



LEVANTAMENTO DE GOVERNANÇA DE SEGURANÇA PÚBLICA

TC 018.922/2013-9

Fiscalis 468/2013

**Relator:** Ministro José Jorge

**Órgão auditado:** Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)

**Vinculação ministerial:** Ministério da Justiça

**Ato originário:** Despacho de 2/7/2013 do Ministro José Jorge (TC 015.150/2013-5)

**Objetivo:**

*Conhecer e avaliar as condições de governança e de gestão da Senasp e das organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal, quanto às condições para implementar a Política Nacional de Segurança Pública.*

**Atos de designação da equipe:**

Portaria de Fiscalização/Fase Planejamento 998, de 5/9/2013, alterada pelas Portarias de Fiscalização 1.061, de 25/7/2013; e 1.316, de 3/9/2013.

Portaria de Fiscalização/Fases Execução e Relatório 1.323, de 16/9/2013, alterada pela Portaria de Fiscalização 1.399, de 23/9/2013.

**Período de realização da auditoria:**

Planejamento (P): de 3/7/2013 a 6/9/2013

Execução (E): de 9/9/2013 a 25/10/2013

Relatório (R): de 28/10/2013 a 29/11/2013

**Composição da equipe:**

Auditor	Matrícula	Lotação	Etapas	Período
Cláudia Vieira Pereira (Supervisora)	4241-2	SecexDefesa	P/E/R	3/7 a 6/9/2013; 9/9 a 25/10/2013; e 28/10 a 29/11/2013
Paulo Henrique de Medeiros (Especialista Sênior)	3872-5	SecexDefesa	P	3/7 a 15/7/2013
Egbert Nascimento Buarque (Coordenador)	8114-0	SecexDefesa	P/E/R	3/7 a 6/9/2013; 9/9 a 25/10/2013; e 28/10 a 29/11/2013
Robson Hugo Araújo dos Santos	9141-3	SecexDefesa	P/E/R	29/7 a 6/9/2013; 9/9 a 25/10/2013; e 28/10 a 29/11/2013
Vander Pereira Rodrigues	5691-0	SecexDefesa	P/E/R	3/7 a 26/7/2013; 1º/10 a 25/10/2013; e 28/10 a 29/11/2013
Márcia Lima de Aquino	5684-7	SecexDefesa	E	21/10 a 25/10/2013

## Sumário

O presente levantamento teve por objetivo conhecer e avaliar as condições 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 para implementar a Política Nacional de Segurança Pública.

Para a realização desse trabalho foi concebido modelo específico de avaliação de governança de segurança pública, o qual subsidiou a elaboração dos seguintes instrumentos de coleta de dados junto às organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal: (i) questionário; e (ii) roteiros de grupo focal.

O questionário foi aplicado a todos os estados e ao Distrito Federal (27 unidades da federação), obtendo-se uma taxa de resposta de 92,6% (25 das 27 OSPE retornaram o questionário respondido).

As dinâmicas de grupo focal se realizaram em apenas seis estados: Alagoas, Goiás, Pará, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo.

Por meio do Método de Análise Hierárquica (*Analytic Hierarchy Process – AHP*), foram atribuídos pesos aos itens do questionário, possibilitando a pontuação das respostas e a consequente elaboração do Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg). Os valores obtidos permitiram a classificação das OSPE com base nesse índice, bem como seu enquadramento entre os níveis de governança definidos no presente levantamento (aprimorado, intermediário, inicial e insuficiente).

Como principais conclusões do levantamento, destacam-se: (i) 80% das OSPE encontram-se em nível intermediário, enquanto 20% se posicionam no nível inicial; (ii) maiores índices de governança de segurança pública estão associados a menores crescimentos ou a maiores reduções na taxa de crimes violentos letais intencionais (CVLI) por 100 mil habitantes; (iii) ausência de formalização de Política Nacional e de Plano Nacional de Segurança Pública; (iv) inexistência de norma que disponha sobre a articulação dos diversos entes federativos em matéria de segurança pública; e (v) reduzida representatividade dos estados e do Distrito Federal no Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp).

A partir dos resultados e das conclusões apresentados, são propostas três ações de controle: (i) auditoria piloto, com a participação de um Tribunal de Contas do Estadual e de uma Secretaria de Controle Externo no Estado, com o propósito de desenvolver metodologia para aferir a qualidade das informações prestadas pelas OSPE nos questionários de governança; (ii) realização de futuras fiscalizações de governança dos órgãos de segurança pública estaduais, a serem conduzidas pelas secretarias de controle externo dos estados em parceria com os respectivos tribunais de contas estaduais, com o objetivo de verificar a efetiva implantação das práticas de governança informadas pelas organizações estaduais de segurança pública e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, com base na auditoria piloto acima sugerida; e (iii) realização de futuros levantamentos de governança nos órgãos responsáveis pela segurança pública, incluindo aqueles não fiscalizados por meio do presente levantamento, como, por exemplo, os órgãos executores da segurança pública e os órgãos do sistema penitenciário, com o objetivo de atualizar os resultados do Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg).

Como encaminhamento, a equipe de auditoria propõe:

(i) determinar ao Ministério da Justiça, que, em 120 dias, apresente à Casa Civil da Presidência da República proposta de regulamento que estabeleça a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública;

(ii) recomendar à Casa Civil da Presidência da República que regule, em conjunto com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), as competências e o funcionamento do



Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), com objetivo de reformular/atualizar sua estrutura e sua composição e de conferir maior representatividade aos órgãos de segurança pública dos estados da federação e do Distrito Federal;

(iii) recomendar à Senasp que estabeleça critérios para a realização de transferências voluntárias às organizações de segurança pública estaduais com o objetivo de auxiliá-las na implantação de práticas destinadas à melhoria da governança, a exemplo de projetos voltados para a implantação ou melhoria do planejamento estratégico, da gestão de processos, do estudo e adoção de medidas visando à redução da rotatividade de pessoal, da melhoria dos controles internos e da gestão de riscos; e

(iv) determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que remeta às organizações de segurança pública estaduais participantes deste levantamento relatório contendo sua avaliação individualizada, informando seu Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg), bem como sua posição em relação às demais organizações congêneres nas unidades da federação, atentando para o sigilo das informações, para que cada OSPE seja informada apenas de seu resultado e de sua posição relativa.



### Lista de siglas

<b>Sigla</b>	<b>Significado</b>
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AHP	<i>Analytic Hierarchy Process</i>
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CF	Constituição Federal de 1988
CIPFA	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Cobit	<i>Control Objectives for Information and related Technology</i>
Coestado	Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste do Tribunal de Contas da União
Conasp	Conselho Nacional de Segurança Pública
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CVLI	Crimes violentos letais intencionais
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
Enafron	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
Enasp	Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública
Europol	<i>European Police Office</i>
FNS	Fundo Nacional de Segurança Pública
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GT	Grupo de Trabalho
HCAAF	<i>Human Capital Assessment and Accountability Framework</i>
Ibracon	Instituto dos Auditores Independentes do Brasil
IEC	<i>International Electrotechnical Commission</i>
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
iGovSeg	Índice de Governança de Segurança Pública
Infoseg	Rede de informações dos órgãos de segurança pública, fiscalização e justiça do Brasil
Interpol	<i>International Criminal Police Organization</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MJ	Ministério da Justiça
NBR	Norma Brasileira da ABNT
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSPE	Organizações de Segurança Pública dos Estados
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGTI-TCU	Política de Governança de Tecnologia da Informação do TCU
PPA	Plano Plurianual
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
Res-TCU	Resolução do TCU
Seaud	Secretaria de Métodos e Suporte à Auditoria do TCU
SecexDefesa	Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública do TCU
Sefti	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU



Segecex	Secretaria Geral de Controle Externo do TCU
Semag	Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seplan	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do TCU
Seplanseg	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
Seseg/RJ	Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro
Sinesp	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas
SSP	Secretaria de Segurança Pública
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
UF	Unidade da Federação
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UnB	Universidade de Brasília

### Lista de Figuras

Figura 1. Modelo de Avaliação de Governança de Segurança Pública adotado no Levantamento. .	13
Figura 2. Organograma da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). .....	14
Figura 3. Passos para implantação do programa “Crack, é possível vencer”. .....	16
Figura 4. Eixos temáticos do programa “Crack, é possível vencer”. .....	17
Figura 5. Estrutura do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp). .....	18
Figura 6. Estrutura Analítica da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron). .....	20
Figura 7. Faixa de fronteira. ....	21
Figura 8. Distribuição das organizações de segurança pública estaduais pelos níveis de governança: valores absolutos. ....	25
Figura 9. Resultado do iGovSeg, por UF, desdobrado em suas sete dimensões. ....	26
Figura 10. Gráfico comparativo dos resultados médios por dimensão do modelo de governança de segurança pública. ....	26
Figura 11. iGovSeg versus Orçamento da UF alocado à Segurança Pública, em 2012. ....	27
Figura 12. iGovSeg versus participação de transferências da Senasp no orçamento da segurança pública. ....	28
Figura 13. iGovSeg versus número de crimes violentos letais intencionais (CVLI) por 100 mil habitantes, em 2012. ....	29
Figura 14. iGovSeg versus Variação de CVLI 2011-2012. ....	30
Figura 15. Distribuição das UF entre os níveis de governança. Dimensão <b>estratégia</b> . ....	32
Figura 16. Composição da Dimensão <b>estratégia</b> por itens de análise (Relação entre política nacional e políticas estaduais e planejamento estratégico). ....	32
Figura 17. Distribuição entre os níveis de governança. Dimensão <b>arranjos institucionais</b> . ....	38
Figura 18. Composição da Dimensão <b>arranjos institucionais</b> por itens de análise (Integração Interna, Integração entre entes governamentais, Interação governo-sociedade, Interação com organizações estrangeiras e Normas). ....	38
Figura 19. Distribuição das UF entre os níveis de governança. Dimensão <b>Tecnologia e Conhecimento</b> . ....	44
Figura 20. Composição da dimensão <b>Tecnologia e Conhecimento</b> , por itens de análise (Tecnologia e Conhecimento). ....	45
Figura 21. Distribuição das UF entre os níveis de governança. Dimensão <b>resultados</b> . ....	48
Figura 22. Composição da dimensão <b>resultados</b> , por itens de análise (Accountability e Avaliação nacional/estadual). ....	48
Figura 23. Distribuição das UF entre os níveis de governança. Dimensão <b>gestão</b> . ....	51
Figura 24. Composição da dimensão <b>gestão</b> , por itens de análise (orçamento, processos de apoio, processos finalísticos e estrutura). ....	51
Figura 25. Distribuição das UF entre os níveis de governança na Dimensão <b>Pessoas</b> . ....	56
Figura 26. Composição da dimensão <b>pessoas</b> , por itens de análise (Capital Humano, Reconhecimento e Aprendizagem). ....	57
Figura 27. Distribuição das UF entre os níveis de governança. Dimensão <b>controles</b> . ....	64
Figura 28. Composição da dimensão <b>gestão</b> , por itens de análise (controles internos e gestão de riscos). ....	64
Figura 29. Relação entre as transferências voluntárias da Senasp em 2012 (R\$) e o iGovSeg. ....	66
Figura 30. Esquema conceitual do Perfil GovTI 2012. ....	74
Figura 31. Esquema conceitual do Perfil GovPessoal 2013. ....	74
Figura 32. Esquema conceitual do modelo de avaliação de governança em segurança pública. ....	77
Figura 33. Distribuição de pesos por dimensão do modelo de governança em segurança pública. ..	80



## Lista de Tabelas

Tabela 1. Estrutura do questionário.....	12
Tabela 2. Ordenamento das UF por iGovSeg decrescente.....	24
Tabela 3. Resultados da dimensão <b>estratégia</b> , por UF.....	31
Tabela 4. Resultados da dimensão <b>arranjos institucionais</b> , por UF.....	37
Tabela 5. Resultados da dimensão <b>Tecnologia e Conhecimento</b> por UF.....	44
Tabela 6. Resultados da dimensão <b>resultados</b> , por UF.....	47
Tabela 7. Resultados da dimensão <b>gestão</b> , por UF.....	50
Tabela 8. Resultados da dimensão <b>pessoas</b> , por UF.....	56
Tabela 9. Resultados da dimensão <b>controles</b> , por UF.....	63
Tabela 10. Matriz de pesos atribuídos aos elementos do modelo de governança em segurança pública (macrodimensões, dimensões e itens de análise).....	80



### Lista de referências

COSTA, Arthur Trindade M.. Estado, Governança e Segurança Pública no Brasil. Uma análise das Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Núcleo de Estudos Sobre Violência e Segurança da Universidade de Brasília (NEVIS/UnB), 2013.

EDWARDS, Meredith et al. Public Sector Governance in Australia. Canberra: Australian National University, 2012.

MEDEIROS, Paulo Henrique R. *Governo Eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*. 2004. 315 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Administração, Universidade de Brasília, Brasília.

MEYER, John W.; BOLI, John; THOMAS, George M. Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. In: SCOTT, W. Richard; MEYER, John (Org.). *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage, 1994. p. 9-27.

SAATY, Thomas L. *Decision making with the analytic hierarchy process*. International Journal of Services Sciences, Vol. 1, N 1, 2008, p. 83-98.

SCOTT, W. Richard; MEYER, John W. The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 108-140.





## Índice

<b>1. Introdução</b>	<b>10</b>
1.1. <b>Origem</b>	<b>10</b>
1.2. <b>Objetivo e escopo</b>	<b>10</b>
1.3. <b>Métodos e limitações</b>	<b>10</b>
1.3.1 Breve descrição do modelo de governança	12
<b>2. Visão geral da Segurança Pública</b>	<b>13</b>
2.1. <b>Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)</b>	<b>14</b>
2.1.1. Estrutura e competências	14
2.1.2. Eixos estruturantes	15
2.2. <b>Organizações de Segurança Pública Estaduais (OSPE)</b>	<b>22</b>
2.2.1. Das secretarias estaduais responsáveis pela política de segurança pública	22
2.2.2. Das polícias militares e das polícias civis	23
<b>3. Governança de Segurança Pública</b>	<b>24</b>
3.1. <b>Estratégia</b>	<b>30</b>
3.1.1. Planejamento Estratégico	33
3.1.2. Relação entre política nacional e políticas estaduais	34
3.2. <b>Arranjos institucionais</b>	<b>36</b>
3.2.1. Integração Interna	39
3.2.2. Integração entre atores governamentais	39
3.2.3. Interação Governo-sociedade	40
3.2.4. Integração com organizações estrangeiras	41
3.2.5. Normas	41
3.3. <b>Tecnologia e conhecimento</b>	<b>43</b>
3.3.1. Tecnologia	45
3.3.2. Conhecimento	46
3.4. <b>Resultados</b>	<b>47</b>
3.4.1. Avaliação nacional/estadual	48
3.4.2. <i>Accountability</i>	49
3.5. <b>Gestão</b>	<b>50</b>
3.5.1. Estrutura	51
3.5.2. Processos finalísticos	52
3.5.3. Processos de apoio	52
3.5.4. Orçamento	53
3.6. <b>Pessoas</b>	<b>55</b>
3.6.1. Capital Humano	57
3.6.2. Reconhecimento	58
3.6.3. Aprendizagem	59
3.7. <b>Controles</b>	<b>62</b>
3.7.1. Controles Internos	64
3.7.2. Gestão de riscos	65
<b>4. Principais riscos e possíveis ações de controle</b>	<b>65</b>
<b>5. Conclusões</b>	<b>67</b>
<b>6. Proposta de encaminhamento</b>	<b>70</b>
<b>Anexo 1</b>	<b>72</b>
<b>Anexo 2</b>	<b>78</b>
<b>Anexo 3</b>	<b>82</b>

## 1. Introdução

### 1.1. Origem

1. O presente trabalho é decorrente de Despacho do Ministro José Jorge, de 2 de julho de 2013, no âmbito do TC 015.150/2013 (administrativo), por meio do qual a SecexDefesa propôs a realização de fiscalização, na modalidade de levantamento.

2. De acordo com o parecer da Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado) nos autos do TC 015.150/2013-5 (peça 5), a proposta se alinhou ao Plano de Controle Externo 2013-2014 e ao Plano de Fiscalização 2013, conforme as linhas de ação do objetivo estratégico V (tema I): “avaliar a capacidade das principais unidades repassadoras de recursos de supervisionar as ações dos entes executores ”; e do objetivo estratégico VI (tema I): “avaliar a **governança** e a gestão no Sistema Único de Saúde (SUS), **na segurança pública**, na defesa nacional, na previdência complementar, na sistemática de descentralização de recursos federais, nas universidades públicas federais e nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, nos setores de pessoal, de tecnologia da informação e de aquisições, dentre outras áreas” (grifos nossos).

### 1.2. Objetivo e escopo

3. O objetivo deste trabalho é conhecer e avaliar as condições de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das organizações de segurança pública estaduais e do Distrito Federal (OSPE), quanto às condições para implementar a Política Nacional de Segurança Pública.

4. Em especial, buscou-se identificar como as organizações de segurança pública nos estados estão estruturadas para executar a política de segurança de sua respectiva unidade da federação.

5. Adicionalmente, procurou-se avaliar em que medida essas políticas estaduais de segurança se alinham às diretrizes emanadas pelo Governo Federal, por meio da Senasp.

6. Vale esclarecer que, devido à diversidade de nomenclatura encontrada (secretaria de segurança pública, secretaria de defesa social, secretaria de segurança e justiça etc.), denominou-se organização de segurança pública estadual (OSPE) o órgão responsável por gerir e coordenar a segurança pública nas unidades da federação.

### 1.3. Métodos e limitações

7. Não obstante os recentes trabalhos realizados pelo Tribunal com foco em governança (nas áreas de tecnologia da informação e de pessoal, por exemplo), ainda não se estabeleceu uma definição precisa do que vem a ser governança para o controle externo.

8. Diante disso, e considerando que governança é um conceito que vem sendo amplamente utilizado, tanto nas organizações privadas quanto na esfera pública (inclusive pelo próprio TCU), podendo adquirir diferentes significados a depender da perspectiva que será analisada, a equipe da SecexDefesa entendeu necessário, preliminarmente, desenvolver um modelo próprio que pudesse servir de marco teórico para este levantamento na área de segurança pública.

9. Dessa forma, a fase de planejamento da fiscalização consistiu, basicamente, na elaboração, por especialista sênior, do modelo conceitual de “governança de segurança pública”. Além disso, para facilitar o entendimento do assunto, foram realizadas reuniões preliminares com a Senasp e com a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF), que explicaram, de modo geral, como eram sua estrutura e seu funcionamento.

10. Ainda na fase inicial dos trabalhos, foram consultados os especialistas Luiz Carlos Magalhães, policial federal e ex-secretário municipal de segurança do município de São Luís (MA), e o professor da Universidade de Brasília (UnB) e Coordenador do Núcleo de Estudos sobre Violência

e Segurança (NEVIS/UnB), Arthur Trindade Maranhão Costa, que realizou recente pesquisa sobre a capacidade que as secretarias estaduais de segurança pública têm de formular e coordenar políticas públicas na área de segurança.

11. Com base no modelo então desenvolvido, foram elaborados o questionário, que foi aplicado à organização de segurança pública de cada unidade da federação, e os roteiros de entrevista, utilizados nas reuniões com a alta administração da Senasp (secretária e diretores).

12. O questionário foi organizado em 68 questões, totalizando 354 itens a serem preenchidos, dos quais 90 representaram itens abertos, sendo os demais, fechados. Os itens foram distribuídos entre perguntas de seleção única (*check box*), de seleção múltipla (*combo box*) e de níveis de avaliação.

13. Com vistas a validar o questionário, realizou-se teste-piloto na Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF), por meio do encaminhamento, por e-mail, da primeira versão do questionário àquela secretaria. Após o recebimento das respostas, a equipe se reuniu com os gestores da SSP/DF, os quais manifestaram suas impressões acerca das questões e fizeram sugestões para seu aprimoramento.

14. Em seguida, feitos os devidos ajustes, o questionário foi enviado a cada uma das 27 secretarias de segurança pública (ou órgãos equivalentes) nas unidades da federação (incluído o Distrito Federal novamente). Apenas as organizações de segurança pública dos estados de Mato Grosso do Sul (MS) e do Amapá (AP) não enviaram suas respostas à equipe de auditoria, o que resultou numa taxa de resposta de 92,6%.

15. Cabe ressaltar que o questionário foi a principal ferramenta empregada na obtenção de dados/informações que permitissem avaliar o nível de governança das OSPE. Nesse sentido, vale enaltecer a participação das secretarias de controle externo nos estados, que contribuíram muito para a alta taxa de resposta alcançada, vez que estabeleceram contato direto com a respectiva organização de segurança pública de seu estado, ressaltando a importância do levantamento e esclarecendo eventuais dúvidas acerca do trabalho.

16. Adicionalmente à aplicação do questionário, ainda na fase de execução, foram realizados grupos focais nas organizações de segurança pública das seguintes unidades da federação: Goiás (GO), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP), Pará (PA), Pernambuco (PE) e Alagoas (AL). A utilização dessa técnica possibilitou à equipe ter informações qualitativas sobre o funcionamento dessas organizações e seu papel na execução da política pública de segurança.

17. Além da visita aos estados mencionados no item anterior, estava prevista também a realização de grupo focal na Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (Seseg/RJ). Entretanto, a dinâmica inicialmente prevista para os dias 21 e 22 de outubro foi postergada, a pedido da Seseg/RJ, para os dias 30 e 31 do mesmo mês.

18. Posteriormente, foi solicitado novo adiamento, o que, em razão do prazo para a conclusão do levantamento, culminou com a retirada daquela unidade da federação da amostra de secretarias de segurança que foram visitadas pela equipe.

19. Vale destacar que, de acordo com o escopo estabelecido, o presente levantamento não abrangeu os aspectos operacionais das forças de segurança pública (polícias militares e civis e bombeiros militares) nem o sistema penitenciário. Também não foram realizados testes substantivos para comprovar a fidedignidade das respostas ao questionário.

20. Além disso, a ausência de documento/normativo que formaliza a atual Política Nacional de Segurança Pública, aliada à complexidade do assunto, demandou da equipe um esforço adicional para a realização deste trabalho inovador.

21. Desse modo, os dados obtidos a partir das respostas ao questionário foram tabulados e utilizados para o cálculo do Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg), conforme

critérios previamente definidos, com a consequente classificação das OSPE quanto ao nível de governança, cujo resultado será apresentado na Seção 3 deste relatório.

22. Cabe esclarecer que, em razão do compromisso firmado pela equipe de não divulgar individualmente os dados de cada OSPE, a classificação a ser apresentada utilizará um código para designar cada uma das organizações de segurança pública participantes deste levantamento (a tabela de equivalência dos códigos utilizados constitui a peça 13).

23. A tabela 1 apresenta a estrutura do questionário, que é composto por 354 itens de preenchimento.

*Tabela 1. Estrutura do questionário.*

<b>ESTRUTURA DO QUESTIONÁRIO</b>	
<b>Dimensões</b>	<b>Itens de análise</b>
Estratégia	Planejamento estratégico Relação entre política nacional e políticas estaduais
Arranjos institucionais	Integração interna Integração entre atores governamentais Interação governo-sociedade Interação com organizações estrangeiras
Tecnologia e conhecimento	Normas Tecnologia Conhecimento
Resultados	Avaliação estadual <i>Accountability</i>
Gestão	Estrutura Processos finalísticos Processos de apoio Orçamento
Pessoas	Capital humano Reconhecimento Aprendizagem
Controles	Controles internos Gestão de riscos

24. A seguir, para melhor compreensão do presente levantamento, apresenta-se, de forma resumida, o modelo de governança que norteou todo o trabalho.

### **1.3.1. Breve descrição do modelo de governança**

25. O modelo de avaliação de governança de segurança pública desenvolvido para a realização desse levantamento fundamenta-se nas teorias neoinstitucionais e é composto de duas macrodimensões de governança: (i) pública; e (ii) corporativa.

26. As macrodimensões se subdividem em dimensões, e essas, em itens de análise, os quais são os agregadores das questões que compuseram o questionário aplicado às organizações de segurança pública estaduais. A figura 1 ilustra a estrutura do modelo de avaliação.

Figura 1. Modelo de Avaliação de Governança de Segurança Pública adotado no Levantamento.



27. A base teórica que sustenta o modelo de avaliação de governança de segurança pública pode ser subdividida em dois segmentos das ciências sociais: perspectiva institucional e teorias sobre governança, ambas no contexto da Administração Pública.

28. A base teórica do modelo desenvolvido para a execução deste levantamento encontra-se detalhada no [Anexo 1](#).

29. Vale registrar que o Tribunal constituiu grupo de trabalho com o objetivo de definir referencial básico de governança, para uniformizar o entendimento do corpo técnico acerca do assunto, a fim de balizar futuras ações de controle externo sobre governança no setor público.

30. No entanto, até a conclusão da fase de execução, a minuta do “Referencial Básico de Governança” ainda se encontrava sob consulta, razão pela qual o levantamento se fundamentou exclusivamente em modelo próprio.

## 2. Visão geral da Segurança Pública

31. A Constituição Federal de 1988 (CF) estabelece, em seu artigo 144, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos: em nível federal - Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal; e em nível estadual pelas Polícias Civil e Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar.

32. A Carta Magna não atribui à União competência para legislar sobre segurança pública, em sentido amplo, cabendo-lhe apenas estabelecer, em caráter privativo, normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias e dos corpos de bombeiros militares, na forma do inciso XXI do art. 22.

33. Em relação às Polícias Cíveis, a Constituição Federal de 1988 atribui à União a competência concorrente para legislar sobre a organização, as garantias, os direitos e os deveres das polícias cíveis, conforme determina o inciso XVI do art. 24.

34. Essa ausência de previsão constitucional levou os estados da federação a assumirem a responsabilidade sobre o tema, o que ensejou o surgimento de diversas políticas locais de segurança pública, dificultando, com isso, uma ação coordenada, pela União, de combate à violência.

35. Para minimizar esse problema, o governo federal criou, em 1997, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vinculada ao Ministério da Justiça, conforme descrição a seguir.

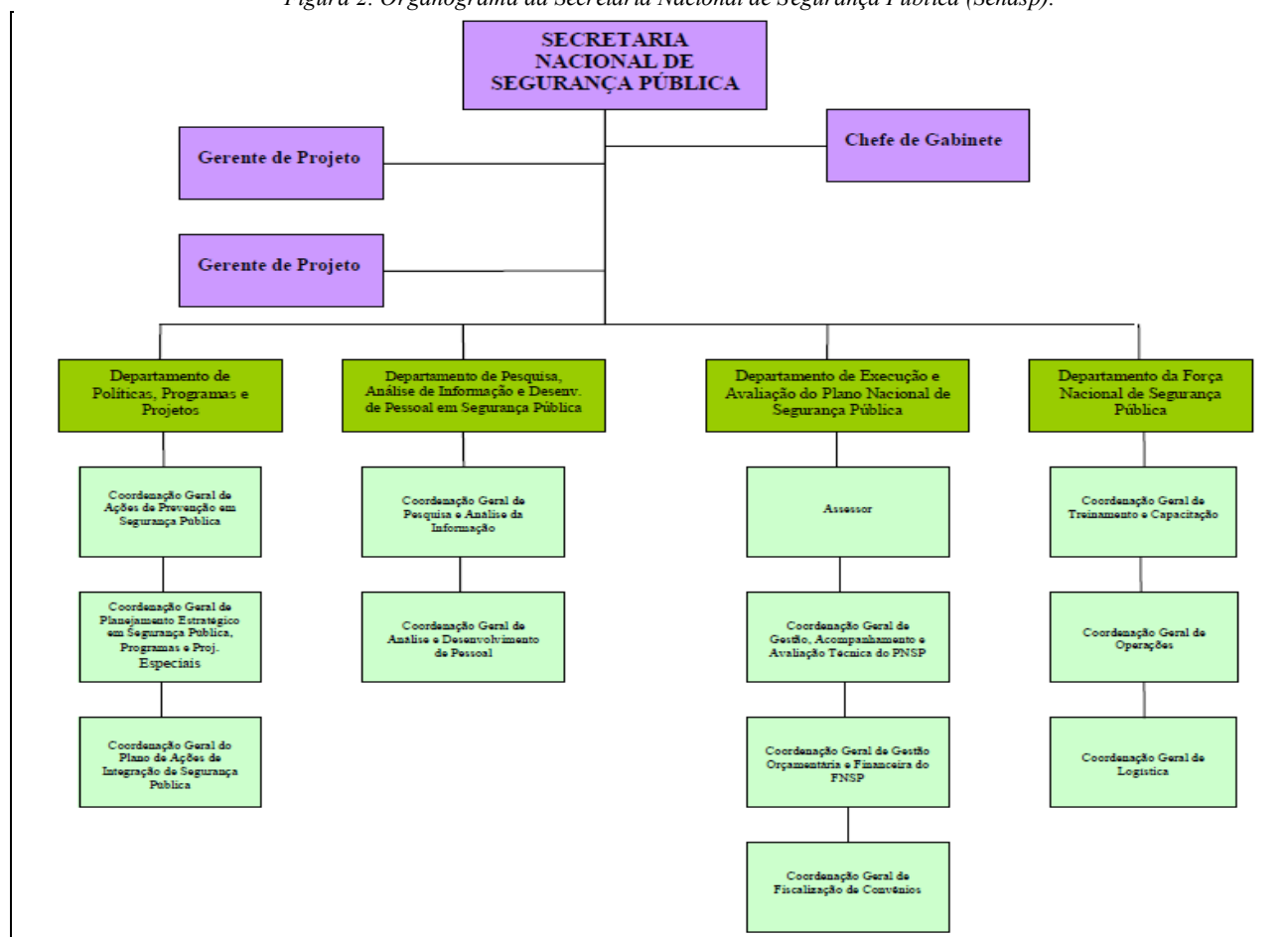
## 2.1. Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)

### 2.1.1. Estrutura e competências

36. A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), foi criada pelo Decreto 2.315, de 4 de setembro de 1997, em razão da transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), criada por meio da Medida Provisória 813, de 1º de janeiro de 1995 (convertida na Lei 9.649, de 27 de maio de 1998).

37. Com base na alínea b do inciso II do art. 2º do Anexo I do Decreto 6.061/2007, o quadro a seguir retrata a estrutura organizacional da Senasp, com quatro departamentos, cujas competências foram arroladas nos artigos 12 a 16 do Anexo I do Decreto 6.061/2007.

Figura 2. Organograma da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).



Fonte: Relatório de Gestão da Senasp (Exercício 2012).

