalmente ou parcialmente com a afirmação de que a organização leva em consideração a opinião dos seus recursos humanos quanto às ações de capacitação oferecidas. Em 2013, o número havia sido de treze organizações (52%).

762. Como o aperfeiçoamento das ações de capacitação contribui para a aquisição, transferência e retenção de novos conhecimentos pela organização, o item ‘aprendizagem’ também contemplou práticas de governança relacionadas à implementação, avaliação e reformulação dessas ações, complementando o enfoque estratégico dado ao tema no item de análise ‘capital humano’.

763. Assim, sobre a avaliação do impacto das ações de capacitação, no âmbito das **OSPEs**, oito organizações (31%) informaram que a realizam, ao passo que, em 2013, onze (44%) afirmaram o mesmo.

764. Já nas **polícias civis**, apenas sete (32%) concordaram com a assertiva. No caso das **polícias militares**, onze corporações (55%) informaram avaliar o impacto dessas ações.

765. Quanto à realização de capacitações, nos últimos três anos, apenas sete **OSPEs** (27%) indicaram ter realizado capacitação na área de gestão de convênios. Em 2013, dez organizações (40%) declararam o mesmo em relação aos três anos anteriores àquele levantamento (2010-2012).

766. De modo análogo, na área de licitações e contratos, também se notou queda no número de **OSPEs** que realizaram capacitação: de 23 (92%), em 2013, para dezessete (65%) em 2016.

767. Em relação aos planos de capacitação, tanto na área de convênios quanto na área de licitações e contratos, a quantidade de **OSPEs** que os haviam instituído variou de dez (40%), em 2013, para sete (27%) em 2016.

768. No que diz respeito às **polícias civis**, doze corporações (55%) informaram ter instituído plano de capacitação para servidores que atuam na área finalística. Em relação à área de licitações e contratos, somente cinco corporações (23%) instituíram plano de capacitação e, para convênios, apenas uma (5%) possui plano de capacitação.

769. Por fim, os resultados das **polícias militares** demonstraram que dezoito corporações (90%) instituíram plano de capacitação para servidores que atuam na área finalística. Em relação à área de licitações e contratos, nove (45%) possuem plano de capacitação e, no que se refere a convênios, esse número é de oito corporações (40%).

#### 2.4.7 Controles

770. No modelo de avaliação de governança de segurança pública, a dimensão 'controles' integra a macrodimensão 'governança corporativa' e é composta pelos itens de análise 'controles internos' e 'gestão de riscos'.

771. A dimensão 'controles' fundamenta-se no Referencial Básico de Governança do TCU, que prevê o estabelecimento de processos que assegurem o cumprimento dos objetivos da organização (controles internos) e que lidem com as incertezas sobre esses objetivos (gestão de riscos).

772. Em relação a essa dimensão, de modo geral, houve leve redução do índice de 2013 para 2016, de 0,26 para 0,24 (índice variando de 0 a 1).

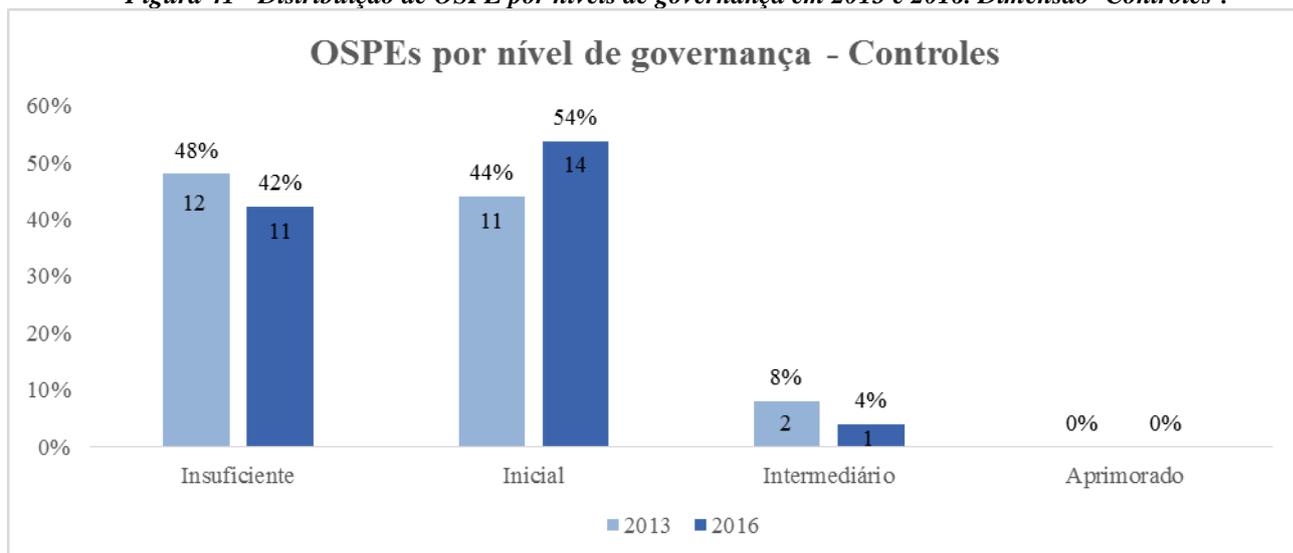
773. Convém destacar que, em razão de revisão da metodologia utilizada no levantamento anterior, houve mudança nos pesos do modelo de governança de segurança pública adotado, conforme explicado no Anexo deste relatório.

774. Assim, em 2013, a distribuição dos pontos da dimensão 'controles' para seus itens de análise havia sido de 56% para 'controles internos' e de 44% para 'gestão de riscos'. A revisão dos critérios, em especial dos referentes a 'dificuldade' e 'maturidade', conferiu maior peso relativo ao item 'gestão de riscos', o que fez com que a distribuição de pesos de 'controles internos' e 'gestão de riscos' variasse de, respectivamente, 56% e 44% para 41% e 59%.

