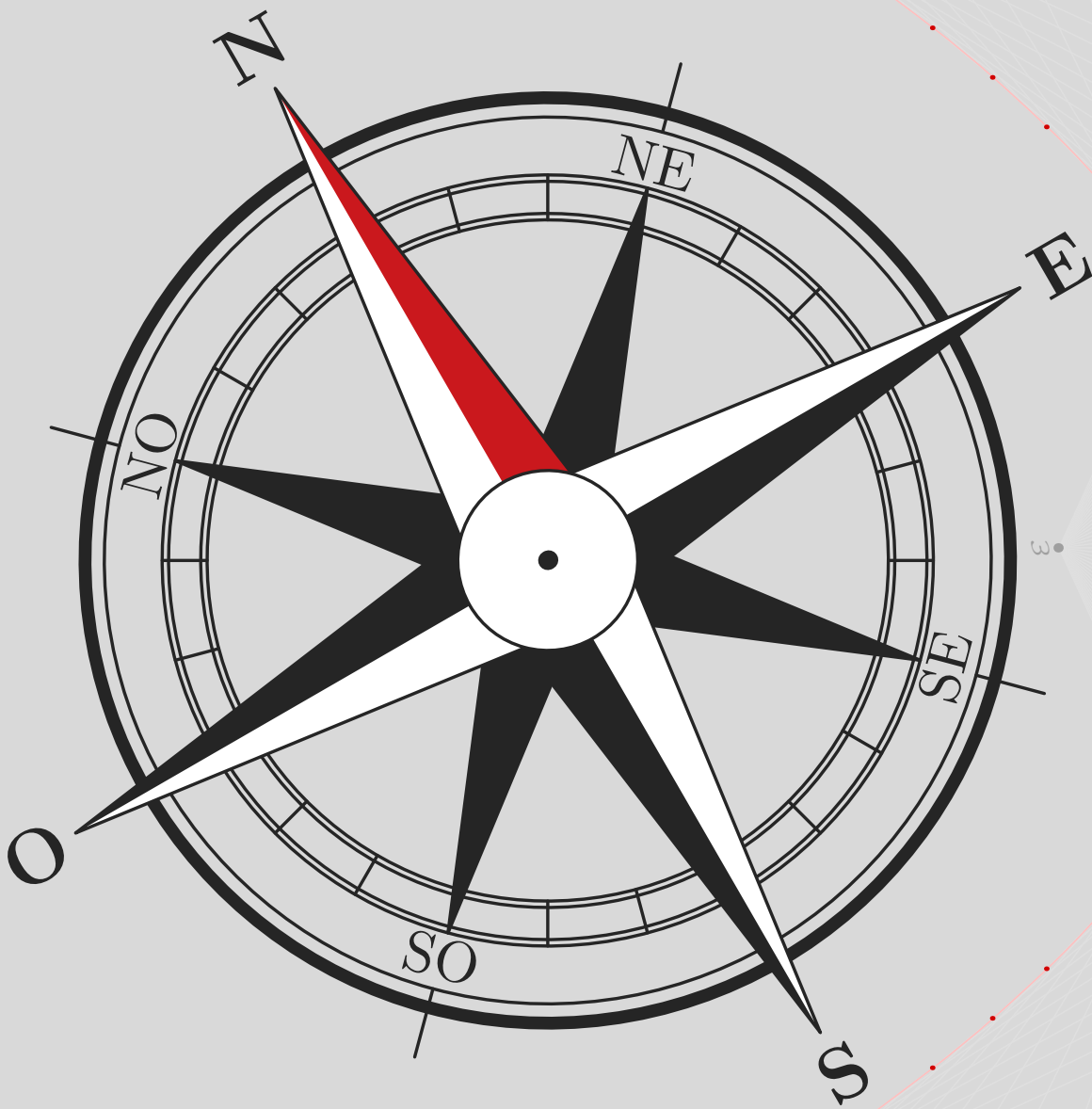




GOVERNANÇA E GESTÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS BRASILEIROS:

UMA ANÁLISE A PARTIR DO IGGSEG

GOVERNANCE AND MANAGEMENT OF

PUBLIC SECURITY POLICY IN BRAZILIAN STATES:

AN ANALYSIS BASED ON THE IGGSEG

Livia Ribeiro dos Santos Barros

Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)

Cristiane Kerches da Silva Leite

Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)

Sumário

1	INTRODUÇÃO	188
2	PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO	192
3	ÍNDICE DE GESTÃO E GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IGGSEG	198
4	CONSOLIDAÇÃO NACIONAL DOS RESULTADOS DO CICLO 2022	205
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	217
	REFERÊNCIAS	219

RESUMO

Este artigo avaliou a governança e a gestão das políticas de segurança pública nos estados brasileiros, com base no primeiro ciclo do Índice de Gestão e Governança da Segurança Pública (IGGSEG), aplicado por Tribunais de Contas estaduais entre 2022 e 2023. A pesquisa, de natureza exploratória, utilizou dados quantitativos e qualitativos obtidos por meio de questionários e validação documental. O IGGSEG foi estruturado em quatro eixos temáticos: policiamento ostensivo,

investigação criminal, serviços penais e estatísticas criminais/plano estadual de segurança. Os resultados indicaram que os serviços penais foram o ponto mais frágil na avaliação nacional, enquanto a integração de dados para estatísticas criminais e planejamento estadual obteve melhor desempenho. Constatou-se ainda que o índice favorece o mapeamento de riscos, a comparação entre estados e o direcionamento de fiscalizações. Conclui-se que o IGGSEG cumpriu os objetivos propostos, sendo recomendável sua continuidade para fortalecer a transparência e o aprimoramento da política de segurança pública no Brasil.

Palavras-chave: governança pública; gestão de políticas públicas; segurança pública; IGGSEG; indicadores de desempenho..

ABSTRACT

This article assessed the governance and management of public security policies in Brazilian states, based on the first cycle of the Public Security Governance and Management Index (IGGSEG), applied by State Courts of Accounts between 2022 and 2023. The exploratory research used both quantitative and qualitative data obtained through questionnaires and document validation. The IGGSEG was structured around four thematic axes: preventive policing, criminal investigation, penal services, and crime statistics/state security planning. The results indicated that penal services were the weakest point in the national evaluation, while data integration for crime statistics and state-level planning showed the best performance. The study also found that the index supports risk mapping, state-to-state comparisons, and targeting of audits. It concludes that IGGSEG fulfilled its proposed objectives and is recommended to continue as a tool for strengthening transparency and improving public security policy in Brazil.

Keywords: public governance; public policy management; public security; IGGSEG; performance indicators..

1 INTRODUÇÃO

O Índice de Gestão e Governança da Segurança Pública (IGGSEG), aplicado por nove Tribunais de Contas estaduais, durante o período de 2022 a 2023, destinou-se a avaliar a gestão e a governança das instituições estaduais de segurança pública, com base em critérios objetivos, mensuráveis e comparáveis (Rede Integrar, 2023a).

Os resultados apurados com o IGGSEG permitem uma ponderação sobre o grau de maturidade das instituições estaduais de segurança pública, nos aspectos de governança, entendida como a capacidade de direcionar as corporações para o alcance de objetivos estratégicos, e de gestão, refletindo sobre a estrutura necessária para a operacionalização das decisões institucionais, convergindo para o bem-estar social (Brasil, 2020).

A segurança configura-se como política pública de elevada importância para a consecução da paz social e um direito e responsabilidade de todos, segundo dispõe o art. 144 da Constituição Federal (CF), caracterizando-se como um direito fundamental e valor supremo (Foureaux, 2019). A estrutura de segurança prevista na CF traduz-se em uma rede complexa de instituições de diferentes corporações policiais, em todos os níveis federativos. Ademais, o sistema alcança outros poderes constituídos, como o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público e a sociedade civil (Souza, 2015; Foureaux, 2019). Para que a política resulte em serviços de qualidade, é necessário, portanto, que cada ator desempenhe adequadamente suas atribuições e que o sistema esteja bem integrado (Lima, Sinhoretto, Bueno, 2015).

A coordenação de agentes diversos em prol de uma política coesa e que traga resultados voltados à pacificação social tem se mostrado, no entanto, um desafio de difícil superação no caso brasileiro, enfrentando historicamente índices de violência alarmantes e que sinalizam uma tensão social de amplo espectro e de impactos negativos em toda a sociedade (Vargas, 2020).

As estatísticas criminais mostram que o modelo tradicional de segurança pública, alicerçado na persecução criminal, através de investimento majoritário em policiamento, aplicação da justiça criminal e execução das punições não é suficiente para manutenção da ordem pública e da segurança das pessoas e de seu patrimônio (Kopittke, 2023).

Nesse sentido, houve a instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), formalizado pela Lei nº 13.675/2018, cujos pilares estão na atuação conjunta e integrada dos órgãos de segurança (art. 1º), no planejamento e coordenação das políticas (art. 3º) e traz diretrizes para a política nacional de segurança (art. 5º), entre elas, a integração de sistemas e dados, a relação colaborativa entre Poderes, além da participação e controle social (Brasil, 2018a).

