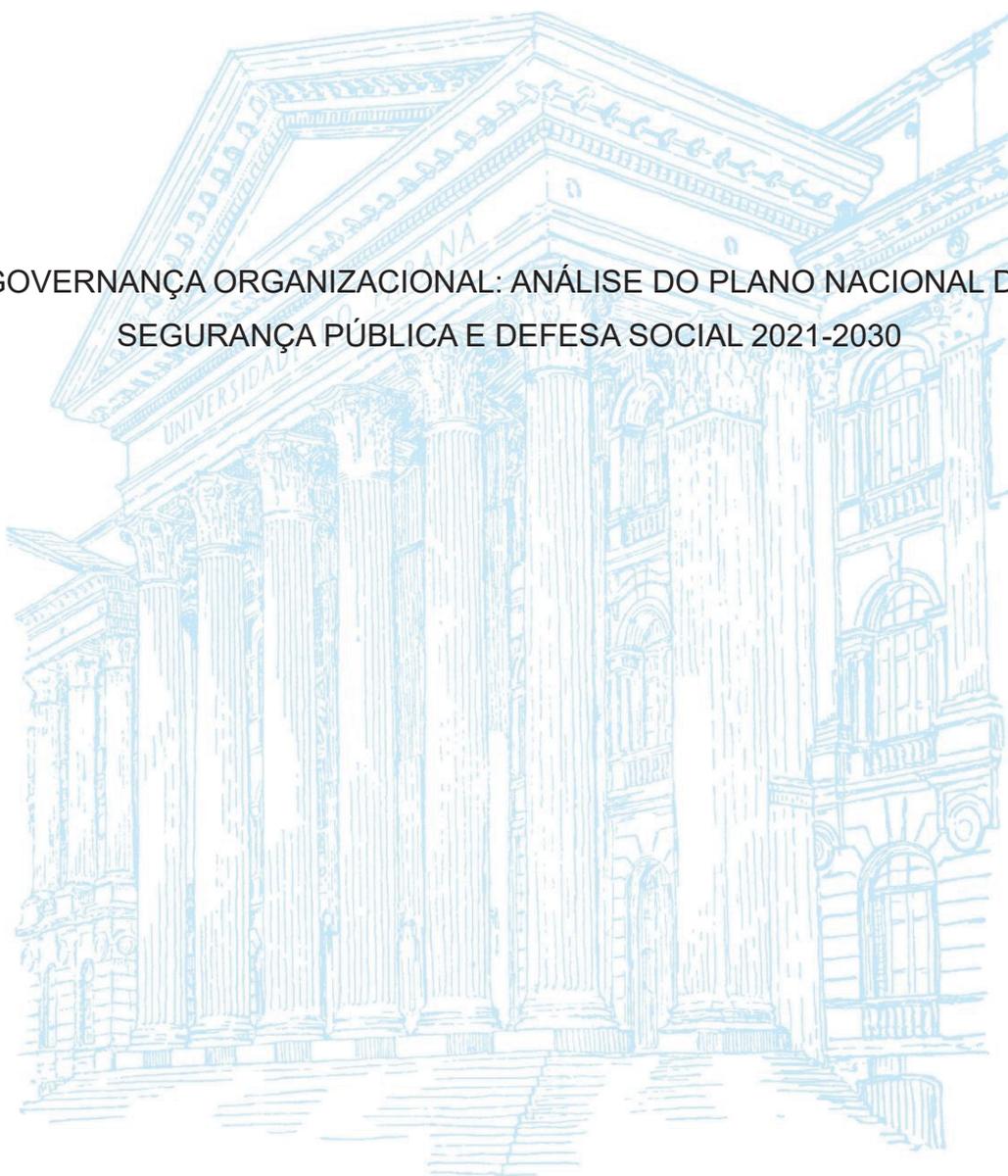


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCELO ZENG WEI WEN

GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL: ANÁLISE DO PLANO NACIONAL DE  
SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030



CURITIBA

2024

MARCELO ZENG WEI WEN

GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL: ANÁLISE DO PLANO NACIONAL DE  
SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030

Relatório Técnico-Científico apresentado ao curso de Especialização em Governança Corporativa e Compliance, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Governança Corporativa e Compliance.

Orientador: Prof. Dr. Vagner Alves Arantes.

CURITIBA

2024

## RESUMO

No Brasil, os entes federativos, sobretudo a União, vêm adotando e instrumentalizando os postulados da governança pública organizacional em suas pastas, com a colaboração do Tribunal de Contas da União, ao deflagrar um novo paradigma de gestão pública. A busca pela governança pública organizacional tem sido incentivada pelo governo federal, aplicada em diferentes áreas de atuação, como na segurança pública. Diante desse parâmetro, ao desiderato de sobrepujar a criminalidade e as demais chagas de ordem penal, destaca-se o inconcusso papel do Ministério da Justiça e Segurança Pública na perspectiva da governança organizacional. Assim, o presente estudo visa a identificar as práticas de governança pública organizacional contidas no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Com isso, cumpre analisar os dogmas, as causas, as consequências, as relações de seus institutos, as estruturas administrativas do setor e as práticas institucionais. Em sequência, adentra-se ao contexto da política de segurança pública, de períodos tenros, para, então, destrinchar, sob o ponto de vista técnico, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, que é o imo desta pesquisa. Adiante, pelo exame do processo de governança do aludido Plano, chega-se à conclusão de que os seus arranjos denotam, no entanto, capacidade ínfima, ou limitada, de alcance de seus instrumentos sobre a generalidade dos problemas inerentes à respectiva área, tendo em vista a diversidade de delitos incorridos nos anos recentes, apresentando metas pouco abrangentes, a redundar em orientações e direcionamentos abstratos em relação aos entes políticos.

Palavras-chave: Governança Pública – Administração Pública – Segurança Pública – Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

## **ABSTRACT**

In Brazil, the federative entities, especially the Union, have been adopting and implementing the postulates of organizational public governance in their departments, with the collaboration of the Federal Court of Auditors, by triggering a new paradigm of public management. The search for organizational public governance has been encouraged by the federal government, applied in different areas of activity, such as public security. Given this parameter, in the desire to overcome crime and other criminal-related problems, the unquestionable role of the Ministry of Justice and Public Security in the perspective of organizational governance stands out. Thus, this study aims to identify the practices of organizational public governance contained in the National Plan for Public Security and Social Defense 2021-2030. With this, it is necessary to analyze the dogmas, causes, consequences, relationships of its institutes, the administrative structures of the sector and institutional practices. Next, we delve into the context of public security policy, from early periods, to then unravel, from a technical point of view, the National Public Security and Social Defense Plan 2021-2030, which is the core of this research. Further, by examining the governance process of the aforementioned Plan, we come to the conclusion that its arrangements denote, however, a tiny or limited capacity for the scope of its instruments over the majority of problems inherent to the respective área, in view of the diversity of crimes committed in recent years, presenting narrowly comprehensive goals, resulting in abstract guidelines and directions in relation to political entities.

Keywords: Public Governance – Public Administration – Public Safety – National Public Security and Social Defense Policy – National Public Security and Social Defense Plan.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	6
1.2 OBJETIVO GERAL DO ESTUDO.....	7
1.3 IMPORTÂNCIA PRÁTICA DO ESTUDO.....	7
1.4 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE O TEMA.....	8
1.4.1 Governança pública segundo o Tribunal de Contas da União.....	8
1.4.2 Política de segurança pública nacional.....	12
1.4.3 Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.....	14
<b>2 METODOLOGIA E DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>17</b>
2.1 GOVERNANÇA DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030.....	17
2.2 METAS DE RESULTADO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030.....	21
2.3 MÉTODOS DE REVISÃO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030.....	24
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>28</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>31</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Ao amparo da integridade das instituições e entidades do setor público, o instituto da governança revela substancial importância no atual contexto da Administração Pública, sobretudo no âmbito da segurança pública, em cuja alçada o Estado enfrenta maiores desafios dentre seus diversos departamentos governamentais, acerca de formulação e implantação de políticas públicas (Ballesteros, 2012).