775. Considerando que as organizações, em regra, auferem pior desempenho em 'gestão de riscos', crescer o peso desse item de análise importa redução das pontuações da dimensão de controles, se comparados os atuais resultados com aqueles calculados a partir da metodologia anterior.

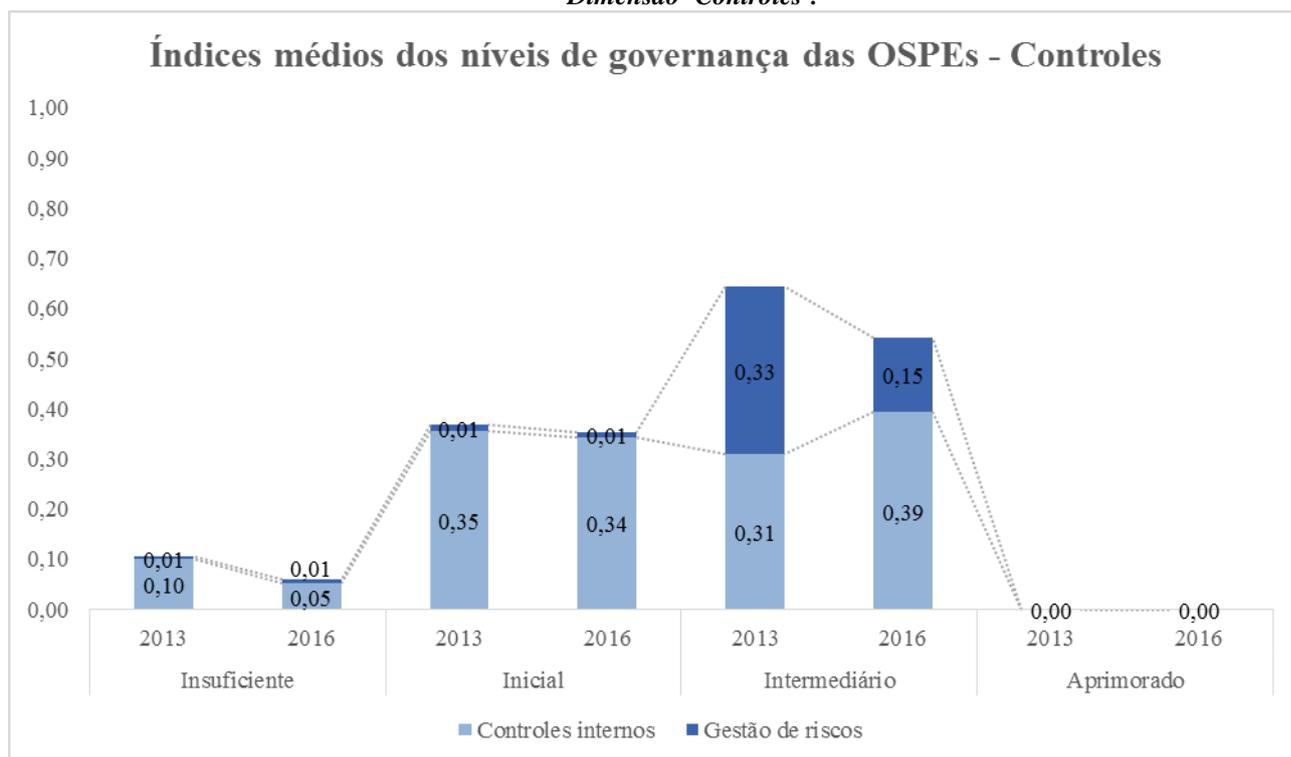
776. Com relação à classificação das **OSPEs** por nível de governança, na dimensão 'controles', também se notou leve piora em relação a 2013, permanecendo somente uma organização no nível **intermediário**. Houve aumento na quantidade de organizações no nível **inicial** (de 11, em 2013, para 14, em 2016) e diminuição daquelas no nível **insuficiente** (de 12, em 2013, para 11, em 2016), como se pode observar no gráfico a seguir.

Figura 41 - Distribuição de OSPE por níveis de governança em 2013 e 2016. Dimensão 'Controles'.



777. Já no gráfico abaixo, que mostra os índices médios (variando de 0 a 1) das organizações em cada nível de governança na dimensão 'controles' (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (controles internos e gestão de riscos), é possível constatar melhora no item 'controles internos' e piora em 'gestão de riscos' das OSPEs.

Figura 42 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão 'Controles'.