Some-se a esse fenômeno a percepção, alicerçada em evidências científicas, quanto à necessidade de articular as ações de segurança pública com outras políticas públicas em áreas diversas, como educação, saúde e assistência social¹. Há, portanto, uma tendência à transversalidade temática nas ações/programas voltados à prevenção e ao enfrentamento da violência (Oliveira, 2020; Oliveira *et al.*, 2021).

Diante desse panorama, o IGGSEG apresenta aos estados uma síntese de elementos aptos a indicar o grau de maturidade das instituições à frente da política de segurança pública, consolidando dados que permitem comparação entre diferentes realidades e a sinalização de caminhos para

¹ Em uma revisão sistemática realizada por Kopittke (2023, p. 783 a 790), considerando mais de 13 mil estudos sobre a temática no Brasil, identificaram-se 41 avaliações de impacto com boa qualidade metodológica sobre diferentes programas já realizados na área da segurança pública visando a redução de índices de criminalidade, sendo perceptível a transversalidade das políticas de segurança mais bem-sucedidas. Os programas que apresentaram impacto positivo mais relevante na prevenção da violência compõem-se de ações transversais, como “Programas para reduzir abandono escolar de mães adolescentes”, “Programa de visitação familiar durante a primeira infância” e “Programa de formação parental”. Ações, portanto, que englobam aspectos de educação, trabalho, renda, assistência social e aproximação da polícia da comunidade.

implementação de um novo modelo de segurança, com a fixação de boas práticas avalizadas em caráter nacional e que consideram os critérios postos pelo SUSP.

O artigo está organizado em quatro seções: a primeira dedica-se a tratar do referencial teórico que alicerça a análise, trazendo considerações sobre a crise vivenciada na política de segurança pública nacional e a necessidade de maturidade em termos de governança e capacidade de gestão nas instituições de segurança pública, em busca de soluções complexas e transversais para superação dos altos índices de criminalidade. Traz-se, ainda, ponderações sobre os conceitos de governança e de gestão e qual o panorama normativo e circunstancial desses aspectos nas instituições de segurança pública. A segunda seção apresenta o IGGSEG, abordando seu histórico, objetivos e metodologia para coleta de dados e construção do índice.

A terceira seção destina-se a apresentar um ranking entre os estados partícipes do Ciclo 2022, permitindo a visualização da situação de cada unidade diante da média nacional quanto a critérios de governança e gestão. Explora-se a sinalização de boas práticas que podem ser implementadas/reforçadas em cada local, além da busca de pontos de convergência para o desenvolvimento de um novo modelo de segurança pública no Brasil. Por fim, a última seção dedica-se a traçar as considerações finais sobre os resultados da análise do IGGSEG, fazendo um balanço do alcance dos objetivos inicialmente dimensionados quando da concepção do índice, além de reflexões sobre pontos de aprimoramento para novos ciclos de apuração.

Trata-se de pesquisa exploratória de dados quantitativos e qualitativos, levantados por Tribunais de Contas na aplicação de questionário e validação de documentos voltados a construir o IGGSEG, cujos resultados foram discutidos neste trabalho. Para fundamentação teórica, realizou-se revisão

bibliográfica, além de levantamento de dados estatísticos de instituições governamentais ou da sociedade civil organizada, com reconhecimento pela qualidade de dados².

A escolha do tema deveu-se à participação da primeira autora no ciclo de levantamento do IGGSEG 2022, em que o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) esteve, ao lado do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), à frente da coordenação do trabalho em caráter nacional. Após alinhamento de toda a equipe, a coordenação realizou o último relatório do Ciclo avaliativo 2022/2023 em novembro de 2023, oportunidade em que apenas duas equipes estavam com os relatórios de levantamento do IGGSEG finalizados (TCE-PI e TCE-GO), tendo os demais solicitado prorrogação do prazo para encerramento dos trabalhos (Rede Integrar, 2023b).

Portanto, a primeira autora sentiu necessidade de verificar os dados produzidos pelos Tribunais de Contas partícipes, a fim de consolidar o trabalho em caráter nacional, o que permite avançar para o rankeamento entre os índices estaduais, além de fixação de médias nacionais para que cada estado possa situar-se frente aos demais pares.

Além disso, o artigo contribui para a verificação de pontos de convergência entre os executores estaduais de políticas de segurança pública e cria oportunidade de troca de boas práticas entre as instituições avaliadas, com repercussão que excede ao próprio controle externo, podendo funcionar como mecanismo de melhoria da entrega da política de segurança pública em caráter nacional.

² Dados sobre estatísticas criminais oriundos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), Instituto Igarapé e GAPPE/UFPE - Grupo de Avaliação de Políticas Públicas e Econômicas da Universidade Federal de Pernambuco.

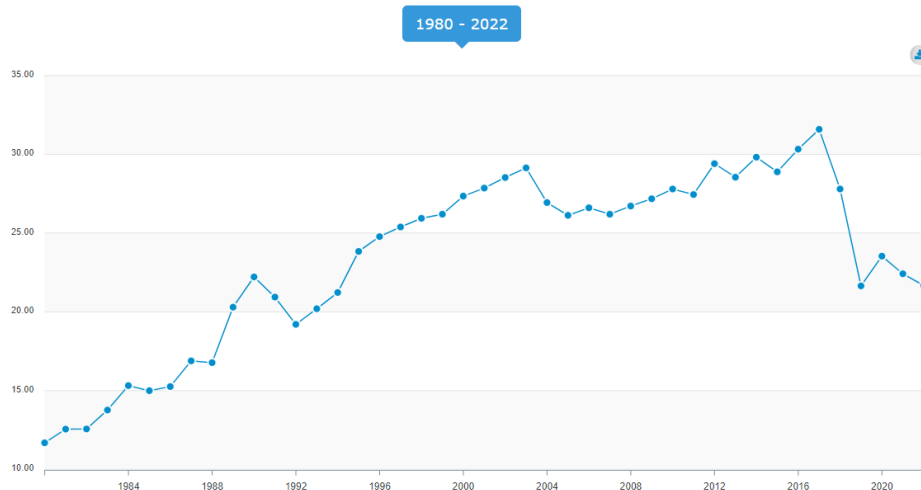
2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE O SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

O debate sobre a governança e a gestão da segurança pública no Brasil exige uma compreensão do contexto estrutural dessas políticas. O presente referencial teórico busca estabelecer os fundamentos conceituais e normativos que orientam a análise da política de segurança pública sob a perspectiva do controle externo, com foco no papel dos Tribunais de Contas. Para tanto, são discutidos, inicialmente, os principais elementos da crise da segurança pública brasileira, seguidos da apresentação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) como marco normativo de integração das ações estatais. Por fim, aborda-se a literatura sobre governança e gestão no setor público, com ênfase nas especificidades das instituições de segurança, a fim de subsidiar a análise do IGGSEG como instrumento de avaliação da maturidade institucional.

2.1 Considerações sobre a crise da segurança pública no Brasil

O Brasil atravessa uma onda de aumento da violência nas últimas décadas, concentrando cerca de 10,5% de todos os homicídios do mundo no ano de 2021 (Instituto Igarapé, 2021). O gráfico mostrado na Figura 1 abaixo ilustra a escalada nas taxas de homicídios:

Figura 1: Taxa de homicídios no Brasil entre 1980-2022



A despeito da complexidade do fenômeno da violência, boa parte da política de segurança pública no Brasil permaneceu estruturada de forma tradicional, utilizando-se de policiamento ostensivo, sistema judiciário de viés punitivo e altos índices de encarceramento (Kopittke, 2023; Vargas, 2020). Dados do último censo carcerário mostram que, ao final de 2023, havia 642.491 pessoas privadas de liberdade no país (Senappen, 2024). Um estudo sobre as práticas educacionais em estabelecimentos prisionais posiciona o Brasil como a terceira maior população carcerária do mundo (Barros Filho; Leite; Monteiro, 2023).

Dessa forma, ao definir o que chama modelo de segurança “herdado da Ditadura”, Souza (2015, p. 20) caracteriza-o como “controle social; na centralidade e domínio da política pelas instituições policiais; nas ações de repressão ao crime; nos conceitos de defesa interna e defesa nacional, cuja operacionalização significa eleger um inimigo a ser combatido”.

Some-se a isso a própria complexidade do Sistema de Segurança, composto por uma grande rede de atores institucionais e sociais. Souza (2015) traça um quadro resumindo os atores institucionais partícipes do sistema de justiça criminal e segurança pública no Brasil:

Quadro 1: Atores institucionais que participam direta ou indiretamente dos sistemas de Justiça Criminal e de Segurança Pública no Brasil

Poder Nível	Executivo	Legislativo	Judiciário	Agências Executoras	Órgãos autônomos	Sociedade Civil
Federal	Ministério da Justiça ¹ (Senasp)	Congresso Nacional	Supremo Tribunal Federal e Justiça Federal	Polícia Federal, Polícia Rodoviária, Federal, sistema prisional federal, Guarda Nacional	Ministério Público, Defensoria Pública da União	Conferência nacional, Conselho nacional (CONASP), pesquisadores, movimentos sociais
Estadual	Secretarias de Segurança ou similares	Assembleias Estaduais	Tribunais de Justiça	Polícia Militar e Civil, sistemas prisionais e de medida socioeducativa	Ministério Público, Defensoria Pública	Conferências estaduais, Conselhos estaduais, pesquisadores, movimentos sociais
Municipal	Secretarias Municipais de Segurança Pública ou similares	Câmaras Municipais		Guardas Municipais		Conferências municipais, Conselhos municipais, pesquisadores, movimentos sociais

¹ Atualmente existe o Ministério da Justiça e Segurança Pública, com a reincorporação do Ministério da Segurança Pública, via art. 57, V, Lei nº 13.844/2019 e mantido pelo art.-17, XVII, da Lei nº 14.600/2023.