38. A Senasp tem por finalidade assessorar o Ministro de Estado da Justiça na definição e na implementação da Política Nacional de Segurança Pública e, em todo o território nacional, acompanhar as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública, por meio de ações como: a) desenvolver e apoiar projetos de modernização das instituições policiais do país; b) efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais; c) estimular a capacitação dos profissionais da área de segurança pública; d) realizar estudos e pesquisas; e) consolidar estatísticas nacionais de crimes.

39. Em 2012, a proposta orçamentária da Senasp totalizou R\$ 932.590.600,00, sendo a Lei Orçamentária aprovada no valor de R\$ 1.064.658.201,00, ou seja, com um acréscimo de



R\$ 269.130.174,00. Esse aumento correspondeu a emendas parlamentares, as quais beneficiaram somente alguns entes federados. Nesse mesmo exercício financeiro, foi transferido às unidades da federação, mediante celebração de convênios, o montante de R\$ 388.745.784,05, sendo R\$ 117.728.158,14 pela Senasp e R\$ 271.017.625,91 pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (Relatório de Gestão Senasp 2012 - p. 22 e 79).

40. Vale ressaltar a inexistência de Política Nacional de Segurança Pública formalizada, ou seja, não há documento ou normativo que estabeleça princípios, diretrizes, objetivos, metas e estratégias, a exemplo da Política Nacional de Defesa. Segundo a Senasp (peça 11, p. 4), a atual política do governo federal vem sendo executada por meio de quatro eixos estruturantes, os quais serão descritos a seguir.

### **2.1.2. Eixos estruturantes**

41. Os principais eixos que norteiam a atuação da Senasp atualmente são: (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.

#### **Crack, é possível vencer**

42. Detectado no Brasil no final da década de 1980 e início dos anos 90, o crack disseminou-se na maioria dos centros urbanos do país, alcançando cidades do interior e mesmo as zonas rurais, com problemas relacionados ao consumo e tráfico. Diante disso, o Governo Federal lançou em dezembro de 2011 o Programa “Crack, é possível vencer”, com a finalidade de prevenir o uso e de promover a atenção integral ao usuário de crack, bem como enfrentar o tráfico de drogas. Conforme informação do Ministério da Justiça, o programa prevê investimentos de R\$ 4 bilhões, de forma articulada com os estados, Distrito Federal e municípios, além da participação da sociedade civil.

43. Observada a Lei 11.343/2006 (institui o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas – Sisnad), o programa reúne diversas ações que envolvem diretamente as políticas de saúde, de assistência social e de segurança pública e, de forma complementar, ações de educação e de garantia de direitos. Dessa forma, o Governo Federal disponibiliza recursos financeiros a estados, municípios e DF, os quais poderão aderir ao programa assumindo contrapartidas e fornecendo os equipamentos de saúde, a assistência social e a segurança pública.

44. Conforme cartilha do Ministério da Justiça, a implantação do programa se dá em cinco passos interdependentes, ilustrados na figura 3 a seguir:

Figura 3. Passos para implantação do programa “Crack, é possível vencer”.



Fonte: cartilha do Programa “Crack, é possível vencer”.

45. Caberá aos estados, aos municípios e ao DF a instalação de instâncias de gestão integrada do programa em âmbito local, por meio de comitês que articulem as áreas de segurança, saúde, assistência social, educação, entre outras, para o planejamento, execução e avaliação das ações.

46. Conforme ilustra a figura 4, as ações são organizadas em três eixos temáticos: prevenção, cuidado e autoridade.



Figura 4. Eixos temáticos do programa “Crack, é possível vencer”.



Fonte: cartilha do Programa “Crack, é possível vencer”.

47. As ações do eixo “Prevenção” visam a fortalecer fatores de proteção e a reduzir fatores de riscos para o uso de drogas. São, portanto, oferecidos programas continuados a partir das comunidades escolares, que buscam fortalecer vínculos familiares e comunitários, trazer informações sobre as drogas e reforçar a capacidade dos jovens para escolher, com consciência e responsabilidade, seus caminhos.

48. O eixo “Cuidado” trata da estruturação de redes de atenção de saúde e de assistência social para o atendimento aos usuários de drogas e a seus familiares, cabendo ao Governo Federal disponibilizar aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal diretrizes técnicas e financiamento para fortalecer e qualificar a rede de serviços de saúde e assistência social.

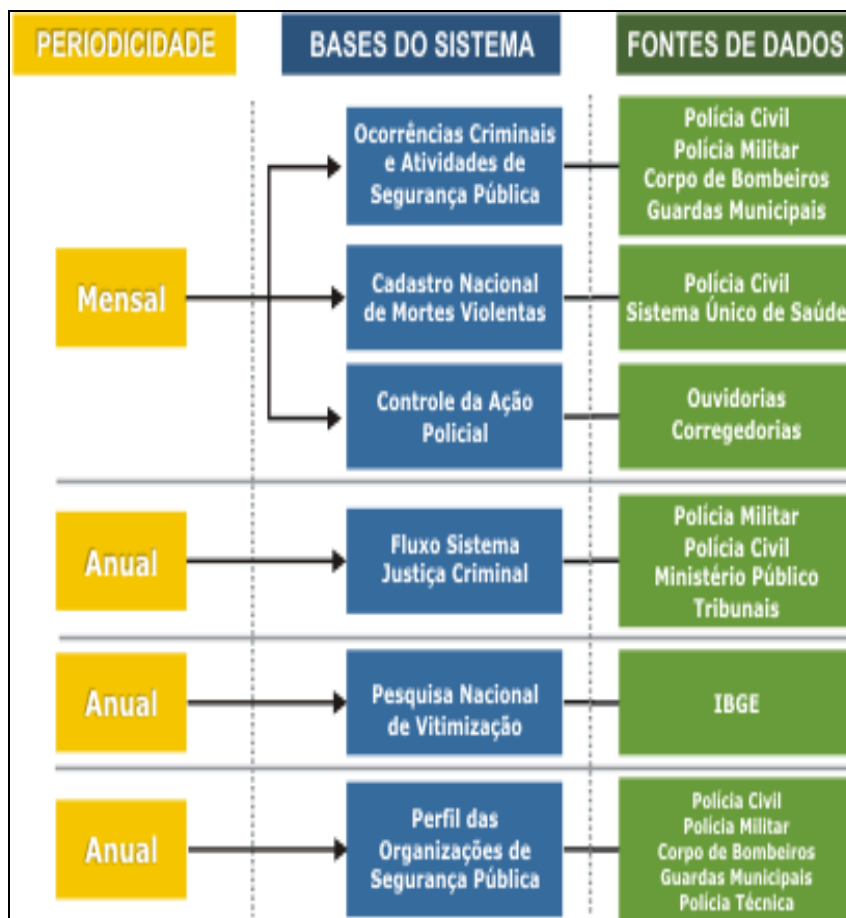
49. Por último, o eixo “Autoridade” tem como objetivo a redução da oferta de drogas ilícitas no Brasil, tanto no âmbito nacional como no local. Para tanto, concentra esforços na articulação das forças de segurança pública para repressão ao tráfico de drogas ilícitas e ao crime organizado.

#### **Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp)**

50. O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp) é um portal de informações integradas, que possibilita consultas operacionais, investigativas e estratégicas, sobre drogas, segurança pública, justiça, sistema prisional, entre outras, implementado em parceria com os entes federados. O Sistema tem como principal objetivo subsidiar a realização de diagnóstico sobre criminalidade, formulação e avaliação de políticas públicas, bem como promover a integração nacional de informações.

51. O Sinesp foi instituído pela Lei 12.681 de 2012, que torna obrigatória a produção e o envio de dados pelas secretarias estaduais responsáveis pela execução da política pública de segurança. A gestão do sistema é de responsabilidade da Coordenação Geral de Pesquisa e Análise da Informação, da Senasp, e conta com a colaboração de gestores estaduais, que têm a atribuição de enviar e validar os dados sistematicamente.

Figura 5. Estrutura do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp).



Fonte: Manual do Sinesp - Módulo Polícia Civil.

52. Em relação ao fluxo do sistema de coleta de dados, o manual do Sinesp informa que há quatro níveis diferentes de sistematização das informações: as delegacias distritais e especializadas da Polícia Civil, um órgão central da Polícia Civil, as organizações de segurança pública estaduais e a Secretaria Nacional de Segurança Pública.

53. As delegacias da Polícia Civil das unidades federativas enviarão as totalizações dos seus registros a um órgão central da Polícia Civil, que reunirá as informações das diversas delegacias e repassará as totalizações para a respectiva secretaria de segurança pública do estado.

54. As organizações de segurança pública estaduais encaminharão à Senasp, mensalmente, os dados totalizados, relativos ao seu estado e a cada um dos municípios com 100 mil habitantes, ou mais, existentes nesse estado. Esse fluxo pode não incluir um órgão central da Polícia Civil, sendo a totalização, nesse caso, realizada diretamente pela OSPE.

55. O envio de informações das delegacias ao órgão central da Polícia Civil e do órgão central à secretaria de segurança pública estadual será realizado por qualquer meio acordado entre as duas partes: impresso, meio digital ou outro meio. O envio dos dados totalizados à Senasp se dará através da Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede Infoseg), utilizando um *software* disponibilizado pela Senasp. As atividades de totalização de registros e de manuseio desse *software* serão efetuadas por técnicos estatísticos, cadastrados e treinados pela Senasp.

56. Quanto ao sistema de coleta de informações, o manual do Sinesp especifica que a implantação pode ser realizada de três modos diferentes, variando em função do nível de maturidade tecnológica do sistema de registro de informações criminais de cada estado.

57. Uma primeira situação envolve os estados onde o sistema de registro ainda é manual e as informações são armazenadas somente em papel. Nesse caso, os técnicos estatísticos inserem no sistema as totalizações de registros de cada delegacia e o *software* sistematizará automaticamente os dados relativos às unidades espaciais analisadas.

58. Além de servir como instrumento para a alimentação da base de dados da Senasp, o *software* poderá ser utilizado pelas próprias organizações policiais como meio para agregar os dados das delegacias de polícia e gerar relatórios mensais sobre o desempenho de cada uma das unidades policiais, dos municípios mais populosos e do estado como um todo.

59. Uma situação diferente é a dos estados que já contam com um sistema informatizado de registro de dados criminais. Nesse caso, os técnicos estatísticos inserirão, no *software* elaborado pela Senasp, os dados referentes a cada um dos municípios analisados e o total da unidade da federação (UF), informando simultaneamente os nomes e os códigos das delegacias que enviaram dados. Da mesma forma que no caso anterior, o *software* da Senasp também poderá ser utilizado pelas UFs para a elaboração de relatórios mensais comparativos.

60. Uma última situação é a dos estados que possuem sistemas avançados de registro de dados criminais, aos quais a Senasp poderá acoplar sistemas automáticos de coleta de informações. Nesse caso, todo o processo se fará automaticamente e a atuação dos técnicos estatísticos se restringirá a confirmar e oficializar o envio das informações.

61. Segundo o manual do Sinesp, no que diz respeito à fonte dos dados criminais, para a alimentação da base de dados nacional, levam-se em conta os títulos atribuídos aos crimes notificados na ocasião da ocorrência. Como a capitulação ou titulação dada ao delito no momento da elaboração do registro de ocorrência ou do flagrante delito é provisória, muitos estados trabalham com a retificação ou aditamento dos registros efetuados.

62. Dessa forma, para evitar incongruências entre os dados da base estadual e aqueles encaminhados à base nacional, a Senasp admitirá a retificação dos dados estaduais no prazo máximo de 30 dias após a data de encaminhamento das informações originais.

63. Vale destacar que, apesar de a legislação penal brasileira ser única, verifica-se uma enorme heterogeneidade nas categorias classificatórias utilizadas pelas diferentes unidades da federação, em função de distintas interpretações da lei e/ou de diferentes culturas e práticas institucionais o que dificulta a comparação estatística.

64. Em alguns estados, ou em alguns gêneros de registro, pouco ou nada é acrescentado aos tipos penais previstos no Código Penal Brasileiro, enquanto em outros se introduzem mais conteúdos informativos, incorporando especificações presentes nos parágrafos e incisos legais, ou elementos não explicitados na legislação.

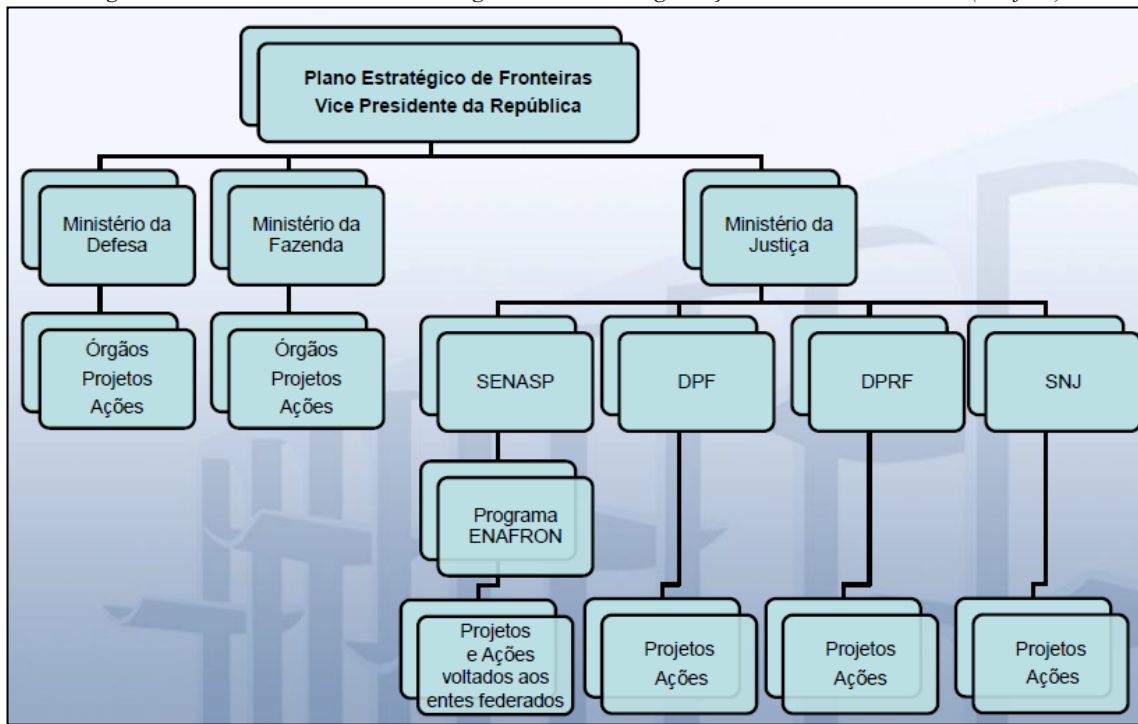
65. Com o objetivo de reduzir tais problemas, o manual do Sinesp estabelece uma padronização das categorias utilizadas para tipificar as ocorrências previstas no “Formulário de Coleta Mensal de Ocorrências Policiais/Módulo Polícia Civil”. O sistema classificatório proposto baseia-se na legislação em vigor, mas não privilegia necessariamente as titulações mais genéricas, pois em muitos casos, isso acarreta perda de dados fundamentais.

### **Enafron**

66. A Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) apresenta-se como o conjunto de políticas e projetos do Governo Federal, que tem por finalidades melhorar a percepção de segurança pública junto à sociedade e garantir a presença permanente das instituições policiais e

de fiscalização na região de fronteira do Brasil, otimizando a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais. A figura 6 apresenta a estrutura analítica da Enafron.

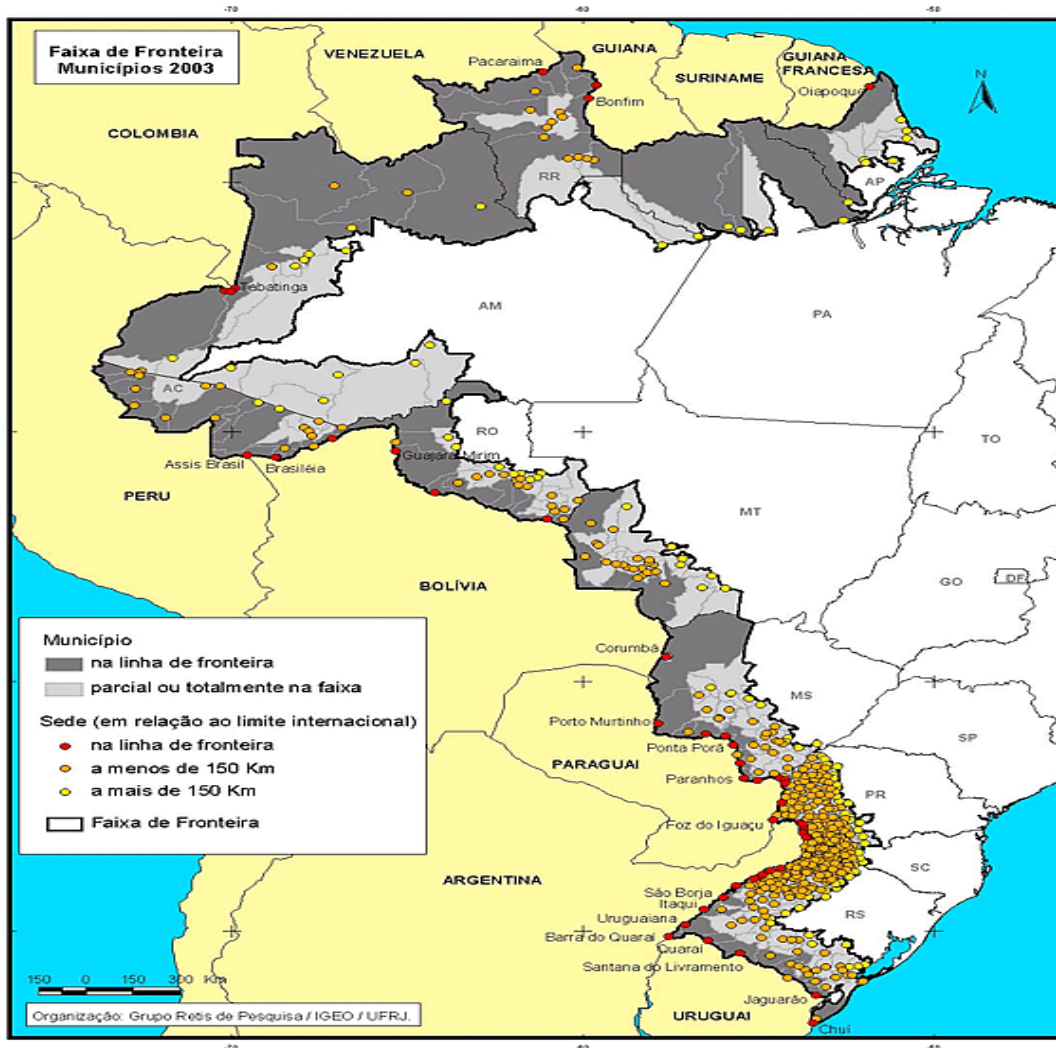
*Figura 6. Estrutura Analítica da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron).*



*Fonte: Ministério da Justiça.*

67. Além da articulação entre órgãos de segurança pública, de defesa, de fiscalização e o sistema de justiça criminal, a Enafron conta com a integração das unidades da federação envolvidas, assim como com a cooperação internacional (países fronteiriços, Unasul, Mercosul, Interpol e Europol). Com abrangência em onze unidades da federação da federação (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) e correspondendo a 27% do território brasileiro, a Enafron ocupa uma faixa de 150 quilômetros de largura e cerca de dezessete mil quilômetros de extensão.

Figura 7. Faixa de fronteira.



Fonte: Estratégia Nacional de Fronteira.

68. A Enafron tem como objetivo enfrentar os ilícitos penais típicos das regiões de fronteira e promover o bloqueio e a desarticulação das atividades de financiamento, planejamento, distribuição e logística do crime organizado e dos crimes transnacionais, cujos efeitos atingem os grandes centros urbanos e a sociedade brasileira com um todo.

69. Objetiva igualmente promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo, no sentido de incentivar e de fomentar políticas públicas de segurança, de uniformizar entendimentos e ações e de otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira.

70. A gestão estratégica da Enafron se viabiliza mediante encontros periódicos, nos quais os órgãos participantes se reúnem para avaliar as ações realizadas no período anterior e para definir as metas para o próximo período, buscando conjugar esforços, a fim de otimizar recursos públicos, difundir informações e aprofundar a integração operacional.

### Brasil Mais Seguro

71. Em virtude do crescimento das taxas de homicídio no Brasil nos últimos 30 anos, observado a partir dos dados sobre agressões divulgados pelo Sistema Único de Saúde (Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde - Datasus), o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), iniciou a implementação, em 2012, do Programa Brasil Mais Seguro – pacto pela redução de crimes violentos.



72. O programa tem por objetivo induzir e promover a atuação qualificada dos órgãos de segurança pública e conta com atividades de fortalecimento da perícia forense e da Polícia Civil, controle de armas e articulação com o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, além de policiamento ostensivo e de proximidade nos territórios com maiores índices de vulnerabilidade a situações de violência e criminalidade.

73. As ações do programa permeiam os seguintes eixos centrais: enfrentamento à impunidade; aumento da sensação de segurança; controle de armas; e combate a grupos de extermínio e organizações criminosas.

74. O Ministério da Justiça lançou no dia 27 de junho de 2012, em Maceió/AL, a experiência piloto do Programa Brasil Mais Seguro, por meio de um acordo de cooperação assinado pelos governos federal, estadual e municipal, para o desenvolvimento de ações conjuntas voltadas à redução da criminalidade violenta na capital alagoana e no município de Arapiraca/AL.

75. Segundo seu relatório de gestão referente ao exercício de 2012, a Senasp repassou recursos ao Estado de Alagoas, para o aparelhamento de doze unidades da Polícia Civil e de uma delegacia móvel de homicídios; aparelhamento de dez bases fixas de polícia de proximidade, construídas pelo estado, e aquisição de seis bases móveis para implantação do policiamento de proximidade nos territórios indicados como prioritários para o programa; implantação do Projeto Gênesis – socorro a vítimas de tentativa de homicídio pelo corpo de bombeiros militar -, e seis veículos de resgate; e implantação de sistema de radiocomunicação nos doze municípios da Região Metropolitana de Maceió e no município de Arapiraca.

76. O estado também recebeu auxílio de peritos e de policiais civis e militares da Força Nacional para realizar os inquéritos e cumprir mandados de prisão e reforçar o policiamento ostensivo em áreas prioritárias.

77. No âmbito do Poder Judiciário, foi criada a Câmara de Monitoramento de Processos, acompanhada pela Secretaria de Reforma do Judiciário/MJ.

78. Considerando que o aumento do número de homicídios no Brasil se concentra na Região Nordeste, em 2013, os estados da Paraíba, do Rio Grande do Norte e de Sergipe também aderiram ao programa.

## **2.2. Organizações de Segurança Pública Estaduais (OSPE)**

### **2.2.1. Das secretarias estaduais responsáveis pela política de segurança pública**

79. Às 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).

80. Essas secretarias coordenam a execução de programas estaduais próprios, ou federais, conforme indução da Senasp. Nesse sentido, os recursos financeiros provêm, na sua maior parte, do orçamento estadual, sendo o aporte de recursos federais, de certa forma, subsidiário ou complementar.

81. 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.

82. As secretarias responsáveis pelas políticas de segurança pública nas unidades da federação não obedecem a um padrão organizacional uniforme. Em alguns estados, as OSPE 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.

83. A título de ilustração, as secretarias de segurança pública dos estados de AL, ES, PI, PB, PR, RJ, RO, RS e SC informaram, por meio do questionário, que há subordinação das Polícias Civil e Militar à organização de segurança pública estadual (OSPE). Já nos estados de Tocantins (TO) e de Sergipe (SE), tal subordinação somente se observa em relação à Polícia Militar. Nos demais estados que responderam à pesquisa, ocorre apenas vinculação das forças de segurança pública ao correspondente secretário estadual.

84. Cumpre ressaltar, ainda, a existência de estados em que, além de cuidarem das políticas de segurança pública, as OSPE 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.

### **2.2.2. Das polícias militares e das polícias civis**

85. Preliminarmente, cabe lembrar que as Polícias Civil e Militar não foram objeto de estudo do presente trabalho, o qual se concentrou nas organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal. No entanto, como os operadores de segurança (as polícias) se relacionam intensamente com as OSPE, nesta seção será apresentado, de modo superficial, seu funcionamento.

86. Em que pese a falta de uniformização das estruturas organizacionais das secretarias responsáveis pelas políticas de segurança pública, as polícias civis e militares apresentam estrutura análoga, permanente e estável, em todo território nacional, o que, segundo doutrina especializada, se dá em razão do caráter secular dessas instituições.

87. As polícias civis têm como unidade básica de atuação as delegacias de polícia, compostas por delegados, agentes e escrivães. As polícias militares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, se desdobram em pelotões, companhias ou batalhões, integrados por militares, conforme escalão hierárquico, de soldado a coronel. Cumpre ressaltar que os estados do CE, BA, AL, RJ, RN, SP, RS, PR, SC e PA revelaram existência de órgão autônomo de polícia técnica (perícia), que, em outros estados, vinculam-se às polícias civis.

88. No regime jurídico atual, são atribuições das polícias militares o policiamento ostensivo e o preventivo e a manutenção da ordem pública. Às polícias civis, por sua vez, cabem, ressalvada a competência da Polícia Federal, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares (art. 144 da CF/1988).

89. Para o exercício dessas competências, ambas as polícias constituem unidades gestoras autônomas para execução das despesas correlatas às ações ou aos programas governamentais na área de segurança pública. No caso dos recursos federais, os repasses lhes são feitos de forma direta ou indireta, nesse último caso por intermédio da secretaria estadual correspondente.

90. Ressalta-se que, em alguns estados (AL, ES, PI, PB, PR, RJ, RO, RS e SC), 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.

91. De forma resumida, pode-se dizer que o modelo de atuação da polícia no Brasil se baseia na repartição de competências entre as Polícias Civil e Militar, cabendo àquela a atividade investigativa (polícia judiciária) e a essa última o policiamento ostensivo.

92. 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.

93. Por fim, importa ressaltar que, em MG, SC, GO e RO, as secretarias responsáveis pela segurança pública dispõem de diretorias, divisões ou setores específicos para cuidar do tema integração policial.

### 3. Governança de Segurança Pública

94. Nesta seção, serão apresentados os resultados obtidos a partir da análise dos dados coletados por intermédio do questionário encaminhado às OSPE, bem como das informações levantadas durante as visitas a seis estados da federação, nos quais se realizou a técnica de grupo focal. Além disso, as respostas encaminhadas pela Senasp, em atendimento aos ofícios de requisição da equipe, também subsidiaram a avaliação de governança de segurança pública.

95. O [Anexo 2](#) deste relatório descreve a tabulação das respostas ao questionário, bem como a determinação dos pesos atribuídos às questões, a qual foi conduzida por meio do Método de Análise Hierárquica (*Analytic Hierarchy Process – AHP*).

96. Com base na citada metodologia, foi criado o Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg).

97. O iGovSeg, de acordo com o modelo desenvolvido para este trabalho (subitem 1.3.1), é um índice que visa a demonstrar a capacidade e a habilidade que as organizações de segurança pública estaduais possuem para implementar as políticas de segurança pública. Desse modo, o iGovSeg obtido para as unidades da federação que responderam ao questionário (as quais encontram-se codificadas para se manter o sigilo da informação - peça 13) está apresentado na tabela 2, a seguir.

Tabela 2. Ordenamento das UF por iGovSeg decrescente.

Ordem	Código UF	I GovSeg
1	b	73
2	u	71
3	o	69
4	p	68
5	g	67
6	t	65
7	j	65
8	z	64
9	v	64
10	r	60
11	h	60
12	e	60
13	i	59
14	y	59
15	l	58
16	m	58
17	x	55
18	f	53
19	k	51
20	q	50
21	d	49
22	a	45
23	n	44
24	s	39
25	c	39



98. Tomando por base a estratificação dos níveis de avaliação empregados no questionário (quatro níveis de avaliação), os resultados foram agrupados em quatro níveis de governança de segurança pública: (i) **aprimorado** (iGovSeg igual ou superior a 75); (ii) **intermediário** (iGovSeg inferior a 75 e igual ou superior 50); (iii) **inicial** (iGovSeg inferior a 50 e igual ou superior 25); e (iv) **insuficiente** (iGovSeg inferior a 25).

99. No nível **aprimorado** são classificadas as organizações que implantaram práticas de governança suficientes, tanto em importância, quanto em quantidade, permitindo concluir que há forte comprometimento da alta administração com a manutenção do elevado nível de governança já atingido.

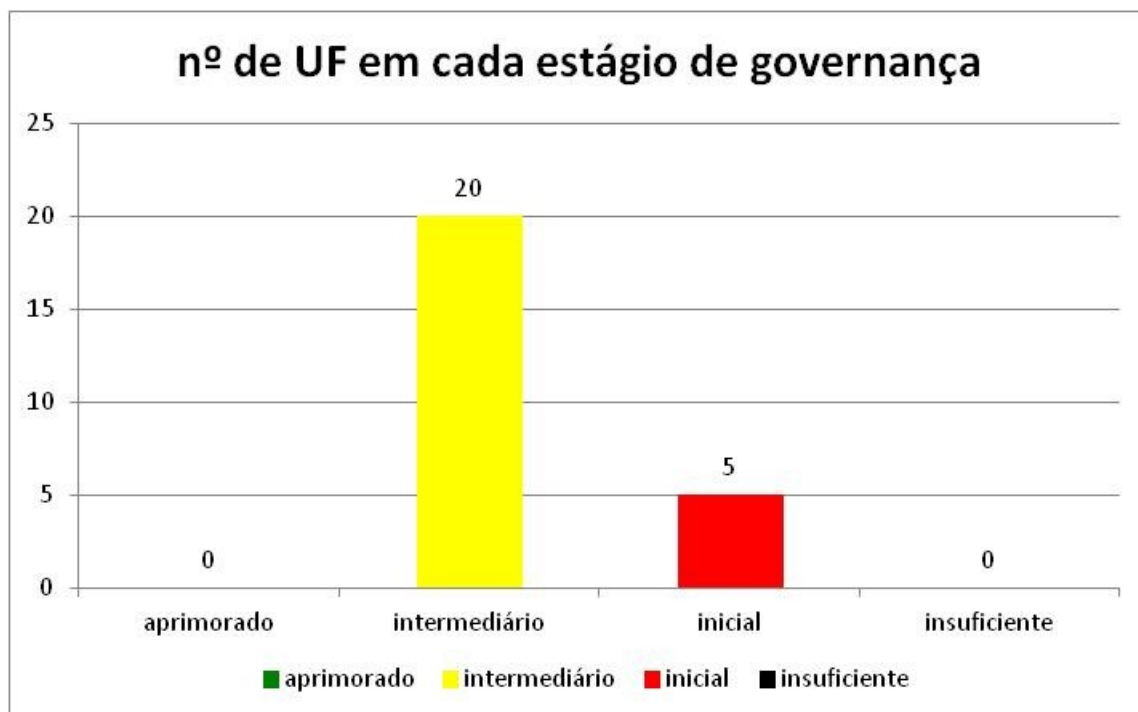
100. O nível **intermediário** compreende as organizações que implantaram práticas de governança, tanto em importância, quanto em quantidade, que permitem concluir que a alta administração conhece e busca implementar, de forma contínua, práticas de governança.