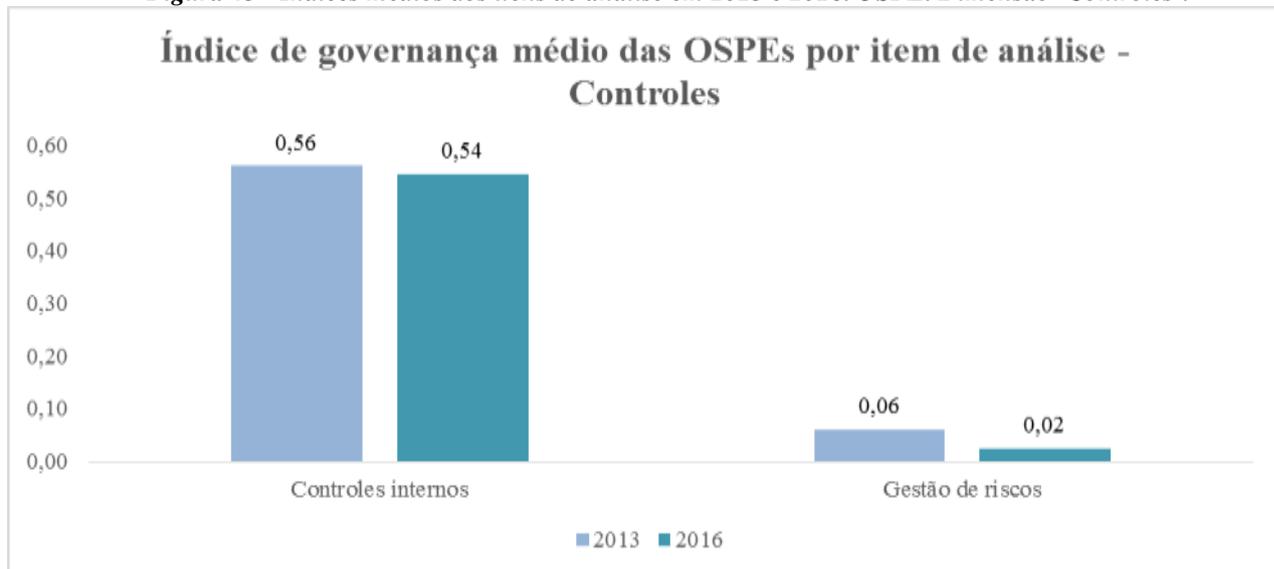


778. Com relação ao gráfico anterior, cabe destacar que a diferença entre as OSPEs classificadas como insuficientes e iniciais foi ocasionada pela disparidade de pontuações no item de análise 'controles internos', visto que tanto as organizações insuficientes quanto as iniciais atingiram baixos índices em 'gestão de riscos'. A categoria intermediária, por sua vez, destacou-se da inicial por ter índice mais elevado em 'gestão de riscos', ainda que com pontuações similares em 'controles internos'.

779. Com o intuito de examinar a variação de 2013 para 2016 dos índices médios de governança dos itens de análise pertencentes à dimensão 'controles', traçou-se o gráfico abaixo. O gráfico está

normalizado pelo peso individual de cada item de análise e o índice apresentado para cada um deles varia de 0 a 1.

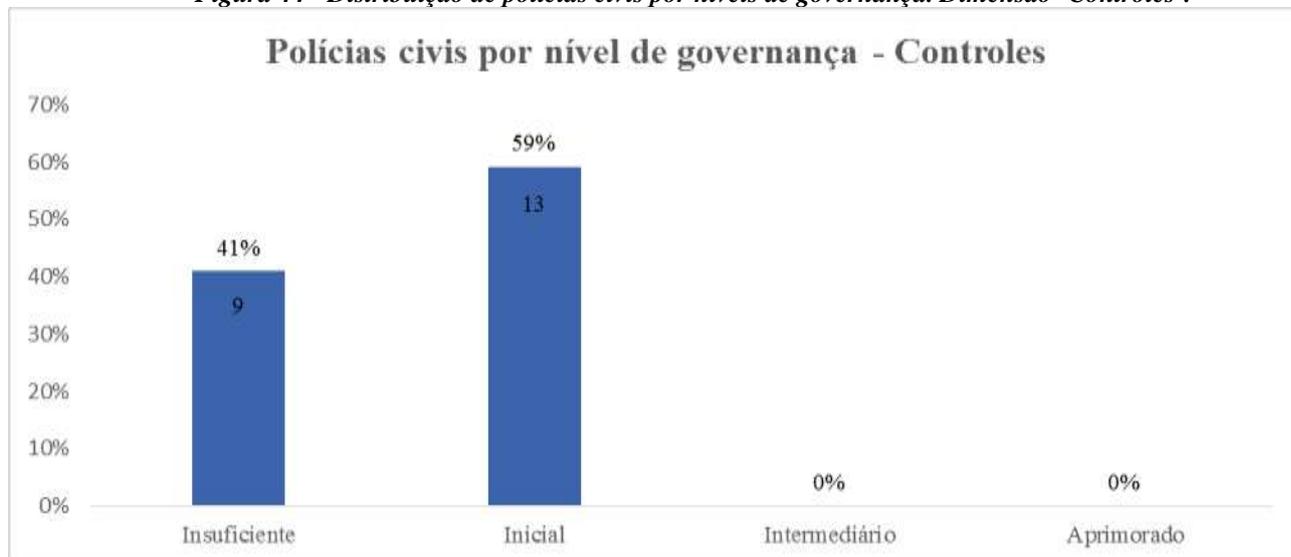
Figura 43 - Índices médios dos itens de análise em 2013 e 2016. OSPE. Dimensão ‘Controles’.



780. Observa-se no gráfico queda nos índices de governança médios em ambos os itens de análise. Cabe destacar que a diminuição da média de ‘gestão de riscos’ foi ocasionada pelos piores resultados das organizações intermediárias no item, conforme se verifica da Figura 42.

781. Com relação à classificação das **polícias civis** por níveis de governança, identificaram-se treze corporações no nível **inicial**, nove no **insuficiente** e nenhuma nos níveis **intermediário** ou **aprimorado**. Essa distribuição se encontra ilustrada na seguinte figura:

Figura 44 - Distribuição de polícias civis por níveis de governança. Dimensão ‘Controles’.



782. O gráfico a seguir mostra os índices médios (variando de 0 a 1) das corporações em cada nível de governança na dimensão ‘controles’ (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (‘controles internos’ e ‘gestão de riscos’). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,41; e 0,59.