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir de dados de Souza (2015, p. 68).

Para além da quantidade e complexidade de atores, existem, ainda, os desafios próprios para integração das corporações policiais, descritas por Souza (2015, p. 71) como insuladas, com alta assimetria de informações, concentrando fatias de um “poder/dever discricionário” para decisão sobre estratégias, que, em muitos casos, tem repercussões que excedem a própria política de segurança e sem mecanismos ainda eficientes de controle externo sobre essas instituições.

2.2 Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)

Como resposta ao desafio de integração posto para a condução da segurança pública, o Governo Federal instituiu, em 2018, a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança

Pública (SUSP), através da Lei Federal nº 13.675/2018, que regulamenta a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pelas políticas da área, conforme o § 7º, do art. 144 da Constituição Federal (Brasil, 2018a).

Na definição de Soares (2022, p. 17-18), os sistemas se caracterizam como

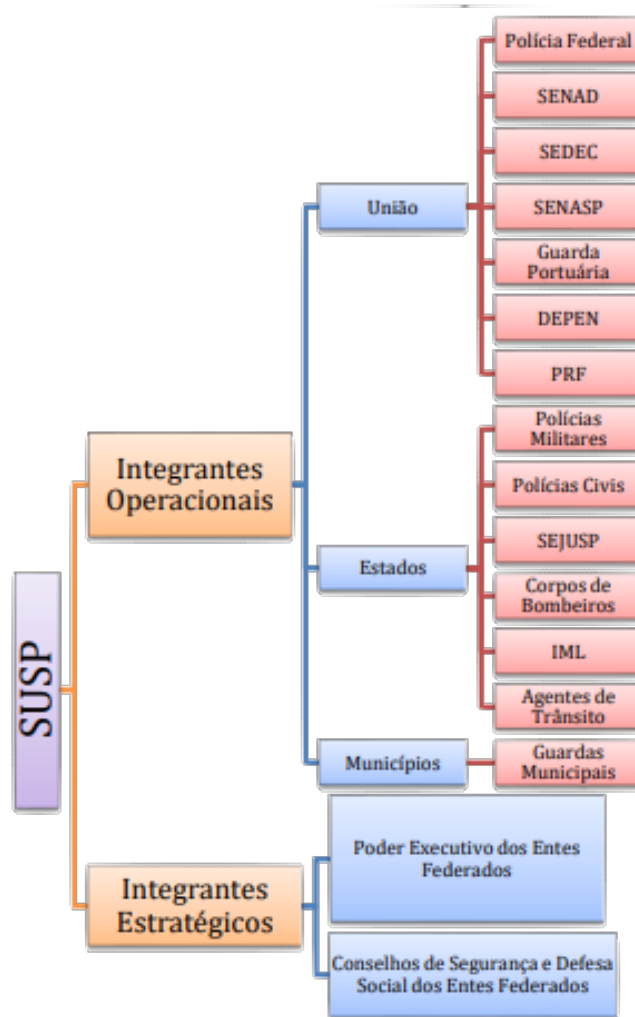
Arranjos institucionais que aumentam o poder de coordenação federativa, com concentração do poder decisório no nível federal, são denominados pela literatura de sistemas nacionais de políticas pública, e remontam às reformas das políticas sociais no Brasil que ocorreram a partir da década de 1990.

No caso do SUSP, trata-se de um conjunto de princípios, diretrizes e mecanismos criados para integrar e coordenar as ações das diversas instituições responsáveis pela segurança pública no Brasil. Nesse sentido, visa a otimizar a atuação conjunta dos órgãos de segurança em nível federal, estadual e municipal, promovendo maior eficiência na preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 1º, Lei nº 13.675/2018). A partir de sua criação, há uma mudança na configuração nacional da política, com a União, coordenando as ações integradas entre os entes federativos, ao definir as diretrizes gerais para a implementação da PNSPDS (Art. 3º, Lei 13.675/2018) (Brasil, 2018a).

O instrumento coordenador do SUSP é a dinâmica de repasses anuais do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), com os valores calculados conforme a competência constitucional dos órgãos que compõem o sistema, além de fatores como geografia, população e condições socioeconômicas dos entes federados, bem como as metas e resultados a serem alcançados.

Em uma compilação do arranjo estrutural organizada por Leão (2019, p. 40 *apud* Ferreira; Kadind, 2022, p. 9), tem-se o seguinte arranjo:

Figura 2: Estrutura Institucional do Sistema Único de Segurança Pública



Fonte: Leão (2019)

A figura apresentada mostra como é organizada a estrutura do SUSP, reunindo órgãos das esferas federal, estadual e municipal. Essa rede é formada por instituições que atuam diretamente nas ações de segurança, como polícias e guardas, e por entes responsáveis por planejar e coordenar essas ações. A intenção é promover mais integração entre os diferentes órgãos, de forma que todos colaborem entre si e trabalhem com objetivos comuns. Para

isso, é fundamental que haja uma boa articulação entre esses atores, o que envolve formas de governança e gestão capazes de tornar essa cooperação possível e eficaz.

2.3 Governança e gestão das instituições de segurança pública

O Referencial Básico de Governança Organizacional elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) fixa a governança como o conjunto de práticas de liderança, estratégia e controle, para direcionar a atuação e monitorar o funcionamento da organização. Por outro lado, a gestão responde pelo planejamento e execução operacional, alinhado com os objetivos e as diretrizes institucionais fixadas a título de governança (Brasil, 2020, p. 15-17).

Segundo Bichir (2018), o conceito de governança é polissêmico, abrindo múltiplas visões, desde a participação social, passando pelo foco na eficiência do Estado, chegando na dimensão subjetiva, que a define a partir do conjunto de atores que integram o processo de construção da política pública. Considerando a rede de atores em torno de uma política, a governança envolve a dimensão horizontal, abrigando a soma de atores, governamentais ou não, que compõem a estrutura da política em um mesmo nível federativo, bem como a dimensão vertical, que observa o fenômeno das políticas públicas a partir do modelo federativo, estruturado em níveis de atuação federal, estadual e municipal.

O modelo de governança multinível apresenta, portanto, um desafio adicional para a articulação das políticas transversais, relacionado à forma federativa adotada pelo Estado brasileiro, consoante segue na reflexão proposta por Bichir (2018, p. 1):

[...] temos a complicação adicional que advém do acréscimo de níveis de governo, ou seja, a dimensão vertical de interação, considerando dinâmicas de centralização e de descentralização, em um debate associado à discussão mais ampla sobre as relações entre federalismo e políticas públicas.

É importante nesse aspecto considerar o histórico de desagregação das políticas de segurança pública, especialmente antes do advento do SUSP, em que cada ator institucional realizava as iniciativas em seu nível federativo, com atuação autônoma e desarticulada, como uma “colcha de retalhos”, conforme Souza (2015, p. 59). Segundo o autor, a separação entre as funções de segurança pública e de defesa nacional, trazida pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), implicou inicialmente a ideia daquela função como “questão exclusiva dos governos estaduais” (Souza, 2015, p. 88). Por outro lado, o crescimento da violência urbana trouxe uma demanda crescente para que a União e até os municípios participassem mais ativamente da política de segurança pública, e é nesse contexto que surge o ambiente propício para a construção de um sistema multinível para condução da segurança pública.

Partindo dessas premissas, o controle externo instituiu o IGGSEG, como ferramenta voltada à avaliação da gestão e da governança das instituições de segurança, considerando a construção da política dentro de um sistema multinivelado, que deve funcionar de maneira integrada.

3 ÍNDICE DE GESTÃO E GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IGGSEG

O IGGSEG traz informação sobre o grau de maturidade das instituições à frente da política de segurança pública. Tem por objetivos fornecer suporte para a tomada de decisão dos gestores das instituições avaliadas, gerar uma métrica parametrizada nacionalmente, permitindo a comparação com outros pares, facilitar a apuração, divulgação e compartilhamento de boas práticas institucionais, mapear riscos para direcionamento de fiscalizações

pelos órgãos de controle externo, e, por fim, prover transparência e facilitar o controle social, comunicando, de forma clara e simplificada, sobre aspectos de uma política complexa e multifacetada (Brasil, 2019).