À vista disso, a governança pública organizacional, sob a intercepção do Decreto nº 9.203/2017, consiste na consecução de atos de liderança, de estratégia e de controle, por meio dos quais compete ao gestor, mandatário, ou a quem lhe faça as vezes, de instituição de natureza pública avaliar as demandas sociais e seu quadro, direcionar seus exercícios, bem como monitorar o próprio desempenho, em atendimento a políticas públicas e à prestação de serviços ao cidadão e à coletividade (Brasil, 2017).

Diante de a necessidade de implementação da governança, a Administração Pública vem adotando as práticas do citado instituto em vários segmentos de atuação do governo, dentre eles a segurança pública. Nessa direção, a governança pública enseja o envolvimento de diferentes agentes públicos e privados nas escolhas e decisões governamentais, estendendo-se o controle social sobre a máquina pública (Santos, 2023).

Em volto do panorama acima tracejado, o Governo Federal firmou, nesse último decênio, ressaltada atenção à temática sobre governança organizacional, com respaldo e fomentação da Controladoria-Geral da União (CGU) e, precipuamente, do Tribunal de Contas da União (TCU), além de outros órgãos a ele subjacentes. Nessa via, notou-se uma maior densidade nas ações e coordenações estratégicas governamentais a respeito da segurança pública em geral, por intermédio do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), ampliando-se a participação multilateral de interessados inéditos (de dentro e de fora do domínio público), assim como a definir novos assuntos e alternativas, ao propósito de confluir os mandamentos da boa governança moderna (Pires, 2016).

Assim, com a edição da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) do ano de 2018 e a posterior execução do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP) 2021-2030, o Estado vem buscando fortalecer a integração e o estreitamento entre os entes federados, na condução da governança para manutenção da ordem pública e reestruturação nacional do setor em discussão (Costa, 2022).

Nessa esteira, o tema vislumbra a importância de observar e analisar o contexto fático e técnico do mencionado Plano, para que se possa propiciar a composição de futuros diagnósticos sobre as problemáticas insurgentes na segurança pública, como também o delineamento de novas atividades.

## 1.2 OBJETIVO GERAL DO ESTUDO

O presente relatório técnico tem por objetivo identificar as práticas de governança pública organizacional contidas no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) 2021-2030. Para tanto, toma-se como base de análise o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

## 1.3 IMPORTÂNCIA PRÁTICA DO ESTUDO

A análise do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, no que tange à governança pública realizada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, pode fomentar a participação direta da sociedade civil nas agendas referentes ao tema, assim como viabilizar melhor capacidade de tomada de decisão pelos gestores em todas as esferas de integração do setor.

Nesse sentido, cumpre o estudo infundir a prática progressiva da governança organizacional na seara da segurança pública, promovendo a cooperação de diversos atores sociais, de âmbitos afins e distintos, nos planejamentos e nas ações estratégicas. Destarte, possibilita-se aperfeiçoar as ferramentas de gestão da Administração Pública, ao discutir a eficácia dos mecanismos de prevenção e de combate às ilicitudes penais de uma forma geral, e ampliar a transparência pública, mediante controle popular e promoção de debates públicos pontuais. De mesma magnitude, ademais, a observação do desempenho

do PNSP em voga permite mensurar e avaliar a eficiência da Política Nacional supracitada, para construção e implementação de políticas e planos porvindouros.

Sendo assim, será possível a percepção concreta de segurança pública com a efetividade das ações estratégicas do PNSP coadunadas com a realidade vigente do país, atendendo-se aos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, à vista dos dados fáticos e das evidências identificadas. Logo, isso propulsiona as unidades federadas a conduzir, uniformemente, diálogos consonantes e assentes entre si, acerca de soluções de problemas de alta incidência, sob a perspectiva do Plano e da Política da União.

## 1.4 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE O TEMA

### *1.4.1 Governança pública segundo o Tribunal de Contas da União*

O Tribunal de Contas da União, órgão independente e ancilar do Congresso Nacional no controle externo, foi um dos expoentes do Estado responsável por sedimentar e difundir a cultura e o conceito de governança no setor público nacional (Vieira; Barreto, 2019). Em suas primícias, com o intento de elaborar uma pesquisa externa sobre as boas práticas de governança de políticas públicas, a notável Corte, pelo ano de 2013, selou acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – mais precisamente conhecida pelo acrônimo OCDE.

Como corolário daquela iniciativa, vários foram os documentos oficiais engendrados aos anos seguidos, os quais vejamos: *I)* Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública; *II)* Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo; *III)* Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas; *IV)* Referencial de Combate à Fraude e Corrupção; *V)* 10 Passos para a Boa Governança. Os conteúdos desses referenciais enfocam as agências públicas e seus gestores à condução da boa governança, sob a égide dos princípios nela consignados – sobretudo predicados pelo Referencial Básico de Governança –, que são: eficiência, legitimidade, equidade, probidade, responsabilidade, *accountability* e transparência (Brasil, 2014a, p. 33).

Nesse sentido, a Corte de Contas traça, em seu Referencial Básico de Governança, quatro pontos técnicos de apreciação: os mecanismos de governança,

os componentes da governança, as práticas de governança e os itens de controle. Pelos mecanismos de governança, primeiramente, apresenta-se a “liderança”, que corresponde a práticas inerentes à boa governança, desenvolvidas por quem assumam cargos capitais da organização, com vistas à capacidade, competência, integridade, motivação e responsabilidade. Na sequência, tem-se a “estratégia”, que reporta a determinação e acompanhamento de objetivos, cujo plano abrange as demandas das partes interessadas, os arranjos operacionais, os prognósticos de panoramas e a avaliação da ambiência organizacional. Por último, os mecanismos de governança encerram com o “controle”, que cuida dos procedimentos e análises atinentes aos riscos gerenciais, por onde se denota ser mais ostensível o emprego dos postulados da *accountability*, transparência e responsabilidade (Brasil, 2014a, p. 36-37).

Subsequentemente, os componentes da governança estão concatenados com os mecanismos de governança, pois, na liderança, os componentes sinalizam que os resultados organizacionais dimanam dos princípios e valores positivados por profissionais competentes, que possuam expertise e proficiência necessárias para a consolidação dos objetivos, nos parâmetros da liderança organizacional. Sendo assim, consiste a liderança em quatro componentes: sistemas de governança, princípios e comportamentos, pessoas e competências, liderança organizacional. De outro lado, na estratégia, as organizações devem estar em harmonia e concordância com os anseios legítimos das partes interessadas, tais quais entre as organizações com os seus arranjos, assim a estimular as ações em redes. Aqui, os componentes, que respaldam a estratégia, são: o alinhamento transorganizacional, a estratégia organizacional, o relacionamento com as partes interessada. Daí, no controle, os três são componentes que o vinculam: a gestão de riscos e o controle interno, a transparência e a *accountability*, a auditoria interna. Desse modo, a gestão de riscos é o epicentro do controle, onde os demais componentes sobre ela incidem, a fim de atender às expectativas das partes interessadas e de assegurar a eficiência almejada nos processos.

Cumprir destacar, entretanto, que o referencial traz a distinção didática entre governança e gestão, pois esta – em virtude de sua incorporação aos processos organizacionais – se encarrega do planejamento, aplicação, atuação, operação e do controle funcional da Administração Pública. Ainda, segundo o TCU, para a gestão, o direcionamento organizacional já é preconcebido – ou seja, ele precede àquela –,

porquanto o provém da governança, ao passo que esta, ademais, compete avaliar, supervisionar e monitorar a laboração da gestão. Aliás, vale discriminar as funções de cada uma, a inaugurar pela governança: *a)* coordenar os riscos estratégicos; *b)* assegurar a *accountability* e a transparência; *c)* delimitar o direcionamento estratégico; *d)* promover a auditoria e avaliação do processo gerencial; *e)* monitorizar a gestão; *f)* administrar as divergências internas; *g)* aproximar as partes interessadas. Noutra ala, incumbe à gestão: *I)* promover a eficiência administrativa; *II)* reexaminar e informar a evolução das ações; *III)* instituir programas; *IV)* dar efetivo cumprimento às normas; *V)* proceder à avaliação de desempenho; *VI)* garantir a manutenção da comunicação com as partes interessadas (Brasil, 2014a, p. 31-32). Isso significa que, conotativamente, a governança é a inteligência deliberativa e programática no sistema, enquanto a gestão é a força motriz, ou a aplicação empírica, nos processos e procedimentos.

Impende colacionar, no mais, as quatro instâncias listadas no Referencial Básico de Governança: as instâncias externas de governança, as instâncias externas de apoio à governança, as instâncias internas de governança e as instâncias internas de apoio à governança. Sobre as primeiras, elas se classificam como instância independente e autônoma, e desempenham a regulação, o controle e a fiscalização. No que respeita às externas de apoio à governança, estas exercem a auditoria, a avaliação, o monitoramento independente e o reportamento dos fatos às altas instâncias. Quanto às internas de governança, nelas movem as políticas e as estratégias, de uma maneira geral – como definir, avaliar, monitorar a performance e a conformidade desses objetos. Por derradeiro, as instâncias internas de apoio à governança efetuam auditoria interna em torno dos riscos e controles internos, assim como promovem a comunicabilidade entre as partes interessadas de dentro e as de fora da Administração Pública (Brasil, 2014a, p. 29).

Na mesma dimensão estrutural, o supradito referencial tece sobre a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional. Pela administração executiva, defluem dela a autoridade máxima e os respectivos diretores superiores, sendo estes designados para comandar os rumos estratégicos, bem como fixar os objetivos e as políticas da organização, enquanto aquela é a responsável principal pela administração da mesma. Daí, incumbe a essa estrutura dirigir, monitorar e avaliar o órgão, ou a entidade, internamente. Na gestão tática, os arranjos estão voltados para a gestão operacional em seções específicas, onde aquela coordena

esta. E, na gestão operacional, ocorre a execução de apoio e de processos de produção finalística (Brasil, 2014a, p. 30).

Bom frisar, todavia, que sobre a governança pública pairam dois tipos de atores: o principal – que é a sociedade – externaliza as expectativas/pretenções sociais e delinea as finalidades, às quais o poder público deve corresponder; os agentes – compostos por autoridades, dirigentes e demais colaboradores do setor público – são os responsáveis pelo gerenciamento dos recursos públicos. Dessarte, a cadência dos atos regulares promanados dos atores, somada à universalidade procedimental e à interatividade organizacional, representam o sistema de governança, no qual permeiam os processos de trabalho, as estruturas administrativas, as circulações de informação, as ferramentas e a conduta dos partícipes implicados no direcionamento, no monitoramento e na avaliação da organização (Vieira; Barreto, 2019).

Outro importante documento sobre governança, exarada pelo TCU, é o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo. Nele, remete-se ao aprimoramento dos escopos estratégicos, do gerenciamento operacional e da decisão fundada em evidências. Ressalta-se, nessa ocasião, que, além dos órgãos nucleares do governo, aqueles que exercem as funções precípua governamentais, de maneira transversal, ainda que não tenham vínculo imediato com o Gabinete da Presidência da República, também são abarcados pelo referencial. No que toca ao centro de governo em si, a ele cabe definir as metas e os planejamentos de maior vulto, entregar melhor capacidade à resolução das questões públicas e conferir a eficiência na prestação dos serviços públicos. Quanto aos mecanismos de governança, neste referencial, segmentam-se em quatro funções: as de coordenação, as de supervisão, as estratégicas e as de transparência (Brasil, 2016).

Sem preterir, também há de evocar, dentre os documentos de alterosa relevância, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, que se destina ao aperfeiçoamento dos expedientes concernentes à elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas, mediante atuação em rede dos poderes públicos com as várias camadas da sociedade civil (Brasil, 2014b).

Em que pese a utilidade insofismável dos referenciais acima expostos, é oportuno esclarecer, porém, que as reformas institucionais e a institucionalização são as bases motivacionais à concepção da governança pública organizacional, pois, a partir delas, vislumbram três conjunturas elementares, que devem ser

observadas sincronicamente: a institucional – refere-se à dimensão estrutural; a gerencial – consiste nos métodos e aptidões de ordem técnica; a cultural – compreende os valores e os princípios (Bresser Pereira, 1998; Hill; Lynn, 2009 *apud* Vieira; Barreto, 2019, p. 78). Resumidamente, para uma boa governança, é fundamental que haja a conjunção simultânea e harmônica entre regras, práticas de gestão e cultura.

#### *1.4.2 Política de segurança pública nacional*

Imanentes à razão de existir de uma sociedade politicamente organizada, as complexidades sociais desafiam o Estado a ele inovar os mecanismos de soluções, incentivar a capacidade de criação de novos arranjos, antever eventuais celeumas de grande impacto e satisfazer os compromissos legais e primazes perante o povo. Nessa amplitude, o Estado, na atribuição e condução das atividades político-administrativas, se projeta à função de governo, em face das problemáticas públicas.

Em vista disso, é imperativo dilucidar a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, introduzida pela Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018, que rege matéria sobre a organização e o funcionamento dos órgãos relativos à segurança pública, assim como define os princípios, os objetivos, as diretrizes e as questões de suma relevância para a elaboração dos planos de segurança pública de todas as escalas federativas. Na mesma norma infraconstitucional anunciada, institui, terminantemente, o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que, para o seu absoluto progresso, depende de outros implementos sistêmicos, como o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública. Pelo Susp, é imprescindível o estabelecimento de metas de excelência – para os órgãos, de todas as esferas políticas, que compõem o sistema – relacionadas com as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, as atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, as atividades do Corpo de Bombeiros Militar, as atividades periciais, incluindo, ainda, as metas direcionadas para aferição da eficiência do sistema penitenciário, por iniciativa do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Brasil, 2018b).

O Sistema Único de Segurança Pública, no entanto, não é um arranjo inédito no histórico da governança nacional, uma vez que fora excogitado no Plano Nacional de Segurança Pública do ano de 2003, pelo Ministério da Justiça, através

da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Baseado no Sistema Único de Saúde (SUS), o aludido Plano foi publicizado sob o slogan “Projeto de Segurança para o Brasil”, no primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sendo o Susp esquadrihado a partir daí. Contudo, anterior à Lei n.º 13.675/2018, o Susp permaneceu apenas na idealização.

Não obstante as reformas e os esforços estipulados no Plano Nacional de 2003, em outro turno, o Susp foi reforçado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), criado em 2007, cuja proposta estratégica é a inter-relação cooperativa dos órgãos/entidades federais com os estados, o Distrito Federal e os municípios, incluindo a sociedade civil, tal-qualmente a executividade dela por todos os participantes da integração. Apesar de o Poder Executivo ter ampliado, em tese, os seus mecanismos de coordenação e controle com o Pronasci, este não alcançou o êxito esperado, devido à complexidade de suas formas, ao serem postas em prática, bem como a estrutura obsoleta e a inépcia da gestão das unidades federativas no manejo das políticas preventivas sobre o tema (Costa, 2022).

Perpassando-se pelos períodos recentes, instituído pelo Decreto n.º 9.630, de 26 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018c), o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP) 2018-2028 visava à redução no índice de delitos graves a nível nacional, para o primeiro e o segundo ciclos de inserção – aos quais correspondem o lapso dos anos de 2018 a 2022 –, de três e meio por cento, devendo tal meta ser reacordada com os entes federados. Todavia, o citado Plano não atendia aos objetivos expressos na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, pois as ações fixadas naquele não apresentavam conexão alguma com essa. Apesar disso, o Plano ratificava a governança empreendida pelo Susp, ao cumprimento da única meta nele estabelecida, através da integração tecnológica, da uniformização de dados e da inteligência operacional com a colaboração do Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Em torno de toda contraposição sobre o PNSP 2018-2028, além de evidenciar deficiências técnicas e metodológicas – daí, por estes motivos, não houve a sua implantação de fato –, o próprio foi revogado pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021 (Brasil, 2021), cujo artigo primeiro institui o PNSP 2021- 2030.

O advento do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 decorreu em razão das dissonâncias do PNSP 2018-2028 acima relatadas,

ainda pelo seu primeiro ciclo – 2018/2019, onde a Controladoria-Geral da União, acompanhando tal situação, engendrou relatório acerca das desconformidades e do reconhecimento de melhorias do Plano vergastado. Por ocasião da formulação da proposta de prestação de consultoria, a CGU auxiliou o Ministério da Justiça e Segurança Pública, assessorando-o quanto ao gerenciamento de riscos e de controles internos relacionado com o Plano e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Em função desse empenho, oficinas temáticas foram criadas, nas quais colaboradores do MJSP e auditores do CGU compuseram a equipe mista de trabalho. Desse modo, formou-se, no MJSP, o chamado Grupo de Trabalho, a fim de, dentre outras tarefas, elaborar a proposta de revisão do PNSP e a proposta de manual sobre a metodologia para a construção dos Planos Estaduais e Municipais de Segurança Pública e Defesa Social. Por conseguinte, finalizados os labores, o Grupo de Trabalho lançou um esboço de decreto de revisão do PNSP, do qual o Decreto n.º 10.822/2021 se originou, e, a partir deste, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 foi instaurado (Costa, 2022).

É indubitável que, atualmente, ainda se verificam os reflexos da estagnação, ou da letargia, da máquina pública frente aos desafios do setor da segurança pública, haja vista os antecedentes das políticas de segurança pública mais remotas. Sem embargo disso, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social de 2018 – PNSPDS – surgiu para avigorar as instituições de segurança pública, por meio de seus respectivos Planos, acentuando as suas atenções às estratégias organizacionais, ao alinhamento e ao aprimoramento da governança e da gestão da Administração Pública.

#### *1.4.3 Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social*

O ano de 2018 foi um marco histórico para a segurança pública brasileira, isto porque efluíram das produções normativas, principalmente, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Único de Segurança Pública. Na mesma vereda, é cabível acrescentar o Fundo Nacional de Segurança Pública, reformulado pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018d), que dispõe sobre os recursos oriundos da arrecadação das loterias destinados ao Fundo, a constituir receita para o setor, franqueando o financiamento das implementações de melhoria e de desenvolvimento da respectiva área em comento.

Outrossim, a lume do já revogado Decreto n.º 9.630/2018, foi concebido o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, que abarca os princípios, os objetivos, as diretrizes e as ferramentas para efetuação da política de segurança pública em todo território nacional.

Conforme asseverado anteriormente, o Decreto n.º 10.822/2021 obliterou os efeitos do Decreto n.º 9.630/2018, resultando a transição do Plano 2018-2028 para o PNSP 2021-2030. Assim, sob a ótica do art. 10 do Decreto vigente, o processo de definição e desenvolvimento da fundamentação teórica e da metodologia de elaboração do PNSP examinou os documentos pertinentes e considerou os objetivos da Política Nacional. Com efeito, dentre os documentos perscrutados, sob a chancela do Ministro da Justiça, a Agenda 30 se sobrelevou com as suas seguintes referencias: Aviso Ministerial nº 219/2018/GM/CGU; Acórdãos do Tribunal de Contas da União nº 811/20175 e nº 579/20186; ODS-Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Lei nº 13.425, de 31 de março de 2017 (editada em razão do fatídico incidente ocorrido na boate Kiss); Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito instituído pela Lei nº 13.614, de 11 de janeiro de 2018. Na construção do processo, foram exploradas as bases de dados de variados departamentos do poder público: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas – Sinesp; Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional – Sisdepen; a Secretaria Nacional de Trânsito – Senatran; Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM (Souza, 2022, p. 40).

Uma das características intrínsecas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 é tomar como base, nas ações por ele especificadas, as evidências factuais incorridas no curso das atividades dos respectivos órgãos e entidades competentes. Para mais, é necessário levar em conta, segundo o referido Plano, a complexidão e o dinamismo da realidade do Estado e da sociedade no planejamento. Paralelamente, em virtude disso, os gestores públicos não de entregar soluções à altura das complexidades presentes, para que, assim, logre o devido êxito em suas ações. Daí, vislumbra-se, dessas ações, a redução de fato da criminalidade, ante a efetividade dos instrumentos de governança e a consecução consentânea do planejamento na gestão estadista.

A duração do atual PNSP é de dez anos, sendo os ciclos de implementação fracionados bienalmente – Ciclo I (2021-2022), Ciclo II (2023-2024), Ciclo III (2025-2026), Ciclo IV (2027-2028), Ciclo V (2029-2030) –, com o fito de potencializar a execução dos mesmos, mediante monitoramento e avaliação dos resultados, dos indicadores e das ações estratégicas, em atendimento às premissas da integração e da transparência administrativa. Ainda mais, incidem sobre os ciclos avaliações anuais, que devem ser concluídas até o dia 30 de abril do ano ulterior (Brasil, 2021).

Tocantemente ao impulsionamento do arcabouço e dos processos ligados ao Plano, é mister que as diretrizes estratégicas estejam alinhadas com os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, sendo elas submetidas ao crivo e à aprovação do Ministro da Justiça e Segurança Pública, havendo, se positiva, a publicação do ato ministerial, para a validade e a eficácia do planejamento estratégico correspondente.

Outro significativo ponto a ser sublinhado é sobre o Comitê de Governança Estratégica (CGE), que é a instância máxima do Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública para avaliar e aprovar as iniciativas de gestão estratégica, gestão de riscos e controles internos, gestão de transparência, gestão de integridade, gestão de políticas públicas e gestão administrativa (Brasil, 2022). Assim, o CGE está intimamente relacionado com o PNSP 2021-2030, já que trata dos processos referentes à governança no campo da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Com isso, devem o Gabinete do Ministro, a Secretaria-Executiva, a Assessoria Especial de Controle Interno e a Secretaria Nacional de Segurança Pública prover o suporte necessário ao Comitê supracitado para o exercício de monitoramento e a avaliação da execução do Plano aqui indicado (Brasil, 2022).

Conquanto o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 tenha sido sinônimo de uma meritória viragem afirmativa na seara institucional da segurança pública, é certo de que ainda há de ser melhorado, visto que a disposição sobre a integração de competências das esferas estadual, distrital e municipal não se mostra suficientemente substancial, sendo assim genéricas as previsões quanto a atuações regionais e locais.

## 2 METODOLOGIA E DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

A atual seção visa a apresentar os aspectos metodológicos, bem como a identificar as práticas de governança pública contidas no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Assim, a presente pesquisa pode ser classificada como documental, ao analisar documentos que não receberam tratamento analítico, e descritiva, ao reportar quais práticas de governança pública utilizadas na elaboração do referido Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Desse modo, conjuminado com o Decreto n.º 10.822/2021, o estudo baseia-se no documento oficial do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, editado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, em que discorre sobre os objetivos, as ações estratégicas, as metas de resultado, os indicadores, entre outros. Ainda, atém-se ao exame dos preceitos da Lei n.º 13.675/2018, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e institui o Sistema Único de Segurança Pública.

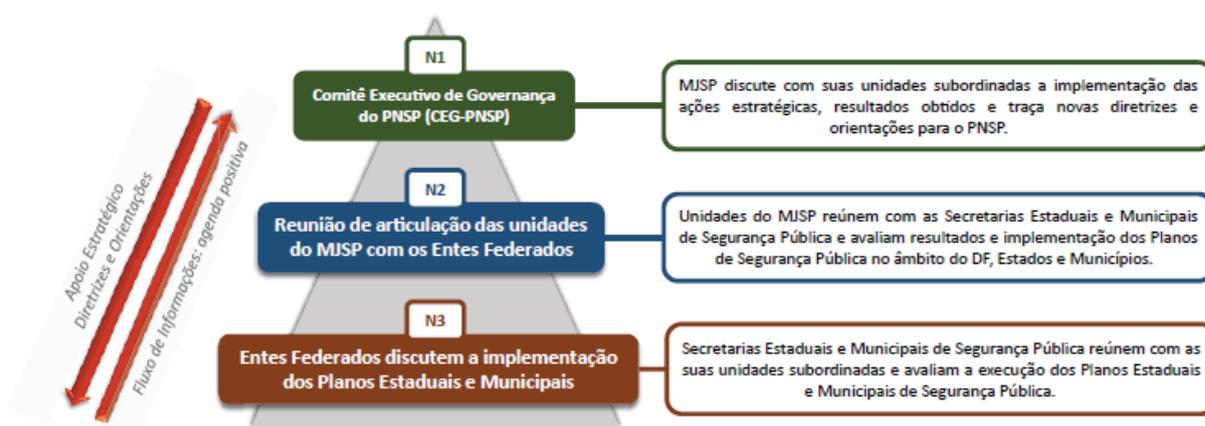
### 2.1 GOVERNANÇA DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030

A reiterar o que foi atrás dissertado, o Ministério da Justiça e Segurança Pública – como órgão nuclear do Sistema Único de Segurança Pública – dará efetuação à governança do PNSP mediante avaliação da execução deste e seu monitoramento, sob responsabilidade do Gabinete do Ministro, da Secretaria-Executiva, da Assessoria Especial de Controle Interno e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, das quais o Comitê Executivo de Governança do PNSP (CEG-PNSP) receberá o adequado suporte.

Com efeito, o Comitê em questão executará a governança estratégica na seara federal, sendo a ele incumbido dos ciclos de reuniões de nível 1 (N1). Nesse sentido, a governança deve reproduzir, ou mimetizar, a mesma forma para os ciclos de reuniões de níveis 2 e 3, em atenção ao processo de articulação das instituições do Susp com as demais unidades subalternadas ao MJSP. A respeito dos ciclos de nível 2 (N2), neles, há a comunicação do âmbito federal com o estadual e o distrital, pela aproximação de seus respectivos conselhos relativos à segurança pública e

defesa social. Cumpre lembrar que a execução do PNSP e os mecanismos de governança com ele correlacionados devem conciliar todas as esferas federativas. No que concerne ao nível 3 (N3), aí se restringe às alçadas estadual e municipal, consoante se verifica na Figura abaixo, com o detalhamento das reuniões de todos os níveis (Brasil, 2022).

FIGURA 1 – DIVISÃO DOS NÍVEIS COM O DETALHAMENTO DAS REUNIÕES



FONTE: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (2022).

Para maior sedimentar o sistema de governança do PNSP, é preciso que o ato do Ministro da Justiça e Segurança Pública estabeleça as seguintes formalidades: cronograma das reuniões N1 e N2; controle e avaliação das ações estratégicas e metas do PNSP; atores envolvidos e suas respectivas responsabilidades, relatório padrão de *status report*, com o propósito de auxiliar processo de monitoramento; roteiros das reuniões com instruções mínimas da pauta a ser discutida em cada nível; etc. Ademais, os estados e o Distrito Federal possuem autonomia para preparar e realizar as reuniões de nível N3. Logo, é de bom alvitre que as reuniões de governança, em geral, adotem e empreguem métodos e instrumentos de gestão consistente e coerente, para obtenção de melhores resultados.

Aos governos federal, estaduais, distrital e municipais, compete promover a criação e a consolidação de gabinetes de gestão integrada em todos os níveis, no intuito de propiciar a inter-relação das unidades de segurança pública e defesa social com as organizações dos setores público e privado, devendo, contudo,

observar as decisões e as orientações dos conselhos, cuja atuação é onipresente na governança do PNSP.

FIGURA 2 – PARTICIPAÇÃO DOS RESPECTIVOS CONSELHOS EM CADA NÍVEL



FONTE: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (2022).

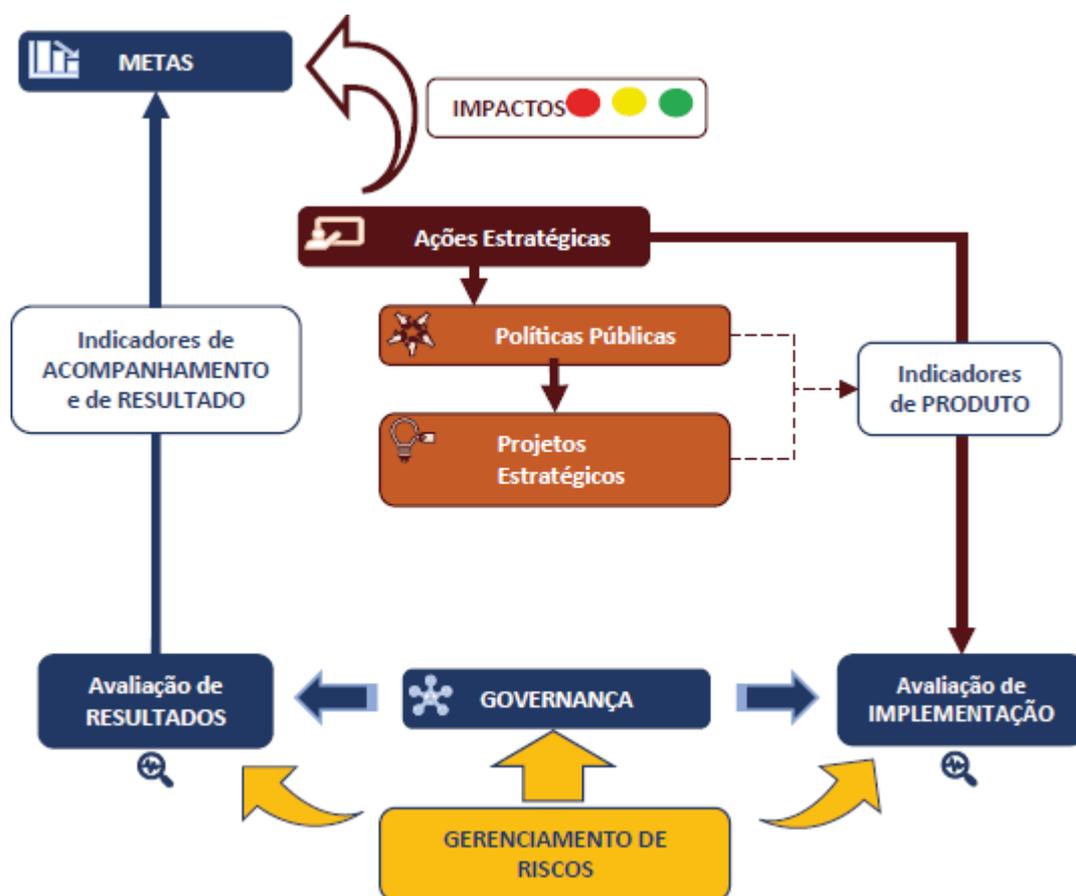
Em apreciação a alguns relevantes comandos da Lei n.º 13.675/2018, tem-se o art. 27, que estabelece a exigência de formação de relatório contendo o histórico e a caracterização do trabalho, bem como as recomendações, os prazos de cumprimento destas e outros itens a serem estipulados em regulamento, na fase derradeira da avaliação do PNSP. Outrossim, salienta-se o art. 26 da Lei mencionada, que institui o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (Sinaped).

Tangencialmente ao monitoramento do PNSP, dois são os indicadores que nele são usados, assim temos: *i*) os Indicadores de Resultado, que se endereçam ao acompanhamento das metas do PNSP; *ii*) os Indicadores de Processo e Produto, que devem acompanhar a execução das ações estratégicas do PNSP – pela qual as políticas públicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública são responsáveis –, como também o atingimento das metas de excelência definidas pelos membros do Susp. Cabe esclarecer que as metas de excelência são geradas ao curso da realização das ações estratégicas. Para a avaliação dos resultados do PNSP, surgem os Indicadores de Acompanhamento e Resultado, que são colhidos

mensalmente pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) e possuem retroatividade por noventa dias (Brasil, 2022).

As ações estratégicas se materializam não só por meio das políticas públicas, mas também por meio dos projetos estratégicos, em que cada um abriga “produtos específicos” em conformação com o contexto fático de seus respectivos entes políticos idealizadores, daí a possibilitar a avaliação de implementação do PNSP. Sucessivamente, isso permitirá identificar e delimitar as prioridades do PNSP, pelo diagnóstico dos impactos de cada ação estratégica traçada nas metas correlatas. A seguir, a Figura 3 sintetiza a cadeia de todo o processo sobre o assunto.

FIGURA 3 – FLUXOGRAMA DO PROCESSO



FONTE: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (2022).

O sistema de monitoramento e avaliação do PNSP 2021-2030 é estabelecido por ato do Ministro da Justiça e Segurança Pública. Além disso, a avaliação da implementação do indigitado Plano é feita pelo Ministério da Justiça e

Segurança Pública, em conjunto com os membros do Susp, no ânimo de averiguar o cumprimento das metas fixadas e, ato contínuo, formular as instruções/orientações aos encarregados da gestão e execução de políticas públicas atinentes à segurança pública e defesa social.

## 2.2 METAS DE RESULTADO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030

Na estratégia de governança, a determinação dos objetivos de uma organização precede a coexistência das metas, porquanto estas, em regra, têm de satisfazê-los. Para isso, as informações necessárias ao fluxo do processo de governança devem ser confiáveis, assim os objetivos podem ser alcançados. Doravante essa premissa, exsurge-se o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp), inscrito na Lei n.º 13.675/2018, como ferramenta de integração de dados da segurança pública.

O Sinesp tem por escopo a formação de base de dados, que propicia ao interessado consultas operacionais, investigativas e estratégicas sobre segurança pública, implementado em parceria com os entes federados (Brasil, 2018e). Um ponto a ser destacado é que o referido Sistema, diferentemente de outros já consagrados, opera no espaço de três meses entre a coleta de dados e a publicação, o que o torna um instrumento eficiente e responsivo (Brasil, 2022).

Percorrendo-se essa lógica, o Sinesp contribui para a proposição das metas do PNSP, apresentando indicadores concisos, inteligíveis e precisos, a bem retratar os cenários e as ocorrências objeto de suas perquirições. Dessa maneira, sobrevêm ao Plano as chamadas metas de excelência, expostas no art. 11 da Lei n.º 13.675/2018, com os seguintes dizeres: “O Ministério Extraordinário da Segurança Pública fixará, anualmente, metas de excelência no âmbito das respectivas competências, visando à prevenção e à repressão das infrações penais e administrativas e à prevenção dos desastres, e utilizará indicadores públicos que demonstrem de forma objetiva os resultados pretendidos” (Brasil, 2018b). Tendo em vista as avaliações desses processos de ano a ano, as metas de excelência impelem as instituições de segurança pública ao atingimento célere e real dos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, fazendo com

que as mesmas envidem – constante e progressivamente – maiores esforços e dedicação a suas missões.

Posto isso, as metas foram distribuídas e coligidas em grupos, conforme seus objetivos. Destarte, o Grupo 1 representa a mortalidade por violência.

QUADRO 1 – GRUPO 1 (Mortes Violentas)

<b>Meta</b>	<b>Objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social relacionados às metas (art. 6º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018)</b>
<b>Meta 1:</b> Reduzir a taxa nacional de homicídios para abaixo de 16 mortes por 100 mil habitantes até 2030	IV – estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis; XVII – fomentar ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção; XXIII – priorizar políticas de redução da letalidade violenta; XXIV – fortalecer os mecanismos de investigação de crimes hediondos e de homicídios; XXV – fortalecer as ações de fiscalização de armas de fogo e munições, com vistas à redução da violência armada.
<b>Meta 2:</b> Reduzir a taxa nacional de lesão corporal seguida de morte para abaixo de 0,30 morte por 100 mil habitantes até 2030	IV – estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis; XVII – fomentar ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção; XXIII – priorizar políticas de redução da letalidade violenta; XXIV – fortalecer os mecanismos de investigação de crimes hediondos e de homicídios; XXV – fortalecer as ações de fiscalização de armas de fogo e munições, com vistas à redução da violência armada.
<b>Meta 3:</b> Reduzir a taxa nacional de latrocínio para abaixo de 0,70 morte por 100 mil habitantes até 2030.	XVII – fomentar ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção; XXIII – priorizar políticas de redução da letalidade violenta; XXIV – fortalecer os mecanismos de investigação de crimes hediondos e de homicídios; XXV – fortalecer as ações de fiscalização de armas de fogo e munições, com vistas à redução da violência armada.
<b>Meta 4:</b> Reduzir a taxa nacional de mortes violentas de mulheres para abaixo de 2 mortes por 100 mil mulheres até 2030 <sup>27</sup>	IV – estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis; XX – estimular a concessão de medidas protetivas em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade; XXIII – priorizar políticas de redução da letalidade violenta; XXIV – fortalecer os mecanismos de investigação de crimes hediondos e de homicídios; XXV – fortalecer as ações de fiscalização de armas de fogo e munições, com vistas à redução da violência armada.
<b>Meta 5:</b> Reduzir a taxa nacional de mortes no trânsito <sup>28</sup> para abaixo de 9 mortes por 100 mil habitantes até 2030.	XXIII – priorizar políticas de redução da letalidade violenta.

FONTE: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (2022).

O Grupo 2 aborda sobre proteção dos profissionais de segurança pública.

QUADRO 2 – GRUPO 2 (Proteção dos Profissionais de Segurança Pública)

Meta	Objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social relacionados às metas (art. 6º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018)
<b>Meta 6:</b> Reduzir o número absoluto de vitimização de profissionais de segurança pública em 30% até 2030	XXI – estimular a criação de mecanismos de proteção dos agentes públicos que compõem o sistema nacional de segurança pública e de seus familiares; XXII – estimular e incentivar a elaboração, a execução e o monitoramento de ações nas áreas de valorização profissional, de saúde, de qualidade de vida e de segurança dos servidores que compõem o sistema nacional de segurança pública.
<b>Meta 7:</b> Reduzir o número absoluto de suicídio de profissionais de segurança pública em 30% até 2030	XXI – estimular a criação de mecanismos de proteção dos agentes públicos que compõem o sistema nacional de segurança pública e de seus familiares; XXII – estimular e incentivar a elaboração, a execução e o monitoramento de ações nas áreas de valorização profissional, de saúde, de qualidade de vida e de segurança dos servidores que compõem o sistema nacional de segurança pública.

FONTE: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (2022).

O Grupo 3 aponta as metas que visam à redução dos crimes contra o patrimônio, especificamente ligados a roubos e furtos de veículos.

QUADRO 3 – GRUPO 3 (Roubo e Furto de Veículos)

Meta	Objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social relacionados às metas (art. 6º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018)
<b>Meta 8:</b> Reduzir a taxa nacional de furto de veículos para abaixo de 140 ocorrências por 100 mil veículos até 2030.	II – apoiar as ações de manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e de bens e direitos; VIII – incentivar e ampliar as ações de prevenção, controle e fiscalização para a repressão aos crimes transfronteiriços.
<b>Meta 9:</b> Reduzir a taxa nacional de roubo de veículos para abaixo de 150 ocorrências por 100 mil veículos até 2030	II – apoiar as ações de manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e de bens e direitos; VIII – incentivar e ampliar as ações de prevenção, controle e fiscalização para a repressão aos crimes transfronteiriços.

FONTE: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (2022).

O Grupo 4 remete ao sistema prisional.

QUADRO 4 – GRUPO 4 (Sistema Prisional)

<b>Meta</b>	<b>Objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social relacionados às metas (art. 6º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018)</b>
<b>Meta 10:</b> Aumentar em 60% o quantitativo de vagas no sistema prisional, com o total de 677.187 vagas até 2030 <sup>35</sup>	XV – Racionalizar e humanizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento.
<b>Meta 11:</b> Aumentar em 185% o quantitativo de presos que exercem atividade laboral, com o total de 363.414 presos em atividades laborais até 2030 <sup>36</sup>	XV – Racionalizar e humanizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento.
<b>Meta 12:</b> Aumentar em 185% o quantitativo de presos que exercem atividades educacionais, com o total de 218.994 mil presos em atividades educacionais até 2030 <sup>37</sup>	XV – Racionalizar e humanizar o sistema penitenciário e outros ambientes de encarceramento.

FONTE: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (2022).

Finalmente, o Grupo 5 versa sobre as atividades preventivas direcionadas aos danos à vida e ao patrimônio de indivíduos e da coletividade.

QUADRO 5 – GRUPO 5 (Ações de Prevenção de Desastres e Acidentes)

<b>Meta</b>	<b>Objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social relacionados às metas (art. 6º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018)</b>
<b>Meta 13:</b> Atingir o índice de 50% das Unidades Locais devidamente certificadas, por meio de alvará de licença (ou instrumento equivalente) emitidos pelos corpos de bombeiros militares até 2030	I – fomentar a integração em ações estratégicas e operacionais, em atividades de inteligência de segurança pública e em gerenciamento de crises e incidentes; II – apoiar as ações de manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e de bens e direitos; III – incentivar medidas para a modernização de equipamentos, da investigação e da perícia e para a padronização de tecnologia dos órgãos e das instituições de segurança pública.

FONTE: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (2022).

### 2.3 MÉTODOS DE REVISÃO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030

Da revogação do PNSP 2018-2028, fez-se necessária a revisão da conjuntura política de segurança pública para a construção do plano subsecutivo, em razão da qual o Decreto n.º 10.822/2021 consolidou o Plano Nacional de

Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Nesse entrementes, apegando-se a uma metodologia mais previdente e acertada, foram empregados dois métodos de apoio à reformulação, quais sejam: a análise *ex ante* e o modelo lógico de política.

A análise *ex ante* é uma fase preliminar do delineamento do plano, ou da política, com vistas ao aperfeiçoamento do processo incipiente de implementação, a ensejar melhor uso dos recursos públicos e a conduzir a gestão superior, quando da tomada de decisão, a alternativas mais producentes e eficazes. Pela avaliação de políticas, o método busca delimitar os objetivos e as metas; em seguida, esmiuçar cada etapa do processo, a fim de que os objetivos sejam convertidos em produtos, e, por conseguinte, estes acarretem resultados; logo, os resultados tende a gerar impactos benéficos para sociedade.

No que concerne ao modelo lógico, dele emanam as políticas públicas, na medida em que é uma ferramenta de elaboração e avaliação delas, cuja metodologia abarca as propostas, os produtos, os resultados e seus respectivos impactos, isto é, apresenta a cadeia procedimental em sua inteireza. O modelo lógico cumpre identificar, mormente, os problemas de proporção macro, dos quais se inferem as causas, que, por sua vez, são elididas pelas estratégias pautadas para este fim, sendo assim a redundar em impacto positivo. Lado a lado, basicamente, o modelo lógico tem por finalidade aprimorar as políticas públicas, depurar os aspectos de sua elaboração inicial, imprimir efetividade à prestação de serviços públicos, dar prosseguimento à análise *ex ante* de um planejamento, otimizar o erário e a eficiência dos dispêndios públicos. Adiante, uma ilustração da sequência de desenvolvimento do modelo aqui explicitado.

FIGURA 4 – ESTÁGIOS DO MODELO LÓGICO

**Modelo lógico**

FONTE: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (2022).

É imperioso consignar algumas observações essenciais à operação do modelo lógico: *i)* quando houver alteração no plano, deve o modelo lógico ser revisado, daí, a partir disto, constitui um “registro das mudanças”, onde se possa assentar diversas versões de modelos lógicos empreendidas ao decorrer do tempo; *ii)* para comunicação, o modelo lógico utiliza-se de recursos visuais, que proporcionam fácil compreensão de sua sistemática subsumida à estrutura do plano; *iii)* o modelo lógico indica os principais pontos, para monitoramento, ao corpo funcional responsável pela implementação do plano; *iv)* no âmbito da consecução da avaliação, o modelo lógico contribui para resolução de dúvidas dos gestores, assim como auxilia na construção de esquema (Brasil, 2022).

Pelo encadeamento do modelo lógico, a concatenação de seus elementos se dá, de forma gradual, nesta sequência: insumos, atividades, produtos, resultados e impactos. Desse modo, procedendo-se, inicialmente, à detecção e circunscrição dos problemas e, consecutivamente, à verificação das causas correspondentes, como também à perquisição por evidências – expedientes esses e aqueles que, inevitavelmente, precedem à formulação da política propriamente dita, uma vez que eles se encontram na análise *ex ante* –, passa-se a aplicar os insumos, a operar as atividades, a elaborar os produtos, para, daí, culminar em resultados e, por fim, em impactos desejados. A bem demonstrar a explicação acima, seguem infra as descrições dos elementos-chave do modelo lógico.

FIGURA 5 – COMPOSIÇÃO DO MODELO LÓGICO



FONTE: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (2022).

A criação do modelo lógico começa pelo reconhecimento do público-alvo, ao qual os demais elementos – problema, causa e evidências – se conectam ordenadamente. Nesse proêmio, importa assinalar que os impactos estão intimamente associados ao problema, que os resultados são concretizações intermediárias em relação àqueles e são conexos às causas subjacentes. Então, numa escala lógica de alcance/conquista de objetivos, os resultados sempre permanecem abaixo dos impactos, porquanto estes são a decorrência daqueles, nessa relação de interdependência.

Da conjunção dos resultados com os impactos, determinam-se as metas, que inauguram o processo de estruturação dos produtos aptos à condução daquelas. Com efeito, os resultados derivam dos produtos, pois estes são os meios para a obtenção daqueles. *A posteriori*, tem-se a elaboração das atividades – por onde se englobam os projetos –, aliando-se ao proveito correto dos recursos (que correspondem aos insumos), para que os bens e serviços idealizados (que representam os produtos) se encarreguem de mitigar, deslindar, ou sanar, as causas do problema, com isso a produzir resultados. Por amostragem, segue um dos

modelos lógicos concebidos para o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030.

FIGURA 6 – EXEMPLIFICAÇÃO DE UM MODELO LÓGICO



FONTE: Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (2022).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável que, com as vicissitudes do mundo moderno, a importância da governança, no setor público, é axiomática aos cenários sociopolítico-econômicos e financeiros preexistentes do país, por vicejar um sistema multifacetado e ecumênico, onde permite o Estado dialogar com a sociedade civil na mesma ambiência, atraindo, também, outros atores sociais à rede de parceria e promovendo, assim, a colaboração mútua entre os agentes nas iniciativas de interesse público. Isso, invariavelmente, corrobora a democracia e redimensiona os fins dela, diante da participação popular e dos resultados positivos de ações efluídas da boa governança.

Nesse horizonte, a área da segurança pública está convergindo, timidamente, para esse sentido, tendo em vista que o Estado busca sopesar a

paradoxalidade entre a efetividade da repressividade estatal e a consolidação da pacificação social, embora a conquista do ideal seja longa. Por mais que houvera, nos últimos anos, uma maior concentração de esforços pelos governos pretéritos, a governança, na segurança pública, ainda necessita ser melhor estruturada, institucionalmente, em todas as esferas políticas, pois pouco se aduziram satisfatórios os índices gerais de combate à violência e à criminalidade, para o que hoje se ambiciona atingir.

De mais a mais, faz-se mister que outros setores da sociedade civil – alheios à questão, porém indiretamente afetos – cooperem, de forma sinérgica e perdurável, com a segurança pública, abrindo-se espaço a eles, para dar voz a debates, ideias e pluralidade de soluções. Tal evento atesta que o controle sobre as articulações públicas já não é mais uma prerrogativa unicamente reservada ao Estado, pelo fato de o sistema governamental cotidiano perfilhar uma filosofia mais enviesada para o meio corporativo – isto é, mais conotativamente empreendedora –, suscetível de engendrar novos arranjos, de garantir um maior intercâmbio de informações entre os partícipes e de integrar grupos minoritários, ou secundários, ao processo de tomada de decisão. Dessarte, a resultância disso é a geração de valores públicos em prol da sociedade.

À dianteira dessa realidade, o panorama da gestão pública nacional, de um modo geral, está enveredando para esse norte, já que muito se deve às lições difundidas pelo Tribunal de Contas da União com os seus referenciais. Levando-se para o campo da segurança pública, é primordial que a governança das três classes federativas – União, Estados-membros/Distrito Federal, Municípios – densifiquem a atuação de seus respectivos gabinetes de gestão integrada, mediante operações coordenadas e congruentes, com o intuito de concluir, diametralmente, os objetivos encartados na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Nessa toada, devem, entretanto, os planos estaduais de segurança pública alinhar com o PNSP 2021-2030, a fim de que a execução de todos possa lograr o máximo de êxito.

Portanto, cotejando-se o cenário de outrora, há de ponderar que, faticamente, houve uma evolução notória, desde o ano de 2018, com as reformas políticas acerca do tema, porém ainda se mostra sutil o desempenho da gestão e da governança nesse setor. Pelo PNSP 2021-2030, já percebemos que é necessária dar ênfase, inclusive, à integração de outros atores, como as unidades políticas infra

federais e a sociedade civil, para que se possa construir uma boa governança pública organizacional.

## REFERÊNCIAS

BALLESTEROS, P. K. R. **Governança democrática**: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil. 2012. 143 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo (SP), 2012. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/teses-dissertacoes/governanca-democratica-por-uma-nova-perspectiva-de-analise-e-construcao-das>. Acesso em: 25 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acesso em: 25 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 9.630, de 26 de dezembro de 2018**. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 2018c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9630.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9630.htm). Acesso em: 26 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021**. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 set. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2021/Decreto/D10822.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2021/Decreto/D10822.htm). Acesso em: 08 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-da-politica-de-governanca-publica\\_versao-defeso.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-da-politica-de-governanca-publica_versao-defeso.pdf). Acesso em: 26 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 2018b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em: 08 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991,

9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nºs 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nºs 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nºs 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nºs 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 2018d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13756-12-dezembro-2018-787435-publicacaoriginal-156934-pl.html>. Acesso em: 10 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030.** Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano-nac-de-seguranca-publica-e-def-soc-2021-2030.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Portal do Governo Federal. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília, 16 fev. 2018e. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1/o-sinesp-1/o-sinesp>. Acesso em: 16 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** v. 2, Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF). Acesso em: 12 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo.** Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2016. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/61/FC/79/7351F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_avaliacao\\_governanca\\_centro%20de%20governo\\_portugues.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/61/FC/79/7351F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_centro%20de%20governo_portugues.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas.** Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em: 12 ago. 2024.

COSTA, G. dos S. **O papel dos mecanismos de governança na formulação dos planos estaduais de segurança pública**. 2022. 213 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2022. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/44244>. Acesso em: 25 jul. 2024.

LISOT, A. Os princípios da governança corporativa no processo de modernização da gestão da segurança pública no Brasil. **Revista Ordem Pública**, Santa Catarina, v. 5, n. 1, sem. 1. 2012. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/45>. Acesso em: 25 jul. 2024.

PIRES, D. R. **Governança em segurança pública**: mecanismos de liderança, estratégia e controle na Polícia Rodoviária Federal. 2016. 121 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife (PE), 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/24384>. Acesso em: 25 jul. 2024.

SANTOS, M. P. dos. Compliance e governança na administração pública direta: uma tendência cercada de desafios. In: SANTOS, M. P. dos; NASCIMENTO, L. F.; FERNANDES, E. F. **Democracia, governança pública e compliance**. Formiga (MG): Editora Aclama Jus, 2023. p. 133-161. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/732337/2/Democracia%2C%20Governan%C3%A7a%20P%C3%ABlica%20e%20Compliance.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2024.

SOUZA, R. B. da S. **Governança pública**: uma análise sobre o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021-2030). 61 f. Trabalho de Graduação (Bacharelado em Administração Pública) – Departamento de Gestão Pública, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022. Disponível em: [https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/24383?locale=pt\\_BR](https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/24383?locale=pt_BR). Acesso em: 28 jul. 2024.

VIEIRA, J. B; BARRETO, R. T. de. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4281/1/5\\_Livro\\_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governan%C3%A7a%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf). Acesso em: 05 ago. 2024.