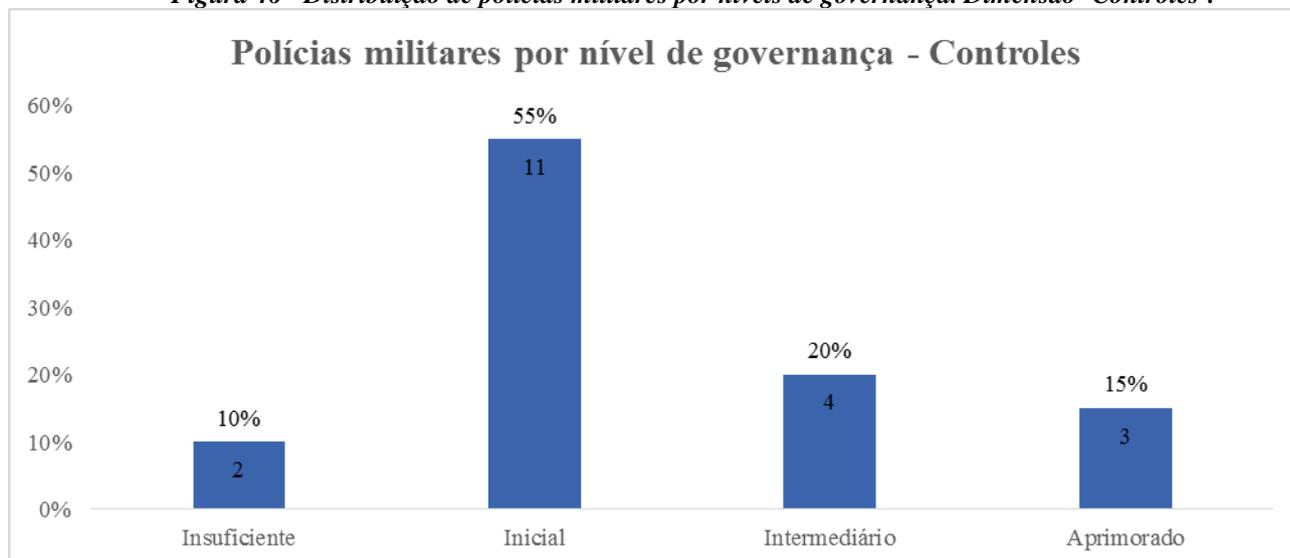
Figura 45 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias civis. Dimensão 'Controles'.



783. Como se pode observar, a diferença entre as corporações classificadas nos estágios insuficiente e inicial é ocasionada pela discrepância de pontuações no item de na análise 'controles internos', uma vez que tanto as insuficientes quanto as iniciais atingiram baixos índices em 'gestão de riscos'.

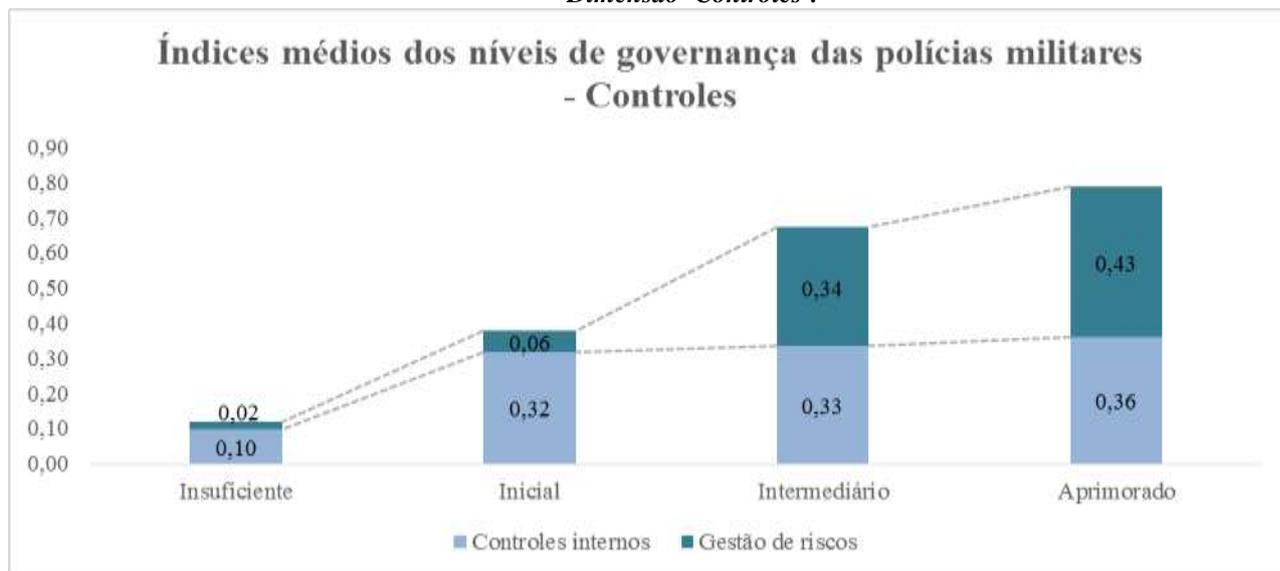
784. Quanto às **polícias militares**, a classificação das corporações por níveis de governança na dimensão 'controles' é a seguinte: três no nível **aprimorado**; quatro no **intermediário**, onze no **inicial** e duas no nível **insuficiente**, conforme consta da figura abaixo.

Figura 46 - Distribuição de polícias militares por níveis de governança. Dimensão 'Controles'.



785. O gráfico a seguir mostra os índices médios (variando de 0 a 1) das corporações em cada nível de governança da dimensão 'controles' (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado), segmentados por item de análise (controles internos e gestão de riscos). O gráfico considera os pesos individuais dos itens de análise e as pontuações máximas de cada um deles são, na ordem da legenda: 0,41; e 0,59.

Figura 47 - Índices médios de cada nível de governança calculados por itens de análise. Polícias militares. Dimensão 'Controles'.



786. Depreende-se da leitura do gráfico que, à semelhança do ocorrido com as polícias civis, a diferença entre as organizações militares classificadas nos níveis insuficiente e inicial pode ser explicada pela discrepância de pontuações no item de análise 'controles internos', dado que tanto as classificadas como insuficientes quanto as iniciais atingiram baixos índices em 'gestão de riscos'.

787. As quatro corporações classificadas no nível intermediário, por sua vez, destacaram-se daquelas no nível inicial por possuírem índices consideravelmente superiores em 'gestão de riscos' (aumento de uma média em 'gestão de riscos' de 0,06 para 0,34 ou 467% em valores relativos).