3.1 Histórico do IGGSEG

O esforço da rede de controle externo para fixar um índice de avaliação das instituições de segurança pública retoma 2013, quando o TCU, em parceria com tribunais de contas estaduais, realizou o primeiro ciclo do Índice de Governança em Segurança Pública (iGOVSeg I), visando a conhecer e a avaliar a governança da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), órgão do então Ministério da Justiça (MJ), e das Organizações de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal (OSPE) quanto às condições para implementar uma política nacional de segurança pública.

O levantamento do iGOVSeg I possuía algumas limitações em seu escopo: não inclusão dos aspectos operacionais das forças de segurança pública e exclusão do sistema penitenciário. Além disso, não foram realizados testes substanciais para verificar a confiabilidade das respostas ao questionário. Dentre as conclusões daquele ciclo, destacaram-se a inexistência de uma política nacional de segurança pública formalizada e de um plano nacional de segurança pública (TCU, Ac. nº 1042/2014) (Brasil, 2014).

Em 2016, com o objetivo de avaliar os avanços das instituições analisadas no iGOVSeg I (2013), foi implementado o iGOVSeg II, ampliando seu escopo para incluir aspectos de governança específicos da polícia civil e da polícia militar na avaliação. Além disso, buscou-se compreender o processo de formulação da política e do plano de segurança pública pelo MJ, bem como avaliar o grau de alinhamento das políticas estaduais de segurança com as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal.

Os resultados dessa etapa podem ser consolidados da seguinte forma:

7. No presente levantamento, eu destacaria dois pontos, que me parecem ser bastante expressivos: a constatação de que não há, na Constituição de 1988, uma atribuição clara da

competência para legislar sobre segurança pública e a discussão acerca do modelo dualizado das polícias no Brasil. Ambas as questões são polêmicas e envolvem debates sobre matéria constitucional, razão pela qual é importante dar ciência desta fiscalização não somente às duas casas legislativas, mas, principalmente, às comissões temáticas pertinentes para que sirva como subsídio aos estudos por elas desenvolvidos.

8. Além disso, ressalto como extremamente relevante a verificação acerca da falta de uniformidade e padronização dos planos e políticas nacionais das diversas áreas governamentais, que pode ser ilustrado pelo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) instituído por intermédio de portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com vigência restrita ao atual governo, sem definição de responsáveis e sem vinculação com os demais atores estaduais (TCU, Ac. nº 811/2017) (Brasil, 2017).

No ciclo avaliativo de 2022, houve mudança importante no panorama normativo, com a instituição, consoante já detalhado no item 2.2 deste artigo, da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e do SUSP, através da Lei Federal nº 13.675/2018 (Brasil, 2018a). Dificuldades ou lacunas de critérios apontadas anteriormente – tais como a ausência de uma política nacional formalizada – ou a não instituição de mecanismos de repasses anuais obrigatórios do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) foram supridas.

A equipe de auditoria do TCU, em seu relatório, apontou, ainda, um avanço do referencial teórico e normativo de gestão “especialmente por mérito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Conselho de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)” (Brasil, 2019, p. 9). Destarte, o escopo do trabalho precisou ampliar, para incorporar os elementos previstos na política nacional e, ainda, aspectos da gestão em segurança pública, especialmente sobre as entidades estaduais e distritais, as quais concentram a maior parcela de atribuições nessa área.

O trabalho foi inicialmente concebido para ser realizado na modalidade coordenada, em parceria com os Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal (DF). Posteriormente, o TCU optou por não seguir com a coordenação, entendendo que o caráter interfederativo da atividade não seria adequado ao bom desenho da fiscalização. Diante disso, cedeu a metodologia já validada aos demais órgãos de controle externo, a fim de que estes realizassem, por iniciativa própria, as atividades dentro de suas respectivas competências (TCU, AC. nº 1730/2022) (Brasil, 2022c).

Diante dessa dificuldade, que poderia até implicar o abandono do projeto, a Rede Integrar³ assumiu a coordenação do IGGSEG, instituindo um Grupo Temático para a fiscalização, aplicando a metodologia já definida pelo TCU, inserindo a atividade no Plano Anual de Trabalho (PAT) de 2023 (Rede Integrar, 2023a). Desse modo, nove unidades da federação participaram da elaboração do IGGSEG, através de seus respectivos tribunais de contas estaduais: Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí e Rio De Janeiro, alcançando a entrega de serviços de segurança para cerca de 65 milhões de pessoas, o que equivale a um terço de toda a população do Brasil, portanto, com boa representatividade⁴.

³ A Rede Integrar tem por objetivo atuar em fiscalizações de políticas públicas descentralizadas e é composta por meio do Acordo de Cooperação Técnica, assinado em 2020, entabulado entre Instituto Rui Barbosa (IRB), Associação dos Tribunais de Contas (ATRICON), TCU e Tribunais de Contas aderentes.

⁴ Dados populacionais oriundos do Censo 2022 do IBGE (2022).

3.2 Metodologia e estrutura do IGGSEG

O IGGSEG foi desenvolvido a partir de consulta a especialistas da academia, da sociedade civil e de órgãos públicos⁵, todos referenciados na área da segurança pública, considerando as condutas observadas em diferentes instituições que pudessem servir de boas práticas em termos de governança e gestão para, a partir de então, estabelecer os componentes de avaliação, chamados de itens de controle⁶. Após a fixação desses itens, houve validação do modelo conceitual e construção de instrumentos de coletas de dados a serem aplicados pelos Tribunais de Contas partícipes, com execução de projetos pilotos pelos Tribunais de Contas do Mato Grosso (TCE-MT) e do Rio de Janeiro (TCE-RJ), para testes e ajustes até à finalização do modelo. O questionário foi estruturado em quatro eixos temáticos: Eixo 01 - Policiamento Ostensivo; Eixo 02 - Investigação Criminal; Eixo 03 - Serviços Penais; e Eixo 04 - Estatísticas Criminais e Plano Estadual de Segurança Pública.

A avaliação de governança para os Eixos 1, 2 e 3 considera boas práticas voltadas à alta administração. Já a avaliação de gestão possui práticas específicas, conforme a atividade finalística de cada corporação à frente da área temática dos eixos. O Eixo 4 possui estrutura específica: direcionada ao órgão gestor da segurança estadual, com a avaliação da governança focada nos planos estaduais de segurança pública. Além

⁵ De acordo com o Relatório de Levantamento: Índice de Governança e Gestão da Segurança Pública. Processo nº 018.492/2019-3: *As seguintes entidades enviaram suas considerações à Secex/Defesa: Secretaria Nacional de Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, Secretaria Executiva, Secretaria de Operações Integradas – todos esses órgãos vinculados ao MJSP –, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Conselho Nacional de Justiça, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e Universidade Católica de Pelotas.* (Brasil, 2019, p. 12).

⁶ Metodologia detalhada nos Relatórios de Levantamento no Processo nº 018.492/2019-3, aprovado via Acórdão nº 1730/2022-Plenário. Relator: Min. Jorge Oliveira. Brasília, Data da Sessão Ordinária: 27 jul. 2022 (Brasil, 2019).

disso, inclui duas macrodimensões relacionadas à gestão: uma destinada às estatísticas criminais e outra voltada para as despesas com ordem e segurança pública.

Os eixos apresentados estão organizados em macrodimensões associadas à governança ou à gestão e incluem dimensões e subdimensões, distribuídas em quatro níveis hierárquicos. A avaliação das dimensões é feita por um conjunto de boas práticas de governança ou gestão, e o grau de implementação é verificado através de itens de controle:

Figura 3: Estruturação de níveis hierárquicos do modelo IGGSEG

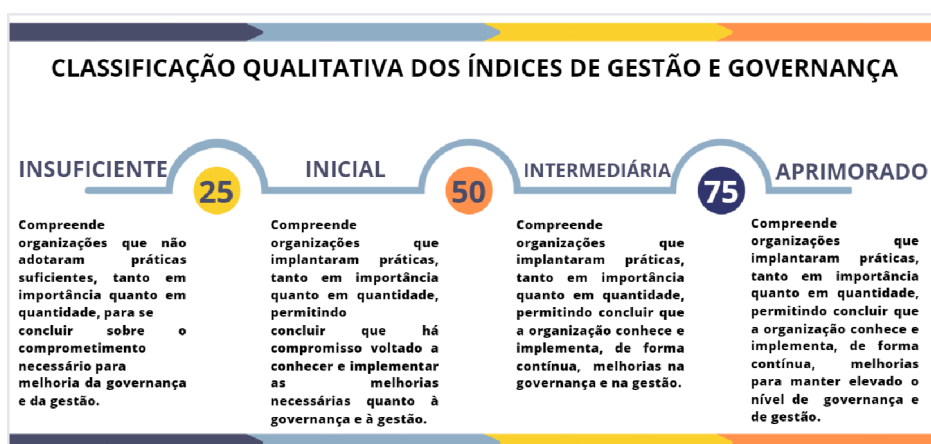


A construção do índice parte, portanto, da aferição do grau de implementação dos itens de controle por duas maneiras: a) aplicação de questionário eletrônico aos gestores; e b) acesso a bases de dados governamentais, documentos oficiais ou pesquisas conduzidas por instituições públicas ou privadas. Com isso, obtém-se a nota do item de controle.