101. O nível **inicial** compreende as organizações que implantaram práticas de governança, tanto em importância, quanto em quantidade, que permitem concluir que a alta administração busca conhecer e implementar práticas que melhorem a governança.

102. O nível **insuficiente** compreende as organizações que não adotaram práticas suficientes, tanto em importância, quanto em quantidade, para que se pudesse concluir se há comprometimento da alta administração em melhorar a governança.

103. A distribuição das unidades da federação pelos níveis de governança estabelecidos encontra-se ilustrado na figura 8.

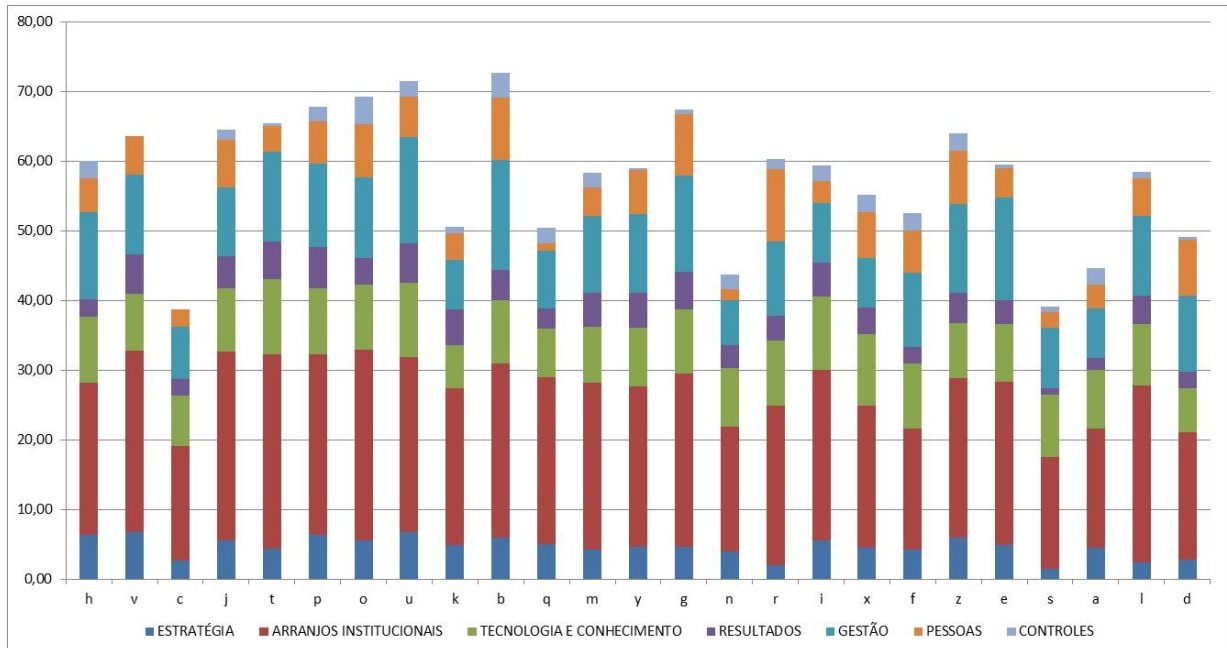
Figura 8. Distribuição das organizações de segurança pública estaduais pelos níveis de governança: valores absolutos.



104. Como se observa na figura 8, nenhuma organização de segurança pública estadual se encontra em nível aprimorado de governança de segurança pública. A maioria das OSPE (20 do total de 25, ou 80%) foi classificada no nível intermediário.

105. Os resultados por dimensão do modelo estão apresentados, de forma comparativa, na figura 9.

Figura 9. Resultado do iGovSeg, por UF, desdobrado em suas sete dimensões.

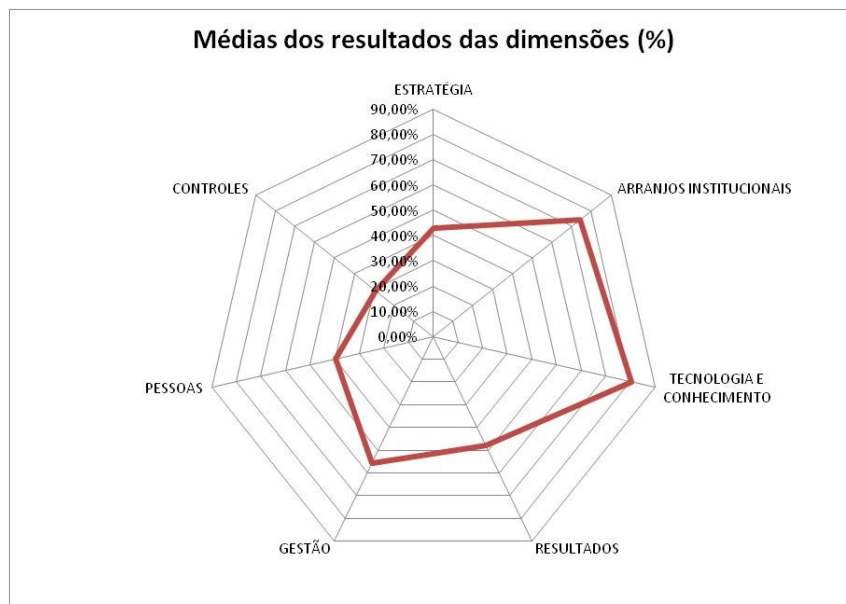


106. A figura 9 permite a análise comparativa da constituição do iGovSeg de cada UF por suas sete dimensões. Essa comparação reflete um desempenho uniforme quanto à dimensão **arranjos institucionais**, enquanto se verificam variações significativas na dimensão **resultados**.

107. Entretanto, essa forma de apresentação dos resultados por dimensão do modelo não permite a visualização da dispersão dos resultados entre as dimensões do modelo de governança de segurança pública, uma vez que o gráfico foi construído a partir dos resultados em valores absolutos e que as pontuações máximas a serem atingidas em cada dimensão variam de acordo com os respectivos pesos que lhes foram atribuídos, segundo o Método AHP.

108. Para comparar os resultados obtidos entre as sete dimensões do modelo, os valores médios, por dimensão, foram convertidos em escala percentual. O confronto das médias permite identificar, no agregado, qual(is) dimensão(ões) apresenta(m) maior ou menor aprimoramento. O resultado comparativo dessa conversão encontra-se na figura 10.

Figura 10. Gráfico comparativo dos resultados médios por dimensão do modelo de governança de segurança pública.



109. O gráfico da figura 10 mostra que o agregado das OSPE se encontra em estágio aprimorado na dimensão **tecnologia e conhecimento (média de 80,6%)** e em estágio intermediário na dimensão **arranjos institucionais (média de 74,4%)**, o que contrasta com o nível inicial das dimensões relativas a **pessoas (média de 39,64%)** e a **controles (média de 29,3%)**.

110. Esse desbalanceamento entre as dimensões coloca em risco o resultado das políticas públicas de segurança, especialmente quando os controles internos e a gestão de risco se mostram pouco estruturados, aumentando a probabilidade de que eventos adversos comprometam, parcial ou totalmente, o alcance dos objetivos da organização e, em última análise, a efetividade das políticas públicas de segurança.

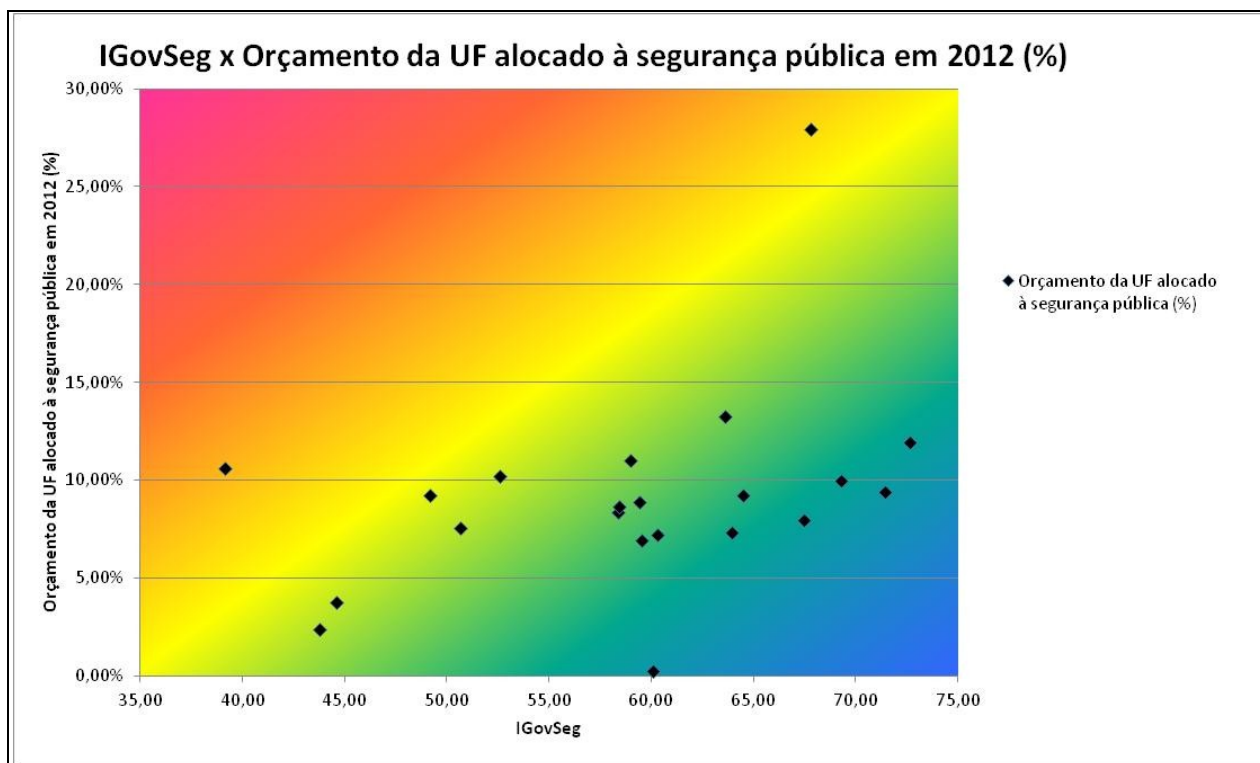
111. Os resultados do iGovSeg por UF foram cruzados com os seguintes dados, para fins de análise: (i) orçamento da UF alocado à segurança pública em 2012, em percentual do respectivo orçamento total; (ii) participação de transferências da Senasp na segurança pública da unidade da federação, em relação ao total dos recursos da UF alocados à segurança pública; (iii) número de crimes violentos letais intencionais (CVLI) por 100 mil habitantes, em 2012; e (iv) variação percentual de CVLI entre 2011 e 2012.

112. Os percentuais de orçamento de cada unidade da federação alocados à segurança pública e a participação de transferências da Senasp no orçamento da segurança pública de cada UF, também em percentual, foram calculados a partir dos dados fornecidos pelas OSPE por meio do questionário respondido. Os dados relacionados às estatísticas de CVLI foram obtidos a partir do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2013, Edição 7.

113. Importante ressaltar que alguns dados foram excluídos da amostra analisada em razão da elevada dispersão que apresentaram, sugerindo ter havido erro de preenchimento do questionário ou não compreensão a respeito do dado que foi solicitado.

114. A figura 11, a seguir, apresenta o cruzamento dos percentuais que cada unidade da federação alocou, do seu orçamento total, à segurança pública, no exercício financeiro de 2012, com o iGovSeg da respectiva unidade da federação.

*Figura 11. iGovSeg versus Orçamento da UF alocado à Segurança Pública, em 2012.*

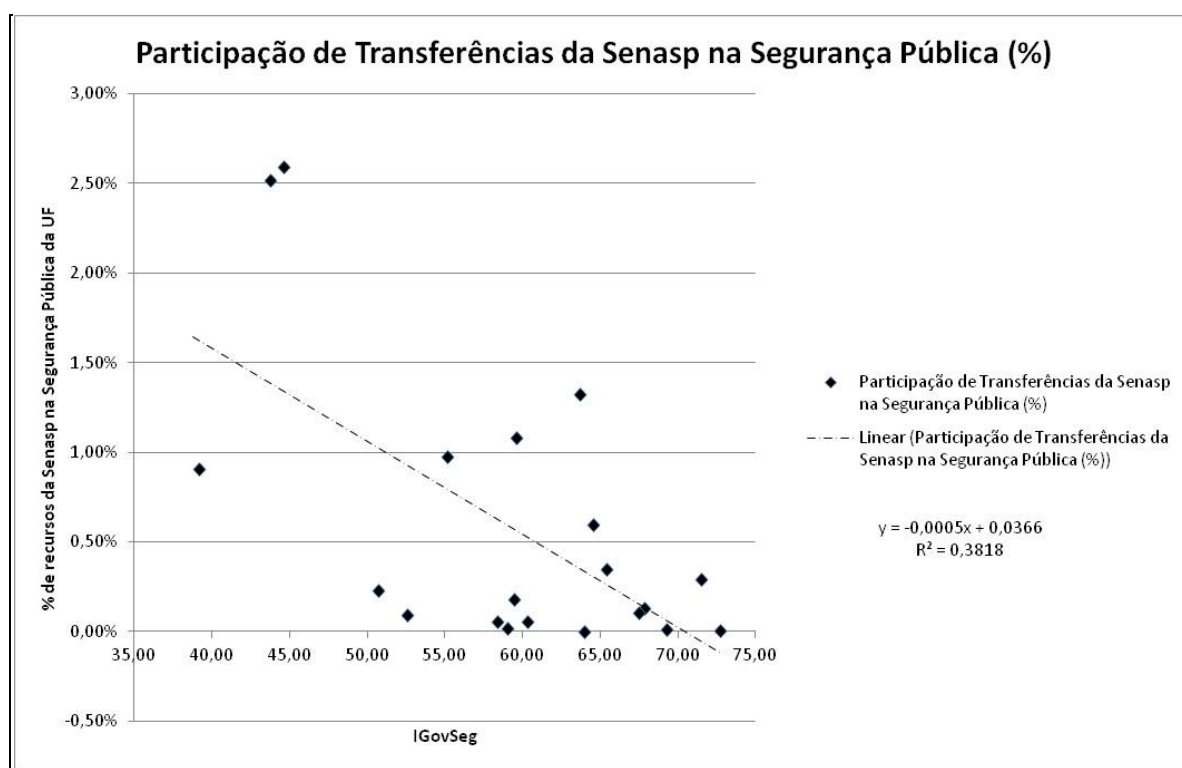


115. O gráfico da figura 11 permite confrontar o volume relativo de recursos alocado à segurança pública da UF com o respectivo nível de governança. A combinação de maior risco é aquela em que um elevado percentual do orçamento da UF é alocado à segurança pública em combinação com uma baixa governança da respectiva organização de segurança pública. Essa combinação equivale à região mais acima e à esquerda do gráfico da figura 11 (região rosa).

116. No outro extremo, temos as UF com maior índice de governança e que aplicam um menor percentual dos seus orçamentos à segurança pública. Essa combinação equivale à região mais abaixo e à direita do gráfico da figura 11 (região azul).

117. Ainda relacionado ao tema orçamentário, a figura 12 mostra a relação entre o iGovSeg e a participação de transferências da Senasp em relação ao total dos recursos da UF alocados à segurança pública.

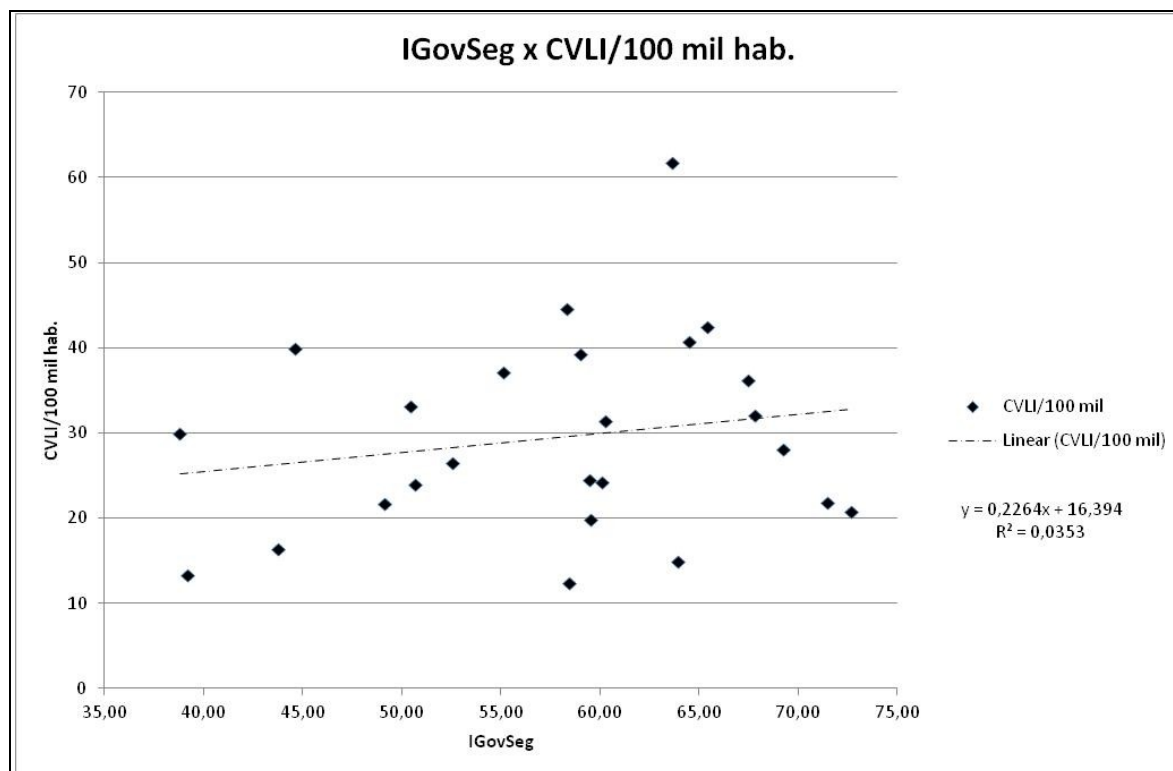
*Figura 12. iGovSeg versus participação de transferências da Senasp no orçamento da segurança pública.*



118. O gráfico da figura 12 revela uma tendência de maior participação dos recursos transferidos pela Senasp nos orçamentos de segurança pública de unidades da federação cujas OSPE apresentam menores índices de governança de segurança pública.

119. A correlação do número de crimes violentos letais intencionais (CVLI) por 100 mil habitantes, ocorridos em 2012, com o iGovSeg é apresentada no gráfico da figura 13.

Figura 13. iGovSeg versus número de crimes violentos letais intencionais (CVLI) por 100 mil habitantes, em 2012.

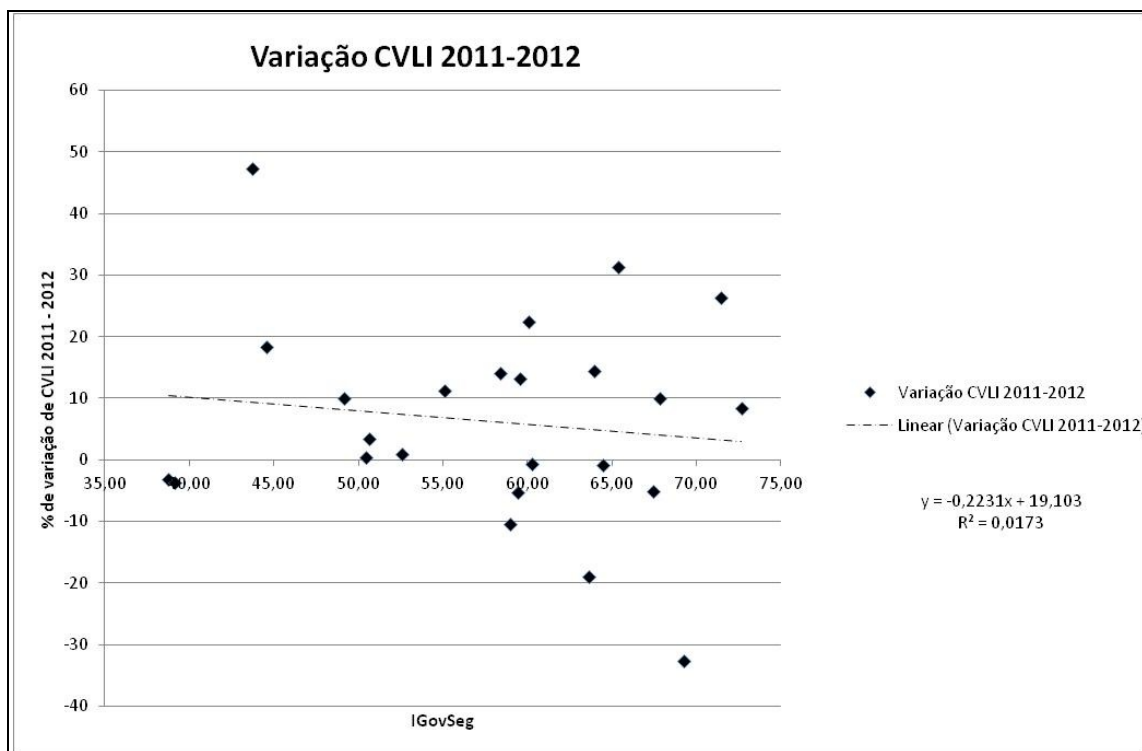


120. O Gráfico da figura 13 mostra fraca correlação positiva entre o Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg) e o número de CVLI/100 mil hab., em 2012.

121. Tal correlação sugere que as unidades da federação com elevados índices de CVLI/ 100 mil hab. sofrem maior demanda por melhorias nas suas políticas de segurança pública, gerando externalidades positivas no campo da governança de segurança pública.

122. Essa análise é corroborada pela variação de CVLI entre os exercícios de 2011 e 2012 *versus* iGovSeg, conforme mostra a figura 14.

Figura 14. iGovSeg versus Variação de CVLI 2011-2012.



123. O gráfico da figura 14 indica que o aumento do Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg) está relacionado a taxas menores de crescimento de CVLI/100 mil hab., ou mesmo a decréscimos nesse indicador, justificando melhorias no campo da governança como forma de capacitar e habilitar as organizações de segurança pública para uma implementação efetiva de suas políticas públicas.

124. Entretanto, é importante esclarecer que a criminalidade tem sua origem em muitas outras variáveis, inclusive naquelas de natureza socioeconômica e cultural, e que o propósito deste levantamento não é estudar as causas da criminalidade ou avaliar a efetividade das políticas públicas escolhidas para a transformação dessa realidade.

125. Desse modo, para facilitar a compreensão do trabalho, serão apresentados os resultados e as respectivas análises por dimensão do modelo adotado nesse levantamento, com a finalidade de fornecer diagnóstico atual da situação de governança das OSPE, identificando seus pontos fortes e fracos, com vistas a contribuir para uma melhor gestão da segurança pública.

126. Serão tratadas, a seguir, 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.

### 3.1. Estratégia

127. No modelo de avaliação de governança de segurança pública, a dimensão **estratégia** é composta pelos itens de análise: planejamento estratégico e relação entre política nacional e políticas estaduais. O cálculo do iGovSeg apenas na dimensão estratégia forneceu os valores apresentados na tabela 3.

Tabela 3. Resultados da dimensão *estratégia*, por UF.

Ordem	Código UF	Estratégia
1	v	6,8
2	u	6,7
3	h	6,4
4	p	6,3
5	b	6,0
6	z	5,9
7	o	5,6
8	i	5,6
9	j	5,5
10	q	5,1
11	e	4,9
12	k	4,9
13	y	4,7
14	g	4,7
15	a	4,6
16	x	4,6
17	t	4,4
18	f	4,3
19	m	4,2
20	n	4,0
21	d	2,8
22	c	2,7
23	l	2,4
24	r	2,0
25	s	1,5

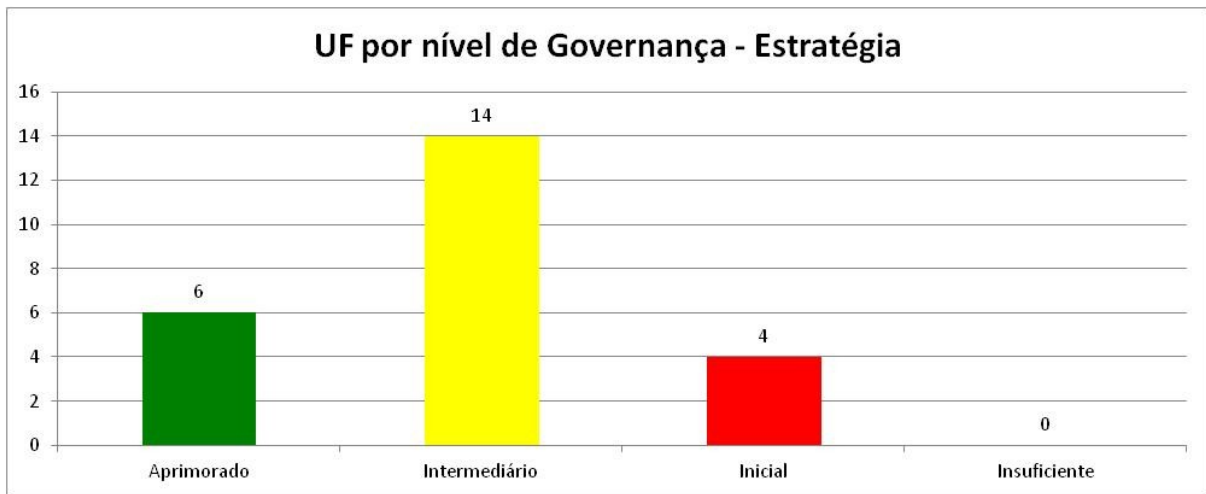
128. A estratégia está relacionada à sobrevivência, à continuidade e à sustentabilidade das organizações. Por consequência, no nível estratégico são estabelecidas as metas de alto nível, alinhadas e dando suporte à missão da organização.

129. Essa dimensão é importante para as organizações de segurança pública, visto que a estratégia claramente definida e comunicada concorre para aprimorar o desempenho de tais órgãos por meio do cumprimento de metas e do alcance de objetivos, de forma mensurável.

130. Nessa dimensão, seis (24%) secretarias foram classificadas no nível aprimorado, quatorze (56%) no nível intermediário e quatro (16%) no nível inicial. A figura 15 mostra essa distribuição entre os níveis de governança.



Figura 15. Distribuição das UF entre os níveis de governança. Dimensão *estratégia*.

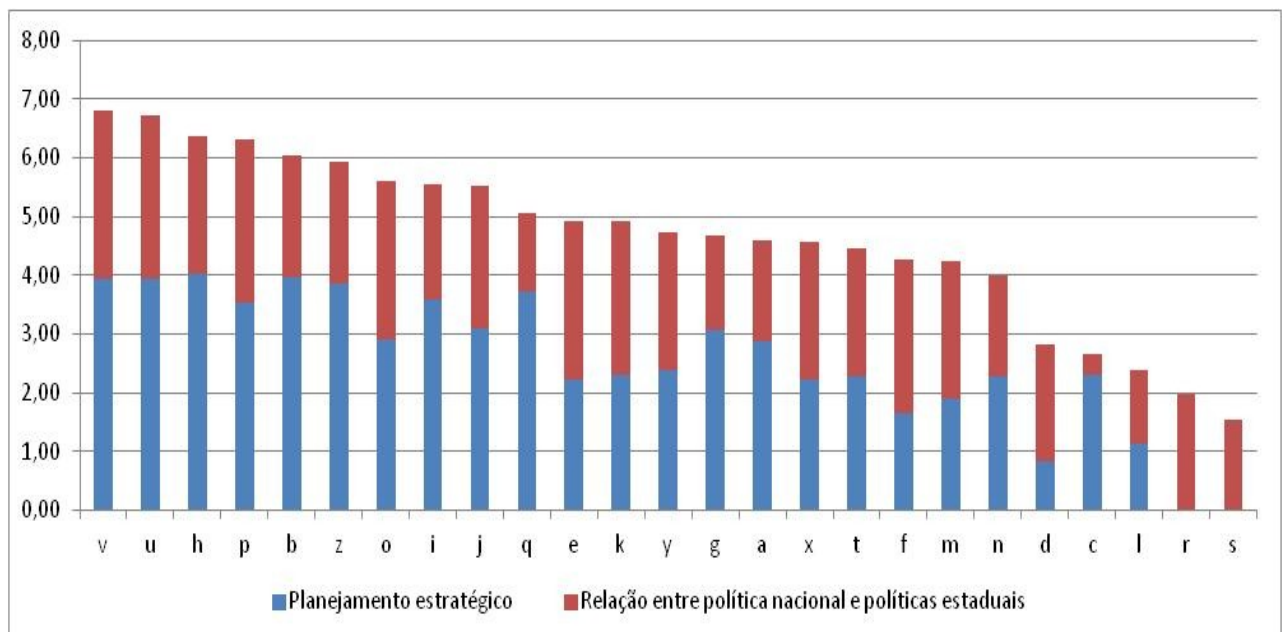


131. Os resultados das OSPE no item de análise “planejamento estratégico” foram mais heterogêneos entre si, ou seja, enquanto algumas secretarias adotam quase todas as práticas pesquisadas, duas OSPE não realizam nenhuma delas. As secretarias atingiram média de 55,28% dos pontos distribuídos nesse item. Oito organizações (32%) atingiram o nível aprimorado, cinco (20%) o intermediário, oito (32%) o inicial e quatro (16%) ficaram no nível insuficiente.

132. No item “relação entre política nacional e políticas estaduais”, as OSPE atingiram média de 65% dos pontos distribuídos, tendo os resultados se mostrado mais homogêneos entre si. Sete (28%) organizações atingiram o nível aprimorado e treze (52%), o nível intermediário; porém, três (12%) ficaram no nível inicial e uma (4%), no nível insuficiente.

133. A figura 16 permite comparar, entre as UF, os resultados dos itens de análise que compõem a dimensão estratégia (planejamento estratégico e relação entre política nacional e políticas estaduais).