788. A diferença do nível aprimorado para o intermediário também se deu principalmente por melhores índices em 'gestão de riscos' (aumento de uma média em 'gestão de riscos' de 0,34 para 0,43 ou 27% em valores relativos).

#### 2.4.7.1 Controles Internos

789. Em relação à formalização dos procedimentos de controles internos, em 2016, quinze OSPEs (58%) declararam ter adotado a boa prática, enquanto, em 2013, esse número era de onze organizações (44%). Além disso, em 2016, quinze OSPEs (58%) afirmaram que a unidade de controle interno estava diretamente subordinada à alta administração, ante doze organizações (48%) em 2013.

790. Doze **polícias civis** (55%) afirmaram que possuem unidade de controle interno diretamente subordinada à alta administração, das quais onze disseram ter os procedimentos de controle formalizados.

791. Já as **polícias militares** apresentaram melhor resultado: dezessete (85%) afirmaram possuir unidade de controle interno diretamente subordinada à alta administração, sendo que, em quinze delas, os procedimentos de controle estão formalizados.

#### 2.4.7.2 Gestão de Riscos

792. Apesar de apenas seis OSPEs (23%) terem considerado inválida a afirmativa de que 'os mecanismos de gestão de riscos são essenciais à consecução dos seus objetivos', a adoção de pouca ou de nenhuma prática na área revela o baixo grau de maturidade das organizações de segurança pública estaduais a respeito de 'gestão de riscos'.

793. Tal constatação pode ser evidenciada pelo fato de que nenhuma OSPE afirmou ter estabelecido formalmente os mecanismos de gestão de riscos para identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos relevantes.

794. De forma semelhante, nas **polícias civis**, nove corporações (41%) consideraram inválida a citada afirmativa sobre os mecanismos de gestão de riscos, sendo que vinte corporações (91%) disseram não ter estabelecido formalmente os mecanismos de gestão de riscos para identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos relevantes.

795. Nas **polícias militares**, o resultado foi mais positivo: seis corporações (30%) estabeleceram formalmente os mecanismos de gestão de riscos para identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos relevantes. Dessas, cinco identificaram os processos críticos de negócio, priorizando o tratamento dos riscos que impactam esses processos.

796. É importante ressaltar que os resultados descritos, relativos a ‘controles internos’ e à ‘gestão de riscos’, não refletem necessariamente uma realidade de completa ausência de controles nas organizações. Em uma avaliação realizada por meio de questionário, como a deste Levantamento, por vezes é necessário que as boas práticas sejam descritas de maneira rigorosa, de forma a permitir, em eventual trabalho de fiscalização, a conferência da prática citada nas respostas com a efetivamente adotada pela organização.

797. Isso, porém, acaba por impossibilitar a contabilização de práticas de organizações que sejam executadas em sua essência, mas que não cumpram inteiramente as exigências do quesito (práticas executadas de modo parcial). A título de exemplo, é possível que certa prática seja executada no contexto da organização, mas que não esteja devidamente formalizada, conforme comanda o enunciado do quesito. Nesse caso, o quesito não deverá ser respondido afirmativamente e, portanto, não será pontuado (apesar de a prática ser adotada).

798. Em diversos casos – não restritos à dimensão ‘controles’–, organizações informaram (nos campos abertos para comentários presentes no final de cada dimensão dos questionários) que determinada prática está ‘sob análise’, ‘em planejamento’ ou ‘em implementação’. Tais situações também não são passíveis de ser capturadas pelos questionários, visto que as respostas são muitas vezes taxativas (‘sim/não’), para fins de comparabilidade entre os respondentes e consequente cálculo do índice de governança.

799. Para ilustrar a discussão, reproduzem-se cinco trechos de comentários enviados por diferentes órgãos:

*Não obstante a inexistência de unidade de Gestão de Riscos, o desenho organizacional (...) prevê o controle interno dos processos não finalísticos em duas instâncias dentro da Instituição, haja vista ainda se submeterem ao crivo analítico da Assessoria Jurídica (...), após a conclusão dos trabalhos no âmbito deste Departamento.*

*Dentro do processo de formalização do planejamento estratégico da (...), que se encontra em fase de elaboração, está sendo definida uma ação para criação de uma comissão de gerenciamento de riscos.*

*Tal setor [de gestão de riscos] encontra-se em fase de implementação.*

*O tema se incorpora como uma das prioridades da instituição e já se iniciaram esforços voltados para a compreensão da repercussão de suas peculiaridades no cotidiano produtivo/operativo. Embora fosse uma preocupação constante ao longo do percurso histórico da Organização, a questão ingressou na pauta prioritária, com vistas a formalização e a sistematização (...). Portanto, as respostas ao item em questão, caso possível, serão consequência de construção do Modelo de Gestão de Riscos em desenvolvimento.*

*Estamos em fase de estudo para implementação na Corporação de uma unidade de gestão de riscos.*

800. Cabe destacar que os feedbacks das organizações, embora não utilizados diretamente para compor os índices de governança, são úteis como subsídios para futuras revisões e aperfeiçoamentos dos questionários.