Já a nota atribuída à boa prática é calculada pela média aritmética dos seus respectivos itens de controle. Da mesma forma, a nota de uma subdimensão corresponde à média aritmética do grau de implementação de suas práticas correspondentes, e assim se sucede até se chegar no eixo de avaliação, que equivale a 25% da nota final do IGGSEG, resultando no somatório de 100%. Adicionalmente, aos componentes do modelo nos níveis de macrodimensões, dimensões e subdimensões, foram atribuídos pesos que refletem o grau de importância de cada um para a nota final.

Após a aplicação da metodologia acima, os índices quantitativos obtidos foram enquadrados em conceitos qualitativos, com o objetivo de mensurar a nota atribuída ao grau de maturidade das instituições avaliadas em relação aos critérios estabelecidos. As instituições foram classificadas, portanto, em quatro níveis de governança e gestão: insuficiente, inicial, intermediária e aprimorado. A finalidade de estabelecer uma classificação qualitativa do índice consiste em comunicar de forma mais direta à sociedade sobre o estágio em que a instituição avaliada se encontra em termos de maturidade organizacional.

Figura 4: Classificação Qualitativa dos Índices de Gestão e Governança



A classificação apresentada na figura permite uma leitura padronizada e acessível do desempenho institucional, convertendo dados técnicos em categorias compreensíveis tanto para os órgãos avaliadores quanto para a sociedade em geral. Ao alinhar os resultados quantitativos com conceitos qualitativos, o modelo contribui para identificar boas práticas, estimular melhorias e facilitar a comparação entre entes federados, respeitando suas diferentes realidades e graus de maturidade.

4 CONSOLIDAÇÃO NACIONAL DOS RESULTADOS DO CICLO 2022

Com a aplicação da metodologia exposta na seção anterior, cada estado partícipe estabeleceu um índice. Das nove unidades participantes, atualmente oito já publicaram as informações, relativas ao IGGSEG. A exceção é o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM, cujo Relatório de Levantamento do IGGSEG foi finalizado, mas aguarda apreciação plenária⁷.

A maioria dos Tribunais de Contas tomou por base o exercício de 2022, exceto os Tribunais do Ceará e do Mato Grosso, que utilizaram dados relativos ao exercício de 2021. Para manter a integridade do escopo temporal da análise, seu cálculo será apresentado de forma segregada, conforme o exercício correspondente (Ceará, 2022; Mato Grosso, 2021). Contudo, considerando a aplicação da mesma metodologia dos demais partícipes e a inclusão no mesmo ciclo avaliativo (2022), terão seus dados considerados nas inferências. Ademais, o TCE-RJ realizou apuração do índice em duas oportunidades, 2021 e 2022, de modo que ambas serão consideradas para análise, cada uma no seu recorte temporal específico (Rio de Janeiro, 2023).

Sobre a transparência dessas informações, destaca-se a boa prática encontrada no Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE), cujos dados gerais da apuração constam em painel acessível a toda a sociedade⁸. Ademais, este tribunal incorporou o índice no calendário de fiscalizações para avaliações periódicas. Entretanto, em outros Tribunais de Contas, tais como o TCE-GO, disponibilizou-se ao público apenas os dados relativos ao índice calculado, via consulta processual, em que se obtém a Manifestação

⁷ Solicitação de acesso aos dados do relatório do TCE-AM ainda estava pendente na data de fechamento da edição do artigo em 30 set. 2024.

⁸ Painel com resultado do IGGSEG (Pernambuco, 2023).

da Auditoria, Relatório/Voto e o Acórdão⁹. O acesso ao relatório completo da equipe de auditoria permanece, no entanto, restrito às partes, prejudicando a obtenção de maiores informações sobre os componentes da nota IGGSEG.

Destarte, para ciclos posteriores de avaliação, seria importante a criação de mecanismos de publicidade e transparência para o índice, que concentrassem os dados obtidos e reunissem as informações geradas por cada Tribunal de Contas em um único portal, acessível ao público, como medida a favorecer a transparência e o controle social.

Por fim, segue na tabela abaixo o ranking entre os estados partícipes do ciclo avaliativo 2022 do IGGSEG:

Tabela 1: Notas Gerais obtidas no IGGSEG

2021		2022	
TCE-CE	68,67%	TCE-GO	80,15%
TCE-MT	66,00%	TCE-RJ	71,70%
TCE-RJ	59,77%	TCE-PA	68,98%
		TCE-BA	68,00%
		TCE-PE	63,00%
		TCE-PI	48,00%
MÉDIA	64,81%	MÉDIA	66,64%
MÉDIA CICLO		66,03%	
Fonte: Elaborada pelas autoras.			

Dos dados acima, é possível observar que apenas o Estado de Goiás obteve nota acima de 75% e, por consequência, foi avaliado com o nível aprimorado em termos de governança e gestão. Outros seis estados situaram-se no nível intermediário, quando a nota é superior a 50% e inferior a 75%. O Estado do Piauí obteve nota inferior a 50%, o que o posiciona no nível inicial do IGGSEG, conforme detalhado na Figura 4.

A média das avaliações em todo o ciclo equivale a 66,03%, situando-se na faixa de governança e gestão intermediária, ou seja, quando as instituições avaliadas implantaram boas práticas tanto em importância, quanto em

⁹ Link para consulta do processo de levantamento no TCE-GO: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=359809> (Goiás, 2023a).

quantidade, conhecendo e implementando melhorias na governança e gestão de forma contínua, mas que ainda não se enquadram como aprimorado, quando as práticas já são voltadas à manutenção de índice elevado.

A avaliação do TCE-GO obteve a maior nota geral, 80,15%, situando-se em nível aprimorado de governança e gestão na área da segurança pública. Na avaliação daquela Corte de Contas, ponderou-se que “Embora vários pontos de melhorias sejam evidentes, de forma geral, as instituições fiscalizadas apresentam aderência a diversas boas práticas” (Goiás, 2023b, p. 2). Por outro lado, a avaliação do TCE-PI foi a única que atribuiu nota geral situada no nível inicial, correspondente a 48%. A análise da equipe de auditoria daquela Corte Contas concluiu pela existência de “diversos pontos que precisam ser reforçados, remodelados ou mesmo desenvolvidos do zero para se alcançar patamares mais satisfatórios na condução da política pública e consequente em seus resultados e impacto positivo na sociedade” (Piauí, 2023, p. 70).

Observa-se, ainda, em relação ao TCE-RJ, único estado que promoveu duas avaliações no mesmo ciclo, relativas a 2021 e 2022, uma evolução significativa da nota geral: de 59,77% para 71,77%. No entender da equipe técnica daquela Corte de Contas, o avanço deveu-se tanto ao aprimoramento da gestão, já provocado pela primeira avaliação, quanto à melhoria na forma de responder ao questionário:

A melhora apresentada decorre, em parte, da diminuição das questões não respondidas pelos jurisdicionados e, em parte, dos efeitos da Decisão desta Corte de Contas no bojo do processo TCE/RJ nº 104.600-5/2021, que tratou da mencionada auditoria de Levantamento, no qual foi dada ciência às Secretarias de Estado de Polícia Militar, Polícia Civil e Administração Penitenciária quanto ao IGGSEG obtido pelo Estado do Rio de Janeiro, tendo sido recomendado que essas Secretarias avaliassem a possibilidade de melhoria referente às práticas avaliadas pelo Modelo (Rio de Janeiro, 2023, p. 3-4).

Nesse sentido, é possível perceber o impacto positivo da avaliação do IGGSEG para as instituições de segurança. Isso ocorre porque, embora existam outras instituições, notadamente da sociedade civil, que promovam

o levantamento de dados, inclusive gerando índices e rankings, o fato é que os Tribunais de Contas analisam suas instituições jurisdicionadas, tendo a possibilidade de induzir a melhoria nas práticas encontradas através da expedição de recomendações ou mesmo determinações aos entes avaliados. Ademais, os gargalos e deficiências localizados por cada Corte de Contas em sua apuração geram informações para mapeamento de riscos em futuros trabalhos de fiscalização¹⁰.

A seguir, apresenta-se uma análise mais detalhada dos componentes da avaliação estruturados por eixo temático, com base nas informações coletadas durante o ciclo de 2022. Cada eixo inclui um grupo específico de práticas adotadas pela instituição, alinhadas aos critérios do IGGSEG, proporcionando um olhar mais aprofundado sobre o desempenho das unidades gestoras avaliadas.

4.1 Eixo 01 - Policiamento ostensivo

A média fixada para o Eixo 01, correspondente aos serviços de policiamento ostensivo e direcionado às corporações de polícia militar, correspondeu a 68,39%, situando-se em nível intermediário. A seguir, a Tabela 2 apresenta as avaliações das unidades verificadas:

¹⁰ No caso do TCE-PI, houve a instauração de Auditoria sobre políticas de ressocialização de egressos do sistema prisional (TC nº 000652/2024), já em virtude das deficiências mapeadas no Eixo 03 quando da aplicação do IGGSEG em 2022. Já o TCE-PE está instruindo duas auditorias considerando os riscos mapeados via índice, uma Auditoria Operacional sobre Sistema Prisional (Proc. nº 24100028-2) e outra Auditoria Operacional sobre Adequação das instalações, equipamentos e gestão de pessoal da PMPE e PCPE (Proc. nº 24100658-2). O TCE-RJ incluiu os achados do IGGSEG no Anexo das Contas de Governo do Estado (Proc. nº 103074-9/2024). O TCE-CE está instruindo auditoria no tema da ressocialização dos serviços penais do estado, partindo de apurações do índice, Processo nº 08015/2024-7.