Figura 16. Composição da Dimensão *estratégia* por itens de análise (Relação entre política nacional e políticas estaduais e planejamento estratégico).





### 3.1.1. Planejamento Estratégico

134. **24% das OSPE não têm referencial estratégico e 60% não formalizaram seus planos estratégicos.**

135. O referencial estratégico representa o estágio inicial do planejamento organizacional. Compreende um conjunto de passos onde são identificados o negócio, a missão, a visão de futuro e os valores institucionais da organização. A sua elaboração pressupõe o diagnóstico do ambiente, que compreende a análise de fatores internos e externos à organização capazes de influenciar sua atuação.

136. O planejamento estratégico, por seu turno, é o processo de concepção do plano estratégico da organização, podendo ser conduzido por meio de uma miríade de métodos, entre os quais se destaca o da prospecção de cenários.

137. O plano estratégico é o instrumento que consolida as diretrizes e as formas de atuação da organização, devendo ser claro e amplamente divulgado.

138. Inicialmente, verificou-se que seis (24%) OSPE não estabeleceram referencial estratégico. No outro extremo, cinco secretarias (20%) divulgaram seu referencial estratégico interna e externamente.

139. Sete secretarias (28%) não executam processo de planejamento estratégico, sendo que metade das que executam (nove) não o fazem de forma periódica.

140. Registre-se que o fato de a OSPE ter referencial e plano estratégico não garante que o plano construído está implantado de forma efetiva, conforme revelou um dos participantes do grupo focal realizado em uma dessas secretarias, o qual apontou estar havendo um esforço para “retirar o plano do papel e fazer com que comece a funcionar”.

141. No âmbito federal, a Senasp informou ter planejamento estratégico válido para o período 2011-2014, estando entre os responsáveis pelo desenvolvimento da estratégia a Presidência da República, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Justiça, e tendo como principal produto o mapa estratégico da Senasp (peça 11, p. 1-2).

142. Cabe destacar que esse processo gerou a carteira de projetos estratégicos da Senasp: Enafron; Crack, é possível vencer; Brasil Mais Seguro; e Sinesp (peça 11, p. 2), os quais foram descritos sucintamente no subitem 2.1.2 deste relatório.

143. Deve-se salientar a importância da definição clara da estratégia da Senasp, tendo em vista que vinte (80%) unidades da federação responderam que alinham seu plano estratégico com o da Senasp, integralmente ou na maioria dos aspectos.

144. Por outro lado, três estados (12%) não integram, ou integram pouco, o plano estratégico da Secretaria com o Plano Plurianual Estadual, o que pode resultar no estabelecimento de prioridades diversas das prioridades da alta administração estadual.

145. Em relação ao plano estratégico, verifica-se que quinze (60%) secretarias informaram ter formalizado seu planejamento estratégico, sendo que apenas oito (32%) divulgam o plano estratégico para a sociedade, dificultando a compreensão da estratégia por parte população.

146. Sobre os planos táticos, ou setoriais, apenas onze (44%) secretarias informaram desdobrar seus planos estratégicos em planos táticos e dezessete (68%) informaram que têm planos operacionais.

147. Sobre esse aspecto, oito (32%) secretarias que não têm planejamento estratégico formalizado informaram que possuem planos operacionais, indicando uma possível inconsistência na resposta ou que alinham seus planos operacionais ao plano de governo da sua unidade da federação.

148. Por fim, registra-se como fato positivo que 22 (88%) secretarias informaram ter cumprido as metas institucionais no período 2010-2012, sendo que três (12%) as cumpriram integralmente. Por outro lado, todas as secretarias que informaram não ter cumprido as metas (3 ou 12%) não têm planejamento estratégico formalizado.

### **3.1.2. Relação entre política nacional e políticas estaduais**

**149. Seis estados (24%) não formalizaram suas políticas de segurança pública e dez (40%) não elaboraram plano de segurança pública. Doze (48%) informaram seguir integralmente as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp).**

150. Em relação a políticas e planos estaduais de segurança pública, verifica-se que seis (24%) estados não formalizaram suas políticas de segurança pública e que dez (40%) estados não elaboraram plano de segurança pública.

151. Esses dois instrumentos são fundamentais para o estabelecimento das diretrizes das unidades da federação na área de segurança pública, tendo em vista que a responsabilidade pela área de segurança é compartilhada entre diversas organizações, muitas delas não vinculadas diretamente à OSPE.

152. Chama a atenção também que vinte (80%) estados não foram assistidos pela Senasp para a elaboração de seus planos de segurança pública, apesar de estar prevista, no inciso VIII do art. 12 do Anexo I do Decreto 6.061/2007, a competência da Senasp para a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública.

153. Como já mencionado anteriormente, não há um Plano Nacional de Segurança Pública formalizado. De acordo com a Senasp, esse plano “está disperso em um conjunto de documentos que orientam a ação das distintas agências envolvidas em segurança pública” (peça 11, p. 3).

154. Questionados sobre o assunto nos grupos focais, os participantes expressaram que a Política Nacional de Segurança Pública era compreendida como sendo a política pública mais afeta à sua unidade da federação, como, por exemplo, o “Brasil Mais Seguro”, nos casos em que há acordo de cooperação entre o estado e a União, ou a Enafron, nos estados que se encontram nas áreas de fronteiras transnacionais.

155. Esse entendimento foi corroborado nas respostas ao questionário, tendo em vista que apenas duas (8%) OSPE informaram que não há relação entre a política de segurança pública de seu estado e a política nacional.

156. Ainda nesse item de análise, foram feitas perguntas sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), previsto no inciso XIV do art. 29 da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. Esse Conselho tem como competência principal articular e apoiar, sistematicamente, os Conselhos de Segurança Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à formulação de diretrizes básicas comuns e à potencialização do exercício das suas atribuições legais e regulamentares, nos termos do inciso V do art. 2º do Decreto 7.413/2010.

157. Sobre a atuação desse conselho, dezoito (72%) organizações de segurança pública disseram conhecer integralmente as diretrizes estabelecidas pelo Conasp. No entanto, apenas doze (48%) informaram seguir integralmente essas diretrizes.

158. Como contraponto aos números apresentados, opinião comum entre os participantes dos grupos focais foi a de que algumas das diretrizes estabelecidas não eram pertinentes para os estados. Além disso, ressaltou-se a baixa representatividade dos estados no Conasp.

159. Em relação aos conselhos estaduais de segurança pública, verifica-se que cinco (20%) estados não o implantaram. Entre os estados que o implantaram, em treze (65%), a presidência é ocupada pelo secretário responsável pela segurança pública. Em cinco (25%) unidades da federação em que

há conselho de segurança pública, as diretrizes estabelecidas não são seguidas na maioria dos assuntos.

### Conclusões

160. A jurisprudência do TCU acerca da importância do planejamento estratégico é ampla e pacífica (Acórdãos 1.521/2003, 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006, 1.603/2008 e 2.585/2012, todos do Plenário), estando fundamentada especialmente no Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, o qual informa sobre a necessidade de os órgãos e as entidades da administração pública federal estabelecerem processo de planejamento estratégico.

161. Embora dezenove das 25 OSPE tenham referencial estratégico, observou-se que apenas dez (das 25) organizações formalizaram seus planos estratégicos, sugerindo descontinuidade no processo de planejamento estratégico.

162. Destaca-se que a existência de referencial estratégico é considerada boa prática pelos principais modelos de governança corporativa, como, por exemplo, o *Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*.

163. Por ter realizado seu planejamento estratégico recentemente, a Senasp se mostra apta para induzir as OSPE a adotarem seu próprio processo de planejamento estratégico, especialmente por meio de ações de capacitação e de editais específicos para a implantação desse processo.

164. De fato, observa-se que as ações da Senasp estão concentradas nos quatro eixos prioritários e destinam-se a conceder recursos para a aquisição de equipamentos e de serviços relacionados à execução dessa política de segurança pública, e não à melhoria da gestão das OSPE.

165. A situação se agrava, tendo em vista que a Senasp ainda não formalizou nem consolidou uma política nacional que sirva de espinha dorsal para o desenvolvimento de políticas estaduais de segurança pública que possam ser mais efetivas no combate à criminalidade.

166. Ressalta-se que, no âmbito estadual, seis (24%) estados não formalizaram suas políticas de segurança pública e dez (40%) não elaboraram plano de segurança pública.

167. Deve-se ter em mente que são essas políticas que conferem as bases e os limites que norteiam a segurança pública nos estados e na União. Ou seja, são as diretrizes elementares para a implantação de todas as demais práticas de governança.

168. A implantação dessas políticas se torna essencial no contexto da segurança pública, tendo em vista a responsabilidade compartilhada entre a União e os Estados, no nível federativo, e entre os diversos órgãos de segurança pública, no nível interorganizacional.

169. Dessa forma, a ausência de políticas, materializadas em documentos e planos, pode comprometer a convergência das ações dos diversos órgãos voltados para a segurança pública, além reduzir as chances de sucesso de ações conjuntas entre diferentes entes da federação.

170. Por esse motivo, faz-se necessário determinar à Senasp que, ouvidas as unidades da federação, e em consonância com o inciso III do art. 12 do Anexo I do Decreto 6.061/2007, formalize a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública.

171. No que diz respeito ao Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), constatou-se que ele não se mostra efetivo para os estados, visto que apenas doze (48%) OSPE informaram seguir integralmente as diretrizes estabelecidas.

172. A principal causa da falta de efetividade desse conselho, segundo informações coletadas durante a realização dos grupos focais, é a ausência de representatividade das unidades da federação.

173. A legitimidade da atuação do Conasp é ainda mais importante no contexto da segurança pública devido a cada ente federativo ter independência e autonomia para ter sua própria política de segurança pública.

174. No entanto, as diversas políticas de segurança pública devem levar em consideração que é desejável a existência de um padrão de atuação dos órgãos de segurança pública para os cidadãos nas diversas unidades da federação.

175. Conforme estabelecido anteriormente, não há que se falar em hierarquia nas relações entre os entes e os órgãos responsáveis pela segurança pública. Portanto, o Conasp deve ter legitimidade para garantir a coordenação, cooperação e convergência de propósitos para implementação das políticas dessa área.

176. A importância do conselho se justifica, também, como instrumento de controle da governança pública. Nesse contexto, o Conasp deve ter legitimidade para monitorar e incentivar o comportamento da União para que os interesses da população sejam atendidos.

177. Essa legitimidade, porém, só pode ser alcançada com a efetiva participação das unidades da federação em sua composição.

178. Os resultados do presente levantamento apontam na direção de que a atual estrutura do Conasp não é suficiente para garantir essa legitimidade, uma vez que há um nítido desbalanceamento na quantidade de conselheiros, pois, conforme estabelece o art. 4º do Decreto 7.413/10, entre os trinta integrantes do Conasp, apenas nove representam os governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, além do comando ou direção das forças policiais.

179. Dessa forma, faz-se necessário recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em conjunto com a Senasp, reformule a estrutura, a composição, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), de forma a conferir mais representatividade ao órgão de segurança pública das unidades da federação.

### **3.2. Arranjos institucionais**

180. 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, interação governo-sociedade, interação com organizações estrangeiras, e normas.

181. O cálculo do Índice de Governança de Segurança pública apenas na dimensão arranjos institucionais forneceu os valores apresentados na tabela 4.

Tabela 4. Resultados da dimensão **arranjos institucionais**, por UF.

Ordem	UF	Arranjos institucionais
1	t	27,8
2	o	27,4
3	j	27,2
4	v	26,0
5	p	26,0
6	l	25,5
7	u	25,1
8	b	25,0
9	g	24,9
10	i	24,4
11	q	24,0
12	m	23,9
13	e	23,5
14	y	22,9
15	z	22,9
16	r	22,9
17	k	22,6
18	h	21,9
19	x	20,3
20	d	18,3
21	n	17,9
22	f	17,4
23	a	17,1
24	c	16,5
25	s	16,1

182. A dimensão **arranjos institucionais** reflete à atuação da Senasp e das OSPE no nível interorganizacional, ou seja, possibilita uma visão desses órgãos na perspectiva institucional, de como eles se relacionam entre si.

183. As OSPE e a Senasp atuam na segurança pública em conjunto com os demais órgãos, como, por exemplo, as Polícias Civil e Militar. Dessa forma, a capacidade de articulação é fundamental para o alcance dos objetivos e das metas no domínio da segurança pública.

184. Os resultados alcançados nessa dimensão foram superiores à média do iGovSeg, não havendo OSPE classificadas nos níveis inicial e insuficiente. Doze (48%) secretarias foram classificadas no nível aprimorado e treze (52%), no nível intermediário.

Figura 17. Distribuição entre os níveis de governança. Dimensão *arranjos institucionais*.

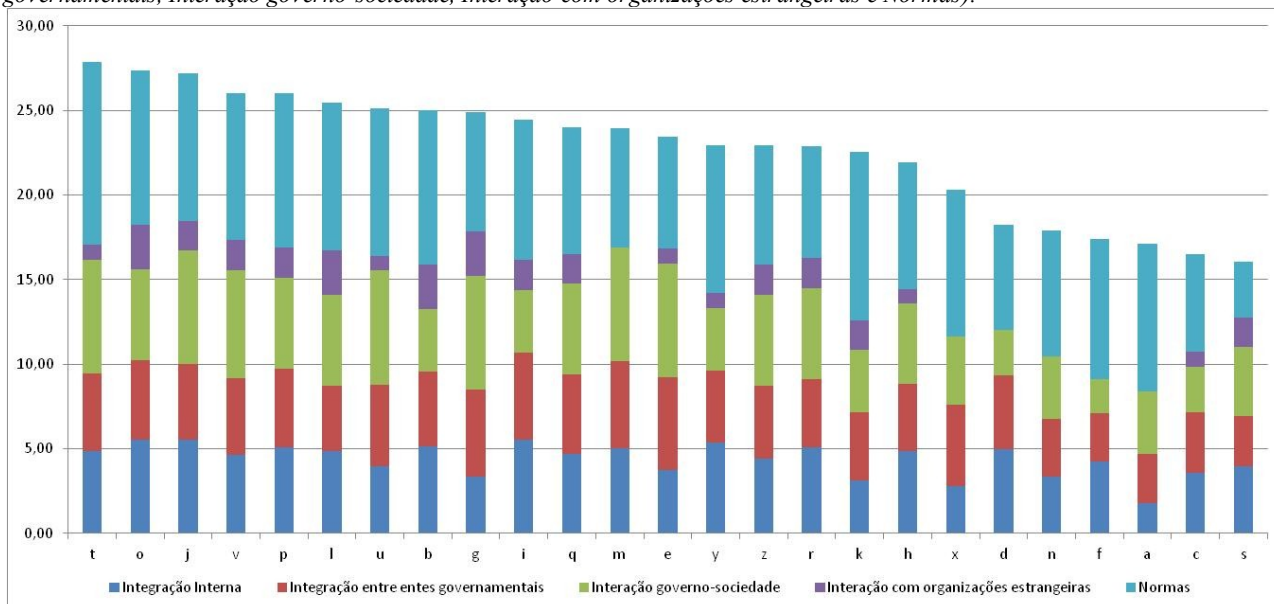


185. Os resultados entre os itens de avaliação mostraram-se homogêneos. A única exceção foi o item “interação com organizações estrangeiras” que teve doze (48%) OSPE classificadas nos níveis inicial e insuficiente.

186. Em relação aos demais itens de análise, foram classificadas nos níveis inicial e insuficiente apenas uma (4%) OSPE no item integração interna, três (12%) no item integração governo-sociedade e uma (4%) no item normas.

187. A figura 18 mostra, de forma comparativa, a composição da dimensão arranjos institucionais.

Figura 18. Composição da Dimensão *arranjos institucionais* por itens de análise (Integração Interna, Integração entre entes governamentais, Interação governo-sociedade, Interação com organizações estrangeiras e Normas).





### 3.2.1. Integração Interna

188. **24 (96%) OSPE informaram que a alta administração tem acesso periódico a informações gerenciais para a tomada de decisão.**

189. Esse item de análise reflete as práticas de governança que tiveram como base o relacionamento da alta administração da OSPE com seu público interno.

190. Para fins deste trabalho, o conjunto de servidores que compõem a alta administração da OSPE compreendeu o secretário e o corpo de dirigentes ligados diretamente a ele, em nível de diretoria. Já o público interno foi considerado como o conjunto de servidores efetivos, ocupantes de cargo em comissão, de função de confiança, de função comissionada, terceirizados, estagiários e demais colaboradores da secretaria.

191. As respostas ao questionário demonstraram que há um fluxo contínuo de informações entre a alta administração e o público interno na maioria das unidades, principal aspecto pesquisado nas questões sobre esse item de análise. Nesse sentido, dezesseis (64%) OSPE atingiram o nível aprimorado, sendo três no nível máximo. Por outro lado, apenas uma secretaria permaneceu no nível inicial e não houve secretarias no nível insuficiente.

192. Sobre a utilização de informações produzidas pelos processos de gestão de riscos e de controle interno (como será visto nos tópicos 3.7.1 e 3.7.2), verifica-se que quinze (60%) OSPE utilizam integralmente as informações do controle interno e sete (28%) utilizam integralmente as informações geradas pelo processo de gestão de riscos para tomada de decisões.

193. Ainda relacionado ao processo decisório, verifica-se que 24 OSPE informaram que a alta administração tem acesso periódico a informações gerenciais para a tomada de decisão. Nesse universo, 22 OSPE revelaram utilizar dados oriundos de relatórios impressos e dezoito informaram obter dados a partir de sistemas online, revelando o predomínio do acesso a dados com menor valor agregado.

194. Por outro lado, apenas seis OSPE informaram obter dados por meio de *datawarehouse* e dez, com a utilização de ferramentas de *business intelligence*.

195. Por fim, 23 OSPE afirmaram divulgar internamente suas ações, enquanto 21 divulgam seus resultados para seu público interno, indicando, assim, haver um fluxo de informações relevante da alta administração para os colaboradores da OSPE.

### 3.2.2. Integração entre atores governamentais

196. **Sete (28%) secretarias informaram não compartilhar informações com outros atores de seu estado e dezessete (68%) não o fazem com os estados limítrofes.**

197. Esse item de análise reflete como as OSPE se relacionam entre si e com as principais organizações responsáveis pela segurança pública das unidades da federação, notadamente os órgãos policiais, como a polícia federal, as Polícias Civil e Militar, bem como a governadoria da respectiva unidade da federação.

198. Está relacionado também à competência da Senasp para promover a integração dos órgãos de segurança pública, estabelecida no inciso IV do art. 12 do Anexo I do Decreto 6.061/2007, bem como a competência do Conasp para promover a integração entre órgãos de segurança pública federais, estaduais, do Distrito Federal, estabelecida no inciso VIII do art. 2º do Decreto 7.413/2010.

199. Inicialmente, registra-se que todas as secretarias informaram interagir com a Senasp.

200. Em relação à participação em Gabinetes de Gestão Integrada (GGI), apenas duas (8%) secretarias informaram que não participam de GGI Estadual. Já em relação aos GGIs Regionais, dez (40%) revelaram que não participam.

201. No que se refere ao compartilhamento de informações com outros atores responsáveis pela segurança pública, sete (28%) secretarias informaram não compartilhar informações com outros atores de seu estado e dezessete (68%) não o fazem com os estados limítrofes.

202. Outro tema pesquisado foi a participação da OSPE em trabalhos integrados para a segurança de grandes eventos. A maioria das OSPE informou participar de grupo de trabalho para a segurança de grandes eventos, sendo 23 (92%) em nível estadual e dezenove (76%) em nível nacional.

203. Sobre a existência de centros de comando e controle nas unidades da federação, verificou-se que há centros integrados de comando e controle em dezesseis (64%) unidades, e que, em dez dessas dezesseis (63% das dezesseis), a coordenação é exercida pelo secretário da OSPE.

204. Quanto à realização de trabalhos com outros órgãos, 23 (92%) OSPE revelaram já ter participado de trabalhos conjuntos com o Departamento de Polícia Federal e 22 (88%) com o Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

205. No que diz respeito à participação do governador na política estadual de segurança pública, dezessete (68%) OSPE informaram que o gabinete do governador de seu estado participou da formulação da política; em 21 (84%) UF, o governador aprovou a política; e onze (44%) OSPE disseram que o governador foi o responsável por sua publicação.

206. Ressalta-se que o patrocínio do governador foi apontado como fator crítico para o sucesso da política de segurança pública em todos os estados visitados pela equipe, tendo em vista a capacidade que a autoridade máxima estadual possui de integrar a política de segurança com as demais políticas públicas da sua unidade da federação, de forma a maximizar o uso dos meios e a garantir a complementaridade delas.

207. Apesar disso, em sete (28%) unidades da federação o governador não avalia formalmente os resultados da secretaria, sendo que três dessas sete (43%) OSPE não prestam contas de seus resultados formalmente ao Gabinete do Governador do Estado.

### **3.2.3. Interação Governo-sociedade**

**208. Dez (40%) OSPE não disponibilizam informações sobre suas competências legais e seu regimento interno na internet e doze (48%) não apresentam o portfólio de serviços oferecidos à sociedade.**

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

210. Registre-se que treze (52%) OSPE atingiram o nível aprimorado nesse item de análise, sendo que seis delas informaram adotar todas as práticas pesquisadas.

211. Em relação aos dados obtidos, seis (24%) OSPE não possibilitam à sociedade formas de participação na formulação de suas políticas públicas. Entre as que oferecem essa possibilidade, as formas mais utilizadas são a participação por meio de conselhos estaduais e de fóruns comunitários.

212. Já em relação aos serviços e às informações disponibilizadas na internet, 21 (84%) OSPE oferecem serviços à sociedade por meio de seu sítio eletrônico.

213. Exemplos dos serviços oferecidos são a emissão de atestado de ausência de antecedentes criminais, a realização de boletins de ocorrência, o recebimento de denúncias e a disponibilização de estatísticas.

214. Por outro lado, dez (40%) OSPE não disponibilizam informações sobre suas competências legais e seu regimento interno, e doze (48%) não apresentam o portfólio de serviços oferecidos com



o objetivo de informar ao cidadão os serviços prestados, as formas de acesso a esses serviços e os respectivos compromissos e padrões de qualidade.

### **3.2.4. Integração com organizações estrangeiras**

**215. Treze (52%) OSPE nunca realizaram trabalhos em conjunto com organizações estrangeiras de segurança pública.**

216. Esse item de análise reflete como as OSPE se relacionam com organizações estrangeiras, seja por meio de *benchmarking*, ou por meio de eventos de treinamento ou de troca de informações sobre temas de mútuo interesse.

217. Os dados demonstram que quinze (60%) OSPE já fizeram *benchmarking* com organizações congêneres de outros países, nove (36%) secretarias já receberam consultorias de gestão e de avaliação de suas políticas públicas de segurança de organizações internacionais, e doze (48%) já realizaram trabalhos em conjunto com organizações estrangeiras de segurança pública.

### **3.2.5. Normas**

**218. Sete (28%) OSPE informaram não ter normatizado as competências de seus órgãos subordinados.**

219. Esse item de análise reflete a percepção das OSPE sobre a suficiência e a adequação do arcabouço normativo da área de segurança pública.

220. Registre-se que, para 23 (92%) OSPE, as normas de segurança pública distinguem claramente as competências estaduais das competências federais. Na comparação das competências estaduais com as municipais, 21 (84%) secretarias acreditam haver clareza na legislação.

221. Já 22 (88%) OSPE declaram ser totalmente válida a afirmação de que é do interesse do seu do estado a garantia legal de maior aporte de recursos federais por meio de transferências voluntárias.

222. As OSPE informaram que a Força Nacional de Segurança Pública já atuou em vinte (80%) unidades da federação. No entanto, essa atuação não está claramente definida na legislação para oito (40% de 20) dessas OSPE.

223. Em relação à normatização de competências, duas (8%) OSPE informaram que as suas competências não foram normatizadas pela unidade da federação. Além disso, sete (28%) OSPE informaram não ter normatizado as competências de seus órgãos subordinados e três (12%) não normatizaram as de seus departamentos. Ressalta-se que dezessete (68%) OSPE não instituíram processo para revisão e para atualização de seus normativos.

224. Por fim, registre-se que 23 (92%) OSPE não possuem código de ética formalizado.

### **Conclusões**

225. Modelos consagrados na literatura de governança preveem práticas relacionadas à integração interna das organizações avaliadas, como, por exemplo, o elaborado pelo *Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), denominado “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada” (COSO II), no contexto do item informação e comunicação, especificamente sobre plano de comunicação entre os níveis hierárquicos da organização e qualidade das informações.

226. A necessidade de integração entre os atores responsáveis é prevista no modelo da IFAC/CIPFA, especialmente no princípio B3 – envolvimento abrangente com *stakeholders* institucionais e também foi abordado na seção Legitimidade e Coordenação da Nota Técnica da Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria do Tribunal de Contas da União (Seaud) 2/2013.

227. A integração interna das organizações também é ressaltada no Guia de Padrões de boa governança para serviços públicos, elaborado de forma conjunta pelo o *International Federation of Accountants (IFAC)* e pelo *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA)*, no contexto dos Princípios D – determinando as intervenções necessárias para otimizar o alcance dos resultados pretendidos, especificamente quanto à informação tempestiva e de qualidade para a tomada de decisão robusta; E1 – desenvolvendo a capacidade da entidade, especificamente sobre uso da TI internamente e para aprimorar a oferta de serviços públicos; F3 – controle interno robusto, especificamente sobre provimento de informações gerenciais à alta administração.

228. No contexto regional, a maioria das OSPE (68%) não compartilham informações com os estados limítrofes, facilitando a migração geográfica da criminalidade entre estados vizinhos, o que dificulta o seu combate, além de se perder a possibilidade de sinergias decorrentes de possíveis operações conjuntas.

229. Em contrapartida, pode-se concluir que a cultura de trabalhos integrados para a segurança de grandes eventos está presente na maioria das unidades da federação (76% participam de algum grupo de trabalho em nível nacional), incluindo algumas que não serão sede da Copa do Mundo 2014, nem das Olimpíadas e Paralimpíadas 2016.

230. Os resultados gerais alcançados na dimensão arranjos institucionais foram superiores à média do iGovSeg, não havendo OSPE classificadas nos níveis inicial e insuficiente.

231. No entanto, os dados demonstraram que há oportunidades de melhoria em alguns temas específicos, como, por exemplo, em relação ao compartilhamento de informações, pois dezessete OSPE (68%) não o fazem com os estados limítrofes, indicando que há uma oportunidade de a esfera federal buscar integrar essas unidades da federação.

232. Do ponto de vista normativo, o principal anseio dos estados é ter a garantia legal de maior aporte de recursos federais por meio de transferências voluntárias. Nesse sentido, iniciativas como, por exemplo, a PEC 24/2012, que visa instituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública, podem atender à demanda das unidades da federação por mais recursos, por tornar mais previsível o montante destinado a cada uma delas.

233. A ausência de recursos com receita vinculada à segurança pública foi apontada pela Senasp como uma das principais dificuldades encontradas na sua gestão, tendo em vista que compromete o planejamento e a execução das políticas públicas de longo prazo, as quais muitas vezes não atingem completamente os objetivos inicialmente previstos em razão da restrição orçamentária (peça 11, p.17-18).

234. Outra questão apontada pela Senasp e pelos estados nos grupos focais foi a ausência de normas gerais que estabeleçam competências para segurança pública *lato sensu*.

235. Conforme exposto anteriormente, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 (CF) estabelece, em seu artigo 144, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

236. Os dispositivos constitucionais estabelecem apenas que compete à União legislar sobre os órgãos executores da segurança pública (Polícias Civil e Militar e Corpo de Bombeiros Militar).

237. Nesse sentido, em termos organizacionais, a CF estabelece que a segurança pública será realizada pelos seguintes órgãos: em nível federal - Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal; e em nível estadual pelas Polícias Civil e Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar.

238. Já o parágrafo 6º do art. 144 da CF estabelece que as polícias militares, os corpos de bombeiros militares e as polícias civis subordinam-se aos respectivos governadores dos estados, do

Distrito Federal e dos territórios. O parágrafo 7º do mesmo artigo, por sua vez, dispõe que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

239. De fato, conforme ressaltado pela Senasp (peça 11, pg.17-18), apenas as competências dos órgãos policiais de segurança pública estão bem definidas na Constituição Federal. Merece destaque a Força Nacional de Segurança Pública, cuja atuação não está bem definida na legislação para 30% das OSPE.

240. Com relação às políticas públicas que ultrapassam as atividades exclusivamente policiais, essas também carecem de normatização.

241. Quanto a esse aspecto, a Senasp informa que, em parceria com a Secretaria de Assuntos Legislativos, “tem feito diálogo constante com os órgãos e entidades envolvidas na matéria, de modo a criar ambiência dentro do processo legislativo para viabilizar a aprovação das matérias” (peça 11, pg.18).

### 3.3. Tecnologia e conhecimento

242. No modelo de avaliação de governança de segurança pública, a dimensão **tecnologia e conhecimento** é composta exatamente pelos itens de análise “tecnologia” e “conhecimento”.

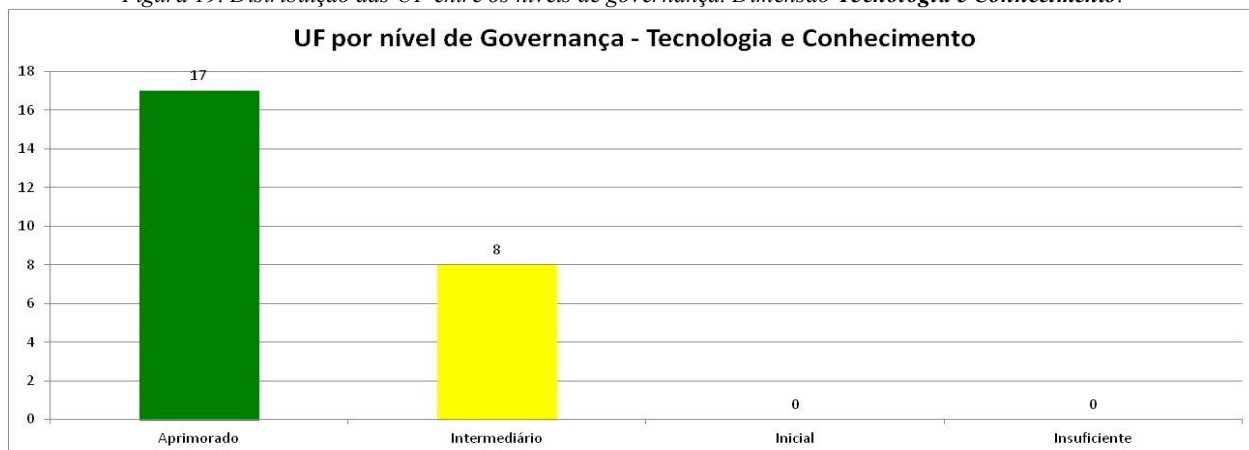
243. A governança acerca da tecnologia e conhecimento exerce papel de relevo nas organizações, em razão do caráter transversal em relação às demais áreas das organizações. Tecnologia e conhecimento não estão isolados nem estanques no ambiente corporativo, mas sim conectados ao ambiente geral da organização. Especificamente em relação ao iGovSeg, a individualização na dimensão tecnologia e conhecimento resultou na tabela 5, permitindo verificar relativas modificações ou inversões das posições dos estados comparativamente como o ranking geral do resultado das unidades da federação.