### **3. Conclusão**

801. O presente trabalho teve por objetivo produzir diagnóstico de governança da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senasp/MJSP) e das organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal (OSPE), bem como, em acréscimo ao escopo do iGovSeg I, das polícias civis e militares das unidades da federação, a fim de

*identificar avanços ou retrocessos na governança de segurança pública dos órgãos avaliados, por meio da construção de série histórica do iGovSeg.*

802. *A seguir, serão apresentadas, separadamente, as principais conclusões acerca do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Pública e do Plano Nacional de Segurança Pública, bem como sobre a governança das OSPes e das polícias civil e militar.*

### **3.1 Política Nacional de Segurança Pública e Plano Nacional de Segurança Pública**

803. *No início de 2017, após diversos episódios de violência ocorridos durante rebeliões em presídios em alguns estados brasileiros, o MJSP lançou o Plano Nacional de Segurança Pública (peça 61).*

804. *Conforme se verificou, em um espaço de dois anos, houve diversas alterações no documento que deu origem ao PNSP, o que demonstrou fragilidade e descontinuidade na formulação das políticas públicas de segurança e expôs a precariedade do processo de planejamento e de tomada de decisão do Governo Federal nessa área.*

805. *Com o intuito de melhor compreender as razões pelas quais há dificuldade em se conceber uma Política Nacional de Segurança Pública e um Plano Nacional de Segurança Pública, avaliaram-se o conteúdo e a estruturação das políticas e planos nacionais de outras áreas temáticas, comparando-os com os correspondentes instrumentos na área de segurança pública, em especial o PNSP.*

806. *Preliminarmente, vale destacar que em nenhum dos dispositivos legais pesquisados encontrou-se definição explícita do que venha a ser ‘Política Nacional de Segurança Pública’ e ‘Plano Nacional de Segurança Pública’.*

807. *No caso do termo ‘Plano Nacional de Segurança Pública’, a análise textual dos normativos sequer auxilia a esclarecer o seu significado. Não é possível deduzir, a partir dos contextos em que o termo foi empregado, atributos (como duração, espécie normativa etc.) que permitam diferenciá-lo de outros instrumentos de planejamento, nem identificar componentes (por exemplo: ações, objetivos, metas) que deveriam necessariamente integrá-lo.*

808. *Já com relação à Política Nacional de Segurança Pública, embora a análise textual não elucide seu conteúdo nem revele atributos caracterizadores, ao menos permite a identificação dos componentes que devem integrá-la, quais sejam: diretrizes, princípios, estratégias e ações, como exposto no item 145 deste relatório.*

809. *Também não foi possível identificar norma que defina, por exemplo, i) o conteúdo do Plano Nacional de Segurança Pública, ii) a forma pela qual a política e o plano devem se relacionar entre si, e iii) o elemento de ligação entre o PNSP e os outros instrumentos de planejamento, tais como o PPA e planos estratégicos organizacionais.*

810. *Quanto aos estudos comparativos realizados com políticas e planos nacionais de outras sete áreas temáticas, observou-se que, em todas elas, o termo ‘política nacional’ consta entre as áreas de competência do respectivo ministério (item 164 deste relatório).*

811. *Entretanto, na área de Segurança Pública, não se observou essa prática, ou seja, entre as competências do Ministério da Justiça e Segurança Pública, elencadas no art. 1º do Decreto 8.668, de 11 de fevereiro de 2016, não consta a ‘política nacional de segurança pública’.*

812. *Embora sua formulação esteja prevista no ordenamento jurídico nacional desde 1990 (Decreto 98.936), nunca existiu documento ou norma intitulado oficialmente ‘Política Nacional de Segurança Pública’, isto é, nunca houve uma Política Nacional de Segurança Pública formalizada.*

813. *Da análise das normas e dos documentos mencionados neste relatório, depreende-se que não há significado preciso para o termo ‘política nacional’ tampouco existe espécie normativa comum para a instituição de políticas públicas de caráter nacional.*

814. *Constatou-se que, assim como identificado nas políticas nacionais, não há padronização dos planos nacionais, ou seja, eles apresentam natureza normativa, composição e duração variadas, e não empregam terminologia comum.*

815. Observou-se que, das sete áreas temáticas analisadas, cinco possuem planos nacionais. Desses cinco, dois foram aprovados por leis, um por decreto; e um por resolução do Conselho Nacional. Já na área de Saúde, o plano nacional é ‘apenas’ um documento.

816. O atual Plano Nacional de Segurança Pública foi o único formalizado por meio de portaria ministerial (Portaria MJSP 182, de 22 de fevereiro de 2017, p. 5, peça 61 do TC 025.218/2015-8). Também em contraste com os demais planos, verificou-se que a portaria que instituiu o PNSP não estabeleceu seu prazo de vigência (ou duração). No entanto, suas metas se referem aos anos de 2017 e 2018, razão pela qual se inferiu que a validade do Plano se encerrará no final de 2018.

817. Identificou-se, também, que os objetivos e as metas estabelecidas no Plano carecem de contextualização e de outras informações que permitam avaliar se são factíveis ou não. Além disso, para ser implementado, ele ainda precisará ser planejado nos níveis tático e operacional com os estados.

818. Chama a atenção o fato de o PNSP apresentar um total de 171 ações, cuja maioria possui natureza mais estratégica do que operacional, a serem executadas em um curto espaço de tempo, isto é, em período inferior a dois anos (2017-2018).

819. Ademais, notou-se que não foram designados, no PNSP, os órgãos e os gestores responsáveis por sua execução e acompanhamento. Também não foram estabelecidos prazos para conclusão das ações previstas, com uma única exceção (ação 2.3.5.1).

820. Diante desse contexto, surgem dúvidas quanto à viabilidade e à exequibilidade do Plano Nacional de Segurança Pública apresentado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

821. A curta duração do PNSP parece ter sido definida em função do período restante do mandato do atual Presidente da República, Michel Temer, o qual findará em 2018. Não obstante, é importante destacar que este Tribunal tem se manifestado no sentido de que é necessária uma política de Estado, e não somente de Governo, na área de segurança pública.

822. Em vista do exposto, e considerando a necessidade de avaliar os desdobramentos do PNSP, propõe-se que a SecexDefesa autue processo de Relatório de Acompanhamento (RACOM) para acompanhar a implementação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), bem como que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão estabeleça parâmetros de elaboração de planos e políticas nacionais para serem observados pela Administração Pública Federal.