Tabela 2: Notas do Eixo 01 do IGGSEG – Policiamento Ostensivo

2021		2022	
TCE-RJ	63,07%	TCE-GO	88,31%
TCE-MT	59,23%	TCE-PA	82,74%
TCE-CE	52,38%	TCE-RJ	79,62%
		TCE-BA	74,68%
		TCE-PI	66,01%
		TCE-PE	49,50%
MÉDIA	58,23%	MÉDIA	73,48%
MÉDIA CICLO		68,39%	

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Observa-se que o TCE-GO apresenta a maior nota dentre todas as unidades avaliadas, atribuindo à governança e à gestão do Policiamento Ostensivo o percentual de 88,31%, revelando um nível aprimorado na Polícia Militar daquele Estado, de forma que suas práticas de governança e gestão podem servir de referência para as demais unidades da federação.

Já o TCE-PE apresentou a menor nota do eixo, com índice de 49,50%. Verificando as informações da avaliação por Dimensão, tem-se que a nota atribuída à Dimensão de Estratégia, no plano da governança, foi o atributo mais frágil, com percentual de 7,4%¹¹. As práticas relacionadas a esta dimensão são “Estabelecer a estratégia organizacional” e “Monitorar e avaliar a execução da estratégia”.

4.2 Eixo 02 - Investigação Criminal

Quanto ao Eixo 02 - Investigação Criminal, direcionado às unidades investigativas da segurança, notadamente a polícia civil, obteve-se uma média de 65,36%, o que o situa no nível intermediário de governança e gestão, com o comportamento de cada estado, conforme a Tabela 3 abaixo:

¹¹ Painel com resultado IGGSEG do TCE/PE (Pernambuco, 2023).

Tabela 3: Notas do Eixo 02 do IGGSEG – Investigação Criminal

2021		2022	
TCE-MT	73,74%	TCE-GO	85,03%
TCE-RJ	63,77%	TCE-PE	73,90%
TCE-CE	57,48%	TCE-BA	70,85%
		TCE-RJ	69,34%
		TCE-PA	51,02%
		TCE-PI	43,12%
MÉDIA	65,00%	MÉDIA	65,54%
MÉDIA CICLO		65,36%	

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Tal qual no Eixo 01, o Estado de Goiás apresentou a maior nota, 85,03%, situando a governança e a gestão do serviço estadual de investigação criminal em nível aprimorado. Já o Piauí apresenta o índice de 43,12%, o que o situa em nível inicial de gestão e governança no eixo da investigação criminal.

Observando os componentes da nota piauiense, apuraram-se deficiências na definição da política de ética e conduta para a alta administração e na estratégia de monitoramento e avaliação da corporação. Além disso, destacou-se a ausência de mecanismos manualizados para controle de qualidade e prazos de inquéritos, bem como de uma política contínua de capacitação e programas de saúde aos servidores. A precariedade das instalações e a falta de equipamentos de segurança também impactaram negativamente a avaliação (Piauí, 2023).

4.3 Eixo 03 – Serviços Penais

Quanto ao Eixo 3, que trata da governança e gestão do sistema prisional, este se apresenta como o ponto mais frágil de toda a avaliação, com índice médio de 53,24%, que o situa em nível intermediário de Governança e Gestão, com o comportamento de cada estado conforme a tabela abaixo:

Tabela 4: Notas do Eixo 03 do IGGSEG – Serviços Penais

2021		2022	
TCE-CE	86,10%	TCE-GO	68,17%
TCE-MT	61,71%	TCE-RJ	58,22%
TCE-RJ	46,37%	TCE-PA	49,07%
		TCE-BA	42,45%
		TCE-PE	43,10%
		TCE-PI	24,00%
MÉDIA	64,73%	MÉDIA	47,50%
MÉDIA CICLO		53,24%	

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Importante ressaltar que esse segmento concentrou a maior quantidade de itens de controle associados: foram 334 quesitos, seguidos pelos eixos 02, 01 e 04, cada um com 207, 175 e 76 itens, respectivamente. Observou-se, destarte, que, quanto mais itens de controle existentes, menor foi a nota atribuída em média para o eixo avaliado. Embora exista uma diversidade de fatores que possam fundamentar cada nota atribuída, é possível que a quantidade de critérios fixados esteja relacionada a uma nota maior ou menor.

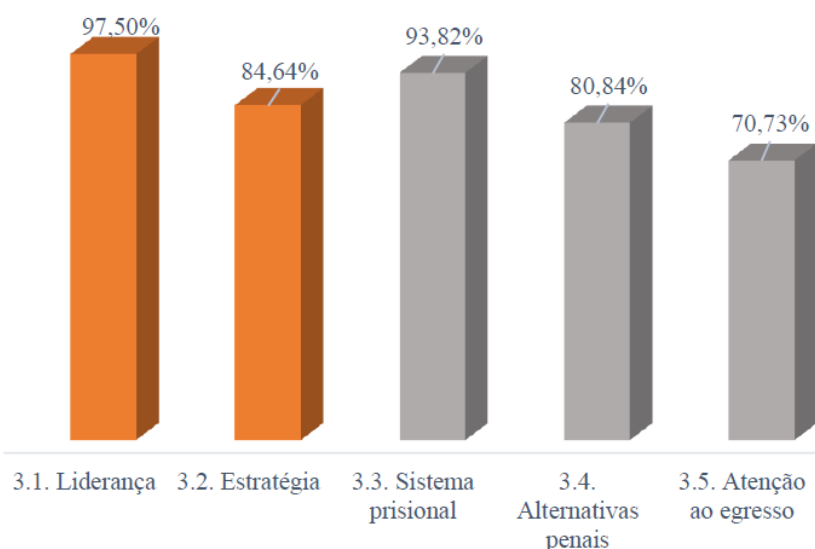
Ainda que não seja adequado, em uma análise preliminar, apontar a causa para os menores valores atribuídos situarem-se neste eixo, tem-se que em 77% das avaliações o sistema penitenciário foi o componente onde se evidenciou maiores deficiências e gargalos. Trata-se de uma sinalização importante para a gestão de riscos em futuras auditorias, bem como, demonstra uma tendência geral das políticas estaduais de segurança pública em estruturar inadequadamente os órgãos gestores do sistema prisional, o que repercute em deficiências estruturais e de recursos para uma boa entrega de serviços.

Tais constatações alinham-se com os números preocupantes de reincidência criminal nos sistemas penais mantidos pelos estados. Segundo dados produzidos pelo MJSP em parceria com o Grupo de Avaliação de Políticas Públicas e Econômicas da Universidade Federal de Pernambuco (Brasil, 2022a), o Brasil apresenta elevadas taxas de reincidência criminal, alcançando 37,6% das pessoas que ingressam no sistema para cumprimento

de pena¹². A ressocialização da pessoa privada de liberdade constitui a finalidade maior do nosso sistema prisional, consoante define o art. 1º da Lei de Execução Penal. Nesse sentido, índices elevados de reincidência delitiva sugerem falhas na entrega do serviço de execução penal pelo aparelho estatal.

Por outro lado, a maior nota dentro do grupo avaliado tem um comportamento bem acima da curva. O TCE-CE apresentou índice de 86,10% em seus serviços penais, situando-o em nível aprimorado de gestão e governança. No detalhamento da nota, constante do Relatório de Levantamento produzido pela equipe de auditoria (Ceará, 2022, p. 60), observa-se que todas as macrodimensões tiveram avaliação superior a 70%, porém há um destaque para as boas práticas de Liderança, que atingiu 97,50%, consoante segue:

Figura 5: Detalhamento de Notas componentes do Eixo 03 do IGGSEG no TCE-CE



¹² Taxa considerando a entrada para cumprimento de pena após saída por decisão judicial, fuga ou progressão de pena em todo o período avaliado, 2010-2021 (Brasil, 2022a, p. 11).

No intuito de compreender a divergência dos resultados obtidos na avaliação do sistema prisional cearense frente aos demais partícipes, encontrou-se a situação de severa crise ao longo da última década nas cadeias do Ceará, culminando em violentas rebeliões em maio de 2016¹³. A partir desses eventos, Nascimento e Freitas (2019, p. 155-156) apontam o desenvolvimento de um novo modelo de gestão prisional estruturado na soberania, disciplina e gestão governamental, com mudanças que impactaram a governança e a gestão do sistema penitenciário daquele estado:

A criação da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), em primeiro de janeiro de 2019, e a importação e implementação de uma nova doutrina de trabalho idealizada pela Diretoria Penitenciária de Operações Especiais do Distrito Federal (DEPOE) provocaram mudanças estruturais na gestão e operacionalização do sistema prisional cearense. Esse novo formato modificou drasticamente o cotidiano das prisões, inclusive alterando a paisagem dos recortes abordados neste artigo. Tais mudanças incluem o fechamento de 121 cadeias públicas, a concentração de presos e agentes penitenciários nas grandes unidades prisionais e a execução de uma rotina de trabalho dos agentes penitenciários no disciplinamento de presos em que os profissionais permanecem o tempo todo no interior dos pavilhões, a chamada “vigilância aproximada”.

Destarte, partindo de um cenário crítico há menos de uma década atrás para a realidade verificada através dos quesitos do IGGSEG, tem-se que as mudanças assumidas pela alta administração gestora do sistema obtiveram um impacto positivo, podendo ser referenciado como um modelo a ser observado pelos demais estados partícipes¹⁴.

¹³ Detalhes sobre o estado de desordem e barbárie verificado nas carceragens do Ceará nas rebeliões de maio/2016 podem ser verificados no artigo produzido por Nascimento e Freitas (2019).

¹⁴ O escopo do presente artigo não comporta uma análise mais detalhada da questão, mas uma comparação de dados relativos ao sistema carcerário cearense pode mostrar boas práticas efetuadas ao longo da última década, como o aumento de equipamentos voltados à atividade educacional (97% de estabelecimentos com sala de aula em 2022, enquan-

Na outra ponta, tem-se a avaliação para o mesmo eixo produzida pelo TCE-PI, a qual atribuiu a nota de 24%, situando a gestão e governança dos serviços penais nesse estado no nível insuficiente. Pesaram na avaliação negativa a ausência de um plano estratégico formalizado na instituição avaliada, bem como deficiências severas nos serviços de alternativas penais e de atenção ao egresso (Piauí, 2023).

4.4 Eixo 04 - Estatísticas Criminais e Plano Estadual de Segurança Pública

Dentre os componentes do IGGSEG, o Eixo 04, relativo a Estatísticas Criminais e Plano Estadual de Segurança Pública, obteve a maior pontuação média, 77,73%, situando-se numa faixa de nível aprimorado em 6 das 9 avaliações verificadas, consoante gráfico abaixo:

Tabela 5: Notas do Eixo 03 do IGGSEG – Estatísticas Criminais e Plano Estadual de Segurança Pública

2021		2022	
TCE-CE	81,24%	TCE-PA	93,30%
TCE-MT	68,83%	TCE-PE	86,80%
TCE-RJ	65,87%	TCE-BA	83,22%
		TCE-RJ	79,89%
		TCE-GO	79,08%
		TCE-PI	58,60%
MÉDIA	71,98%	MÉDIA	80,15%
MÉDIA CICLO		77,43%	

Fonte: Elaborada pelas autoras.

to em 2016, havia apenas 30%), a instalação de oficinas profissionalizantes (unidades com essas oficinas aumentaram de 5% em 2016 para 47% em 2022), a adequação de espaços específicos para visita (alcançando 5% dos estabelecimentos em 2016 para 93% em 2022), entre outros. Os dados detalhados estão disponíveis nos relatórios com informações penitenciárias por exercício divulgados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) (Brasil, 2022b).

A avaliação do TCE-PI foi a menor para o Eixo 04, 58,60%. A avaliação mais frágil situou-se na macrodimensão do plano estadual, que obteve 27%, ao passo que a produção de estatística criminal se situou em 89%. Sobre a avaliação em nível inicial do plano estadual, houve a seguinte ponderação no Relatório de Levantamento da equipe de Auditoria:

As deficiências apuradas no PESP, em especial quanto à inexistência de metas desdobradas em nível operacional, não funcionamento do conselho de segurança, ausência de destinação formal de verbas específicas para execução do PESP na LOA, não identificação de realização de práticas de monitoramento e de accountability (ex., submissão periódica de relatório de monitoramento a outras instituições) atuaram como fatores de fragilidade e trouxeram a nota a um patamar inicial (Piauí, 2023, p. 67).

Já a maior pontuação foi atribuída pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), 93,30%, situando-se no nível aprimorado de governança e gestão. Consoante o Relatório de Levantamento da equipe de auditoria, a macrodimensão do plano estadual de segurança pública atingiu 86,56% e a produção de estatísticas criminais obteve nota plena, 100% (Pará, 2023, p. 62).

Na avaliação da equipe de auditoria, atuou como fator positivo a implementação de planejamento decenal para a segurança pública, bem como a verificação de coerência entre os problemas diagnosticados e os objetivos traçados no plano, além do atendimento pleno aos requisitos de produção e qualidade de estatísticas criminais:

Desta feita é possível perceber que, a avaliação do Plano Estadual de Segurança Pública mostrou-se eficiente não somente pelas boas práticas institucionais que levaram o Pará à redução dos índices de criminalidade e a sua manutenção em 2022, mas em especial, pelas etapas de implementação, monitoramento e controle subsidiados pela completude dos indicadores criminais existentes no estado do Pará (Pará, 2023, p. 68).

Os resultados positivos na média da avaliação de governança do Eixo 04 coadunam-se com o panorama traçado pela Lei 13.756/2018, a qual previu a instituição de planos estaduais alinhados com o Plano Nacional de Segurança Pública como condição para percepção de repasses do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), conforme o art. 8º, II, “a” do dispositivo (Brasil, 2018b). Embora previsão semelhante já existisse desde a Lei nº 10.201/2001, o que se observou até então foi uma baixa adesão dos estados na elaboração de seus planos. Em levantamento feito por Soares (2022), verificou-se que o primeiro plano estadual de segurança foi elaborado apenas em 2007.

Destarte, as alterações promovidas pela Lei 13.756/2018, entre elas o incremento de fontes de receitas atribuídas ao FNSP, com destinação do produto da arrecadação das loterias federais, provocou aumento substancial desses valores (Soares, 2022; Brasil, 2018b). Ademais, a forma de repasse alterou significativamente com a previsão de transferência de metade do arrecadado na modalidade fundo a fundo com critérios regulamentados pelo MJSP (Portaria MJSP nº 631/2019), sendo que, anteriormente, o instrumento utilizado eram convênios e contratos de repasse (Soares, 2022). Tais fatores foram decisivos para que, já a partir de 2020, todos os estados apresentassem ao MJSP planos estaduais de segurança atendendo às condicionantes impostas pelo governo federal (Soares, 2022).

Do mesmo modo, a avaliação positiva do componente das Estatísticas Criminais, tem contribuição da previsão no art. 8º, III, da Lei 13.675/2018 da integração dos sistemas de dados estaduais com os nacionais e o fornecimento e atualização de dados ao MJSP, atendendo a critérios por este instituídos, como condicionante à percepção dos valores do FNSP (Brasil, 2018a).

Embora ainda haja gargalos na produção de estatísticas criminais, os sistemas existentes, como a Rede Infoseg, o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN) e o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP) representam uma *“evolução na produção de dados, na formulação de instrumentos de coleta, e nos processos de preenchimento e fornecimento de informações”*. (Guimarães; Tsunoda, 2024, p. 227-228).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os alarmantes índices de criminalidade brasileiros verificados historicamente apontam a política de segurança pública como prioritária nas agendas governamentais, mas não garantem que, de fato, a priorização ocorra. A complexidade da política, que se desdobra em todos os níveis federativos e, mesmo dentro de cada nível, alcança órgãos de poderes diversos, além da sociedade civil, implica dificuldades para se estabelecer um bom ambiente de governança, com impactos na gestão e, por consequência, nos serviços entregues à sociedade. Nesse sentido, a estruturação de um índice pelos entes de controle externo para avaliar a governança e a gestão das corporações estaduais de segurança pública mostrou-se um desafio complexo, porém necessário.

O primeiro ciclo do IGGSEG resultou em uma avaliação da governança e da gestão de corporações estaduais de segurança em nove estados, representando realidades diversas, alcançando cerca de um terço de todos os brasileiros. Portanto, a atividade teve abrangência e relevância. Observou-se que os esforços em medir os aspectos de direção e organização das corporações estaduais foram úteis para apontar convergências nacionais sobre as áreas com maiores deficiências no âmbito da segurança pública, como é o caso dos serviços penais, ponto mais frágil na avaliação média produzida pelo índice. Note-se, inclusive, que vários Tribunais de Contas já estão executando trabalhos de fiscalização em setores de maior risco identificados através do IGGSEG, como é o caso do TCE/RJ, TCE/PE, TCE/PI, TCE/CE.

Verificou-se, ainda, que, mesmo em áreas onde há um nível aprimorado de governança e gestão, existem pontos de fragilidade que devem ser trabalhados pelas Cortes de Contas em fiscalizações futuras. A exemplo disso, tem-se o TCE-CE, cuja avaliação dos serviços penais mostrou-se aprimorada, mas ainda assim resultou em auditoria operacional sobre os pontos internos desse eixo com alguma deficiência.

O levantamento mostrou, ainda, que os arranjos levados a efeito na última década para instituição do SUSP, formalizado pela Lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018a), trouxeram impactos positivos para os entes estaduais de segurança, em especial, pelos mecanismos de fomento à elaboração de planejamento estadual da política de segurança pública alicerçados em um plano nacional. Além disso, a integração de dados para gerar estatísticas criminais mostrou-se outro ponto forte na avaliação produzida pelo IGGSEG. Nesse sentido, o Eixo 04, que congrega a avaliação desses dois aspectos, correspondeu à área de melhor índice médio.

Observou-se, contudo, a falta de consolidação dos resultados obtidos por cada estado partícipe. Assim, para futuros ciclos de avaliação, seria relevante criar mecanismos de publicidade e transparência, centralizando os dados obtidos e reunindo as informações geradas por cada Tribunal de Contas em um único portal acessível ao público, com interface amigável e linguagem clara, como forma de promover a transparência e o controle social do índice. A divulgação dos dados com as respostas de cada ente aos itens de controle possibilitaria, inclusive, a geração de novas análises e correlações, ampliando o entendimento sobre a governança e a gestão nas corporações de segurança, com uma avaliação mais detalhada e abrangente, contribuindo para o aprimoramento contínuo das práticas institucionais. Segundo Jannuzzi (2017), uma das propriedades inegociáveis de um bom indicador é a reprodutibilidade, que se viabiliza com a transparência e a inteligibilidade da metodologia.

Ao fim, tem-se que o IGGSEG, em seu primeiro ciclo avaliativo, cumpriu com os objetivos inicialmente traçados, em especial, quanto à definição de parâmetros nacionais para comparação entre instituições com diferentes realidades, bem como ao sinalizar riscos para orientar fiscalizações futuras pelos Tribunais de Contas. Além disso, serviu para indicar os pontos de melhoria às gestões analisadas, o que se observou, inclusive, dentro do próprio ciclo avaliativo.

A manutenção das avaliações em ciclos futuros é, portanto, recomendável, para fins de acompanhar a evolução das práticas institucionais avaliadas em cada estado partícipe da atividade e criação de série histórica capaz de situar a evolução da gestão e da governança das instituições estaduais de segurança pública no Brasil.

REFERÊNCIAS

BARROS FILHO, Armando Dantas de; LEITE, Carlinda; MONTEIRO, Angélica Maria Reis. *Políticas de educação nas prisões: uma análise das 10 maiores populações prisionais*. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 28, e280069, 2023. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/v28/1809-449X-rbedu-28-e280069.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

BICHR, Renata. Governança Multinível. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19, p. 49-55, dez. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8969/1/bapi_19_cap_07.pdf. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. *Lei Ordinária nº 13.675, de 11 jun. 2018*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. *Lei Ordinária nº 13.756, de 13 dez. 2018*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Depen divulga relatório prévio de estudo inédito sobre reincidência criminal no Brasil. In: GOV.BR. Brasília-DF: 17 nov.

2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil/reincidencia-criminal-no-brasil-2022.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Ceará. In: GOV.BR. Brasília-DF: 04 jan. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/CE>. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1730/2022*. Relatório de levantamento efetuado para desenvolvimento de instrumentos de coleta de dados e para realização de teste-piloto para validação e aprovação do Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública. Plenário. Relator: Min. Jorge Oliveira. Brasília, DF: TCU, 2022c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1730/DTRELEVANCIA_desc,NUMACORDAOINT_desc/9. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1042/2014*-Plenário. Relator: Min. Vital do Rego. Brasília, Data da sessão: 23 abr. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 811/2017* – Plenário. Relator: José Mucio Monteiro. Brasília, Data da sessão: 26 abr. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Ca p. 1. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Levantamento: Índice de Governança e Gestão da Segurança Pública*. Processo nº 018.492/2019-3. Brasília-DF: TCU, SecexDefesa, 2019. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/* /NUMEROSOMENTENUMEROS:1849220193/DTAUTUACAOORDENACAO desc, NUMEROCOMZEROS desc/0. Acesso em: 10 set. 2024.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Levantamento acerca do Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública*. Processo nº 18245/2022-5. Fortaleza: TCE-CE, Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II, 30 dez. 2022.

FERREIRA, Bilmar A. de Almeida; KADIND, Charles Mulang. *Gestão de informações criminais em segurança pública: estudo do sistema SINESP sobre a percepção de seus gestores*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Altos Estudos em Defesa) – Escola Superior de Defesa, Brasília-DF, 2022. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1564>. Acesso em: 20 set. 2024.

FOUREAUX, Rodrigo. *Segurança Pública*. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. 368p.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Consulta processos*. Goiânia: TCE-GO, 2023a. Disponível em: <http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=359809>. Acesso em 19 set. 2024.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Manifestação de Auditoria nº 482/2023*. Processo nº 202300047001821/308. Goiânia: TCE-GO. 27 nov. 2023b.

GUIMARÃES, André José Ribeiro; TSUNODA, Denise Fukumi. Estatísticas criminais no Brasil: uma investigação da publicação de dados sobre segurança pública pelas secretarias estaduais. *Ciência da Informação*, v. 53, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/382410620-Estatisticas_criminais_no_BrasilCrime_statistics_in_BrazilEstadisticas_criminales_en_Brasil_uma_investigacao_da_publicacao_de_dados_sobre_seguranca_publica_pelas_secretarias_estaduaisan_investigation_. Acesso: 24 set. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Panorama Censo 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR&tema=1>. Acesso em: 26 jun. 2024

INSTITUTO IGARAPÉ. *Observatório de homicídios*. Rio de Janeiro-RJ: 2021. Disponível em: <https://homicide.igarape.org.br/>. Acesso em: 25 set. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Taxa de Homicídios no Brasil desde a Década de 1980: Atlas da Violência*. Brasília-DF: IPEA, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/20>. Acesso em: 26 ago. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 6. ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2017.

KOPITKE, Alberto. *Manual de Segurança Pública baseada em evidências: o que funciona e o que não funciona na prevenção da violência*. Passo Fundo: Conhecer, 2023.

LIMA, Renato de Sergio; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, v. 30, n. 1, p. 123-144, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922015000100008>. Acesso em: 30 set. 2024.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. *Relatório de Levantamento: avaliação de governança e gestão em segurança pública*. Processo nº 58.394-4/2021. Cuiabá: TCE-MT, 17 dez. 2021.

NASCIMENTO, Francisco; FREITAS, Geovani. Facções, rebeliões, violência e gestão do aprisionamento no Ceará. *O público e o privado*, Fortaleza, n. 33, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index>

.php/opublicoeoprivado/article/download/2261/1810/7701#:~: text=A crise no sistema prisional,das pessoas privadas de liberdade). Acesso em: 20 set. 2024.

OLIVEIRA, Daniela Cristina Neves de. Segurança pública e políticas de prevenção à violência no Brasil contemporâneo: uma revisão de literatura. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 8.; ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 15., 2020, Vitória-ES. *Anais* [...]. Vitória-ES: UFES, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/33143>. Acesso em: 30 set. 2024.

OLIVEIRA, Daniela Cristina Neves de *et al.* Intersetorialidade e saúde nas políticas estaduais de segurança pública e de prevenção à violência no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 27, p. 1301-1316, 02 jun. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/CVXpTM4pSBMKJrj9wtXbM9L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 set. 2024.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Relatório de Levantamento: índice de governança e gestão da segurança pública*. Processo nº 008183/2023. Belém: TCE-PA, 7ª CCG, 12 jun. 2024.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Painel de Divulgação do Índice de Governança e Gestão da Segurança Pública- IGGSeg 2023*. Recife-PE: IGGSEG TCE-PE, 2023. Disponível em: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/34b6cebb-5259-4983-acae-b19ee93103d4/page/T2moD>. Acesso em: 13 set. 2024.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Relatório de Levantamento: Índice de Governança e Gestão da Segurança Pública*. Processo nº 000728/2023. Teresina: TCE-PI, DFPP3, 31 mar. 2023.

REDE INTEGRAR. *Plano Anual de Trabalho de 2023*. Brasília-DF: IRB, 2023a. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/05/plano-anual-de-trabalho-2023v4.pdf>. Acesso em: 12 set. 2024.

REDE INTEGRAR. *Relatório Anual de Atividades*. Brasília-DF: IRB, 2023b. Disponível em: <https://redeintegrar.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/02/relatorio-de-atividades-2023.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Relatório de Auditoria Governamental*. Processo nº 104600-5/21. Rio de Janeiro: TCE-RJ. 10 nov. 2023.

SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS (SENAPPEN). *Relatório de Informações Penais: 2º semestre de 2023*. Brasília-DF: SENAPPEN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024. p. 12.

SOARES, José Roberto Angelo Barros. *Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: análise da aderência dos planos estaduais de segurança pública e das capacidades estatais*. 2022. 109 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/43723>. Acesso em: 23 set. 2024.

SOUZA, Robson Sávio Reis. *Quem comanda a segurança pública no Brasil?: atores, crenças e coalizões que dominam a política nacional de segurança pública*. Belo Horizonte, MG: Lamento, 2015.

VARGAS, Daniel B. *Segurança Pública: um projeto para o Brasil*. São Paulo: Editora Contracorrente/FGV Direito Rio, 2020.