Tabela 5. Resultados da dimensão *Tecnologia e Conhecimento* por UF.

Ordem	UF	Tecnologia e Conhecimento
1	t	10,8
2	u	10,7
3	i	10,6
4	x	10,3
5	h	9,5
6	p	9,4
7	r	9,4
8	o	9,3
9	f	9,3
10	g	9,1
11	b	9,1
12	j	9,0
13	s	9,0
14	l	8,8
15	y	8,5
16	n	8,5
17	a	8,4
18	e	8,2
19	v	8,1
20	m	8,0
21	z	7,9
22	c	7,2
23	q	6,9
24	d	6,3
25	k	6,2

244. Levando-se em consideração a individualização supramencionada, o gráfico da figura 19 ilustra que 68% (17) das unidades da federação encontram-se no nível aprimorado e 32% (8) encontram-se em patamar intermediário.

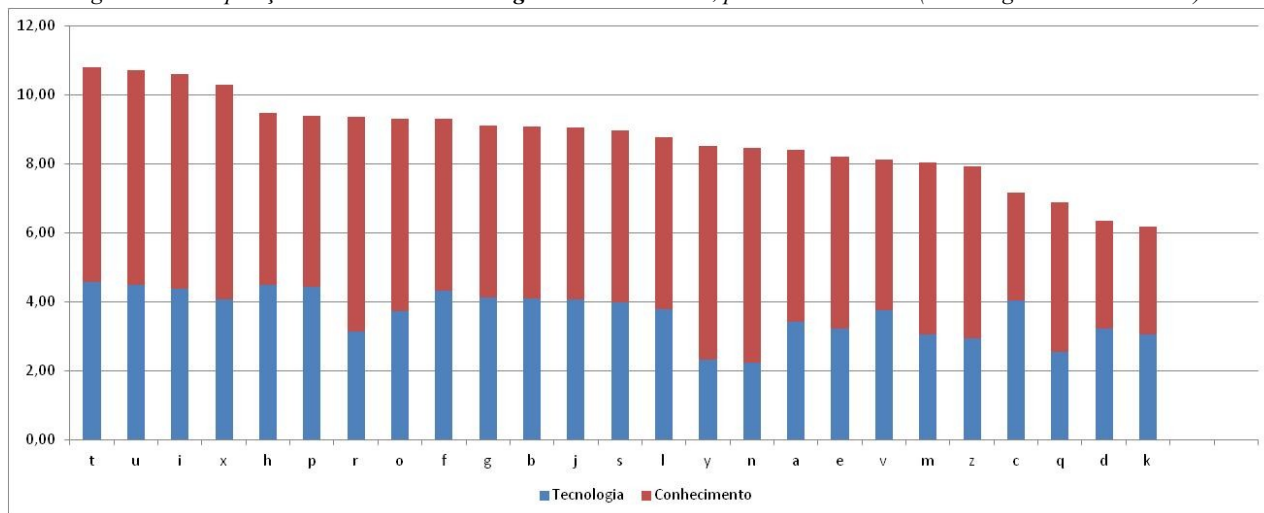
Figura 19. Distribuição das UF entre os níveis de governança. Dimensão *Tecnologia e Conhecimento*.



245. De certa forma, as colunas refletem parcialmente os setores do gráfico da figura 10, em que o nível da governança de tecnologia e conhecimento das secretarias estaduais localiza-se próximo da borda, indicando resultado das secretarias no nível aprimorado de governança.

246. A composição da dimensão tecnologia e conhecimento a partir dos seus itens de análise mostra que há maior peso no conhecimento do que em tecnologia. A figura 20 ilustra essa comparação.

Figura 20. Composição da dimensão **Tecnologia e Conhecimento**, por itens de análise (Tecnologia e Conhecimento).



### 3.3.1. Tecnologia

247. **100% das unidades da federação concordaram total ou parcialmente com a assertiva de que a Secretaria possui infraestrutura tecnológica adequada para gerenciar suas informações e seus processos de trabalho (Ex.: computadores, servidores, internet, rede, sistemas informatizados).**

248. Ressalta-se que a situação ora relatada contrasta com a realidade das secretarias estaduais de segurança pública, retratada no Acórdão-TCU 724/2005 – Plenário, diante da miríade de deficiências daquelas instituições, levantadas naquela ocasião:

3.23. A insuficiência e inadequação de equipamentos de informática acarreta morosidade no atendimento ao público que, por isso, muitas vezes, desiste de procurar as delegacias e de registrar queixas. Além disso, há subnotificação de ocorrências policiais, que pode gerar índices de criminalidade que não representam a realidade nacional. Outro efeito dessa insuficiência de recursos materiais é a insatisfação dos servidores da área com as condições de trabalho. Tudo isso leva à baixa qualidade do serviço prestado e ao descontentamento dos cidadãos com os serviços de segurança pública.

3.24. Diante das dificuldades enfrentadas pelo poder público, a sociedade, muitas vezes, contribui para minorar as deficiências de materiais e equipamentos da polícia. É comum que associações, comerciantes, profissionais liberais, isolada ou conjuntamente, façam doações de computadores, viaturas, móveis e materiais de escritório. Essa iniciativa, se por um lado contribui para melhorar as condições de trabalho na área de segurança pública, por outro lado, deve ser vista com cautela. É necessário cuidar para que a dependência de recursos provenientes da comunidade não resulte em comprometimento da atividade policial.

249. Nesse sentido, o resultado médio para a dimensão **tecnologia e conhecimento**, ilustrado no gráfico da figura 10, advém de esforços das OSPE para adotar meios tecnológicos eficazes no combate ao crime, bem como para racionalizar, via informatização, seus processos de trabalho, incluindo processamento de dados e de informações das entidades responsáveis pela segurança pública.

250. Assim, 24 (96%) organizações de segurança pública estaduais possuem sistemas informatizados para gerenciar ocorrências policiais. Entretanto, conforme informação obtida por

meio da realização dos grupos focais, tais sistemas se ressentem de uma uniformização de classificação de ilícitos, fato anteriormente apontado no Acórdão-TCU 2.718/2008 – Plenário.

251. Destaca-se que 22 (88%) OSPE utilizam sistema de informação geográfica (SIG), com a finalidade de produzir dados georreferenciados para a produção de estatísticas e de análises criminais.

252. A prática de difusão de dados no ambiente da segurança pública interno à unidade da federação também se mostrou consolidada, pois 21 (84%) OSPE disponibilizam suas bases de dados aos demais órgãos de segurança pública de sua unidade da federação, enquanto 23 (92%) acessam as bases de dados dos demais órgãos de segurança pública de seu estado.

253. No entanto, ainda há oportunidade de melhoria no compartilhamento de dados e de informações de segurança entre as unidades da federação e entre elas e a União, o que resta demonstrado a partir da constatação de que quinze (60%) OSPE acessam as bases de dados de segurança pública de outras unidades da federação ou do governo federal.

254. Vale ressaltar que, como dito anteriormente (subitem 2.1.2 deste relatório), o Sinesp também possui a finalidade de facilitar o compartilhamento de dados entre todos os entes federativos, no que diz respeito a informações de interesse da segurança pública.

### **3.3.2. Conhecimento**

**255. 100% das organizações de segurança pública estaduais possuem unidade de inteligência em sua estrutura.**

256. Em 23 (92%) unidades da federação, além da unidade de inteligência da organização estadual de segurança pública, há também unidade de inteligência na estrutura das polícias, demandando a integração dessas unidades, para que não haja duplicidade de esforços na produção de conhecimento.

257. Cumpre esclarecer que integração não se confunde com unificação das unidades de inteligência, mas sim a criação de um sistema de inteligência que possa favorecer a articulação entre as OSPE e as respectivas Polícias Civil e Militar.

258. Quanto à produção de estatísticas criminais e à análise criminal, ambas se mostram consolidadas nas organizações de segurança pública estaduais, pois 24 (96%) OSPE afirmam empregar as estatísticas na formulação de suas políticas públicas, enquanto 21 (84%) utilizam também a análise criminal nessa formulação.

259. Apenas uma (4%) OSPE não possui setor específico para produção de estatística criminal, enquanto duas (8%) não possuem unidade destinada à realização de análise criminal. Tal constatação reflete a preocupação com a produção de informação que oriente o planejamento tático e operacional dos órgãos de segurança pública, na medida em que agrega valor aos dados obtidos a partir dos registros policiais.

### **Conclusões**

260. A informação como fonte para o diagnóstico das políticas de segurança pública nos níveis estratégico, tático e operacional tem sido valorizada pelas organizações de segurança pública estaduais, na medida em que a maioria, em maior ou menor grau de concordância, avalia dispor de infraestrutura tecnológica adequada para gerenciar suas informações e seus processos de trabalho.

261. O compartilhamento de bases de dados entre órgãos de segurança pública de uma mesma unidade da federação se apresenta aparentemente consolidado, enquanto o compartilhamento entre unidades da federação e entre elas e a União ainda é passível de melhoria, pois 40% das OSPE informaram que ainda não acessam bases de dados de órgãos de segurança pública de outras unidades da federação ou do governo federal.



262. O compartilhamento interfederativo de dados e de informações de segurança pública indica maturidade institucional e deve se sobrepôr ao receio da utilização desses dados e dessas informações em disputas eleitorais em qualquer esfera de governo, sob pena de comprometer a convergência de esforços, tanto em nível regional, quanto nacional, na promoção de maior sensação de segurança à sociedade.

### 3.4. Resultados

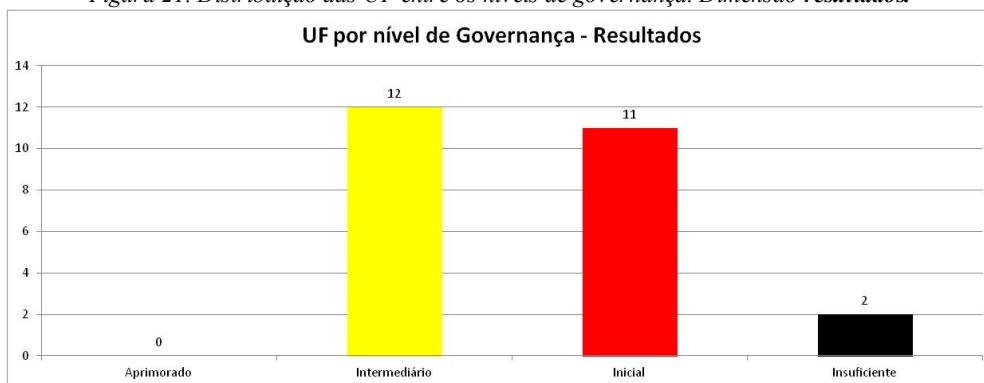
263. No modelo de avaliação de governança de segurança pública, a dimensão **resultados** é composta pelos seguintes itens de análise: avaliação nacional/avaliação estadual e *accountability*. O cálculo do Índice de Governança de Segurança Pública apenas na dimensão resultados forneceu os valores apresentados na tabela 6.

Tabela 6. Resultados da dimensão **resultados**, por UF.

Ordem	UF	Resultados
1	p	6,0
2	v	5,7
3	u	5,7
4	t	5,4
5	g	5,4
6	k	5,2
7	m	4,9
8	y	4,9
9	i	4,9
10	j	4,6
11	b	4,3
12	z	4,3
13	l	4,1
14	o	3,8
15	x	3,8
16	r	3,5
17	e	3,5
18	n	3,3
19	q	3,0
20	h	2,4
21	c	2,4
22	f	2,4
23	d	2,4
24	a	1,6
25	s	0,8

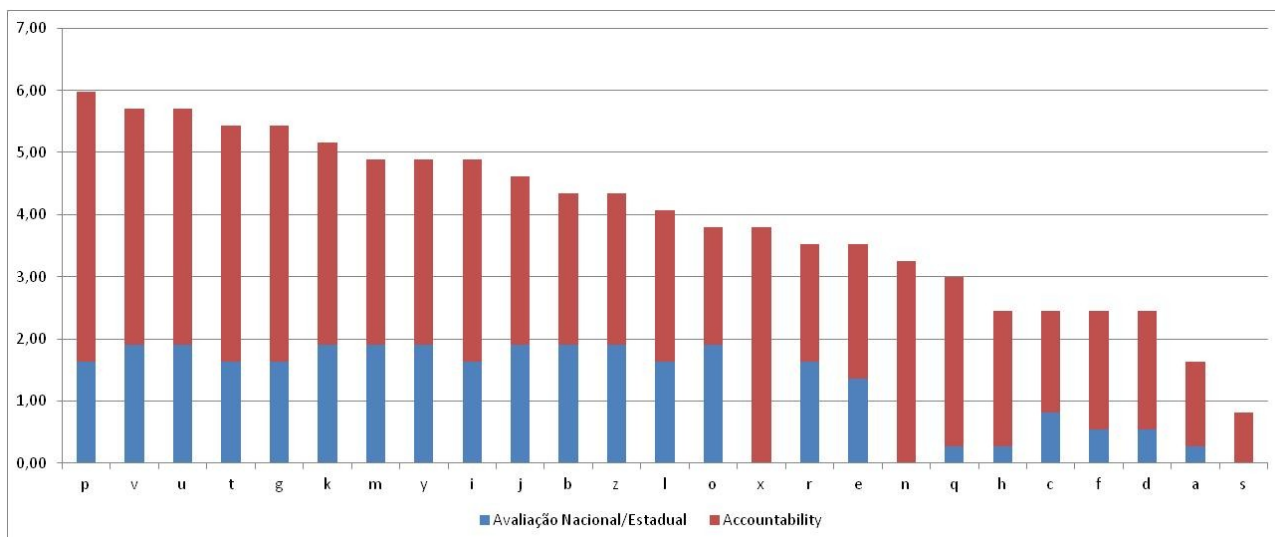
264. A partir dos resultados constantes da tabela 6, verifica-se que nenhuma OSPE se encontra em estado aprimorado nessa dimensão. Das 25 organizações estaduais de segurança pública respondentes, 23 (92%) atingiram os níveis intermediário (12 organizações, 48%) e inicial (11 organizações, 44%). Apenas 2 (8%) OSPE se encontram em nível insuficiente. A figura 21 mostra a distribuição das UF, entre os níveis de governança, para a dimensão **resultados**.

Figura 21. Distribuição das UF entre os níveis de governança. Dimensão **resultados**.



265. A composição da dimensão **resultados** a partir dos seus itens de análise mostra que há maior variação nos valores do item de análise **avaliação nacional/estadual**, do que em **accountability**. A figura 22 ilustra essa comparação.

Figura 22. Composição da dimensão **resultados**, por itens de análise (**Accountability** e **Avaliação nacional/estadual**).



### 3.4.1. Avaliação nacional/estadual

266. A maioria das OSPE (80%) avalia seus resultados por meio de indicadores, porém apenas 3 (12%) declararam se submeter a avaliações externas.

267. Vinte (80%) organizações estaduais de segurança pública avaliam os resultados de suas políticas por meio de indicadores. Entretanto, do universo de 25 OSPE, apenas 3 (12%) foram submetidas a avaliações conduzidas por atores externos e onze (44%) declararam realizar avaliações com auxílio de atores externos. Somente uma unidade da federação foi avaliada por atores externos e também realizou avaliações com auxílio de atores externos.

268. Quanto à utilização dos resultados das avaliações na reformulação da política estadual de segurança pública, dezenove (76%) OSPE consideram esses resultados na implementação de ajustes na política.

269. No plano federal, a Senasp informou (peça 11, p. 24 - 25) que o processo de avaliação e de monitoramento dos seus resultados abrange um grupo específico de processos de gerenciamento de projetos voltados às ações estratégicas sob sua responsabilidade (Enafron, Crack, é possível vencer, e o Sinesp).

270. As ações estratégicas supramencionadas são monitoradas por meio de um painel de indicadores e de ciclos de monitoramento, conforme sistemática elaborada pela própria Senasp.

271. Quanto à participação da Senasp na avaliação da implementação da política de segurança pública em nível estadual, ela informou que exerce o papel de fomento à política de segurança pública nos estados de forma pontual, sem interferir nas ações do estado, mas buscando alavancar seus resultados.

272. A Senasp exemplificou por meio do programa Brasil Mais Seguro, seu processo de formulação de políticas públicas mediante diálogo com as unidades da federação, previamente à definição das diretrizes do programa.

### **3.4.2. Accountability**

**273. Todas as OSPE oferecem meios para que a sociedade denuncie irregularidades praticadas por seus servidores.**

274. Todas as OSPE são submetidas a alguma forma de avaliação, sendo 20 (80%) avaliadas pelo tribunal de contas ao qual está jurisdicionada.

275. Verificou-se, também, que a quase totalidade das organizações de segurança pública (24 de 25, ou 96%) divulgam estatísticas criminais à sociedade.

276. Apenas três (12%) divulgam seu código de ética profissional, embora todas ofereçam meios, a exemplo das ouvidorias, para que a sociedade lhes comunique irregularidades praticadas por seus servidores, incluindo os que integram as Polícias Civil e Militar.

277. Conquanto todas as organizações estaduais de segurança pública ofereçam canais para a sociedade denunciar irregularidades praticadas por seus servidores, inclusive os que integram as polícias, apenas em 44% (11 de 25) das OSPE a unidade de corregedoria das polícias pertence a sua estrutura.

278. Em relação ao controle social, treze (52%) OSPE disponibilizam à sociedade formas de controle de suas políticas públicas, sendo que apenas uma, daquele universo, não divulga para a sociedade os benefícios produzidos pela política de segurança pública.

279. A Senasp, por sua vez, apresentou exemplos de participação social na formulação de políticas de segurança pública, como o Grupo de Trabalho de Segurança Pública e População em Situação de Rua, criado por meio da Portaria MJ 053/2011, o qual contou com a participação de representantes de Movimentos de População em Situação de Rua (peça 11, p.13 - 14).

280. O Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) foi apontado pela Senasp também como exemplo de participação social no ciclo das políticas de segurança pública, pois, entre seus trinta membros, doze são representantes da sociedade civil.

281. Por fim, a Senasp destacou que a Assessoria de Comunicação do Ministério da Justiça divulga informações de suas principais ações, incluindo as conduzidas pela Senasp, por meio das redes sociais (peça 11, p. 25).

### **Conclusões**

282. A maior parte das organizações estaduais de segurança pública (88%) não é avaliada por atores externos, o que pode resultar na subavaliação de suas fraquezas e dos riscos aos quais seus objetivos estão expostos.

283. Em paralelo, a relevância atingida pela segurança pública entre as demandas sociais conduziu o tema ao centro do debate político, levando os governos estaduais a, muitas vezes, evitar avaliações independentes e medidas de transparência para resultados, favorecendo-se, assim, da assimetria de informação em relação ao cidadão.

### 3.5. Gestão

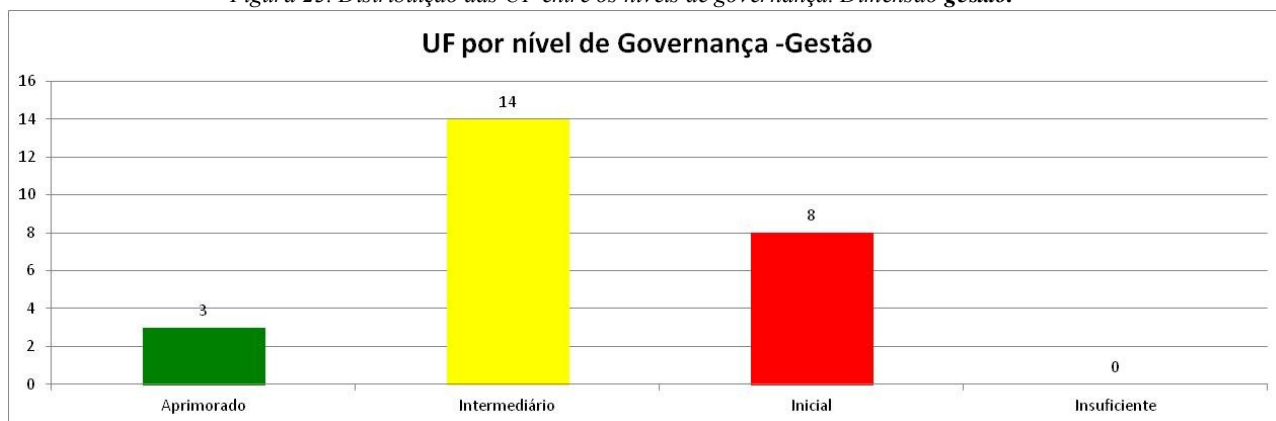
284. No modelo de avaliação de governança de segurança pública, a dimensão **gestão** é composta pelos seguintes itens de análise: estrutura, processos finalísticos, processos de apoio e orçamento. O cálculo do Índice de Governança de Segurança Pública apenas na dimensão **gestão** forneceu os valores apresentados na tabela 7.

*Tabela 7. Resultados da dimensão **gestão**, por UF.*

Ordem	UF	Gestão
1	b	15,7
2	u	15,2
3	e	14,7
4	g	13,8
5	t	12,9
6	z	12,8
7	h	12,5
8	p	12,0
9	o	11,6
10	l	11,5
11	v	11,4
12	y	11,4
13	m	11,0
14	d	10,9
15	r	10,7
16	f	10,6
17	j	9,9
18	s	8,7
19	i	8,6
20	q	8,3
21	c	7,4
22	a	7,2
23	x	7,1
24	k	7,0
25	n	6,4

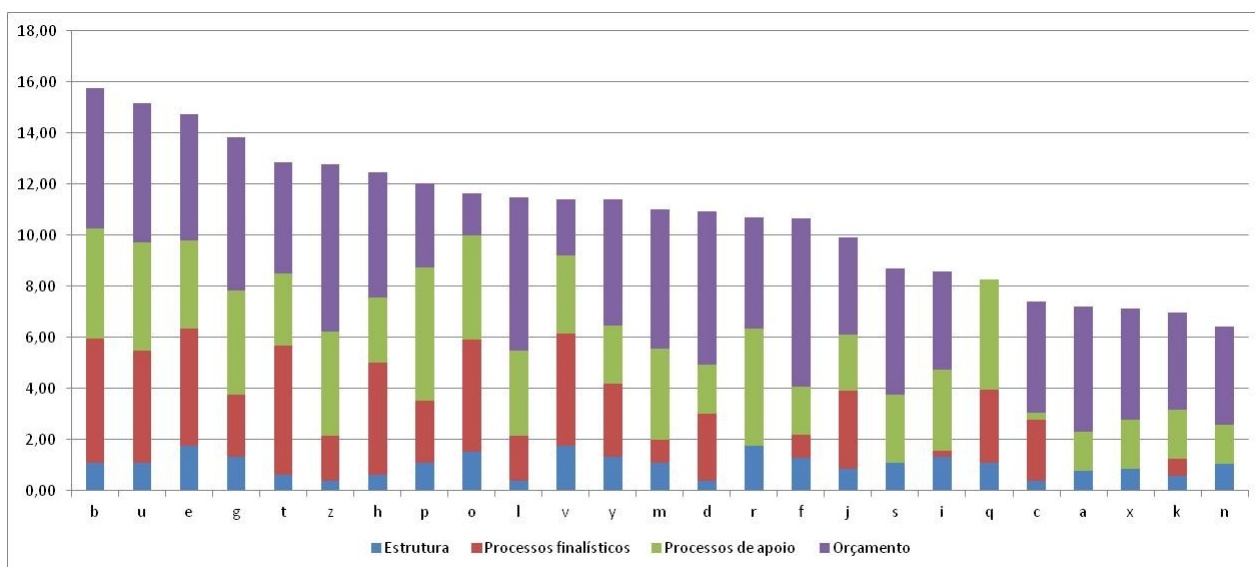
285. A partir dos resultados constantes da tabela 7, verifica-se que três (12%) OSPE se encontram em estado aprimorado nessa dimensão. As demais organizações de segurança pública estadual (22, ou 88%) estão distribuídas entre os níveis intermediário (14 de 25, ou 56%) e inicial (8 de 25, ou 32%). A figura 23 mostra a distribuição das UF, entre os níveis de governança, para a dimensão **gestão**.

Figura 23. Distribuição das UF entre os níveis de governança. Dimensão *gestão*.



286. A composição da dimensão **gestão**, a partir dos seus itens de análise, mostra maior variação nos valores referentes aos **processos finalísticos**, do que nos demais itens de análise (**orçamento, processos de apoio e estrutura**). A figura 24 ilustra a comparação.

Figura 24. Composição da dimensão *gestão*, por itens de análise (orçamento, processos de apoio, processos finalísticos e estrutura).



### 3.5.1. Estrutura

287. Em apenas nove (36%) unidades da federação as Polícias Civil e Militar são subordinadas à organização de segurança pública estadual. A vinculação é a relação predominante na relação entre as OSPE e as polícias.

288. De acordo com o modelo de governança de segurança pública concebido para a realização do presente levantamento, a **estrutura** de uma organização está relacionada com a macrodimensão de governança corporativa e estabelece as unidades e subunidades por meio das quais a organização exerce suas competências e organiza seus processos de trabalho (finalísticos e de apoio).

289. Nove (36%) organizações estaduais de segurança pública têm as Polícias Civil e Militar como órgão subordinado, enquanto em 14 (56%) OSPE a relação é de vinculação com essas duas forças de segurança.

290. Durante a realização de grupos focais, consolidou-se a percepção de que a subordinação formal das Polícias Civil e Militar à organização de segurança pública estadual não garante a preponderância de suas decisões em relação àquelas corporações, as quais, em alguns casos, mesmo

estando subordinadas a uma secretaria de segurança ou congênere, ainda assim reportam-se diretamente ao governador da respectiva unidade da federação.

291. Por outro lado, observou-se que a ausência de subordinação das polícias ao secretário de segurança pública dificulta muito o papel de coordenação que cabe à OSPE, segundo relato dos próprios secretários.

292. Quanto à análise da estrutura da OSPE, merece destaque a indução exercida pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, o qual, mediante a Lei 11.530, de 2007, com as alterações promovidas pela Lei 11.707, de 2008, exigiu a criação de gabinetes de gestão integrada (GGI) como condição para adesão dos estados ao programa.

293. Como reflexo dessa medida institucional por parte do governo federal, 23 (92%) OSPE informaram possuir gabinetes de gestão integrada em sua estrutura. Vale ressaltar que o grau de atividade de tais gabinetes nas unidades da federação não foi avaliado neste levantamento.

294. Quando perguntadas sobre quais unidades compõem sua estrutura organizacional, verificou-se que 23 (92%) OSPE possuem unidade específica para convênios em sua estrutura. Esse resultado demonstra a importância das transferências voluntárias para a segurança pública estadual.

### **3.5.2. Processos finalísticos**

**295. Os processos finalísticos são mensurados por indicadores em treze (52%) OSPE.**

296. Os processos finalísticos são aqueles que 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 seus objetivos.

297. Menos da metade das OSPE (12 entre 25, ou 48%) identificou seus processos críticos, ou seja, aqueles considerados estratégicos para o sucesso institucional.

298. Os processos finalísticos são mensurados por indicadores em treze (52%) OSPE. Entretanto, apenas cinco (20%) mantêm tais indicadores atualizados em seus sistemas de tecnologia da informação. Todas as organizações incluídas nesse último grupo se encontram no nível intermediário de governança de segurança pública (iGovSeg), ocupando quatro entre as dez primeiras posições do iGovSeg.

### **3.5.3. Processos de apoio**

**299. Apenas sete (28%) organizações de segurança pública estadual mapearam seus processos de apoio e somente duas (8%) OSPE possuem indicadores para monitorar seus processos de apoio e os acompanham sistematicamente.**

300. 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.

301. Constatou-se baixa maturidade da gestão, em relação aos processos de apoio, ao se verificar que apenas sete (28%) OSPE mapearam seus processos de apoio.

302. Em que pese a essencialidade dos processos de apoio para a gestão, apenas duas (8%) organizações de segurança pública estadual possuem indicadores para monitorar seus processos de apoio e os acompanham sistematicamente.

303. Vale ressaltar que as duas OSPE que monitoram seus processos de apoio se encontram entre as cinco organizações de segurança pública estaduais com maior iGovSeg, sendo uma delas a que apresentou o maior Índice de Governança de Segurança Pública entre todas.



304. Apenas uma OSPE mapeou seus processos de apoio por níveis de criticidade, formalizou-os, possui indicadores para monitorá-los e realiza acompanhamento sistemático de tais indicadores.

#### **3.5.4. Orçamento**

**305. Vinte (80%) unidades da federação possuem, nos seus respectivos planos plurianuais, programas que guardam relação com programas de segurança pública constantes do PPA da União.**

306. 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.

307. Em termos de coordenação entre programas das esferas estadual e federal, verificou-se que vinte (80%) unidades da federação possuem, nos seus respectivos planos plurianuais, programas que guardam relação com programas de segurança pública constantes do PPA da União.

308. Em relação às transferências voluntárias provenientes da União, apenas três (12%) OSPE consideram inválida a proposição de que o Governo Federal repassa recursos de convênios de acordo com os planos de trabalho aprovados pela Senasp.

309. A partir dos dados coletados por meio dos questionários, constatou-se que, em média, as transferências voluntárias da Senasp representaram apenas 0,55% do orçamento de segurança pública das unidades da federação, em 2012, havendo duas unidades da federação em que a representatividade dos repasses efetuados pela Senasp atinge valores que representam cerca de 2,5% dos recursos estaduais destinados à segurança pública.

310. Vale ressaltar que esta participação tende a aumentar quando se consideram as aquisições diretas, seguidas de doação para as unidades da federação, realizadas pela Senasp.

#### **Conclusões**

311. Na maior parte (56%) das OSPE a relação com as polícias é de vinculação, o que pode aumentar o risco de fragmentação da política de segurança pública e de que não haja convergência de objetivos.

312. A coordenação única das ações de segurança pública tende a colaborar para o melhor emprego dos recursos públicos, na medida em que estabelece apenas um responsável, a organização de segurança pública estadual, pelos resultados dessa área de atuação do governo.

313. A relação das OSPE com os órgãos executores requer avanços na direção de situá-las numa posição de coordenação central em relação aos órgãos operacionais da segurança pública, principalmente no que se refere às Polícias Civil e Militar.

314. As impressões colhidas nos grupos focais apontam no sentido de que cabe ao governador da unidade da federação centralizar, de fato, na organização de segurança pública a coordenação das polícias. Mesmo nos casos em que as polícias se subordinam formalmente à organização de segurança pública de sua unidade da federação, houve relatos de que tal estrutura não garante à OSPE a coordenação central das políticas de segurança pública, principalmente em razão do protagonismo histórico das organizações policiais no cenário da segurança pública no país.

315. No sentido de promover uma reforma institucional da segurança pública no Brasil, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 51/2013, que altera os arts. 21, 24 e 144, acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B e reestrutura o modelo de segurança pública, desmilitarizando as polícias estaduais. Entre as modificações propostas pela PEC 51/2013, destaca-se a implantação de polícias de ciclo único, responsáveis pelo policiamento ostensivo e pela investigação criminal.

316. A PEC 51/2013 também redistribuiu as competências, em matéria de segurança pública, entre os entes da federação, atribuindo à União, por exemplo, a competência para estabelecer normas gerais sobre a organização dos órgãos de segurança pública.

317. Em relação aos processos, finalísticos e de apoio, conclui-se que o agregado das OSPE apresenta baixa maturidade e que há necessidade de se promoverem avanços nessa área da gestão, iniciando pelo mapeamento de processos, identificando aqueles de maior criticidade, formalizando-os, estabelecendo indicadores para acompanhá-los e mantendo tais indicadores atualizados.

318. No campo orçamentário, a integração entre a maioria (80%) dos PPAs das unidades da federação e o PPA da União ressalta o caráter federativo das políticas de segurança, enquanto o reconhecimento, por parte da maioria das OSPE (88%), da tempestividade na liberação de recursos de convênios revela a priorização das transferências voluntárias na área de segurança pública por parte da União, apesar dos constantes contingenciamentos orçamentários que atingem a administração pública federal.

319. No plano estadual/distrital, os grupos focais reforçaram a percepção de priorização orçamentária da segurança pública, caracterizada pelo não contingenciamento de recursos estaduais/distritais destinados a essa área.

320. A dinâmica de grupo focal também permitiu perceber que, sob o ponto de vista operacional, a segurança pública ainda requer elevados contingentes de pessoal, mesmo após a implantação de centrais de monitoramento.

321. Nesse sentido, o encaminhamento de questões como a melhoria da remuneração dos operadores de segurança pública (policiais, bombeiros e agentes penitenciários, na sua maioria) e o estabelecimento de um piso mínimo nacional tende a uma sistematização legal similar às áreas de saúde e de educação, baseada na vinculação constitucional de recursos que são repassados às unidades da federação por meio de transferências fundo a fundo.

322. O aporte de recursos por meio de fundo constitucional associado ao mecanismo de transferência fundo a fundo contribuiria para a melhoria da remuneração e da capacitação dos operadores de segurança pública, além de reduzir custos operacionais relacionados à gestão de convênios e de aumentar a previsibilidade do fluxo financeiro para a segurança pública, sob o ponto de vista das unidades da federação, permitindo-lhes planejar com maior antecedência.

323. As demandas crescentes da sociedade por maior sensação de segurança têm resultado em aumentos dos efetivos das polícias, com reflexos na situação fiscal das unidades da federação. À exceção do Distrito Federal, Amapá e Roraima, os quais possuem garantia constitucional de repasses federais para o custeio de pessoal das polícias e do corpo de bombeiros militar, os demais entes federativos têm seus orçamentos pressionados pelas despesas com pessoal.

324. Além do limite de gastos com pessoal imposto pela Lei Complementar 101, de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), o desequilíbrio do sistema tributário em favor da União e em detrimento das unidades da federação, aliado à vedação do inciso X do artigo 167 da Constituição Federal, impõe às unidades da federação severas restrições ao aumento de gastos com pessoal.

325. É cediço que tal desbalanceamento entre competências e fontes de recursos, em desfavor dos estados, deve ser corrigido por meio de uma reforma tributária. Entretanto, esse problema vem sendo mitigado por meio das transferências tributárias constitucionais e das transferências voluntárias, essas últimas envolvendo elevados custos de transação, na medida em que torna necessária a criação de estruturas e a alocação de recursos humanos a atividades relacionadas a convênios e instrumentos congêneres.

326. Outro mecanismo mitigador que merece destaque é o das transferências fundo a fundo, amplamente utilizado nas áreas da educação e da saúde, as quais viabilizam o emprego, por parte dos estados, de recursos recebidos da União para custeio de despesas com pessoal.

327. Nesse sentido, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 24/2012, que institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública, cujos recursos se destinariam ao aparelhamento, remuneração, capacitação e integração dos órgãos de segurança pública.

328. As alterações propostas por meio da PEC 24/2012, alinham-se com a demanda, por aumento e por maior previsibilidade de recursos, percebida nas dinâmicas de grupo focal, na medida em que o fundo constitucional a ser criado (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública) destinaria recursos ao aparelhamento dos órgãos de segurança pública das unidades da federação, à capacitação de recursos humanos e à remuneração de pessoal.

### **3.6. Pessoas**

**329. 24% das unidades da federação encontram-se no nível intermediário, 52% no patamar inicial e 24% no estágio insuficiente, no que toca à governança de Pessoas.**

330. No modelo de avaliação de governança de segurança pública, a dimensão **pessoas** é composta pelos seguintes itens de análise: capital humano, reconhecimento e aprendizagem.

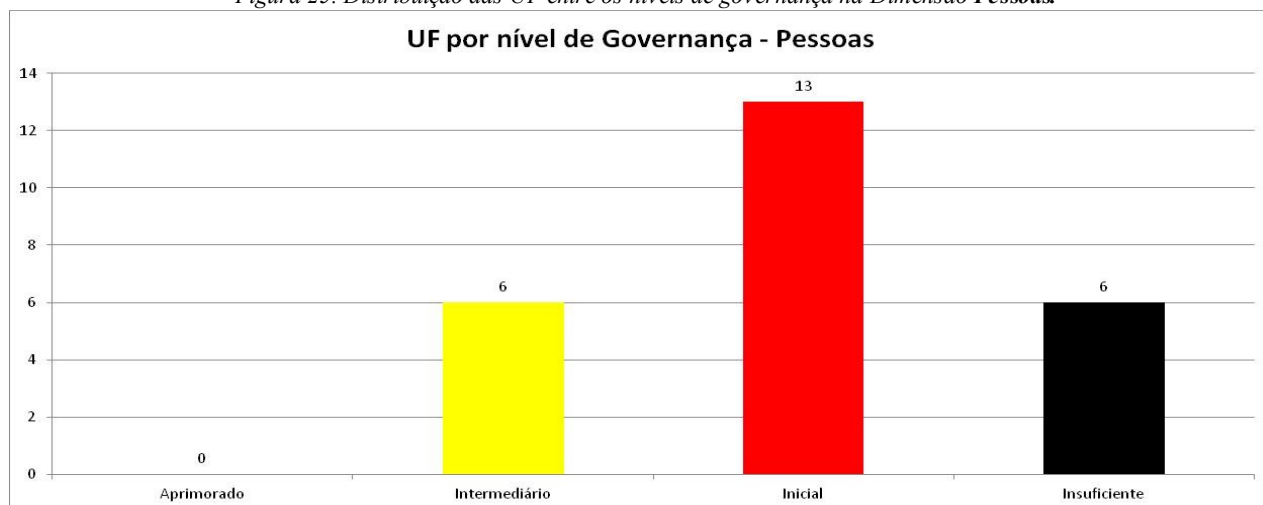
331. Especificamente em relação ao iGovSeg, o cálculo individualizado do índice de governança na dimensão pessoas forneceu os valores e a classificação dos estados como apresentado na tabela 8.

Tabela 8. Resultados da dimensão *peessoas*, por UF.

Ordem	UF	Pessoas
1	r	10,4
2	b	9,0
3	g	8,8
4	d	8,0
5	z	7,7
6	o	7,6
7	j	6,8
8	x	6,6
9	y	6,3
10	p	6,0
11	f	6,0
12	u	5,8
13	v	5,6
14	l	5,4
15	h	5,0
16	e	4,2
17	m	4,1
18	k	3,9
19	t	3,7
20	a	3,4
21	i	3,1
22	c	2,6
23	s	2,3
24	n	1,6
25	q	1,0

332. Com base nessa individualização, o gráfico da figura 25 ilustra que seis (24%) unidades da federação encontram-se no nível intermediário, treze (52%) no patamar inicial e seis (24%) no estágio insuficiente, no que toca à governança de **peessoas**.

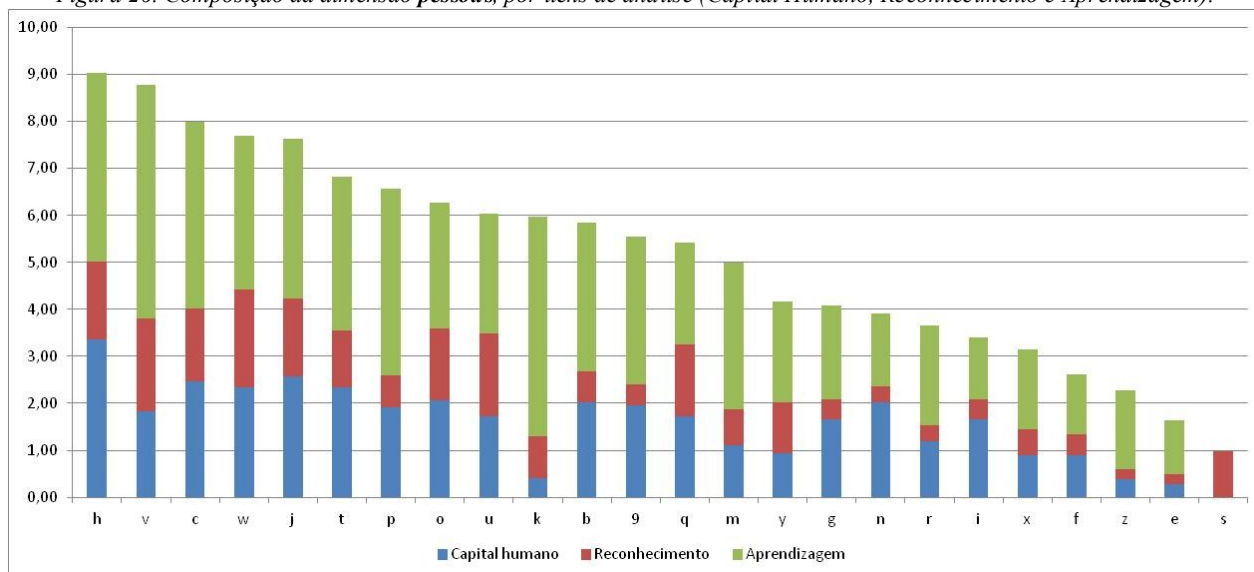
Figura 25. Distribuição das UF entre os níveis de governança na Dimensão *Peessoas*.



333. Dada a relevância do tema, as perguntas nessa dimensão foram categorizadas nos itens aprendizagem, reconhecimento e capital humano. A figura 26 mostra a composição do resultado,

por unidade da federação, da dimensão **pessoas**, de forma a permitir a comparação entre as diversas UF.

Figura 26. Composição da dimensão **pessoas**, por itens de análise (Capital Humano, Reconhecimento e Aprendizagem).



### 3.6.1. Capital Humano

334. **48% das OSPE Pública não realizam levantamento de necessidades de capacitação.**

335. Acerca do perfil profissional dos recursos humanos das secretarias estaduais responsáveis pelas políticas de segurança pública, as respostas ao questionário demonstraram que 52% realizam levantamento prévio de hiatos ou de lacunas de competências para estabelecer as ações de capacitação. Além disso, essa constatação articula-se com a de que 44% avaliam o impacto das ações de capacitação.

336. Os percentuais supramencionados refletem um considerável número de secretarias que não efetuam planos, controles ou análises para concepção de ações de capacitação de sua força de trabalho. Os planos e análises, prévias às ações de capacitação, apresentam-se como fundamentais para a identificação de necessidades atuais e futuras, fornecendo informações críticas para o processo de planejamento no nível organizacional.

337. Além de potencializar a contribuição do capital humano para o alcance dos resultados organizacionais, o plano de capacitação de pessoas, bem como a correspondente avaliação dos efeitos das competências implementadas, também são mecanismos de transparência da gestão pública, permitindo o controle social pelos interessados e mitigando o risco de as ações de capacitação atenderem a interesses particulares ou se orientarem por iniciativas casuísticas, em detrimento das reais necessidades da organização.

338. A não identificação dessas lacunas de competência, bem como a ausência da correspondente avaliação dos impactos, constituem fatores que prejudicam o ciclo do planejamento, aumentando, por exemplo, o risco de as ações de capacitação não atenderem às necessidades da organização. A consequência mais provável disso é o aumento das despesas de pessoal no orçamento sem o incremento de competências ao capital humano da organização ou a agregação de valor para a sociedade (Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário).

339. Quando as decisões referentes à gestão de pessoas não são orientadas por informações precisas e relevantes, as organizações ficam expostas a diversas situações que podem comprometer significativamente o seu desempenho (Acórdão 3023/2013 – TCU – Plenário):

Falta de servidores em ocupações críticas;

- Falta de servidores com competências críticas;
- Baixa motivação e comprometimento dos servidores;
- Abuso na utilização de licenças para capacitação;
- Recorrência de acidentes de trabalho;
- Queda no desempenho individual;
- Gasto excessivo de tempo e recursos para lidar com conflitos e reclamações acerca do ambiente de trabalho; etc.

340. Cabe lembrar que planejamento, transparência e prestação de contas são mecanismos de governança e exigências legais (Decreto-Lei 200/1967, art. 6º; CF/1988, arts. 70 a 74; Lei 8443/1992; Lei 9755/1998; Lei Complementar 101/2001, arts. 1º, § 1º, 48, 48-A, 49 e 67, II; Lei 12527/2011).

341. Nesse sentido, a ausência do plano de capacitação, ressalte-se, prejudica ou inviabiliza a avaliação dos resultados da gestão de pessoas (eficácia) e do seu impacto no cumprimento da missão organizacional (efetividade). Capacitações que não se baseiam em diagnósticos precisos das lacunas de competência organizacionais podem não contribuir para a melhoria do desempenho e para o cumprimento da missão organizacional.

342. A Senasp tem implementado ações de capacitação de profissionais estaduais em segurança pública a exemplo dos mais de sessenta cursos oferecidos pela Rede de Ensino à Distância EAD/SENASP (peça 11, p. 26-28).

343. Contudo, é possível que a eficácia e a efetividade dessas ações sejam comprometidas, vez que 52% das secretarias estaduais negligenciam a identificação das lacunas de competência e 48% não realizam avaliação de impactos de modo a permitir a adoção de estratégias para atender às necessidades organizacionais identificadas ou do capital humano necessário para alcançar suas metas.

344. Quanto à rotatividade (*turn over*) de pessoal, as respostas ao questionário indicam haver baixa rotatividade anual (entre 0 e 5%) de colaboradores (servidores efetivos do quadro próprio da OSPE, servidores cedidos e terceirizados).

345. Entretanto, durante as dinâmicas de grupo focal se consolidou a percepção de que a ausência de carreira própria, situação predominante entre as OSPE, contribui, entre outros fatores, para maior rotatividade de recursos humanos.

346. No plano federal, o recrutamento e a seleção dos recursos humanos da Senasp espelham as OSPE, ou seja, são provenientes de outros órgãos do Ministério da Justiça (Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal, por exemplo) ou de órgãos policiais dos estados e do Distrito Federal.

347. Embora o Ministério da Justiça possua carreira administrativa própria, a maior atratividade de outras carreiras públicas, concorre, entre outros fatores, para o aumento da rotatividade de seu pessoal.

### **3.6.2. Reconhecimento**

**348. Em 56% das secretarias os recursos humanos não são submetidos a processo formal e regular de avaliação de desempenho**

349. A maioria (56%) das secretarias estaduais responsáveis pela segurança pública não adota políticas definidas de avaliação de desempenho dos seus servidores. Tal constatação chama a atenção, especialmente pela ênfase dada à avaliação de desempenho na Constituição Federal, conforme diretrizes abaixo transcritas (grifou-se):



Art. 37.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

II - os controles e critérios de **avaliação de desempenho**, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;'

Art. 41.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

III - mediante procedimento de **avaliação periódica de desempenho**, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a **avaliação especial de desempenho** por comissão instituída para essa finalidade.

Art. 173.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

V - os mandatos, a **avaliação de desempenho** e a responsabilidade dos administradores.

350. Ressalta-se que no âmbito federal há leis específicas que exigem a avaliação de desempenho individual dos servidores, numa tentativa de adequar a gestão de pessoas às regras da Carta Maior. Nesse sentido, citam-se os seguintes dispositivos da Lei 11.784/2008 (grifou-se):

Art. 140. Fica instituído sistemática para **avaliação de desempenho** dos servidores de cargos de provimento efetivo e dos ocupantes dos cargos de provimento em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com os seguintes objetivos:

I - promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos; e

II - subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal.

Art. 141. Para os fins previstos nesta Lei, define-se como **avaliação de desempenho** o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Pessoal Civil, de que trata o Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, conforme disposto nos incisos I e II do art. 144 e no art. 145 desta Lei.

351. Essas exigências, tanto no plano constitucional como no legal (em âmbito federal), fundamentam-se no fato de que a boa governança no setor público depende da capacidade das suas organizações, a qual, por sua vez, está condicionada ao desempenho dos seus gestores e servidores.

352. Respaldam-se também no dever de os servidores prestarem contas das suas contribuições pessoais por meio de avaliações individuais periódicas de desempenho, inclusive com repercussão direta na remuneração como forma de reconhecimento institucional.

353. Portanto, devem ser evitadas regras ou ações que tratam de maneira uniforme os servidores, sem distinção acerca dos padrões individuais de produtividade na organização. Ademais, ressalte-se que a ausência de avaliação periódica do desempenho individual revela falta de monitoramento dos papéis e das responsabilidades estabelecidos.

### 3.6.3. Aprendizagem

354. **60% das OSPE não implantaram planos de capacitação de servidores para a gestão de convênios e para a gestão de licitações e contratos.**

355. Em que pese as transferências voluntárias mediante a celebração de convênios sejam uma das fontes de recursos para a realização de investimentos na área de segurança pública em nível estadual/distrital, mais da metade (60%) das organizações de segurança pública estaduais reconheceram não implantar plano de capacitação de servidores que atuam na gestão de convênios.

356. À exceção das aquisições diretas feitas pela Senasp, as transferências voluntárias federais aos estados, na função segurança pública, se dão mediante celebração de convênio, ou de instrumento congênere, que exige posterior prestação e análise de contas.

357. Deve-se ressaltar que o regular processo de licitação, convênio, prestação de contas, bem como a correspondente análise e aprovação pela Senasp das contas dos convênios pactuados, refletem boa governança, caracterizada pela conformidade em relação às disposições legais sobre o tema (Decreto-Lei 200/1967, art. 6º; CF/1988, arts. 70 a 74; Lei 8.443/1992; Lei 9.755/1998; Lei Complementar 101/2001, arts. 1º, § 1º, 48, 48-A, 49 e 67, II; Lei 12.527/2011).

358. Os processos de convênios têm se apresentado como gargalo na dinâmica dos trabalhos da Senasp. O Relatório de Gestão dessa Secretaria, de 2012, consigna que havia 433 instrumentos de convênios do Fundo Nacional de Segurança Pública em vigor naquele exercício. Retrata ainda que 432 da própria Senasp, celebrados com os estados, entre 2008 e 2011, encontram-se na situação de inadimplência. Além disso, a situação anterior a 2008 afigura-se igualmente crítica - remanesce um saldo de R\$ 1.738.521.066,90 de prestações de contas a serem analisadas.

359. Ante a materialidade dos recursos conveniados entre a Senasp e as unidades da federação por meio de suas organizações de segurança pública, é justificável que haja plano específico de capacitação para a gestão de convênios.

360. Como reflexo desse estoque de contas a analisar pela Senasp, houve observações das secretarias estaduais acerca das dificuldades em sanar eventuais irregularidades nas prestações de contas de convênios, caso a Senasp diligencie, dado o longo tempo entre a elaboração do processo de contas e o atendimento de eventuais diligências. Citaram casos em que esse interstício ultrapassa dez anos, dificultando o controle de bens, cuja vida útil se expirou, ou mesmo a localização de servidores responsáveis, em decorrência de afastamentos, demissões, aposentadorias e falecimentos.

361. Portanto, a potencial melhora qualitativa nos processos de prestação de contas dos convênios celebrados, possivelmente advinda da capacitação do gestor estadual, pode impactar positivamente os processos de trabalhos da Senasp. Haverá aprimoramento nos diversos estágios por que passam os convênios – elaboração de planos de trabalho, licitações, execução e prestação de contas. Serão evitadas duplicidades de esforços em análise e reanálise de prestações de contas. Ou seja, haverá menos devoluções para saneamento de impropriedades ou atendimento de diligências advindas da Senasp.

362. Quanto à realização de *benchmarking* com organizações congêneres, doze (48%) organizações de segurança pública estadual o fizeram. Vale destacar que, nesse universo, oito OSPE se encontram entre os dez maiores índices de governança de segurança pública (iGovSeg), sugerindo uma correlação entre a aprendizagem comparativa e o nível de governança.

## Conclusões

363. Pode-se entender a governança de pessoas como componente fundamental da governança das organizações, compreendendo os sistemas pelos quais a supervisão e a liderança são exercidas, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, de políticas e de práticas de gestão de pessoas na consecução dos objetivos organizacionais (Acórdão 3023/203 – TCU – Plenário).

364. Nessa linha, a boa governança de pessoas pode contribuir para maximizar o valor do capital humano da organização, de modo a obter maior sinergia no uso da força de trabalho e compatibilizar as expectativas das partes interessadas. De forma mais detalhada, a governança de pessoas tem por objetivo (Acórdão 3023/203 – TCU – Plenário):

- alinhar as políticas e as estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados;
- assegurar a utilização eficiente de recursos;
- otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas;
- mitigar riscos;
- auxiliar a tomada de decisão;
- assegurar o cumprimento dos papéis e das responsabilidades e a transparência dos resultados.

365. A importância de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão de pessoas no setor público decorre da relação com a geração de resultados para a sociedade bem como da elevada materialidade dos gastos nessa área.

366. No caso específico da segurança pública, essa importância é potencializada em razão dos consideráveis gastos com os efetivos de policiais bem como do contato direto desses profissionais com a sociedade, exigindo-lhes formação técnica específica, além de formação humanística complementar.

367. Conforme analisado, número significativo de secretarias estaduais responsáveis pela segurança pública apresentam: ausência de planejamento e de controle das ações de capacitação; inexistência de aprovação e de publicação de diretrizes acerca da política de avaliação de desempenho; falta de capacitações quanto à gestão de convênios.

368. No que toca à avaliação de desempenho, as secretarias não dispõem de sistema de avaliação de desempenho que esteja vinculado aos resultados planejados e que diferencie os altos dos baixos níveis de desempenho. Do mesmo modo, inexistem formas de recompensa a indivíduos e equipes que contribuíram para o alcance de metas ou para a melhoria do desempenho da Administração Pública. Embora o texto constitucional enfatize o tema e a Senasp tenha executado ações para promover o reconhecimento do capital humano (peça 11, p.26-28), a questão persiste nas unidades da federação.

369. Vale mencionar que a Senasp tem implementado ações de capacitação de profissionais estaduais em segurança pública (peça 11, p. 26-28). Contudo, número considerável de secretarias estaduais não identifica as lacunas de competência, de modo a permitir a adoção de estratégias adequadas para atender às suas necessidades institucionais ou do capital humano para alcançar as metas organizacionais. Igualmente, poucas secretarias estabelecem planejamento para nortear o controle e a avaliação das ações de capacitações.

370. Em síntese, as respostas ao questionário encaminhado evidenciam que maior parte das secretarias estaduais responsáveis pela segurança pública carece de modelo de competências como base para a gestão de pessoas, cumprindo ressaltar que, no governo federal, se reconhece a importância desse instrumento conforme publicado no Decreto 5.707/2006 (grifos nossos):

Art. 1º Fica instituída a **Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal**, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

- I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II - **desenvolvimento permanente do servidor público**;
- III - **adequação das competências** requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.

(...)

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

I - plano anual de capacitação;

II - relatório de execução do plano anual de capacitação; e

III - **sistema de gestão por competência**.

371. Em resumo, o modelo de competências como base para a gestão de pessoas é o primeiro passo para o estabelecimento da gestão por competências, que é um instrumento da governança de pessoas. Consiste na descrição das competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias para o bom desempenho das atribuições da organização, sendo fundamental para alinhar os processos de gestão de pessoas com a estratégia estabelecida pela organização (Acórdão 3023/203 – TCU – Plenário).

372. Quanto à rotatividade (*turn over*) dos recursos humanos, o *turn over* refletido pelas respostas ao questionário não se mostrou coerente com as impressões coletadas durante os grupos focais realizados em seis OSPE e as entrevistas realizadas na Senasp.

373. A alta rotatividade dos recursos humanos pode ter impactos negativos sobre os resultados das organizações, na medida em que representa perda de eficiência causada, por exemplo, pela perda de profissionais qualificados e experientes, o que representa perda de conhecimento para a organização, pelo tempo necessário para treinamento de novos colaboradores, pelo tempo consumido dos profissionais mais antigos no treinamento dos novos colaboradores e pelo tempo necessário para a ambientação dos novos colaboradores.

### **3.7. Controles**

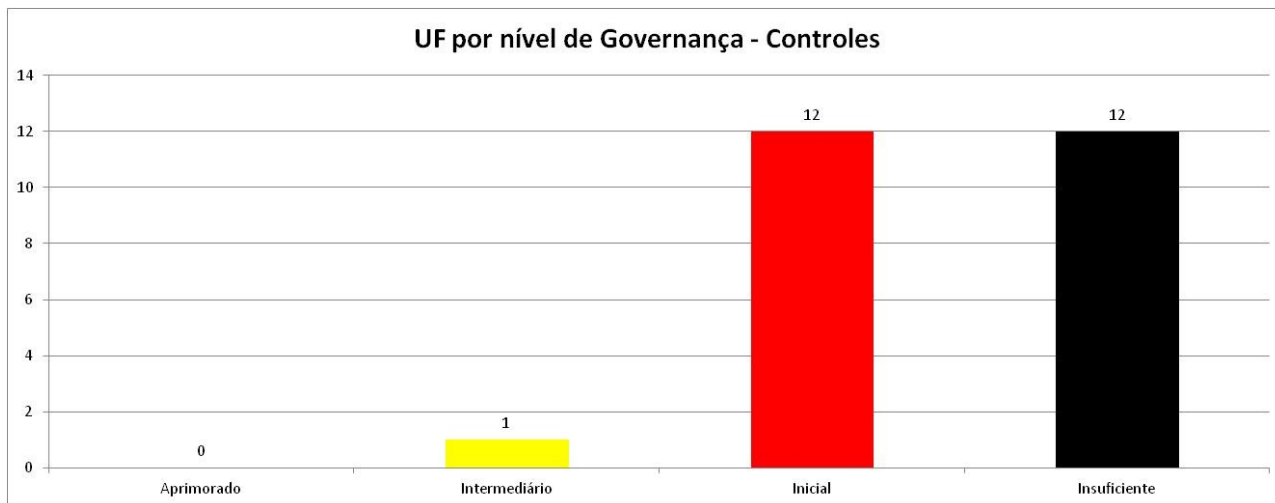
374. No modelo de avaliação de governança de segurança pública, a dimensão **controles** é composta pelos itens de análise controles internos e gestão de riscos. O cálculo do Índice de Governança de Segurança Pública apenas na dimensão **controles** forneceu os valores apresentados na tabela 9.

Tabela 9. Resultados da dimensão **controles**, por UF.

Ordem	UF	Controles
1	o	4,0
2	b	3,5
3	f	2,6
4	h	2,5
5	x	2,5
6	z	2,4
7	i	2,3
8	q	2,3
9	a	2,3
10	u	2,2
11	m	2,2
12	p	2,1
13	n	2,1
14	j	1,4
15	r	1,4
16	k	0,9
17	s	0,9
18	l	0,9
19	g	0,8
20	e	0,6
21	d	0,4
22	t	0,4
23	y	0,3
24	v	0,0
25	c	0,0

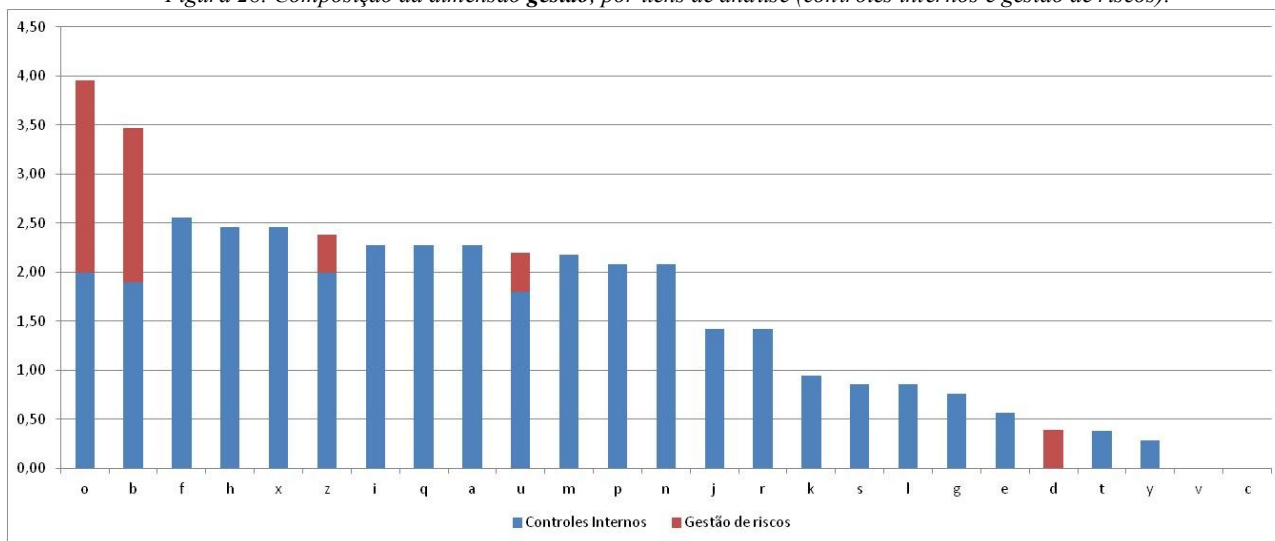
375. A partir dos resultados constantes da tabela 9, verifica-se que nenhuma OSPE se encontra em estado aprimorado nessa dimensão, apenas uma organização estadual de segurança pública se encontra no nível intermediário e as demais (24, ou 96%) se distribuíram entre os níveis inicial (12 de 25, ou 48%) e insuficiente (12 de 25, ou 48%). A figura 27 mostra a distribuição das UF, entre os níveis de governança, para a dimensão **controles**.

Figura 27. Distribuição das UF entre os níveis de governança. Dimensão *controles*.



376. A composição da dimensão **controles**, a partir dos seus itens de análise, mostra maior variação nos valores do item de análise **gestão de riscos**, do que no item **controles internos**. A figura 28 ilustra a comparação.

Figura 28. Composição da dimensão *gestão*, por itens de análise (controles internos e gestão de riscos).



### 3.7.1. Controles Internos

377. Os controles visam a minimizar a possibilidade de que eventos adversos prejudiquem o alcance dos objetivos da organização. Portanto, representa boa prática de governança estabelecer controles internos integrados a uma gestão de riscos que busque identificar, tratar, monitorar e avaliar constantemente os riscos aos quais as organizações podem estar sujeitas.

378. Em doze (48%) OSPE os procedimentos de controle são formalizados e em onze (44%) a unidade de controle interno está subordinada diretamente à alta administração da organização. Em apenas 8 (32%) organizações de segurança pública estadual são adotadas simultaneamente as duas práticas anteriormente apontadas.

379. Com relação à Senasp, o seu principal processo de controle interno é a gestão por processos associada à realização de ciclos de monitoramento de processos. Durante esses ciclos, são analisados os resultados dos indicadores de processos e globais, a situação dos planos de implantação de melhorias e do plano de contramedidas, direcionado às metas que não foram alcançadas e às ações de melhorias em atraso (peça 11, p. 14).



### 3.7.2. Gestão de riscos

380. Embora apenas três (12%) OSPE considerem inválida a afirmativa de que os controles internos são essenciais à consecução dos seus objetivos, a adoção de poucas ou de nenhuma prática nessa área revela a insuficiência das organizações de segurança pública estadual no que tange à gestão de riscos, o que é evidenciado pelo fato de apenas uma (4%) organização de segurança pública estadual ter estabelecido formalmente os mecanismos de gestão de riscos para identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos relevantes.

381. As duas unidades da federação que adotaram o maior número de práticas de gestão de riscos possuem dois dos três maiores índices de governança de segurança pública (iGovSeg), em que pese a contribuição desse item de análise seja de apenas 3,15% da composição total do iGovSeg.

382. Por meio das dinâmicas de grupo focal, foi possível verificar que em apenas uma das seis unidades da federação visitadas foram adotadas práticas de gestão de riscos, ainda que não formalizadas.

383. Com relação à gestão de riscos, a Senasp informou que realiza gestão de riscos do seu plano estratégico mediante o monitoramento periódico das principais iniciativas estratégicas - projetos e processos (peça 11, p. 15).

384. Ressaltou, ainda, que analisa os principais riscos e anomalias em curso, causas, contramedidas e responsáveis, por meio de metodologia de gerenciamento de projetos do Ministério da Justiça, do Sistema de Gerenciamento de Projetos GEPnet e da sistemática de monitoramento de processos construída pela Senasp com auxílio de empresa de consultoria (peça 11, p. 15).

385. Por fim, a Senasp também informou que não oferece suporte à gestão de riscos das organizações de segurança pública estaduais (peça 11, p. 15).

### Conclusões

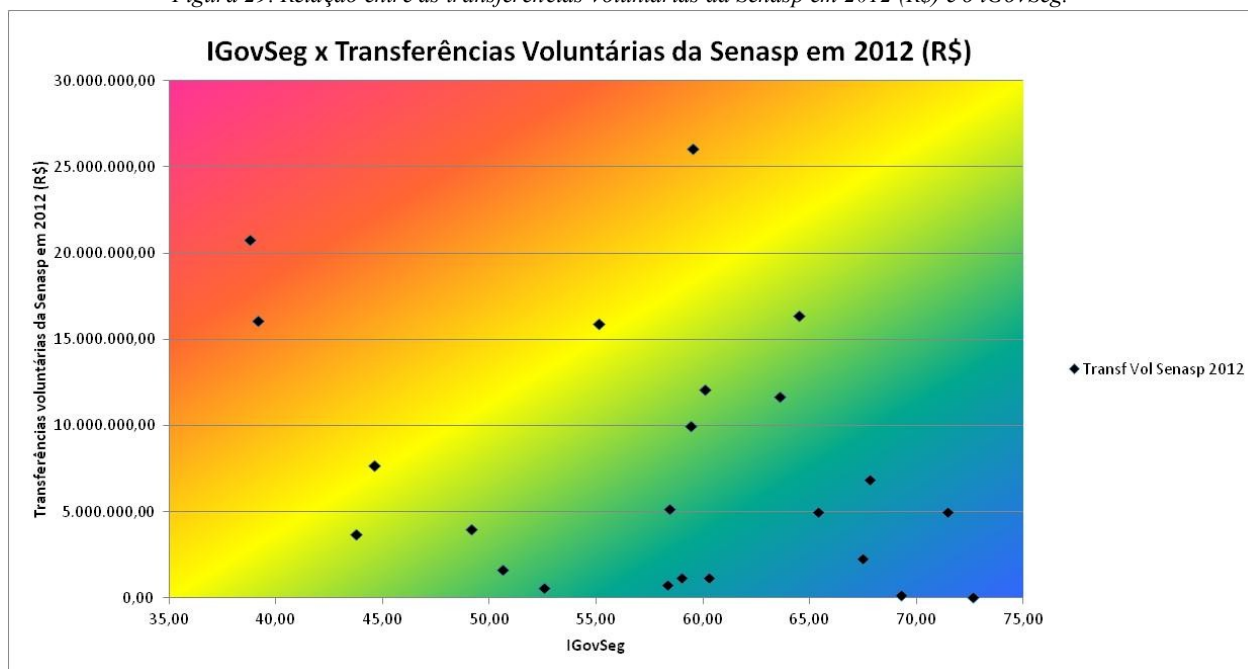
386. Quanto ao ambiente de controle das OSPE, as respostas ao questionário e as informações fornecidas pela Senasp evidenciam a baixa maturidade desses órgãos quanto às práticas de controle, principalmente no que se refere à gestão de riscos, que, conforme ilustra a figura 28, é inexistente na quase totalidade das organizações de segurança pública estaduais.

387. Em relação à Senasp, seus controles internos apresentam-se melhor estruturados quando comparados com as OSPE. Entretanto, sua gestão de riscos, assim como a das organizações de segurança pública estaduais, necessita ser formalmente implantada.

### 4. Principais riscos e possíveis ações de controle

388. O orçamento de transferências voluntárias da Senasp associado ao iGovSeg permite obter distribuição indicativa de risco, como visto na figura 29. Essa informação complementa o disposto nas figuras 11 (iGovSeg *versus* Orçamento da UF alocado à Segurança Pública, em 2012) e 12 (iGovSeg *versus* participação de transferências da Senasp no orçamento da Segurança Pública).

Figura 29. Relação entre as transferências voluntárias da Senasp em 2012 (R\$) e o iGovSeg.



389. A Figura 29 demonstra uma correlação que aponta para uma maior distribuição de recursos para as unidades da federação com menor iGovSeg. Do ponto de vista do risco na gestão desses recursos, pode-se fazer a análise a seguir.

390. Em vermelho e laranja, estão localizadas as organizações para as quais a Senasp destina maior volume de recursos em relação a sua capacidade de governança. Nesses casos, em princípio, o risco de desperdício do dinheiro público é provavelmente maior, sugerindo a necessidade de maior controle da aplicação desses recursos pelas unidades da federação.

391. Em amarelo e verde claro, encontram-se as OSPE que têm boa governança e administram volume relevante de recursos federais, ou as OSPE que têm governança inicial, mas não despendem grandes somas federais. Nesses casos, os riscos provavelmente estão mitigados, sugerindo a necessidade de fiscalizações sobre os controles utilizados na transferência desses recursos pelo órgão concedente.

392. Em verde escuro e azul, estão as organizações que têm razoável governança e administram despesas medianas. Nesses casos, os controles existentes possivelmente são suficientes.

393. Registre-se que as OSPE com maior iGovSeg são as que apresentaram os maiores índices de crimes violentos letais e intencionais (CVLI) por cem mil habitantes no ano de 2012 (Figura 13). Porém, essas OSPE também apresentam a maior variação negativa no indicador citado (CVLI/100 mil hab.) entre 2011 e 2012 (Figura 14).

394. Ou seja, as correlações indicam que as unidades da federação com problemas relacionados à criminalidade mais violenta estão buscando melhorar sua capacidade de governar a segurança pública.

395. Deve-se considerar que as organizações públicas, incluindo as OSPE, não têm a finalidade primordial de gestão de recursos públicos, mas sim a de implementação de políticas públicas. Nesse sentido, as diferentes realidades regionais na área de segurança, ocasionadas em grande parte por fatores culturais, sociais, históricos e econômicos, impossibilitam a restrição da quantidade de recursos repassados à maior capacidade de governança do órgão.

396. No entanto, a Senasp deve considerar os resultados do iGovSeg como um parâmetro para melhorar a destinação de recursos federais, especialmente no tocante aos objetos das transferências de recursos.

397. No presente levantamento, as OSPE apresentaram lacunas maiores de governança nas áreas de **pessoal** e de **controles internos** quando comparadas às dimensões **tecnologia e conhecimento e arranjos institucionais**.

398. Diante dos riscos identificados, sugerem-se as seguintes ações de controle:

398.1. auditoria piloto, com a participação de um Tribunal de Contas do Estadual/Distrital e de uma Secretaria de Controle Externo no Estado, com o propósito de desenvolver metodologia para aferir a qualidade das informações prestadas pelas OSPE nos questionários de governança;

398.2. realização de futuras fiscalizações de governança dos órgãos de segurança pública estaduais, a serem conduzidas pelas secretarias de controle externo dos estados em parceria com os respectivos tribunais de contas estaduais, com o objetivo de verificar a efetiva implantação das práticas de governança informadas pelas organizações estaduais de segurança pública e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, com base na auditoria piloto acima sugerida;

398.3. realização de futuros levantamentos de governança nos órgãos responsáveis pela segurança pública, incluindo aqueles não fiscalizados por meio do presente levantamento, como, por exemplo, os órgãos executores da segurança pública e os órgãos do sistema penitenciário, com o objetivo de atualizar os resultados do Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg).

## 5. Conclusões

399. O presente levantamento teve por objetivo conhecer e avaliar as condições 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 para implementar a Política Nacional de Segurança Pública.

400. Para a realização deste trabalho foi elaborado modelo de avaliação de governança de segurança pública, composto de duas macrodimensões (governança pública e governança corporativa) e de sete dimensões (estratégia, arranjos institucionais, tecnologia e conhecimento, resultados, gestão, pessoas e controles), as quais foram desdobradas em itens de análise, que orientaram a elaboração do questionário respondido pelas OSPE, cujas questões representam as principais boas práticas de governança consideradas no modelo desenvolvido (Anexo 1).

401. Além do questionário, a equipe elaborou roteiros de grupo focal - técnica utilizada nas visitas à OSPE de seis unidades da federação (Alagoas, Goiás, Pará, Pernambuco, Santa Catarina e São Paulo) e ofícios de requisição de informações para a Senasp.

402. A taxa de resposta ao questionário foi de 92,6%, correspondendo a 25 OSPE do universo de 27 unidades da federação. Apenas os estados do Amapá e do Mato Grosso do Sul não responderam o questionário.

403. As respostas ao questionário, conjugadas às informações colhidas por meio da realização de grupos focais e de ofícios de requisição encaminhados à Senasp, permitiram as conclusões gerais e específicas que são apresentadas a seguir.

404. De modo geral, do universo de 25 organizações de segurança pública estaduais que responderam o questionário, vinte (80%) se encontram em nível intermediário de governança de segurança pública, enquanto as outras cinco (20%) se localizam no nível inicial. Nenhuma OSPE foi classificada nos níveis aprimorado ou insuficiente, que são os extremos da escala de níveis de governança (positivo e negativo, respectivamente).

405. Quando se analisam os resultados por dimensão, observa-se que a média das OSPE se encontra em nível aprimorado na dimensão **tecnologia e conhecimento (78,5%)**, em nível intermediário nas dimensões **arranjos institucionais (71,9%)**, **estratégia (59,3%)**, e **gestão**

(54,5%), em nível inicial nas dimensões **resultados (46,2%)** e **pessoas (38,5%)**, e em nível insuficiente na dimensão **controles (22,8%)**.

406. Embora as causas da criminalidade sejam diversas e com graus de influência variados, verificou-se que nas unidades da federação em que as OSPE apresentaram maiores índices de governança, a variação (2011 – 2012) da taxa de crimes violentos letais intencionais (CVLI), por 100 mil habitantes, apresentou inflexão, refletida por crescimentos menores ou mesmo por decréscimos em algumas UF.

407. Conquanto o presente levantamento seja o primeiro a aferir a governança de segurança pública, o Tribunal de Contas da União, em outras oportunidades, já havia apontado falhas nessa área, a exemplo dos acórdãos TCU 724/2005 e 2.718/2008, ambos do Plenário.

408. Os relatórios que fundamentaram tais acórdãos indicavam a precariedade da infraestrutura dos órgãos de segurança pública e a falta de sistemas de informação capazes de fornecer dados confiáveis para a produção de estatísticas e a realização de análise criminal.

409. Entretanto, os resultados positivos ora apresentados para a dimensão **tecnologia e conhecimento** demonstram que a atuação do TCU pode ter contribuído para maior comprometimento dos órgãos responsáveis pelas políticas de segurança em relação à melhoria da infraestrutura, em especial a relacionada à tecnologia da informação.

410. Com relação à dimensão **arranjos institucionais**, do ponto de vista normativo, constatou-se que a principal demanda dos estados é a garantia legal de maior aporte de recursos por meio de transferências de recursos federais.

411. Nesse sentido, iniciativas como, por exemplo, a PEC 24/2012, que visa a instituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública, concorrem para maior estabilidade e previsibilidade dos fluxos de recursos da União para as unidades da federação, contribuindo para o aumento da eficácia dos programas de governo em nível estadual/distrital.

412. Ainda relacionada à dimensão arranjos institucionais, outra constatação que merece destaque é a lacuna legislativa sobre a segurança pública. A Constituição Federal, no Capítulo III, art. 144, dispôs sobre as competências dos principais órgãos executores dessa política (polícias civil, militar e federal e corpos de bombeiros militares), cabendo à lei disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública (§6º do art. 144).

413. Contudo, a CF não atribuiu a nenhum ente federativo a competência para legislar sobre o tema, havendo, portanto, ausência de normas gerais que disponham acerca das competências para a segurança pública *lato sensu*.

414. Desse modo, não há normativo que regulamente como os órgãos das três esferas de governo devem se articular para formular e implementar as políticas de segurança pública, assim como não há previsão de que um órgão central (secretaria de segurança pública, por exemplo), seja na esfera federal ou na estadual, deva coordenar as ações dessa política.

415. Quanto à dimensão **estratégia**, o principal aspecto identificado foi a inexistência de uma Política Nacional de Segurança Pública formalizada e de um Política Nacional de Segurança Pública pública, além da baixa efetividade do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) como instância formuladora de diretrizes setoriais.

416. Vale ressaltar que a ausência de um Política Nacional de Segurança Pública, que estabeleça claramente as diretrizes, as estratégias e os objetivos para a segurança pública no país, dificulta o planejamento das organizações, a articulação entre o governo federal e os estaduais, a transparência e a *accountability* (cobrança de resultados).

417. No que toca à dimensão **gestão**, verificou-se, por intermédio dos grupos focais e das respostas ao questionário, que a ausência de unicidade na condução das políticas de segurança nas

unidades da federação pode acarretar conflitos na coordenação das ações nessa área e prejudicar os resultados almejados.

418. O parágrafo 6º do art. 144 da CF estabelece que as polícias militares, os corpos de bombeiros militares e as polícias civis subordinam-se aos respectivos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. O parágrafo 7º do art. 114 da CF, por sua vez, dispõe que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

419. Dessa forma, o papel das OSPE ainda não está claramente definido, variando bastante de estado para estado. De acordo com o pesquisador da UnB, Arthur Trindade:

Embora desempenhem papel relevante, as Secretarias Estaduais de Segurança Pública (SESP) são muito pouco conhecidas. Sua estrutura varia a cada estado, bem como o perfil dos profissionais que nela trabalham. Além disso, há importantes diferenças no que diz respeito ao seu *status* político vis-à-vis as polícias civis e militares. Há casos em que as polícias são formalmente subordinadas aos secretários de segurança pública. Noutras situações, os comandantes e chefes de polícia têm as mesmas prerrogativas dos secretários. Essas diferenças acabam por repercutir na capacidade dessas secretarias de elaborar e implantar políticas públicas de segurança.

420. Observa-se, portanto, que a subordinação, formal e de fato, dos órgãos executores da segurança pública (Polícias Civil e Militar) à OSPE da sua unidade da federação pode representar uma evolução estrutural, que poderá repercutir no aumento da efetividade das políticas públicas de segurança, na medida em que, havendo unicidade de comando, haverá maior transparência das ações do poder público estadual/distrital e tornará mais clara a responsabilidade das OSPE por resultados.

421. Na dimensão **resultados**, constatou-se que as OSPE, em sua maioria, não são avaliadas por atores externos e não se submetem ao controle, em especial, o social.

422. Cabe mencionar que a avaliação externa é importante, porque pode identificar fragilidades que não são facilmente detectadas por quem está envolvido nas atividades rotineiras da organização. Nesse sentido, uma avaliação imparcial pode contribuir para a melhoria dos processos de trabalho, na medida em que identifica as vulnerabilidades e os pontos fracos da instituição e sugere providências para mitigar essas falhas.

423. O nível inicial para a média das OSPE na dimensão **pessoas** demonstra que elas implantaram poucas práticas de governança, permitindo concluir que os esforços empregados nessa área não traduzem a importância dos recursos humanos para a segurança pública, enquanto política social.

424. Vale destacar que o setor de segurança pública depende muito dos recursos humanos, sendo a qualificação e o bom emprego de tais recursos decisivos para que as políticas públicas de segurança sejam efetivas.

425. Cabe observar que o quadro de pessoal das OSPE, em geral, é composto por servidores cedidos de outros órgãos, em especial pelas Polícias Civil e Militar, e entidades da administração pública estadual/distrital ou federal, bem como por terceirizados e ocupantes de cargos de confiança e similares. Portanto, são raras as unidades da federação em que a organização estadual de segurança pública possui quadro próprio, constituído de servidores efetivos em carreira própria.

426. Tal fato é preocupante, porque contribui para o aumento da rotatividade de pessoal, o que acaba por prejudicar a institucionalização do conhecimento, pois os servidores capacitados não possuem vínculo com a OSPE e acabam retornando para seus órgãos de origem e levando consigo o conhecimento adquirido por meio dos cursos de capacitação.

427. Nesse sentido, a Senasp manifestou a mesma preocupação, pois também há alta rotatividade de servidores naquela organização. De acordo com a secretaria, a maioria dos seus recursos



humanos é cedida por outros órgãos do Ministério da Justiça, bem como de órgãos estaduais/distritais e, em razão da maior atratividade de outras carreiras da administração pública, entre outros fatores, muitos desses servidores migram, via concurso público, para outros órgãos e entidades e, com isso, o conhecimento adquirido por esses servidores não se consolida na Senasp.

428. No que diz respeito à capacitação dos operadores de segurança nos estados da federação, e em que pese a Senasp ter se especializado em ações dessa natureza, inclusive com a oferta, em larga escala, de cursos à distância, observa-se que as qualificações oferecidas têm como foco o nível operacional e não a alta administração, o que pode ser constatado pela ausência de disciplinas que se enquadram no nível estratégico da gestão da segurança pública.

429. Quanto à dimensão **controles**, à exceção de uma unidade da federação, que se encontra no nível intermediário, as demais se encontram no nível inicial ou insuficiente. Nas OSPE, os controles internos e a gestão de risco se mostram pouco estruturados, aumentando probabilidade de que eventos possam comprometer o alcance dos objetivos da organização e, em última análise, a efetividade das políticas públicas de segurança.

430. Em relação à Senasp, sua gestão de riscos, assim como a das organizações de segurança pública estadual, necessita ser formalmente implantada.

431. O cruzamento do Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg) com dados orçamentários e com indicadores de criminalidade permitiu concluir que os recursos repassados pela Senasp são mais relevantes nos orçamentos das unidades da federação cujas OSPE apresentaram menores índices de governança. Considerando que os editais da Senasp geralmente ofertam recursos para investimento em infraestrutura, conclui-se que tais investimentos não sustentarão resultados de longo prazo, sendo necessária, no caso dessas OSPE, a priorização da implementação de boas práticas de governança.

432. Por fim, vale reproduzir as palavras do coordenador do Núcleo de estudos sobre violência e segurança da UnB, professor Arthur Trindade:

Como em outras áreas, as políticas públicas de segurança têm esbarrado em obstáculos institucionais e na cultura organizacional. Por vezes, são as limitações e os conflitos de competência que dificultam a implantação de novas políticas. Noutras ocasiões, são as estruturas internas das instituições de segurança pública e justiça criminal que dificultam a inovação. Além disso, a cultura organizacional, permeada por desconfianças e preconceitos, tem dificultado bastante a implantação de novas políticas públicas de segurança.

## 6. Proposta de encaminhamento

433. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

434. determinar, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art.250, inciso II, ao Ministério da Justiça, que, em 120 dias, apresente à Casa Civil da Presidência da República proposta de regulamento que estabeleça a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública, em consonância com o inciso I do art. 12 do Anexo I do Decreto 6.061, de 2007, dando ciência a este Tribunal da proposta encaminhada (item 3.1.2);

435. recomendar, com fulcro na Lei nº 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art.250, inciso III, à Casa Civil da Presidência da República que regulamente, em conjunto com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), na forma do inciso III do artigo 12 do Anexo I do Decreto 6.061, de 2007, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp), com objetivo de reformular/atualizar sua estrutura e sua composição e de conferir maior representatividade aos órgãos de segurança pública dos estados da federação e do Distrito Federal (item 3.1.2);

436. recomendar, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art.250, inciso III, à Senasp que, em atenção ao inciso V do art 12 do Anexo I do Decreto 6.061, de 2007, estabeleça



critérios para a realização de transferências voluntárias às organizações de segurança pública estaduais com o objetivo de auxiliá-las na implantação de práticas destinadas à melhoria da governança, a exemplo de projetos voltados para a implantação ou melhoria do planejamento estratégico, da gestão de processos, do estudo e adoção de medidas visando à redução da rotatividade de pessoal, da melhoria dos controles internos e da gestão de riscos (item 3);

437. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que, em conjunto com a SecexDefesa, avalie a oportunidade e a conveniência de incluir em seu plano de controle externo a realização de auditoria piloto, a ser coordenada pela SecexDefesa, com a participação de tribunal de contas estadual, a fim de verificar e de atualizar as informações prestadas pela respectiva organização de segurança pública por intermédio do questionário de governança de segurança pública, visando à atualização do iGovSeg e à proposição de outras ações de controle externo voltadas para a melhoria da governança de segurança pública (item 4);

438. determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que remeta às organizações de segurança pública estaduais participantes deste levantamento relatório contendo sua avaliação individualizada, informando seu Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg), bem como sua posição em relação às demais organizações congêneres nas unidades da federação, atentando para o sigilo das informações, de modo que cada OSPE seja informada apenas de seu resultado e de sua posição relativa;

439. 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; Gabinete do Ministro da Justiça; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Organização de Segurança Pública dos 26 estados da federação e do Distrito Federal; Tribunais de Contas das 26 unidades federativas e do Distrito Federal.

Brasília, 24 de dezembro de 2013.

*(Assinatura eletrônica)*

Egbert Nascimento Buarque  
Coordenador – matrícula 8.114-0

*(Assinatura eletrônica)*

Robson Hugo Araújo dos Santos  
AUFC – matrícula 9141-3

*(Assinatura eletrônica)*

Vander Pereira Rodrigues  
AUFC – matrícula 5.691-0



## Anexo 1

### BASE TEÓRICA DO MODELO DE AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA EM SEGURANÇA PÚBLICA

O presente documento tem por objetivo esclarecer as bases teóricas que sustentam o **modelo de avaliação de governança em segurança pública**, a cargo da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), com apoio da Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado).

O modelo será utilizado no levantamento de governança em segurança pública - diagnóstico da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das organizações de segurança pública estaduais (OSPE) - a ser realizado pela SecexDefesa, com auxílio de outras unidades técnicas do TCU (Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação [Sefti] e todas as secretarias estaduais). O produto do diagnóstico conformará o “Perfil GovSegurança 2013”.

A base teórica que sustenta o modelo de avaliação de governança em segurança pública pode ser subdividida em dois segmentos das Ciências Sociais: perspectiva institucional e teorias sobre governança, ambas no contexto da Administração Pública.

A **perspectiva institucional** é uma área da Administração que integra os estudos organizacionais, consubstanciada pela Teoria Institucional (em sua vertente neo-institucional, para os fins do presente modelo).

Meyer, Boli e Thomas (1994, p. 10) propõem as seguintes definições:

**Instituições:** “regras culturais que dão significado e valor coletivos a entidades particulares e atividades, integrando-as a um contexto maior. Vemos ambos, padrões de atividade e as unidades envolvidas neles (indivíduos e outras entidades sociais), como construídas por essas regras mais amplas.”

**Institucionalização:** “é o processo por meio do qual um dado número de unidades e um padrão de atividades são mantidos de modo normativo e cognitivo em seus lugares, e praticamente assumidos como legítimos (seja a partir de uma lei formal, costume ou conhecimento).”

A partir das definições apresentadas conclui-se que organizações, individualmente consideradas, não são instituições.

Para coletar informações e avaliar a atuação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das organizações de segurança pública estaduais (OSPE), com o objetivo de elaborar os respectivos diagnósticos propostos no levantamento, bem como conhecer a interação do órgão central com as entidades estaduais, foram eleitos, no contexto da perspectiva institucional, os seguintes níveis de análise:

a) intraorganizacional: nível interno da organização, a fim de avaliar a governança e a gestão da Senasp e das OSPE, individualmente consideradas;

b) interorganizacional: nível de setor societário<sup>1</sup>, a fim de viabilizar uma visão macro sobre a atuação da Senasp e das OSPE, sob a perspectiva institucional.

Um setor societário é conceituado por Scott e Meyer (1991) para incluir todas as organizações dentro de uma sociedade que estejam fornecendo um determinado tipo de produto ou serviço, juntamente com seus conjuntos organizacionais associados: fornecedores, financiadores, reguladores e assim por diante.

<sup>1</sup> O conceito de setor societário assemelha-se, na perspectiva institucional, ao de campo organizacional, tendo este, contudo, limites geográficos delimitados e mais próximos entre si, com relação às organizações nele consideradas.

Define-se setor societário, portanto, como (1) uma coleção de organizações operando no mesmo domínio, identificado este pela similaridade de seus serviços, produtos ou funções, (2) juntamente com aquelas organizações que criticamente influenciam a performance das organizações focais: por exemplo, grandes fornecedores e clientes, proprietários e reguladores, fontes de financiamento e competidores.

A justificativa para emprego dos níveis de análise mencionados é prover ao modelo de avaliação de governança em segurança pública a capacidade de descrever a lógica de funcionamento da Política Nacional de Segurança Pública, ou seja, como os atores atuam e como os processos institucionais ocorrem, com seus padrões de desenvolvimento. A partir do diagnóstico no nível intraorganizacional, espera-se compreender a atuação dos atores no contexto de análise maior, qual seja, o de setor societário (interorganizacional) da segurança pública no Brasil.

O segundo pilar que sustenta o modelo é composto por teorias sobre **governança**. Esse conceito vem sendo estudado no âmbito acadêmico e de associações econômicas e profissionais em duas vertentes: **governança pública** e **governança corporativa**. Essa dicotomia foi objeto de exame na Nota Técnica 2/2013, elaborada pela Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud/TCU), denominada “Compreendendo os conceitos de governança para controlar”.

O TCU vem, há alguns anos, compreendendo a governança, em especial, sob a acepção da governança corporativa<sup>2</sup>, sendo esta oriunda de experiências na área privada, mas que, também, vem sendo adotada no segmento público, de acordo com Edwards et al. (2012), desde a aparição dos movimentos reformistas identificados como a “Nova Administração Pública” (*New Public Management*).

Com foco em governança corporativa podem ser citados, por exemplo, os seguintes acórdãos deste Tribunal: Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário (levantamento para avaliação de estruturas de governança relacionadas às unidades de controle interno do serviço público federal) e aqueles que apreciaram os levantamentos de governança de TI realizados pela Sefti, os Acórdãos 1.603/2008, 2.308/2010 e 2.585/2012, todos do Plenário do TCU.

No Plano Estratégico TCU 2011-2015, a governança é compreendida, em termos gerais - com tendência ao enfoque corporativo -, da seguinte forma:

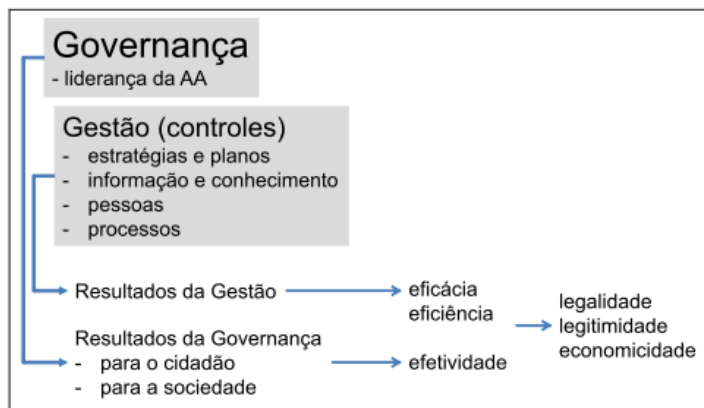
A governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. As boas práticas de governança convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando o interesse público com a finalidade de preservar e otimizar o desempenho da organização, contribuindo para a sua longevidade. (p. 67 do Plano Estratégico TCU 2011-2015)

A Sefti criou um indicador denominado **Perfil GovTI**, cujo desenho conceitual, apresentado na figura a seguir, baseia-se na governança corporativa<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Além da governança corporativa, o TCU tem julgados com outras acepções de governança, como o Acórdão 2.261/2011-TCU-Plenário, por meio do qual foi apreciada auditoria operacional nas agências reguladoras de infraestrutura no Brasil, com foco em governança regulatória.

<sup>3</sup> A Sefti utilizou na construção de seu modelo conceitual as seguintes referências: normas técnicas brasileiras sobre segurança da informação e governança de TI (ABNT NBR ISO/IEC 27002 - segurança da informação e ABNT NBR ISO/IEC 38500 - governança corporativa de TI); Cobit 5 (modelo *Control Objectives for Information and related Technology* [Cobit]); GesPública.

Figura 30. Esquema conceitual do Perfil GovTI 2012.

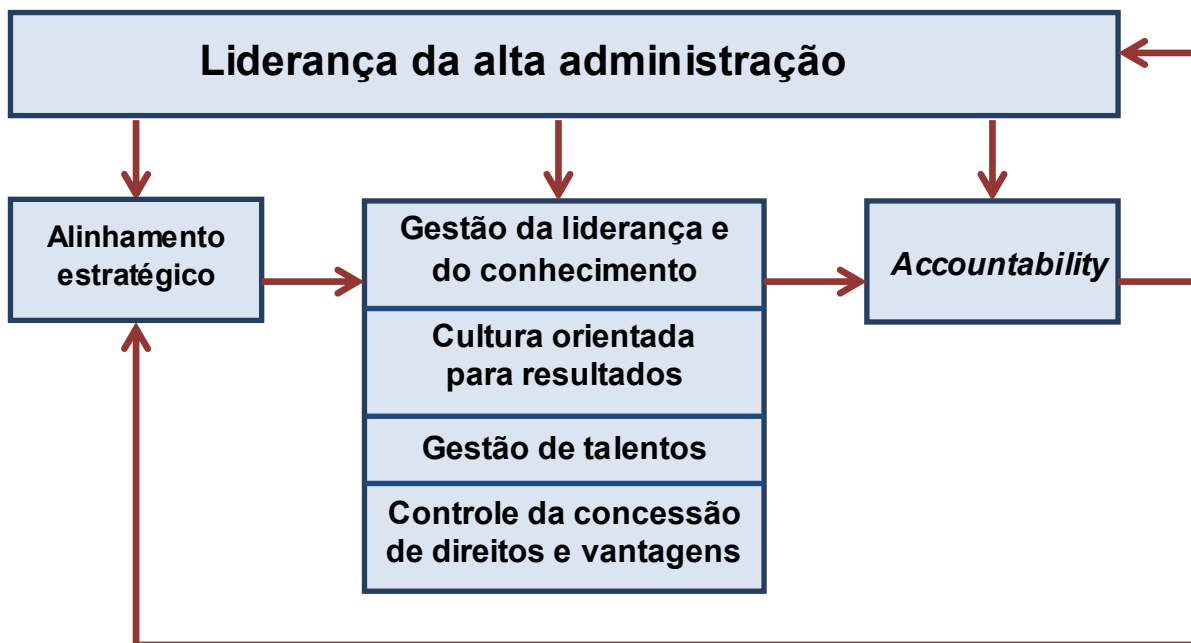


Fonte: Sefiti (relatório do Acórdão 2.585/2012-TCU-Plenário).

A Sefiti entende a governança corporativa como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas”<sup>4</sup>, sendo essa definição oriunda da norma NBR ISO/IEC 38.500 (item 1.6.2). Como subconjunto da governança corporativa encontra-se a governança de tecnologia da informação, cerne do Perfil GovTI, nos termos da norma ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009.

O Perfil GovTI foi uma das fontes que subsidiaram a elaboração do **Perfil GovPessoal**, a cargo da Secretaria de Fiscalização de Pessoal deste Tribunal (Sefip/TCU), trabalho que se encontra em andamento. A governança corporativa conforma a base das dimensões de análise desse modelo, ante a importância conferida à “liderança da alta administração”<sup>5</sup>, conforme esquema conceitual a seguir apresentado:

Figura 31. Esquema conceitual do Perfil GovPessoal 2013



Fonte: Sefip.

<sup>4</sup> Definição idêntica foi utilizada no contexto do Perfil GovPessoal.

<sup>5</sup> A Sefip utilizou as seguintes referências na construção de seu modelo de avaliação de governança: Perfil GovTI 2012; GesPública; Princípios da Administração Pública Federal; Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada (COSO II); modelo de governança e gestão de pessoas adotado na esfera federal dos EUA (*Human Capital Assessment and Accountability Framework - HCAAF*); recomendações sobre governança no setor público, oriundas da *International Federation of Accountants (IFAC)*.

A governança corporativa é, aparentemente, a corrente que vem tendo preponderância nos estudos a cargo do Grupo de Trabalho sobre Governança (GT Governança), liderado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do TCU (Seplan). Em documento preliminar editado por esse grupo, a governança foi conceituada do seguinte modo:

**Governança** consiste no conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam assegurar que as decisões e ações relativas à gestão e ao uso dos recursos da organização estejam alinhadas às necessidades institucionais e contribuam para o alcance das metas organizacionais. (adaptado de Res-TCU 247/2011 (PGTI-TCU), art. 2º, II).

Refere-se a todas as possibilidades e mecanismos que ajudam as múltiplas partes do negócio a avaliar condições e opções, determinando também a direção, o monitoramento, a conformidade, o desempenho e o progresso, alinhando, desta forma, os planos e os objetivos do negócio, visando satisfazer as metas específicas da organização.

(p. 1 do documento “Modelo básico de governança aplicável às organizações públicas-v2 09.pdf” – grifo nosso)

O modelo em elaboração pelo GT Governança é definido como “modelo básico de governança aplicável às organizações públicas”. Em documento preliminar no qual foram expostos os resultados preliminares do desenvolvimento desse modelo, não há expressa referência de que a governança corporativa seja a vertente que predomina no modelo. De qualquer forma, os conceitos utilizados pelo GT Governança demonstram que a governança corporativa é o substrato teórico desse modelo.

Mais recentemente, o TCU passou a incorporar em seus estudos, projetos e modelos de governança em desenvolvimento os conceitos de governança pública. Essa corrente teórica parece ser mais ampla (em termos de compreensão do conceito) do que aquela representada pela governança corporativa, visto que autores como Edwards et al. (2012, p. 43<sup>6</sup>) chegam a defender que a governança corporativa representa apenas um subconjunto da governança pública.

Para o presente modelo de avaliação de governança, ambas as correntes teóricas forneceram subsídios à sua construção, com prevalência das teorias sobre governança pública. Justifica-se a prevalência dessa vertente no modelo ora apresentado com base na concordância com o seguinte posicionamento externado na Nota Técnica Seaud 2/2013 (p. 10 – grifos nossos e do original):

**(...) as recomendações da governança corporativa, conforme apresentadas no quadro 1<sup>7</sup>, não se mostram adequadas quando as dimensões da governança a serem investigadas não se limitam a uma organização, entendida como um ente estruturado por meio de uma cadeia de comando e controle baseada na autoridade, e as funções clássicas de gestão, ou seja, planejar, organizar, assessorar, dirigir, coordenar, comunicar e orçar, não são suficientes para responder adequadamente aos problemas de gerenciamento para que os resultados sejam alcançados.**

Ressalte-se que a opção pela referida prevalência se deve, também, ao fato de que o modelo de avaliação de governança em segurança pública tem o propósito de subsidiar análises tanto no nível intraorganizacional, como no nível interorganizacional, sendo, neste segundo caso, mais adequadas as teorias da governança pública como substrato teórico, nos termos defendidos pela Nota Técnica Seaud 2/2013.

Por apresentar o conceito de governança pública mais dispersão conceitual do que o de governança corporativa – o que pode implicar inúmeras interpretações sobre seu significado -, será utilizado no

<sup>6</sup> “(...) it has been seen as convenient to consider corporate governance as a subset of public sector governance, public governance and governance more generally.”

<sup>7</sup> Referência a quadro no qual foram apresentadas as dimensões e recomendações relacionadas à governança no setor público, conforme princípios de governança desenvolvidos pelo Comitê do Setor Público da *International Federation of Accountants* (IFAC), por meio do *Study 13*, para aplicação nas entidades do setor público. Documento disponível em <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>.

modelo de avaliação de governança de segurança pública a definição sugerida por Medeiros (2004), como a **habilidade e a capacidade do Poder Público para implementar de forma efetiva<sup>8</sup> suas políticas públicas**.

Em matéria do União, de 17/5/2013, foi veiculado o conceito de governança pública sob a ótica do Projeto de Parceria entre o TCU e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>9</sup>: “(...) governança pública (...) [significa] a capacidade de formular e implementar políticas públicas em benefício da sociedade.” Nota-se, portanto, grande similaridade entre o conceito utilizado por Medeiros (2004) e aquele que norteia o referido projeto.

No documento produzido pela Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal (Semag), que lidera o Projeto de Parceria TCU-OCDE (início em 2013 e término em 2016), o conceito em discussão foi explicitado do seguinte modo:

(...) a **governança pública**, no presente contexto, está relacionada ao objetivo de criar **salvaguardas para que a Administração reforce sua capacidade de implementar políticas públicas em benefício da sociedade**.

(p. 1 do documento “Projeto Governança Pública-v2 (2).docx” – grifos nossos e do original)

Considerando que o TCU ainda não consolidou sua exploração do conceito de governança, levando-se em conta que se encontra em construção pelo GT Governança um modelo mais geral para aplicação na Administração Pública Federal, vislumbra-se a oportunidade de serem congregadas as duas vertentes que sintetizam o conhecimento científico sobre governança. Essa é a proposta do modelo de avaliação de governança de segurança pública.

Nesse contexto de imbricação de teorias sobre governança pública e corporativa, o Presidente do TCU, Ministro Augusto Nardes, manifestou do seguinte modo sua compreensão sobre o tema, que sintetiza ambas as correntes:

**A governança traduz um conceito relativamente novo**, que tem sua essência na capacidade de condução dos processos de formulação, execução e avaliação das políticas públicas integrando os mecanismos de gestão com vistas à eficácia e efetividade dos resultados almejados e da transparência dos processos.

(entrevista com o Presidente Augusto Nardes, intitulada “Planejamento e Governança”, veiculada na Revista Transparência, edição de junho/2013, publicada pelo Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon) – p. 8 – grifo nosso)

Da transcrição que expõe o entendimento da Presidência desta Casa, depreende-se que governança e gestão são conceitos distintos, mas que se encontram interligados entre si.

O modelo de avaliação de governança em segurança pública é, portanto, um modelo abstrato que reúne conceitos e compreensões sobre organizações advindos tanto da Teoria Institucional, como de teorias sobre governança pública e governança corporativa. A gestão é considerada no modelo, apenas para fins de organização didática, como o conjunto de mecanismos que propiciam as condições de governança – processos, estrutura, orçamento etc. -, no contexto da governança corporativa. Não se ignora, contudo, que os mecanismos de gestão influenciam nas dimensões da governança pública.

<sup>8</sup> Notar que no modelo teórico que sustenta o Perfil GovTI 2012, conforme Figura 1, os resultados da governança estão ligados à efetividade, enquanto aqueles relativos à gestão estão relacionados à eficácia e à eficiência.

<sup>9</sup> O estudo internacional TCU-OCDE, com foco no governo central, tem o seguinte objetivo: “(...) identificar práticas, métodos e ferramentas que as entidades de fiscalizadoras superiores (EFS) utilizam para avaliar aspectos-chave da boa governança, com o seguinte detalhamento: a abordagem de governança, as dimensões que as EFS focam o tema, os elementos-chave em cada dimensão, como as avaliações são conduzidas e como seus achados são usados como subsídio para aprimorar a governança.” (tradução livre de trecho do documento intitulado “Comunicado\_2013-07-03.doc”, disponibilizado pela Semag/TCU)

O novo modelo contará com duas macrodimensões que se inter-relacionam entre si: governança pública e governança corporativa. Cada macrodimensão será subdividida em dimensões e cada uma dessas, por sua vez, em itens de análise.

A primeira macrodimensão tem como base teórica (a) estudos sobre governança pública (especialmente Medeiros [2004]) e (b) a Teoria Institucional, em sua corrente neo-institucionalista, no contexto do estudo das organizações. Tendo em vista esse substrato acadêmico, essa macrodimensão pode ser identificada como a vertente *institucional* do modelo, que se aproxima, ao menos em termos de conceitos de governança, da perspectiva utilizada pela Semag no Projeto de Parceria TCU-OCDE.

A segunda macrodimensão conforma a vertente *técnica* do modelo, por estar apoiada em teorias e normas ligadas, em especial, à governança corporativa. Essa macrodimensão, com viés voltado à avaliação da gestão, segue o raciocínio e a forma de elaboração de dimensões de análise presentes nos modelos de avaliação de governança utilizados pela Sefi (Perfil GovTI) e pela Sefip (Perfil GovPessoal).

Na figura a seguir apresenta-se o esquema conceitual do modelo de avaliação de governança em segurança pública - que norteará o levantamento da SecexDefesa, cujo produto principal será o Perfil GovSegurança 2013 -, no qual se percebe preponderância da perspectiva institucional e das teorias sobre governança pública:

Figura 32. Esquema conceitual do modelo de avaliação de governança em segurança pública.



Fonte: SecexDefesa.



## Anexo 2

### Aplicação do questionário às organizações de segurança pública estaduais (OSPE) e realização de grupos focais

O questionário aplicado às OSPE reflete as principais boas práticas que concorrem para a melhoria da governança, conforme o Modelo de Avaliação de Governança de Segurança Pública. De forma geral, cada item do questionário corresponde a uma prática de governança.

Embora a implementação das práticas identificadas seja desejável, existe a possibilidade de que certas práticas constantes do questionário não sejam perfeitamente aplicáveis à realidade de algumas organizações. Ainda, a relação custo-benefício de certas práticas pode ser ruim em determinados contextos, sendo razoável não as implementar.

Nesse sentido, deve-se compreender que não é obrigatório almejar o valor máximo no iGovSeg. Entretanto, é responsabilidade do dirigente máximo decidir – por meio de análise crítica dos riscos relevantes e das necessidades da organização – qual o nível mais adequado a ser alcançado em cada dimensão do Modelo de Avaliação de Governança de Segurança Pública, atentando-se para a implantação das práticas oriundas de normas, e, portanto, de cumprimento obrigatório.

Para a maior parte dos itens a serem respondidos por meio de níveis de avaliação, foi empregada a seguinte gradação balanceada: (i) Totalmente inválida, o qual significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente não observado no contexto da Secretaria; (ii) Parcialmente inválida, o qual significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Secretaria, porém, em sua minoria; (iii) Parcialmente válida, o qual significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da Secretaria, porém, em sua maioria; e (iv) Totalmente válida, o qual significa que o conteúdo da afirmativa é integralmente observado no contexto da Secretaria.

As pontuações atribuídas aos níveis de avaliação foram de 1, para totalmente inválida, a 4, para totalmente válida. Durante a tabulação das respostas aos questionários, esta gradação foi convertida para a escala de 0 (equivalente ao nível de avaliação pontuado como “1”) a 1 (equivalente ao nível de avaliação pontuado como “4”).

Outros itens mensurados por meio de níveis de avaliação tiveram sua gradação escalonada entre 1 e 5 e entre 1 e 3. Nestes casos, tais pontuações também foram convertidas para a escala de valores entre 0 e 1, para fins de análise.

Dos 354 itens a serem preenchidos no questionário, 92 não foram considerados na análise, 87 dos quais correspondendo a respostas a perguntas abertas, de caráter informacional e com a finalidade de obter informações adicionais que permitissem futuros testes substantivos. As perguntas fechadas não consideradas na análise, num total de 5, foram excluídas em razão de a equipe, após a realização dos grupos focais, julgá-las irrelevantes no contexto da governança da segurança pública.

A lista com os itens não considerados na análise encontra-se no Anexo 3. Cabe ressaltar que a lista apresenta 71 perguntas e que o total de 92 perguntas não consideradas é obtido sabendo-se que as informações orçamentárias demandam o preenchimento de três campos (2010, 2011 e 2012).

Para a análise das respostas e cálculo do Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg) foram atribuídos pesos aos itens de análise do Modelo de Governança de Segurança Pública, por meio do Método de Análise Hierárquica (*Analytic Hierarchy Process – AHP*) Para tanto, foram selecionados os seguintes critérios: (i) Quantidade de referências nas fontes indicadas no modelo de governança de segurança pública; (ii) quantidade de itens; (iii) possibilidade de agregação de valor à governança em segurança pública; (iv) dificuldade para a implantação; (v) relação com outros itens indicados no modelo de governança em segurança pública; (vi) abrangência; (vii) relevância do item em relação ao modelo de governança de segurança pública; e (viii) maturidade.



As **quantidades de referências nas fontes indicadas e de itens** consistiram em critérios objetivos para mensurar a importância de determinado item de análise, dimensão ou macrodimensão.

A **Possibilidade de agregação de valor à governança em segurança pública** representa o potencial que determinado item, dimensão ou macrodimensão possui para a melhoria da governança, em relação aos demais elementos da mesma categoria (item de análise, dimensão ou macrodimensão).

A **Dificuldade para a implementação** busca pontuar o esforço relativo que a OSPE deve empreender para implementar determinada boa prática de governança, em comparação com outra.

A **Relação com outros itens do modelo verifica**, de forma relativa, o quanto determinado item de análise, dimensão ou macrodimensão se relaciona com os demais de sua categoria.

A **Abrangência** tem por finalidade mensurar se determinado item de análise, dimensão ou macrodimensão tem alcance limitado à OSPE, à unidade da federação a qual pertence, ou se ele tem repercussão em nível nacional.

A **Relevância do item em relação ao modelo** mede, de forma relativa, a importância de cada item de análise, dimensão ou macrodimensão.

A **Maturidade** avalia, de forma comparativa, o nível de evolução exigido para a adoção de determinada prática contida nos itens de análise, ou para o aperfeiçoamento das dimensões e macrodimensões do modelo de governança de segurança pública.

À exceção da quantidade de referências nas fontes indicadas no modelo e de itens, os quais consistem em critérios mensuráveis de forma objetiva, os demais critérios foram aplicados aos itens de análise, dimensões e macrodimensões por meio de comparações dois a dois, dentro das respectivas categorias (itens de análise, dimensões e macrodimensões), atribuindo-se pontuações relativas, segundo a escala de *Saaty* (Saaty, 1991). Tais comparações foram realizadas em reunião da equipe de auditoria.

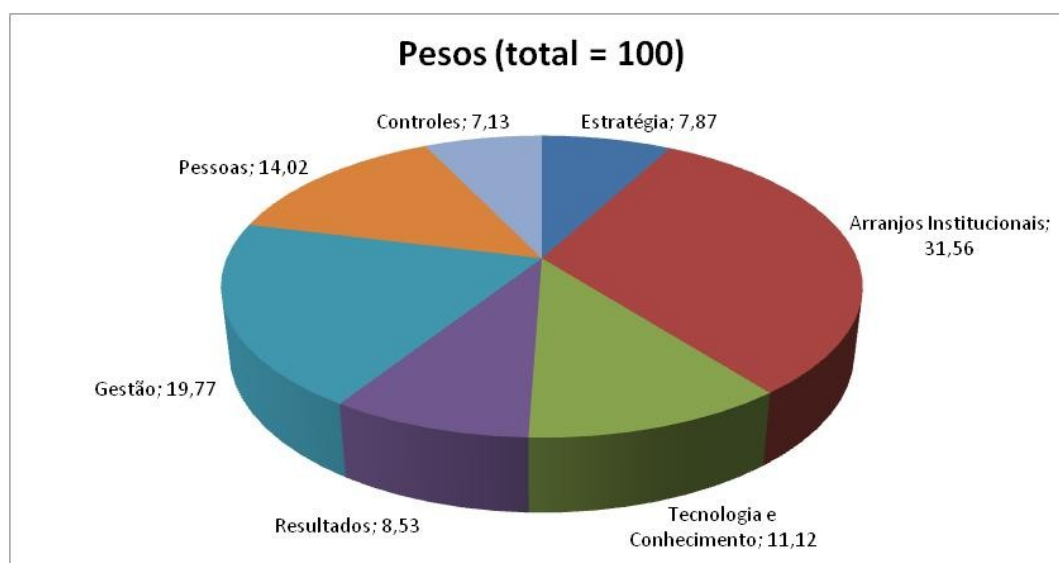
Após a elaboração da Matriz Global de Juízo de Valor e do cálculo do auto-vetor de ponderação, obtiveram-se os pesos a serem empregados na ponderação das respostas ao questionário (tabela 10). Cabe ressaltar a maior importância relativa da análise quanto aos aspectos relacionados à Governança Pública, em relação aos relacionados à Governança Corporativa.

Tabela 10. Matriz de pesos atribuídos aos elementos do modelo de governança em segurança pública (macrodimensões, dimensões e itens de análise).

MACRODIMENSÕES	PESOS	práticas de governança	FATORES
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>		
<b>1. MACRODIMENSÃO 1 – GOVERNANÇA PÚBLICA</b>	<b>59,08</b>		
<b>1.1. DIMENSÃO A - ESTRATÉGIA</b>	<b>7,87</b>		
1.1.1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	4,63	11	0,42056
1.1.2. RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA NACIONAL E POLÍTICAS ESTADUAIS	3,24	12	0,27012
<b>1.2. DIMENSÃO B – ARRANJOS INSTITUCIONAIS</b>	<b>31,56</b>		
1.2.1. INTEGRAÇÃO INTERNA	5,54	7	0,79210
1.2.2. INTEGRAÇÃO ENTRE ATORES GOVERNAMENTAIS	5,47	5	1,09366
1.2.3. INTERAÇÃO GOVERNO-SOCIEDADE	6,72	5	1,34409
1.2.4. INTERAÇÃO COM ORGANIZAÇÕES ESTRANGEIRAS	2,63	3	0,87626
1.2.5. NORMAS	11,20	9	1,24412
<b>1.3. DIMENSÃO C – TECNOLOGIA E CONHECIMENTO</b>	<b>11,12</b>		
1.3.1. TECNOLOGIA	4,91	20	0,24553
1.3.2. CONHECIMENTO	6,21	10	0,62140
<b>1.4. DIMENSÃO D – RESULTADOS</b>	<b>8,53</b>		
1.4.1. AVALIAÇÃO ESTADUAL/NACIONAL	1,90	7	0,27163
1.4.2. ACCOUNTABILITY	6,63	17	0,39008
<b>2. MACRODIMENSÃO 2 – GOVERNANÇA CORPORATIVA</b>	<b>40,92</b>		
<b>2.1. DIMENSÃO A – GESTÃO</b>	<b>19,77</b>		
2.1.1. ESTRUTURA	1,82	8	0,22771
2.1.2. PROCESSOS FINALÍSTICOS	5,27	8	0,65856
2.1.3. PROCESSOS DE APOIO	6,13	16	0,38334
2.1.4. ORÇAMENTO	6,55	4	1,63722
<b>2.2. DIMENSÃO B – PESSOAS</b>	<b>14,02</b>		
2.2.1. CAPITAL HUMANO	6,60	16	0,41227
2.2.2. RECONHECIMENTO	2,31	7	0,32992
2.2.3. APRENDIZAGEM	5,11	12	0,42586
<b>2.3. DIMENSÃO C – CONTROLES</b>	<b>7,13</b>		
2.3.1. CONTROLES INTERNOS	3,98	14	0,28432
2.3.2. GESTÃO DE RISCOS	3,15	8	0,39335

Para o cálculo do Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg), foram empregados os fatores apresentados na Tabela 10. A figura 37 mostra a distribuição dos pesos, por dimensão do modelo de governança de segurança pública, obtidos por meio do Método de Análise Hierárquica (AHP).

Figura 33. Distribuição de pesos por dimensão do modelo de governança em segurança pública.



A partir dos questionários respondidos pelas OSPE, tabularam-se as respostas, fazendo-se os ajustes para eliminar itens julgados redundantes ou avaliados como menos relevantes após as dinâmicas de



grupo focal. A planilha assim obtida representou uma matriz composta de 25 linhas (uma linha para cada UF respondente) e 312 colunas. A matriz de pesos, calculada mediante o emprego do Método AHP, resultou numa matriz de 312 linhas e uma coluna.

Vale destacar que, em razão do modelo declarativo adotado, os resultados obtidos baseiam-se nas respostas ao questionário. Não foram realizados testes substantivos com vistas a verificar a fidedignidade das respostas colhidas, o que se espera possa ser feito oportunamente em fiscalização a ser coordenada pelo TCU com a participação dos tribunais de contas das respectivas unidades da federação.

### Anexo 3

#### Relação de itens não considerados na análise das respostas ao questionário

Questão	Texto do item não considerado na análise do IGovSeg	Tipo
1.2.	Caso seja executado de forma periódica, indique qual a periodicidade (em meses):	aberta
1.5.	Em caso positivo, informe o link na internet:	aberta
1.5.	Informe o período de abrangência do plano estratégico.	aberta
1.7.	Comentários relacionados ao Planejamento Estratégico:	aberta
2.1.	Informar o instrumento normativo que formalizou a política estadual de segurança pública.	aberta
2.1.	Informar o instrumento normativo que formalizou o plano estadual de segurança pública.	aberta
2.2.	Caso tenham ocorrido reuniões, informar o link na internet onde podem ser obtidas as atas.	aberta
2.3.	Comentários relacionados à Relação entre política nacional e políticas estaduais:	aberta
3.2.	Comentários relacionados à Integração governo-sociedade:	aberta
5.1.	Outros (citar):	aberta
5.2.	Em caso positivo, informe o link na internet:	aberta
5.2.	Em caso positivo, indique os três principais serviços ofertados:	aberta
5.3.	Comentários relacionados à Integração governo-sociedade:	aberta
6.2.	Comentários relacionados à Integração com organizações estrangeiras:	aberta
7.1.	A Força Nacional de Segurança Pública já atuou no seu Estado.	fechada
7.2.	Em caso positivo, informe o instrumento em que foi formalizado:	aberta
7.3.	Comentários relacionados à Normas:	aberta
8.1.	Outros (citar):	aberta
8.2.	Outros sistemas, quais:	aberta
8.5.	Comentários relacionados à Tecnologia:	aberta
9.3.	Comentários relacionados à Conhecimento:	aberta
10.1.	Informe a periodicidade da avaliação da política de segurança pública estadual (em meses):	aberta
10.2.	Comentários relacionados à Avaliação Estadual:	aberta
11.2.	Outros (citar):	aberta
11.4.	Comentários relacionados à Accountability:	aberta
12.1.	Em caso positivo, informe o normativo:	aberta
12.1.	Em caso positivo, informe o link na internet:	aberta
12.1.	Defesa Civil	fechada
12.1.	Departamento de Trânsito	fechada
12.1.	Departamento Penitenciário	fechada
12.1.	Outros (citar):	aberta
12.2.	Outras áreas relevantes, quais:	aberta
12.3.	Comentários relacionados à Estrutura:	aberta
13.2.	Comentários relacionados aos Processos Finalísticos:	aberta
14.4.	Comentários relacionados à Processos de Apoio:	aberta
15.1.	Em caso positivo, citar, pelo menos um programa:	aberta
15.1.	Orçamento total do Estado nos últimos três anos (em R\$):	aberta
15.1.	Orçamento total, no seu Estado, para a Segurança Pública (função da despesa: código 06), nos últimos três anos (em R\$):	aberta
15.1.	Montante das dotações orçamentárias para a Segurança Pública (função da despesa: código 06) alocado à Secretaria, nos últimos três anos (em R\$):	aberta
15.1.	Montante do orçamento da Secretaria destinado ao pagamento de pessoal e de encargos sociais, nos últimos três anos (em R\$):	aberta
15.1.	Montante dos recursos orçamentários para a Segurança Pública executado pela Secretaria, nos últimos três anos (em R\$):	aberta
15.2.	Montante das despesas correntes executadas pela Secretaria:	aberta
15.2.	Montante das despesas correntes executadas pela Secretaria com recursos do próprio Estado:	aberta
15.2.	Montante das despesas correntes executadas pela Secretaria com recursos da Senasp:	aberta
15.2.	Montante das despesas de capital executadas pela Secretaria:	aberta
15.2.	Montante das despesas de capital executadas pela Secretaria com recursos do próprio Estado:	aberta
15.2.	Montante das despesas de capital executadas pela Secretaria com recursos da Senasp:	aberta
15.3.	A Polícia Civil dispõe de orçamento próprio.	fechada
15.3.	A Polícia Civil executa orçamento descentralizado pela Secretaria.	fechada
15.3.	Orçamento da Polícia Civil nos últimos três anos (em R\$):	aberta
15.3.	Orçamento da Polícia Civil destinado ao pagamento de pessoal e de encargos sociais, nos últimos três anos (em R\$):	aberta
15.3.	Orçamento da Polícia Civil destinado a investimentos, nos últimos três anos (em R\$)	aberta
15.4.	A Polícia Militar dispõe de orçamento próprio.	fechada
15.4.	A Polícia Militar executa orçamento descentralizado pela Secretaria.	fechada
15.4.	Orçamento da Polícia Militar nos últimos três anos (em R\$):	aberta
15.4.	Orçamento da Polícia Militar destinado ao pagamento de pessoal e de encargos sociais, nos últimos três anos (em R\$):	aberta
15.4.	Orçamento da Polícia Militar destinado a investimentos, nos últimos três anos (em R\$):	aberta
15.5.	Comentários relacionados à Orçamento:	aberta
16.1.	Total previsto em norma que regulamenta o quadro de pessoal da Secretaria	aberta
16.1.	Total de cargos comissionados ou funções de confiança previsto em norma que regulamenta o quadro de pessoal da Secretaria.	aberta
16.2.	Total de gestores da Secretaria.	aberta
16.2.	Total de servidores ocupantes de cargo efetivo do quadro próprio da Secretaria.	aberta
16.2.	Total de servidores ocupantes de cargo efetivo cedidos para a Secretaria.	aberta
16.2.	Total de terceirizados da Secretaria.	aberta
16.2.	Total de estagiários da Secretaria.	aberta
16.5.	Comentários relacionados à Capital Humano:	aberta
17.2.	Comentários relacionados ao Reconhecimento:	aberta
18.3.	Comentários relacionados à Aprendizagem:	aberta
19.2.	Comentários relacionados aos Controles Internos	aberta
20.2.	Comentários relacionados à Gestão de Riscos:	aberta
21.	O espaço a seguir se destina a quaisquer outras informações, avaliações ou comentários que a Secretaria julgar relevantes.	aberta