### **3.2 Governança das OSPEs e das Polícias Civil e Militar**

823. De modo geral, com relação ao desempenho agregado das OSPEs, por dimensão, não se observou grande variação nos índices de 2013 para 2016. As dimensões em que as organizações apresentaram melhora foram ‘resultados’ e ‘gestão’. Em ‘arranjos institucionais’ e ‘tecnologia e conhecimento’, praticamente não houve mudanças, enquanto se identificou piora nas dimensões ‘estratégia’, ‘pessoas’ e ‘controles’.

824. A tabela abaixo apresenta os índices de governança médios das OSPEs, por dimensão, em 2013 e 2016.

**Tabela 30 - Índices de governança médios das OSPEs, por dimensão, em 2013 e 2016.**

	OSPE 2013		OSPE 2016	
	Índice médio	Nível de governança	Índice médio	Nível de governança
<b>Estratégia</b>	0,61	Intermediário	0,60	Intermediário
<b>Arranjos institucionais</b>	0,72	Intermediário	0,72	Intermediário
<b>Tecnologia e conhecimento</b>	0,77	Aprimorado	0,77	Aprimorado
<b>Resultados</b>	0,60	Intermediário	0,64	Intermediário
<b>Gestão</b>	0,56	Intermediário	0,62	Intermediário
<b>Pessoas</b>	0,51	Intermediário	0,52	Intermediário
<b>Controles</b>	0,26	Inicial	0,24	Insuficiente
<b>iGov Médio</b>	0,61	Intermediário	0,62	Intermediário

825. É importante registrar que, em 2014, no âmbito do TC 018.922/2013-9, o Tribunal recomendou à Senasp que estabelecesse condições e critérios para a realização de transferências voluntárias às organizações de segurança pública estaduais e do Distrito Federal que privilegiassem ações que contribuíssem para a melhoria da governança dessas organizações (item 9.2 do Acórdão 1042/2014-TCU-Plenário).

826. Em 18/07/2016, a Senasp informou que ainda não adotava condições e critérios para a realização de transferências voluntárias que privilegiassem ações dessa natureza. Acrescentou, contudo, que se encontrava em atividade grupo de trabalho cuja finalidade era analisar a viabilidade e dar atendimento às determinações e recomendações exaradas no Acórdão 1042/2014-TCU-Plenário, incluindo a recomendação supramencionada (peça 206 do TC 018.922/2013-9).

827. Quanto às polícias, como este foi o primeiro levantamento do qual elas participaram, não há parâmetros de comparação. A tabela abaixo mostra os índices de governança médios das polícias, por dimensão, em 2016.

**Tabela 31 - Índices de governança médios das polícias em 2016.**

	<b>Polícia Civil</b>		<b>Polícia Militar</b>	
	<b>Índice médio</b>	<b>Nível de governança</b>	<b>Índice médio</b>	<b>Nível de governança</b>
<b>Estratégia</b>	0,38	Inicial	0,64	Intermediário
<b>Arranjos institucionais</b>	0,47	Inicial	0,64	Intermediário
<b>Tecnologia e conhecimento</b>	0,58	Intermediário	0,69	Intermediário
<b>Resultados</b>	0,56	Intermediário	0,72	Intermediário
<b>Gestão</b>	0,40	Inicial	0,53	Intermediário
<b>Pessoas</b>	0,51	Intermediário	0,67	Intermediário
<b>Controles</b>	0,26	Inicial	0,47	Inicial
<b>iGov Médio</b>	0,46	Inicial	0,63	Intermediário

828. Os dados dessa tabela e os da tabela 30 revelam a disparidade entre a governança média das polícias civis e as governanças médias das OSPEs e das polícias militares. Nota-se que o índice médio geral das polícias civis (nível inicial) ficou em nível de governança abaixo dos índices correspondentes das secretarias (intermediário) e polícias militares (intermediário), com diferenças entre aquele e esses índices de dezesseis e dezessete pontos percentuais, respectivamente.

829. Além disso, a pontuação média das polícias civis foi inferior à das secretarias e das polícias militares em todas as dimensões de governança avaliadas. As maiores diferenças foram observadas na dimensão 'estratégia', em que a pontuação média das polícias civis ficou 22 e 26 pontos abaixo das pontuações médias das secretarias e polícias militares, respectivamente.

#### **4. Proposta de encaminhamento**

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

I - com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, no prazo de 180 dias, sob a articulação da Casa Civil da Presidência da República, conceitue os termos 'política nacional' e 'plano nacional', defina seus respectivos conteúdos-padrão, natureza normativa e interconexão, e os correlacione com os demais instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);

II - determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que autue processo de natureza 'Relatório de Acompanhamento (Racom)' para avaliar a implementação e os resultados advindos do Plano Nacional de Segurança Pública aprovado pela Portaria-MJSP 182, de 22 de fevereiro de 2017; e

III - dar ciência do acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, aos seguintes órgãos/entidades: Presidência do Congresso Nacional; Comissão Especial de Segurança Pública do Senado Federal; Subcomissão Permanente de Segurança Pública da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal; Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime

*Organizado da Câmara dos Deputados; Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Gabinete do Ministro da Justiça e Segurança Pública; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Organizações de Segurança Pública dos 26 estados da federação e do Distrito Federal; polícias civis dos 26 estados da federação e do Distrito Federal; polícias militares dos 26 estados da federação e do Distrito Federal; tribunais de contas das 26 unidades federativas e do Distrito Federal; e Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado.”*

2. A Diretora da SecexDefesa e supervisora da fiscalização, com o aval do titular da unidade técnica, manifestou-se de acordo com as conclusões da equipe, sugerindo apenas o desdobramento do item I da proposta de encaminhamento em dois subitens, nos seguintes termos:

*“I - com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, no prazo de 180 dias, sob a articulação da Casa Civil da Presidência da República:*

*a) conceitue os termos ‘política nacional’ e ‘plano nacional’, defina seus respectivos conteúdos-padrão, natureza normativa e interconexão, e os correlacione com os demais instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);*

*b) estabeleça, como requisitos para a formulação de planos nacionais, a necessidade de que contemplem responsáveis por sua implementação, prazo de vigência, metas e instrumentos de acompanhamento, de fiscalização e de medição de resultado;”*

É o relatório.

## VOTO

Este processo trata da segunda rodada de avaliação da governança e da gestão das entidades incumbidas da segurança pública (iGovSeg II).

2. Com o objetivo de mensurar e qualificar os aspectos organizacionais dos diversos entes que desenvolvem esta função de governo, a SecexDefesa elaborou um modelo de avaliação que leva em conta as seguintes dimensões: estratégia; arranjos institucionais; tecnologia e conhecimento; resultados; gestão; pessoas e controles. A partir desses enfoques foi desenvolvido um índice, o iGovSeg, que procura expressar a capacidade e a habilidade que a instituição possui para implementar as políticas de segurança pública.

3. O índice possibilita qualificar as organizações em quatro níveis de governança de segurança pública: i) aprimorado (iGovSeg igual ou superior a 75); (ii) intermediário (iGovSeg menor que 75 e igual ou superior a 50); (iii) inicial (iGovSeg menor que 50 e igual ou superior a 25); e (iv) insuficiente (iGovSeg menor que 25).

4. A primeira fase dessa avaliação foi desenvolvida no âmbito do TC-018.922/2013-9 e resultou na prolação do Acórdão 1.042/2014 – Plenário. Naquela etapa foi objeto de análise a atuação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP) e das Organizações de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal (OSPE) que são, na quase totalidade dos casos, as secretarias estaduais de segurança. Esse escopo foi ampliado no atual estágio, passando-se a avaliar também as polícias civis e militares das unidades da Federação.

5. A estratégia usada nesta segunda rodada de trabalhos é similar à empregada na primeira fase, com o envio de questionário a todo o público-alvo e a realização de grupos focais em alguns estados selecionados. A continuidade dos trabalhos sob a mesma base metodológica possibilita a comparação dos índices e a construção de uma série histórica para o iGovSeg que pode servir para identificar avanços ou retrocessos na governança dos órgãos avaliados.

6. O principal achado da primeira etapa do iGovSeg foi a observação que não existiam uma política nacional e um plano nacional de segurança pública formais, que contemplassem as diretrizes gerais e os objetivos de longo prazo para a segurança pública no País.

7. No presente levantamento, eu destacaria dois pontos, que me parecem ser bastante expressivos: a constatação de que não há, na Constituição de 1988, uma atribuição clara da competência para legislar sobre segurança pública e a discussão acerca do modelo dualizado das polícias no Brasil. Ambas as questões são polêmicas e envolvem debates sobre matéria constitucional, razão pela qual é importante dar ciência desta fiscalização não somente às duas casas legislativas, mas, principalmente, às comissões temáticas pertinentes para que sirva como subsídio aos estudos por elas desenvolvidos.

8. Além disso, ressalto como extremamente relevante a verificação acerca da falta de uniformidade e padronização dos planos e políticas nacionais das diversas áreas governamentais, que pode ser ilustrado pelo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) instituído por intermédio de portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com vigência restrita ao atual governo, sem definição de responsáveis e sem vinculação com os demais atores estaduais.

9. Apesar de não ser objeto do presente trabalho fazer um diagnóstico da segurança pública no Brasil, não posso deixar de assinalar, ante o quadro preocupante da realidade nacional, os três problemas identificados pela Senasp como os principais a serem enfrentados: 1) alto número de homicídios dolosos; 2) violência contra a mulher; e 3) vulnerabilidade da fronteira. Obviamente, quanto maior for o nível de governança das entidades incumbidas de combater o crime, mais eficiente será o enfrentamento desses desafios.

10. Registro, ainda, que, em face da mudança de Governo e da consequente alteração no comando da Senasp, ocorridas por ocasião da fase de execução deste levantamento, não foi possível avaliar a governança deste órgão, o que deverá ser feito oportunamente, quando da realização dos testes substantivos que deverão validar os resultados aqui obtidos.

11. Por fim, anoto que a concisão da proposta de encaminhamento da unidade técnica, apesar de não refletir a amplitude do levantamento sob exame, ajusta-se ao objetivo desta fase dos trabalhos, que se ateve preponderantemente ao processo de elaboração, aplicação e avaliação dos questionários que subsidiarão as etapas subsequentes da fiscalização.

Assim, parabenizando a equipe de auditores por mais esta etapa cumprida, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de abril de 2017.

**JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**

Relator

## ACÓRDÃO Nº 811/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.481/2016-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Levantamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU)
4. Unidades: Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e organizações de segurança pública, polícias civis e militares dos estados e do Distrito Federal
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa)
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do levantamento da segunda fase de avaliação da Governança de Segurança Pública (iGovSeg II).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 238 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, sob a articulação da Casa Civil da Presidência da República:

9.1.1. conceitue os termos “política nacional” e “plano nacional”, defina seus respectivos conteúdos-padrão, natureza normativa e interconexão, e os correlacione com os demais instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);

9.1.2. estabeleça, como requisitos para a formulação de planos nacionais, a necessidade de que contemplem responsáveis por sua implementação, prazo de vigência, metas e instrumentos de acompanhamento, de fiscalização e de medição de resultado;

9.2. determinar à SecexDefesa que autue processo de acompanhamento para avaliar a implementação e os resultados advindos do Plano Nacional de Segurança Pública aprovado pela Portaria-MJSP 182, de 22 de fevereiro de 2017; e

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, aos seguintes órgãos e entidades: Presidência do Congresso Nacional; Comissão Especial de Segurança Pública do Senado Federal; Subcomissão Permanente de Segurança Pública da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal; Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados; Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; tribunais de contas, organizações de segurança pública, polícias civis e militares dos estados e do Distrito Federal e à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração).

10. Ata nº 14/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/4/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0811-14/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro (Relator) e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral