



Escola Nacional de Administração Pública

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO PLANO NACIONAL DE
SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030: PROPOSTA DE
MÉTRICA PARA ANÁLISE DA INICIATIVA.**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PAULO ERNANI PIRES DE CARVALHO ORTEGAL

BRASÍLIA

2026

PAULO ERNANI PIRES DE CARVALHO ORTEGAL

**IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO PLANO NACIONAL DE
SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030: PROPOSTA DE
MÉTRICA PARA ANÁLISE DA INICIATIVA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluno: Paulo Ernani Pires de Carvalho Ortegai
Orientadora: Prof. Dra. Regina Luna Santos de Souza

BRASÍLIA

2026

O773i Ortegai, Paulo Ernani Pires de Carvalho
 Implementação do sistema de governança do Plano Nacional de
 Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030: proposta de métrica
 para análise da iniciativa / Paulo Ernani Pires de Carvalho Ortegai. -
 - Brasília: Enap, 2026.
 116 f.: il.

 Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em
 Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola Nacional
 de Administração Pública, 2026.

 Orientação: Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza
 1. Segurança Pública. 2. Governança. 3. Plano Nacional de
 Segurança Pública. 4. Avaliação. I. Título. II. Souza, Regina Luna
 Santos de orient.

CDD 363.2

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Aluno (a): Paulo Ernani Pires de Carvalho Ortegá

Ano de Ingresso: 2021

Título da Dissertação: Análise da implementação do sistema de governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030: Proposta para o Monitoramento da Iniciativa

Orientador: Profa. Dra .Regina Luna Santos de Souza

Avaliador: Prof. Dr.Ciro Campos Christo Fernandes

Prof. Dr. Roberto Wagner da Silva Rodrigues

Prof. Dr. Gustavo Camilo Baptista

Avaliação:

☒ Aprovado

☐ Aprovado com ressalvas

☐ Reprovado

Brasília, 26 de março de 2026

DocuSigned by:

Ciro Campos Christo Fernandes

3CECE4511180488...

Avaliador

DocuSigned by:

Roberto Wagner da Silva Rodrigues

3252BF2502EE4C8...

Avaliador

Assinado por:

Gustavo Camilo Baptista

501639F9C7904E7...

Avaliador

DocuSigned by:

Regina Luna Santos de Souza

D462DC6601B04BA...

Orientadora

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, pelo apoio incondicional e pelo incentivo constante que fundamentaram minha trajetória. Aos colegas e superiores da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), agradeço pela compreensão e flexibilidade indispensáveis para a conclusão desta etapa. À Havana, pela leal companhia durante as longas horas de estudo e escrita. E à minha orientadora, Prof.^a Dra. Regina Luna Santos de Souza, pelo aconselhamento e, acima de tudo, pela paciência ao longo de todo o processo.

"Tudo o que precisa ser dito já foi dito, mas como ninguém estava ouvindo, tudo deve ser dito novamente."

André Gide

RESUMO

A presente dissertação analisa a implementação do Sistema de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, sob o recorte temporal do ano de 2022. O objetivo geral consiste em averiguar a medida em que o referido sistema, instituído pela Portaria nº 543/2021 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi efetivamente executado frente ao regramento estabelecido, a partir de uma proposta de métrica específica. O estudo sistematiza as rotinas, insumos e produtos previstos na norma e aplica um modelo de mensuração desenvolvido para quantificar o grau de cumprimento das atividades previstas para o Sistema de Governança. Os resultados indicam que a arquitetura do sistema previu uma estrutura complexa de reuniões, insumos, atividades e produtos e a aplicação do modelo aponta um índice de realização de reuniões de 61,54%, sustentado pela regularidade do nível estratégico e da Comissão Técnica, em contraste com a inércia observada na articulação com unidades subordinadas e com os entes subnacionais. A execução dos processos das rotinas de governança atingiu o índice de 41,74%, enquanto a elaboração de artefatos, metodologias e mecanismos de controle registrou apenas 10,00%. A discussão evidencia que, a partir dos dados coletados, o Sistema de Governança, durante seu período de funcionamento, não foi implementado da forma em que previsto pelo normativo que o instituiu. Conclui-se que a implementação foi parcial, limitando-se a aspectos formais e não logrando êxito em consolidar o sistema como um instrumento efetivo de gestão estratégica.

Palavras-chave: segurança pública; Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030; sistema de governança; monitoramento e avaliação.

ABSTRACT

This dissertation examines the implementation of the Governance System of the National Public Security and Social Defense Plan 2021-2030, specifically focusing on the 2022 timeframe. The primary objective is to assess the extent to which this system, established by MJSP Ordinance No. 543/2021, was effectively executed in accordance with its prescribed regulatory framework, according to the measuring prototype designed by the author. The study systematizes the routines, inputs, and outputs defined by the regulation and applies a measurement model developed to quantify the degree of compliance with the Governance System's planned activities. The findings indicate that the system architecture envisioned a complex structure of meetings, inputs, activities, and products. The application of the model reveals a meeting completion rate of 61.54%, sustained by the regularity of the strategic level and the Technical Commission; this contrasts with the observed inertia regarding coordination with subordinate units and subnational entities. The execution of governance routine processes reached a rate of 41.74%, while the development of artifacts, methodologies, and control mechanisms registered only 10.00%. The discussion demonstrates that, during its period of operation, the Governance System was not implemented as prescribed by its establishing ordinance. It is concluded that the implementation was partial, restricted to formal aspects, and failed to consolidate the system as an effective instrument of strategic management.

Keywords: public security; National Public Security and Social Defense Plan 2021-2030; governance system; monitoring and evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Número e taxa de homicídios registrados por 100 mil habitantes	19
Figura 2 – Custos econômicos da criminalidade (1996-2015), em bilhões de reais de 2017	20
Figura 3 – Pirâmide de governança do PNSP com a descrição das reuniões	29
Figura 4 – Uso do termo “Governança” nos acórdãos do TCU (2000-2020).....	42
Figura 5 – Modelo do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas ...	43
Figura 6 – Quadros da sistematização das atividades e rotinas do SG-PNSP	68
Figura 7 – Tabelas do cumprimento das atividades e rotinas do SG-PNSP	83

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Reuniões de governança previstas na Portaria MJSP nº 543/2021	56
Quadro 2 – Insumos, atividades e produtos das reuniões N2	57
Quadro 3 – Insumos, atividades e produtos das reuniões da CT-PNSP	58
Quadro 4 – Insumos, atividades e produtos das reuniões N1	59
Quadro 5 - Ações do processo “Monitoramento do PNSP”	61
Quadro 6 – Ações do processo “Avaliação anual de implementação do PNSP”	62
Quadro 7 – Ações do processo “Seleção de boas práticas”	62
Quadro 8 – Ações do processo “Implementação de controles de riscos”	63
Quadro 9 – Ações do processo “Informativos para conselhos de segurança pública”	63
Quadro 10 – Artefatos, metodologias e mecanismos de controle	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual de execução das reuniões das rotinas de governança.....	71
Tabela 2 – Percentual de execução das ações do processo “Monitoramento do PNSP”	73
Tabela 3 – Percentual de execução das ações do processo “Avaliação anual de implementação do PNSP”	74
Tabela 4 – Percentual de execução das ações do processo “Seleção de boas práticas”	74
Tabela 5 – Percentual de execução das ações do processo “Implementação de controles de riscos”	75
Tabela 6 – Percentual de execução das ações do processo “Informativos para conselhos de segurança pública”	75
Tabela 7 – Percentual de execução dos processos das rotinas de governança	78
Tabela 8 – Pontuação relativa aos artefatos, metodologias e mecanismos de controle do PNSP.....	80
Tabela 9 – Percentual de execução das modalidades de atividades do Sistema de Governança.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABBU	Associação Brasileira de Bibliotecas Universitárias Brasileiras
AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
ASCOM	Assessoria de Comunicação Social do MJSP
CEG-PNSP	Comitê Executivo de Governança do PNSP
CGE-MJSP	Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública
CGU	Controladoria-Geral da União
CNSP	Conselho Nacional de Segurança Pública
Coger	Corregedoria-Geral
Conseg	Conferência Nacional de Segurança Pública
CT-CGE	Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica
CT-PNSP	Comissão Técnica de Governança do PNSP 2021-2030
CVLI	Confrontos Violentos Letais Intencionais
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
DOU	Diário Oficial da União
Enafron	Estratégia Nacional de Fronteiras
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
GM	Gabinete do Ministro
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MVI	Mortes Violentas Intencionais
NGP	Nova Gestão Pública
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PRF	Polícia Rodoviária Federal
Pronasci	Programa Nacional de Segurança com Cidadania
SAE/PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SE	Secretaria-Executiva
Segen	Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública
SEI!	Sistema Eletrônico de Informações
Senad	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos
Senajus	Secretaria Nacional de Justiça
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seopi	Secretaria de Operações Integradas
SG-PNSP	Sistema de Governança do PNSP
Sinesp	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
SUS	Sistema Único de Saúde
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	18
1.3	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.....	18
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	21
2	CONTEXTUALIZAÇÃO.....	23
2.1	POLÍTICAS E PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	23
2.2	PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030	26
2.3	SISTEMA DE GOVERNANÇA DO PNSP 2021-2030.....	28
3	REFERENCIAL TEÓRICO	33
3.1	GOVERNANÇA PÚBLICA	33
3.1.1	A Reforma Gerencial e a Nova Gestão Pública	33
3.1.2	A Emergência da Nova Governança Pública	35
3.1.3	Conceitos e abordagens da governança pública.....	36
3.2	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	43
3.2.1	Avaliação de programas.....	44
3.2.2	Monitoramento de programas.....	48
4	RESULTADOS	52
4.1	SISTEMATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES E ROTINAS DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO PNSP 2021-2030.....	52
4.1.1	Rotinas de Governança	55
4.1.2	Artefatos, metodologias e mecanismos de controle	64
4.2	CUMPRIMENTO DAS ATIVIDADES E ROTINAS DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO PNSP 2021-2030.....	69
4.2.1	Execução das rotinas de governança	69
4.2.2	Elaboração dos artefatos, metodologias e mecanismos de controle ..	79
5	DISCUSSÃO E CONCLUSÃO	84
5.1	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	85
5.2	CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	87

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública figura, de maneira incontestável, como um dos temas mais proeminentes e sensíveis da agenda nacional brasileira. Sua presença constante no debate público, impulsionada pela cobertura midiática e pela percepção social, transcende a mera contabilidade de índices criminais para se consolidar como um desafio estratégico fundamental para a estabilidade e o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. Essa centralidade foi reconhecida pelo legislador constituinte de 1988, que dedicou um capítulo exclusivo da Carta Magna ao tema, sinalizando sua importância estrutural para a organização do Estado e a garantia dos direitos fundamentais (Brasil, 1988).

A garantia da segurança é, historicamente, uma das justificativas primordiais para a existência do Estado moderno, que detém o monopólio do uso legítimo da força em troca da proteção de seus cidadãos (Smanio, 2021). Contudo, a persistência da crise na segurança pública, marcada por altas taxas de criminalidade violenta e uma generalizada "sensação de insegurança", sinaliza uma incapacidade percebida do Estado em prover respostas adequadas às aspirações da sociedade por bem-estar e paz social, afetando o cerne da legitimidade do Estado de Direito.

A dificuldade em formular e implementar políticas de segurança pública eficazes no Brasil não decorre apenas de limitações orçamentárias ou de deficiências de gestão, mas da própria natureza do problema. Um arcabouço conceitual útil para compreender essa complexidade é o dos *wicked problems* (problemas perversos). Cunhado por Rittel e Webber na década de 1970, o termo descreve uma classe de problemas sociais que resistem a soluções claras e definitivas, sendo caracterizados pela combinação de complexidade, fragmentação de informação, incerteza e divergência de valores (Farah, 2018). Aplicando este arcabouço conceitual ao problema, temos que a questão Segurança Pública é, ao mesmo tempo, causa e consequência de outras questões sociais tão ou mais complexas, como a desigualdade socioeconômica, educacional, e mesmo questões culturais. Não é trivial elaborar ações públicas para lidar com toda essa complexidade, ainda mais em um país federativo como o nosso.

No cenário jurídico atual, a tentativa de implementar uma nova abordagem para a segurança pública no Brasil se materializou em uma sequência de instrumentos normativos. Essa estrutura parte de uma lei fundamental que estabelece a política e

a arquitetura do sistema, desdobra-se em um decreto que, na condição de um dos instrumentos dessa política, define o respectivo plano estratégico e culmina em uma portaria que cria o mecanismo operacional de governança do plano. Compreender esse construto normativo é essencial para situar o objeto específico desta pesquisa – propor um modelo para analisar a implementação do Sistema de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030.

A Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, representa o marco legal e o fundamento político-institucional da nova arquitetura de governança da segurança pública no país. Ela cria dois pilares centrais: a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). O objetivo primordial da lei é promover a "atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (Brasil, 2018, art. 1º).

Ao instituir o Susp, a lei busca estabelecer uma plataforma de cooperação federativa que envolve o compartilhamento de dados, a realização de operações conjuntas e a colaboração entre as diversas forças policiais e guardas municipais. A PNSPDS, por sua vez, estabelece os princípios e diretrizes que devem nortear a atuação estatal, como o respeito aos direitos humanos, a proteção dos profissionais de segurança pública, a participação social, o uso proporcional da força e a busca pela eficiência na gestão.

O Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, por sua vez, institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (PNSP), o principal instrumento estratégico para a implementação da política. Com vigência de dez anos, o plano traduz as diretrizes da lei em um conjunto de objetivos, ações estratégicas e metas mensuráveis. Entre as metas estabelecidas, destacam-se a redução da taxa de homicídios para abaixo de 16 por 100 mil habitantes, a diminuição das mortes violentas de mulheres e a redução da vitimização de profissionais de segurança. O PNSP é estruturado em ciclos de implementação de dois anos, prevendo processos de monitoramento e avaliação contínuos. De forma explícita, o decreto determina a necessidade de se estabelecer um sistema de governança para assegurar sua execução, monitoramento e avaliação, conectando diretamente a estratégia à sua gestão (Brasil, 2021).

A instituição do mencionado sistema se deu através da Portaria nº 543 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), de 10 de dezembro de 2021. Por

meio desse normativo, é instituído formalmente o Sistema de Governança do PNSP (SG-PNSP), com três objetivos principais: viabilizar a implementação e a avaliação permanente do Plano; permitir o monitoramento e o controle de seus resultados; e promover a gestão e o controle de suas ações estratégicas (Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021).

A presente pesquisa se posiciona justamente no final desse encadeamento normativo, estudando a implementação prática do sistema de governança desenhado pela Portaria nº 543/2021¹ e ofertando um modelo para quantificar o grau de cumprimento das rotinas de governança e efetiva construção dos artefatos, metodologias e mecanismos de controle previstos para o sistema.

O recorte temporal da pesquisa contempla somente o ano de 2022, por ser o único período qual o Sistema de Governança do PNSP 2021-2030 permaneceu ativo nos moldes previstos pela Portaria nº 543/2021, com a designação e participação dos atores, funcionamento dos colegiados e governança e realização das reuniões dos ciclos de monitoramento e avaliação.

Para os fins da presente pesquisa, considerou-se que o início das atividades do SG-PNSP se deu com a designação dos integrantes da Comissão Técnica de Governança, fato ocorrido em 31 de janeiro de 2022. Para o encerramento das atividades do Sistema, considerou-se a data de 31 de dezembro de 2022, uma vez que, após a transição governamental concretizada em 1º de janeiro de 2023, as atividades do SG-PNSP não foram retomadas, não tendo sido realizadas ulteriores reuniões dos colegiados de governança.

Outro recorte considerado para o estudo foi o institucional, tendo sido consideradas somente as atividades afetas ao sistema de governança sob responsabilidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública, dos atores e unidades que o integram ou das instâncias criadas, no âmbito da pasta, para o SG-PNSP.

Uma das características distintivas desta pesquisa é justamente a de que, durante o período objeto do estudo, o autor atuou diretamente na Comissão Técnica de Governança do PNSP, participando das reuniões dos ciclos de monitoramento e avaliação e trabalhando na elaboração das respectivas pautas, insumos e produtos.

¹ É importante destacar que, ao longo da Portaria nº 543/2021, observa-se certa confusão conceitual entre governança, avaliação e monitoramento, o que traz implicações para a compreensão e a operacionalização das atividades do SG-PNSP. No Capítulo 3, dedicado ao referencial teórico, os referidos conceitos serão trabalhados de forma sistemática e diferenciada, facilitando a análise das práticas e dos arranjos implementados.

Essa posição confere uma perspectiva interna única sobre os processos, as dinâmicas e os desafios cotidianos da implementação do SG-PNSP, permitindo um acesso a informações e nuances que dificilmente seriam capturadas por um observador externo.

Quanto aos pressupostos da pesquisa, parte-se da presunção de que o SG-PNSP foi, ao menos, parcialmente implementado. Isso significa que a pesquisa não busca verificar a mera existência formal das estruturas (a instituição dos colegiados, por exemplo), mas mensurar a extensão e a qualidade de seu funcionamento. Assume-se que as instâncias de governança foram constituídas e que algumas de suas atividades prescritas (como reuniões e elaboração de documentos) ocorreram. O foco, portanto, está na mensuração do grau desta implementação e não na valoração das ações.

Outro ponto relevante quanto à presente pesquisa é o de que o conhecimento acadêmico sobre o tema específico (implementação de arranjos de governança desenhados para os planos de segurança pública) ainda se revela incipiente. Essa carência de análises empíricas sobre a implementação é particularmente crítica em um contexto histórico de descontinuidade dos planos e programas federais de segurança, que frequentemente são abandonados em gestões subsequentes, comprometendo os resultados alcançados.

O principal resultado esperado é a realização de uma mensuração objetiva, resultado da análise da implementação do referido sistema de governança. Espera-se identificar que componentes da estrutura funcionaram conforme o planejado e quais apresentaram deficiências ou não foram operacionalizados. Ao investigar em que medida as estruturas e os processos de governança previstos na norma foram de fato implementados, este trabalho busca contribuir para a distinção entre a natureza das atividades de monitoramento, avaliação e controle, assim como para o debate acadêmico sobre governança em sistemas federativos complexos e, ao mesmo tempo, oferecer subsídios para o aprimoramento da própria política pública, identificando pontos de estrangulamento e potencialidades no modelo adotado.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Em face da situação apresentada, ressalta-se que o mencionado Sistema de Governança trouxe arranjos que envolvem um intenso fluxo de informações, com a

previsão de grande quantidade de insumos, processos e produtos. Nesse contexto, emergem fundadas incertezas quanto à efetiva implementação desse sistema.

Dado esse contexto, tem-se o decorrente problema de pesquisa: em que medida o Sistema de Governança do PNSP 2021-2030, nos moldes em que previsto no respectivo regramento, foi implementado durante o Governo Bolsonaro?

Uma das hipóteses que a presente pesquisa buscará confirmar, a partir da análise dos dados e aplicação da métrica proposta, é a de que o esforço inicial de implementação não logrou êxito em executar o Sistema de Governança do PNSP 2021-2030 da maneira na qual foi concebido.

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Em decorrência do problema apresentado, o objetivo geral da pesquisa é o de averiguar, por meio da análise dos resultados da métrica proposta, em que medida o Sistema de Governança do PNSP 2021-2030 foi implementado durante o recorte temporal abordado.

Já os objetivos específicos da pesquisa são os que seguem:

- a) Sistematizar as atividades previstas no Sistema de Governança do PNSP 2021-2030, com o detalhamento das rotinas de governança e dos insumos e produtos envolvidos; e
- b) Mensurar o grau de cumprimento das atividades e rotinas previstas no mencionado Sistema de Governança;

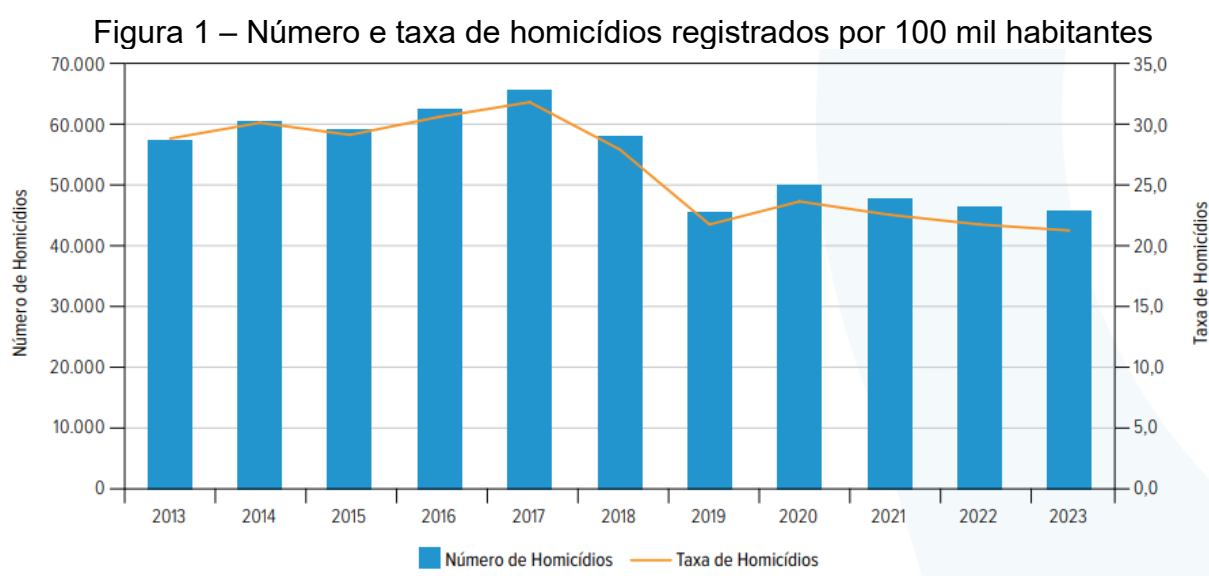
1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Observa-se no Brasil contemporâneo um consenso acerca da segurança pública como uma questão central, cujas implicações afetam profundamente as esferas social, política e econômica. A despeito da expansão dos investimentos e do aumento do contingente profissional no setor, as sucessivas gestões governamentais, ao longo dos últimos 35 anos, têm falhado de modo consistente em prover o nível de segurança demandado pela sociedade (Costa, 2023).

Os dados mais recentes, consolidados por instituições de referência como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pintam um quadro que, apesar de algumas melhorias pontuais,

permanece em níveis epidêmicos e revela a intensificação de formas específicas de violência, demandando respostas estatais mais coordenadas e eficazes.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025 revela que o Brasil registrou 44.127 Mortes Violentas Intencionais (MVI) em 2024, o que corresponde a uma taxa de 20,8 mortes por 100 mil habitantes. Este número representa uma redução de 5,4% em relação ao ano anterior (FBSP, 2025). O Atlas da Violência 2025 corrobora essa tendência de queda, apontando que em 2023 o país já havia atingido o menor índice de homicídios dos últimos 11 anos (Ipea, FBSP, 2025), conforme a Figura 1.



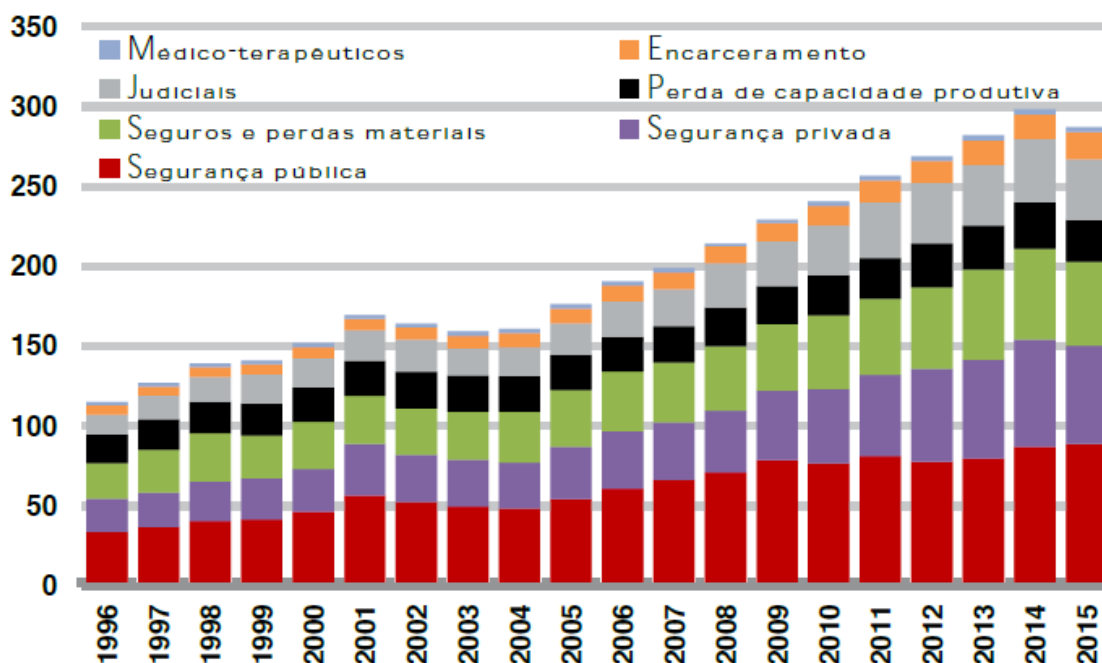
A análise desagregada desses dados, contudo, revela dinâmicas preocupantes. A violência de gênero, por exemplo, apresentou uma escalada recorde. O número de feminicídios atingiu 1.492 vítimas em 2024, o maior já registrado desde a tipificação do crime em 2015. Simultaneamente, a violência sexual também alcançou o maior patamar da série histórica, com 87.545 casos de estupro e estupro de vulnerável, um aumento de 0,9% em relação a 2023. Deste total, 76,8% das vítimas são crianças e adolescentes de até 14 anos (FBSP, 2025).

Outra dimensão crítica é a violência praticada por e contra agentes do Estado. Em 2024, as intervenções policiais resultaram em 6.243 mortes, enquanto 170 policiais foram assassinados em situações de confrontos violentos letais intencionais (CVLI) (FBSP, 2025).

A apresentação desses indicadores criminais serve como a principal justificativa empírica para a pesquisa. A coexistência de uma queda nas MVI com um aumento recorde da violência de gênero e sexual sugere que as estratégias de segurança pública em execução podem estar falhando em atacar as dinâmicas específicas de diferentes tipos de crime. Isso reforça a necessidade de um sistema de governança capaz de monitorar, avaliar e adaptar as políticas públicas para responder a esses desafios distintos e interconectados, reforçando a relevância de um estudo aprofundado sobre a implementação de tal sistema.

Além do incalculável custo humano, a violência impõe um relevante fardo econômico Brasil. Um estudo da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) de 2018, que analisou o período de 1996 a 2015, quantificou o custo total da criminalidade em R\$ 285 bilhões em 2015, o equivalente a 4,38% do Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano. Essa cifra representa um crescimento real substancial, partindo de R\$ 113 bilhões em 1996 (SAE, 2018), como revela a Figura 2, a seguir.

Figura 2 – Custos econômicos da criminalidade (1996-2015), em bilhões de reais de 2017



Fonte: Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2018).

O relatório da SAE/PR destaca também o expressivo crescimento dos gastos com segurança privada, que aumentaram 135% em termos reais entre 1996 e 2015,

um indicativo da percepção de falha do Estado em garantir a proteção aos cidadãos. Outro ponto destacado é a constatação do baixo retorno sobre o investimento público: apesar de um aumento real de 170% nos gastos públicos com segurança no mesmo período, o número anual de homicídios saltou de 35 mil para 54 mil, evidenciando uma baixa eficiência das políticas públicas da área (SAE, 2018).

A perda de capital humano decorrente da violência também representa um impacto extremamente profundo. O estudo de 2018 estimou que a perda cumulativa de capacidade produtiva decorrente de homicídios entre 1996 e 2015 superou os R\$ 450 bilhões. O custo é particularmente elevado para as vítimas jovens, que compõem a maioria dos mortos: cada homicídio de um jovem entre 13 e 25 anos representa uma perda de produtividade futura de aproximadamente R\$ 550 mil (SAE, 2018).

Outras estimativas corroboram a magnitude do problema, sendo que o Banco Mundial dimensiona o impacto entre 3,8% e 5,4% do PIB nacional. Em uma análise comparativa regional entre 17 países da América Latina e Caribe analisados, o Brasil registrou o custo mais alto relacionado ao crime, respondendo por 53% do custo total da região (World Bank, 2023).

A crise estatística da violência no Brasil é agravada por uma crise crônica de governança, manifestada em um padrão histórico de descontinuidade das políticas públicas para o setor. A sucessão de planos e programas federais que são formulados com grande alarde e abandonados poucos anos depois, geralmente em função de mudanças de governo, compromete a capacidade do Estado de produzir resultados sustentáveis e de acumular conhecimento institucional. É nesse contexto de instabilidade programática que o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (PNSP) e seu sistema de governança surgem como uma tentativa deliberada de romper com esse ciclo, tornando o estudo de sua breve implementação um objeto de pesquisa particularmente relevante.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação é composta por cinco capítulos. O primeiro capítulo traz a presente introdução, que apresenta também o problema, objetivos e justificativa da pesquisa. O Capítulo 2 traz uma contextualização sobre o objetivo da pesquisa, abordando as políticas e planos nacionais de segurança pública pretéritos e apresentando o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030

(PNSP), bem como seu sistema de governança, e a metodologia utilizada para execução da pesquisa e consecução dos objetivos traçados. O Capítulo 3 apresenta o referencial teórico, sintetizando o conhecimento acadêmico sobre governança pública e contrapondo-o ao tema do estudo. O Capítulo 4, por sua vez, apresenta o modelo construído para a sistematização e mensuração do grau de execução das ações previstas para o sistema de governança do PNSP 2021-2030, trazendo também os resultados da aplicação do modelo proposto. Por fim, o Capítulo 5 traça as considerações finais sobre o tema.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

No contexto da segurança pública, o país tem experimentado nas últimas décadas diversas tentativas de estruturação de políticas nacionais que articulem os esforços dos entes federados no enfrentamento da violência e da criminalidade. No contexto federativo brasileiro, caracterizado pela descentralização e autonomia dos entes subnacionais, os desafios de coordenação e cooperação intergovernamental tornam-se ainda mais complexos.

Nesta seara, o presente capítulo apresenta a trajetória histórica das políticas e planos nacionais de segurança pública desde a redemocratização, analisando a evolução dos paradigmas que orientaram essas iniciativas. Na sequência, será abordado o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, com a exposição da metodologia utilizada em sua elaboração e sua estrutura de funcionamento e será analisado o sistema de governança instituído pela Portaria nº 543/2021, apresentando-se seus mecanismos e rotinas de monitoramento e avaliação. Por fim, discute-se o desenho metodológico da pesquisa e a estratégia de triangulação para afastamento entre o pesquisador e o objeto.

2.1 POLÍTICAS E PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A compreensão da atual arquitetura de governança da segurança pública no Brasil exige uma análise retrospectiva das tentativas de planejamento nacional que a precederam. O período pós-redemocratização foi palco de um esforço contínuo, ainda que errático, do governo federal para induzir políticas e coordenar ações em uma área de competência tradicionalmente estadual. Contudo, essa trajetória foi marcada mais pela descontinuidade do que pela consolidação de uma política de Estado.

Segundo levantamento realizado por Spaniol et al. (2020), o primeiro plano nacional de segurança pública foi lançado em 1991, durante o governo de Fernando Collor, sendo descrito como um documento pouco conhecido, de circulação restrita e datilografado. Sua estrutura era eminentemente policial, com foco na integração de informações, operações conjuntas e no reaparelhamento das polícias, enquadrado na linguagem de uma "cruzada nacional contra o crime". A ineficácia da iniciativa é realçada pelo aumento de 27,53% nas taxas de homicídio no Brasil entre 1991 e 2000 (Peres; Santos, 2005).

Já o Plano Nacional de Segurança Pública de 2000 foi lançado no governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a égide da recém-criada Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Este plano representou um avanço conceitual, reconhecendo-se que a segurança pública ultrapassava o escopo das instituições policiais, devendo estar também alinhada com os Direitos Humanos. Estruturado em "15 compromissos", o plano foi visto por analistas como Soares (2007) como um marco positivo no reconhecimento da responsabilidade federal. Contudo, sua implementação fracassou devido à falta de recursos financeiros, liderança política e um arcabouço sistêmico capaz de traduzir sua agenda virtuosa em ações concretas.

Na sequência, foi editado o Plano Nacional de Segurança Pública de 2003. Elaborado no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva e lançado com o título Projeto Segurança Pública para o Brasil, constituiu um relevante ponto de inflexão potencial. Sua proposta mais inovadora foi a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (Susp), inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), para articular as ações dos três entes federativos. Com uma agenda abrangente de 14 pontos, incluía a reforma das polícias, políticas preventivas e atenção a violências específicas. Apesar de sua higidez técnica, as iniciativas previstas no documento não foram suficientemente implementadas, de modo que a proposta do Susp não se concretizou à época (Soares, 2007).

Em 2007, foi então lançado o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci). Considerado um amadurecimento das ideias de 2003, o Pronasci foi instituído por lei, prevendo a articulação entre ações de segurança pública com políticas sociais e de cidadania, com forte ênfase na prevenção. O programa envolveu formalmente os municípios e estabeleceu como focos prioritários os jovens, os territórios vulneráveis e as vítimas da criminalidade. Foi na vigência do Pronasci que foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg) em 2009, um processo de ampla participação social que envolveu mais de 500 mil pessoas (Brasil. Ministério da Justiça, 2009). O programa, entretanto, foi extinto com a transição para o governo Dilma Rousseff, constituindo um exemplo paradigmático da descontinuidade das políticas de segurança no Brasil.

Em 2011, no governo Dilma, foi lançada a Estratégia Nacional de Fronteiras (Enafron). A iniciativa representou uma mudança estratégica no foco das políticas da área, abandonando o modelo de prevenção social do Pronasci para focar no controle de fronteiras e na repressão ao crime transnacional. Da mesma forma que o Pronasci,

a Enafron tampouco perdurou além da gestão governamental na qual foi instituída, tendo sido substituída pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras em 2016.

Seguiu-se o Pacto Nacional de Redução de Homicídios, lançado em 2015 e apresentado como uma resposta emergencial ao aumento das taxas de homicídio. O pacto previa a realização de diagnósticos multicausais, realizados com a participação social e da comunidade acadêmica, para a definição de ações sociais e de segurança pública nos 81 municípios mais violentos do país. No entanto, devido à crise política que culminou no *impeachment* de 2016, nunca chegou a ser implementado.

Na sequência, já sob o governo de Michel Temer e em meio a graves crises no sistema penitenciário, foi editado o Plano Nacional de Segurança Pública de 2016/2017. Dado o contexto de sua edição e a ausência de ações concretas, este plano foi duramente criticado por especialistas, tendo sido apontado como “suposto plano que é um arremedo de um planejamento efetivo de políticas na área de segurança” (Azevedo, 2017) e o pior plano nacional de segurança dos últimos 25 anos (Kopittke, 2017).

No ano seguinte, com a promulgação da Lei nº 13.675/2018, foi criada a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), também sido instituído formalmente o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), quinze anos após sua proposição original. O Susp, conforme estabelecido pela lei, configura-se como um sistema integrado que articula as ações de segurança pública dos diferentes entes federativos, promovendo a cooperação e a coordenação de esforços para a consecução de objetivos comuns na área de segurança pública.

A Lei nº 13.675/2018 elencou os “planos de segurança pública e defesa social” dentre os meios e instrumentos para a implementação da PNSPDS. Ademais, previu que o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, com vigência decenal, deveria articular as ações dos entes federativos, incumbindo a União de elaborar os respectivos objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão.

O dispositivo legal também impôs aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, como condição para o recebimento de recursos federais para ações de segurança pública, a obrigatoriedade de elaborar seus respectivos planos, os quais devem ser alinhados e aderentes ao Plano Nacional.

Plano Nacional de Segurança Pública 2018-2028 é o primeiro a ser criado sob este novo marco legal, tendo sido instituído através do Decreto nº 9.630, de 26 de

dezembro de 2018. O plano foi lançado no final de um mandato presidencial, tampouco chegando a ser efetivamente implementando e entrando em processo de revisão já no início do ano seguinte.

2.2 PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL 2021-2030

O PNSP 2021-2030 foi resultado direto de um processo de revisão e aprimoramento do plano anterior, estabelecido pelo Decreto nº 9.630/2018. A revisão foi motivada por questionamentos técnicos e metodológicos do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU).

O TCU, quando instado a se manifestar sobre a minuta do plano de 2018, afirmou que o texto descon siderava as determinações e recomendações exaradas nos Acórdãos TCU-Plenário nº 811/2017 e nº 579/2018, referentes à avaliação da governança e da gestão da segurança pública e à avaliação de implementação e de resultados do Plano Nacional de Segurança Pública. O órgão de controle apontou também uma dissociação entre o PNSP e a PNSPDS, evidenciada pela discrepância entre os 25 objetivos da política e os apenas 15 objetivos refletidos no plano. Além disso, foram criticadas a complexidade e falta de clareza na Governança e a deficiência dos elementos gerenciais, que incluía a ausência de responsáveis definidos, indicadores insuficientes, ações fragmentadas, projetos genéricos e falta de prazos. A CGU, em sua análise, corroborou a necessidade de uma associação direta entre os objetivos da Política e os do Plano, e sugeriu o acréscimo de metas, indicadores e prazos.

Diante desse diagnóstico, o MJSP solicitou, em abril de 2019, o apoio da CGU, na modalidade de consultoria, para apoiar o processo de revisão do PNSP. Na sequência, foi instituído um Grupo de Trabalho, por meio da Portaria SE nº 1.505/2019, com o objetivo de apresentar a proposta de revisão do plano, além de outros insumos relacionados. Esse processo de revisão foi metodologicamente orientado pela CGU e buscou sanar as incongruências apontadas pelos órgãos de controle, resultando em uma nova minuta de decreto que alinhava os objetivos do plano aos da PNSPDS, além de definir ciclos de implementação, metas e ações estratégicas.

O processo de revisão do PNSP culminou na edição do Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, que instituiu formalmente o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. O plano possui uma vigência decenal (2021-2030), mas é operacionalizado por meio de cinco ciclos de implementação bianuais (2021-2022, 2023-2024, e assim por diante). A intenção dessa divisão foi viabilizar o monitoramento, a avaliação periódica e o aprimoramento contínuo das ações, conferindo dinamismo ao planejamento de longo prazo.

O PNSP 2021-2030 é organizado em 5 Grupos de Metas, que englobam 13 metas específicas cuja consecução é almejada através de 12 Ações Estratégicas. Os cinco grandes grupos de metas são: mortes violentas, com metas para a redução das taxas de homicídio, lesão corporal seguida de morte, latrocínio, mortes violentas de mulheres e mortes no trânsito; proteção dos profissionais de segurança pública, visando reduzir a vitimização e o suicídio desses profissionais; roubo e furto de veículos, com metas para a diminuição desses crimes patrimoniais; sistema prisional, com metas para o aumento de vagas no sistema prisional e a ampliação do acesso dos presos a atividades laborais e educacionais; e ações de prevenção de desastres e acidentes, visando o aumento da certificação de unidades locais pelos corpos de bombeiros.

As 13 metas estabelecidas foram associadas à 21 indicadores, sendo alguns de monitoramento e outros de resultado. Por exemplo, para a Meta 1 (reduzir a taxa nacional de homicídios para abaixo de 16 mortes por 100 mil habitantes até 2030), a quantidade de vítimas de homicídio foi estabelecida como um indicador de acompanhamento, com periodicidade trimestral, enquanto a taxa de homicídios por cem mil habitantes foi prevista como um indicador de resultado, de periodicidade anual. Os demais indicadores e metas seguiram uma sistemática semelhante.

Para alcançar tais metas, o plano delineia doze Ações Estratégicas transversais, que abrangem desde a melhoria da gestão e governança, repressão qualificada, e atuação em fronteiras, até a gestão de ativos, combate à corrupção e ao crime organizado, fortalecimento da perícia e investigação, integração de dados, uso da inteligência policial, aparelhamento, capacitação e valorização profissional, modernização do sistema prisional e atenção a grupos vulneráveis.

O Decreto nº 10.822/2021 traz ainda um capítulo dedicado ao sistema de governança do plano, prevendo que seria instituído por ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.

2.3 SISTEMA DE GOVERNANÇA DO PNSP 2021-2030

Na esteira do previsto no Decreto nº 10.822/2021, o Sistema de Governança do PNSP 2021-2030 foi institucionalizado pela Portaria nº 543/2021, do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. No documento, o sistema é definido como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados à avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão do PNSP” (Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021b), visando organizar o processo decisório relativo à gestão estratégica, de riscos e controles internos, da integridade e da transparência.

Ainda de acordo com o normativo, os objetivos fundamentais do Sistema de Governança seriam prover os mecanismos, instâncias e práticas de governança para viabilizar a implementação e a avaliação permanente do Plano, permitindo também o monitoramento dos resultados. Também são apontados como objetivos a promoção e gestão das ações estratégicas, o estabelecimento de um processo permanente de identificação, avaliação e gerenciamento de riscos que possam afetar a implementação do PNSP e a viabilização da prestação de contas à sociedade, notadamente por meio de transparência ativa.

Para a operacionalização da governança do plano, foram instituídos dois colegiados: o Comitê Executivo de Governança (CEG-PNSP) e a Comissão Técnica de Governança (CT-PNSP). O CEG-PNSP constitui a instância máxima de governança, responsável pelo acompanhamento estratégico do plano e pelo processo decisório de nível superior. Composto por dirigentes do MJSP e presidido pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, o colegiado é responsável pela coordenação estratégica do sistema, definindo diretrizes, monitorando a implementação do plano e validando os insumos e propostas oriundos dos demais níveis de governança.

A CT-PNSP, por sua vez, atua em um caráter mais operacional, sendo responsável pelo monitoramento contínuo das ações estratégicas e pela proposição de melhorias e ajustes ao processo de governança. A comissão atua também na elaboração das propostas, metodologias e insumos a serem submetidos ao CEG-PNSP, além de garantir o fluxo de informações, a análise técnica dos dados e a operacionalização das decisões do comitê.

O funcionamento do Sistema de Governança é operacionalizado por meio de "ciclos de monitoramento e avaliação", que ocorrem em reuniões trimestrais. A

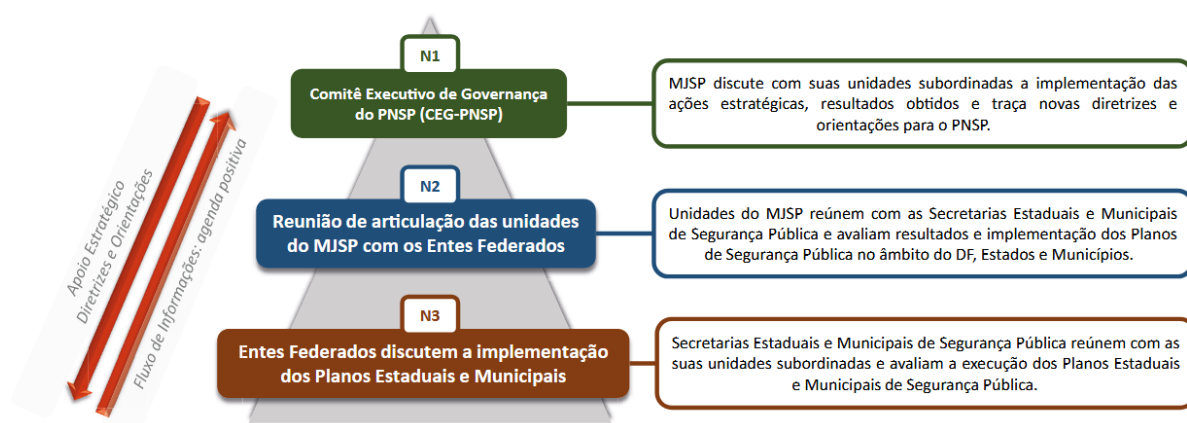
arquitetura de governança é estruturada em três níveis complementares de monitoramento e avaliação: N1, N2 e N3, referentes às diferentes instâncias federativas envolvidas na implementação do plano.

No nível N1, coordenado pelo CEG-PNSP, ocorre a discussão estratégica entre o Ministro e os dirigentes das unidades do MJSP, com foco no monitoramento da implementação do plano e na análise dos indicadores e metas, além da validação dos produtos oriundos do Sistema de Governança.

O nível N2 envolve a articulação entre as unidades do MJSP e suas contrapartes nos estados e nos distritos federal (secretarias estaduais de segurança pública, de administração penitenciária e unidades subordinadas da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e do Departamento Penitenciário Nacional). Este nível de governança visa conectar a estratégia federal com a realidade da implementação do plano nos entes subnacionais, promovendo o alinhamento de federativo de diretrizes e ações.

Já no nível N3, relativo à atuação operacional de efetiva implementação do PNSP, é coordenado pelos próprios entes federados e seus órgãos de segurança locais. A Portaria nº 543/2021 não se aprofunda quanto a esse nível, prevendo que deverá ser estruturado pelos próprios entes federados, observando-se o previsto pelo normativo para os níveis N1 e N2. O funcionamento vislumbrado para os três níveis de monitoramento e avaliação é sintetizado pela Figura 3.

Figura 3 – Pirâmide de governança do PNSP com a descrição das reuniões



Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública (2021)

Ainda de acordo com a Portaria nº 543/2021, os ciclos de monitoramento e avaliação são compostos pelas reuniões ordinárias N1 e N2, que ocorrem

trimestralmente, nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano. Paralelamente à essas reuniões, são realizadas as reuniões mensais da Comissão Técnica de Governança (CT-PNSP). As reuniões seguem um cronograma lógico onde o Comitê-Executivo de Governança (CEG-PNSP) encerra o ciclo de monitoramento avaliação trimestral, baseando-se nas informações já processadas e refinadas anteriormente pelas reuniões de Nível N2 e pela CT-PNSP. O normativo também estabelece a pauta mínima, insumos e produtos dessas reuniões, prevendo fluxos e procedimentos relativos à elaboração de documentos e produtos que serão devidamente sistematizados no Capítulo 4 da presente dissertação.

Tem-se, portanto, que a Portaria nº 543/2021 estabelece um intrincado rito burocrático para o Sistema de Governança do PNSP 2021-2030. No âmbito desse sistema, a CT-PNSP atua como o órgão técnico impulsionador, reunindo-se mensalmente para garantir a higidez dos dados e elaborar os insumos do sistema, além de debater e propor artefatos e metodologias de governança. O CEG-PNSP, por sua vez, exerce o papel de validação estratégica trimestral, monitorando os resultados alcançados, aprovando os produtos elaborados nas instâncias inferiores e dirimindo eventuais questões e entraves.

Como já se apresentou anteriormente, a presente dissertação de mestrado profissional objetiva auferir o grau de implementação do Sistema de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, sendo, portanto, classificada como uma pesquisa social aplicada, já que foi elaborada com a finalidade de resolver problemas identificados no âmbito da atuação profissional do pesquisador (Gil, 2017).

Dados os contornos de seus objetivos, a pesquisa também é classificada como descritiva, já que objetiva descrever as características de um fenômeno específico (Gil, 2008), sem objetivar necessariamente explicar os motivos dessa ocorrência (Cooper; Schindler, 2013).

O trabalho também se enquadra como uma pesquisa qualitativa, uma vez que foca na compreensão das particularidades e da complexidade do objeto de estudo. Segundo Creswell (2014), essa modalidade de pesquisa constitui um processo de investigação de compreensão baseado em tradições metodológicas distintas que exploram um problema social ou humano, de modo que a subjetividade não é vista como um viés a ser eliminado, mas como um elemento constitutivo do processo de

produção de saber, permitindo que o pesquisador atue como o instrumento principal de coleta de dados.

No que tange à dimensão temporal, a pesquisa é classificada como transversal, caracterizada pela coleta de dados em um único momento. Segundo Babbie, (2012) um estudo transversal envolve observações de uma amostra, ou de uma seção transversal de uma população, que são feitas em um dado ponto no tempo, permitindo descrever o estado de uma variável ou a relação entre variáveis naquele instante específico.

Para a consecução dos objetivos de pesquisa, foram empregadas as abordagens de pesquisa bibliográfica e documental, com a consulta à bases de dados de estudos acadêmicos e a realização de buscas junto ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Especificamente quanto ao primeiro objetivo específico do estudo (sistematizar os insumos, atividades e produtos envolvidos no Sistema de Governança do PNSP 2021-2030), foi realizada pesquisa bibliográfica e documental para identificar dispositivos legais e regulamentares aplicáveis, extraíndo e categorizando as competências, processos e entregas previstos, mapeando também as reuniões realizadas pelos Colegiados de Governança e nos diferentes níveis de monitoramento e avaliação. Na sequência, os resultados foram compilados em diferentes quadros, para melhor visualização.

Quanto ao segundo objetivo específico (mensurar o grau de cumprimento das responsabilidades e atividades previstas no regramento do mencionado Sistema de Governança), foi realizada pesquisa documental para mapear os processos administrativos que tramitaram pela Comissão Técnica de Governança do PNSP 2021-2030, objetivando identificar as atividades realizadas pelo colegiado durante o recorte temporal da pesquisa, categorizando os respectivos produtos e expedientes. O resultado desse levantamento foi então confrontado com a relação dos insumos, atividades e produtos previstos, identificando-se o percentual de adimplemento das atividades previstas para os diferentes processos e categorias de atividades previamente sistematizados.

Dada a participação do autor no processo da formulação e implementação da iniciativa analisada, cuidados adicionais foram tomados no tratamento dos dados para manter a imparcialidade necessária ao estudo acadêmico. Para tanto, foi utilizada a

triangulação em pesquisa qualitativa² (Bauwens, 2010) com (i) triangulação por fonte de dados (dados coletados de diferentes pessoas ou em diferentes momentos ou, ainda, de diferentes lugares); (ii) triangulação por teoria, que implica que as hipóteses são informadas por mais de uma perspectiva teórica ou que diferentes teorias são usadas para interpretar os dados do pesquisador; (iii) triangulação metodológica, que implica incorporar diferentes abordagens metodológicas para capturar diferentes aspectos do fenômeno e fortalecer a validade dos seus achados.

² Por “triangulação”, adota-se o mesmo conceito utilizado por Kritika Oberoi (2024): “In qualitative research, triangulation is the method that helps researchers build a strong case for their findings. Just like a detective who gathers evidence from multiple sources to solve a complex mystery, a researcher using triangulation draws upon various data points, methods, and perspectives to paint a more complete picture of the topic at hand. So, what is triangulation in qualitative research? At its core, triangulation involves using different approaches to study the same research question. By collecting data from diverse sources, employing multiple methods, or even collaborating with other researchers, you can cross-check your findings and ensure that your conclusions are well-supported. This process of looking at your research from different angles helps to enhance the credibility and validity of your results, giving your audience greater confidence in your work”. Artigo disponível em <https://www.looppnel.com/blog/triangulation-in-qualitative-research>, consultado em setembro de 2025.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Visando ao alcance do objetivo do presente estudo, referente à sistematização e mensuração da implementação das atividades que integram o Sistema de Governança do PNSP 2021-2030, faz-se necessário construir um alicerce teórico sob o qual o problema de pesquisa será explorado. Nesta seara, o presente capítulo abordará a evolução do conceito de governança, tratando também das temáticas de monitoramento e avaliação, além de temas correlatos.

3.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança pública tornou-se um tema central nos debates contemporâneos sobre administração e políticas públicas, ocupando um lugar de destaque tanto na academia quanto entre praticantes (*practitioners*) a partir da década de 1980 (Cavalcante; Pires, 2018). O conceito, no entanto, é marcado por uma polissemia e por disputas teóricas, sendo utilizado em contextos variados que vão desde a gestão corporativa até a coordenação de redes complexas de atores estatais e não estatais (Bichir, 2018).

Analisando a evolução histórica e as bases conceituais da governança em políticas públicas, verifica-se que o termo transcende a administração tradicional, referindo-se a novos processos de governo e métodos pelos quais a sociedade é governada, deslocando o foco de uma atuação estatal hierárquica e isolada para arranjos institucionais que envolvem múltiplas partes interessadas (Rhodes, 1996).

3.1.1 A Reforma Gerencial e a Nova Gestão Pública

Até meados do século XX, a resposta para os problemas de desempenho do setor público residia no modelo burocrático tradicional (weberiano), focado na racionalidade processual, impessoalidade e hierarquia (Cavalcante; Pires, 2018). No entanto, o modelo burocrático de administração passou a enfrentar severas críticas diante da crise do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) nos países desenvolvidos e da crise do desenvolvimentismo nos países periféricos (Matias-Pereira, 2010). Esse cenário de esgotamento fiscal e incapacidade de intervenção estatal impulsionou a busca por novos modelos de gestão que pudessem conferir

maior eficiência e reduzir o tamanho da máquina administrativa, impulsionando o surgimento da Nova Gestão Pública (NGP, ou *New Public Management*).

A NGP constitui, portanto, um movimento reformista que visou adaptar e transferir conhecimentos e práticas gerenciais do setor privado para o setor público (Alcântara; Pereira; Silva, 2015). Fundamentada em uma racionalidade econômica, a NGP buscou substituir a administração burocrática tradicional — caracterizada pela rigidez hierárquica e foco nos processos — por uma administração voltada para resultados, eficiência, eficácia e competitividade (Cavalcante, 2018). As características centrais da NGP incluíam também a redução de custos, a desagregação de grandes burocracias, a competição e a focalização em resultados (*outputs*) (Hood, 1991). Segundo Bevir (2011), do ponto de vista teórico, a NGP baseia-se em conceitos econômicos de racionalidade, especificamente na maximização da utilidade, oriunda da teoria econômica neoclássica e da escolha racional.

A literatura especializada tende a categorizar a evolução da NGP em duas gerações distintas (Cavalcante, 2018). A primeira geração, iniciada no final dos anos 1970, focou na eficiência e no ajuste fiscal. As diretrizes centrais incluíam a desagregação de grandes burocracias em unidades menores e mais planas, a introdução de competição entre prestadores de serviços e a motivação dos servidores via incentivos pecuniários baseados no desempenho.

A segunda geração da NGP, por sua vez, complexificou os objetivos iniciais. Embora a busca por eficiência e redução de gastos permanecesse, houve uma incorporação da preocupação com a qualidade dos serviços, o empoderamento do cidadão no processo de escolha e uma maior ênfase na transparência e *accountability*. Contudo, a essência do movimento permaneceu atrelada à ideia de que o Estado deveria ser menos hierárquico e monopolista, com o reforço de mecanismos participativos (Teixeira; Gomes, 2019).

No Brasil, a introdução da NGP está ligada ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Brasil. Tribunal de Contas da União, 2021). O documento propunha o aumento da "governança" do Estado. Neste contexto específico, governança era entendida como a capacidade financeira e administrativa do governo de implementar políticas públicas de forma eficiente.

No âmbito dessa reforma gerencial, a transposição de modelos internacionais (como os do Reino Unido e EUA) à experiência brasileira ocorreu, por vezes, de forma mimética, sem o devido enquadramento sociológico necessário para adaptar as técnicas à realidade nacional e às suas lógicas de interesse e necessidades (Alcântara; Pereira; Silva, 2015).

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, foi um marco jurídico desse processo, ao inserir o princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição Federal, buscando mitigar os resquícios patrimonialistas e a rigidez burocrática (Teixeira; Gomes, 2019). Entretanto, a implementação da NGP no Brasil não ocorreu de forma linear ou completa. O que se observa é uma coexistência de modelos, onde características da administração burocrática (como a legalidade estrita) convivem com ferramentas gerenciais (como a gestão por resultados) (Brasil. Casa Civil da Presidência da República, 2018).

Apesar de seus avanços em termos de eficiência operacional, a NGP gerou efeitos colaterais significativos. A ênfase excessiva na desagregação e na agencificação resultou em uma alta fragmentação do aparelho administrativo do Estado, reduzindo a capacidade de coordenação e controle central das ações governamentais e dificultando a atuação conjunta necessária para resolver problemas públicos complexos e transversais (Cavalcante, 2018).

3.1.2 A Emergência da Nova Governança Pública

Ainda segundo Cavalcante (2018), em resposta às limitações decorrentes do *New Public Management*, surgiu o debate sobre o "Pós-NPM" ou a Nova Governança Pública (*New Public Governance*). Diferentemente da NGP, que buscava o enxugamento e a competição, o Pós-NPM enfatiza a reintegração, a coordenação e a colaboração. Enquanto a NGP se inspirava na competição de mercado, a governança contemporânea inspira-se em redes, confiança e reciprocidade.

No paradigma da governança pública (ou Pós-NPM), o Estado não é visto como um ente que deve apenas "remar" (prestar serviços) ou apenas "navegar" (regular), mas sim como um coordenador de interações complexas entre atores estatais, mercado e sociedade civil. O foco desloca-se da eficiência interna para a efetividade e a legitimidade, buscando a construção de capacidades estatais não

apenas técnico-administrativas, mas também político-relacionais, que envolvem a habilidade de incluir múltiplos atores e construir consensos.

A Nova Governança Pública não representa apenas uma mudança semântica, mas uma alteração na racionalidade que orienta a ação estatal. Enquanto o modernismo da ciência social do século XX atomizou o conhecimento e promoveu a especialização burocrática, a governança surge como resposta à necessidade de lidar com a interdependência entre organizações (Bevir, 2011).

A governança, nessa perspectiva, reconhece que o Estado não é mais o único ator na solução de problemas coletivos. Ela envolve a articulação de redes de atores heterogêneos (públicos, privados e terceiro setor) e a construção de consensos (Calmon; Costa, 2013). Desta forma, a governança pública transcende o Estado, englobando qualquer coletividade que utilize mecanismos de direção para buscar a efetividade de políticas públicas (Brasil. Tribunal de Contas da União, 2021).

Essa transição é impulsionada pela percepção de que os problemas públicos contemporâneos (como questões ambientais, segurança e desigualdade) são "capciosos" (*wicked problems*) e não podem ser resolvidos por organizações isoladas ou por meio da simples divisão de tarefas hierárquicas (Bevir, 2011).

Das exigências desse cenário surge a ideia de governança colaborativa, por meio da qual é esperado que o gestor público gerencie processos decisórios compartilhados e estruturas que atravessam as fronteiras das agências públicas, níveis de governo e esferas privada e cívica

Desse cenário, surge a ideia de governança colaborativa, conceituada por Ansell e Gash (2008) como sendo um arranjo governamental no qual uma ou mais agências públicas envolvem diretamente atores não estatais em um processo decisório formal, caracterizado por ser deliberativo e pautado pela busca do consenso, tendo como objetivo a elaboração ou a implementação de políticas públicas, bem como a gestão de programas ou ativos públicos.

3.1.3 Conceitos e abordagens da governança pública

A abordagem da "Boa Governança" (*Good Governance*), disseminada principalmente pelo Banco Mundial, possui um caráter de respeito ao arcabouço legal (Brasil. Casa Civil da Presidência da República, 2018). Ela define governança como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e

sociais de um país. Nesta visão, a governança é associada a um conjunto de princípios e "boas práticas" que devem ser adotados para garantir o desenvolvimento, tais como transparência, *accountability* (prestação de contas), integridade, equidade e Estado de Direito (Brasil. Tribunal de Contas da União, 2013).

No Brasil, a institucionalização da governança pública ganhou contornos normativos específicos, notadamente com o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Este normativo define governança pública como um "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (Brasil, 2017).

Com a edição do mencionado Decreto, a Casa Civil da Presidência da República elaborou, no ano de 2018, o "Guia da Política de Governança Pública", que surgiu como resultado de discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil, em parceria com o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Controladoria-Geral da União. O documento serve como referencial para a execução e interpretação do Decreto nº 9.203/2017.

O objetivo central do Guia é conferir segurança, estabilidade e uniformidade à implementação dessa política, permitindo que gestores e a alta administração atuem em torno de objetivos bem definidos. O documento parte da premissa de que a governança não é um estado ideal inatingível, mas uma prática concreta voltada para assegurar que as ações das instituições públicas estejam alinhadas aos interesses da sociedade.

Segundo o Guia, a política brasileira de governança busca fortalecer a confiança nas instituições, entendendo que a legitimidade do Estado depende não apenas de processos eleitorais (legitimidade processual), mas também do desempenho na entrega de serviços (legitimidade substantiva). A boa governança busca romper o ciclo de desconfiança que gera excesso de burocracia. Assim, reconhecendo a existência de "silos" e fragmentação na administração pública, a política visa promover uma abordagem integrada de governo (*whole-of-government*), harmonizando iniciativas dispersas.

O documento também reconhece que o Brasil vive uma coexistência de paradigmas administrativos, onde características burocráticas (weberianas), gerencialistas (*New Public Management*) e de governança colaborativa (*Pós-NPM*) se

sobrepõem. O desafio é coordenar essas contradições para permitir o avanço institucional.

O Guia também se aprofunda nos princípios da governança pública positivados no artigo 3º do Decreto nº 9.203/2017, quais sejam: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade e transparência.

Nesta seara, entende-se por capacidade de resposta (*responsiveness*) a competência de atender de forma eficiente às necessidades dos cidadãos, inclusive antecipando aspirações. Envolve diretrizes para encontrar soluções tempestivas, inovar e simplificar a administração, integrando serviços (governo de balcão único).

A integridade, por sua vez vai além do combate à corrupção; referindo-se ao alinhamento consistente a valores e normas éticas para priorizar o interesse público. As diretrizes focam em programas de integridade, gestão de riscos e na liderança pelo exemplo da alta administração.

A confiabilidade (*reliability*) é conceituada como a capacidade de minimizar incertezas e manter a consistência das ações com a missão institucional. Exige monitoramento de desempenho, avaliação *ex ante* e *ex post* de políticas públicas e articulação institucional.

Já a melhoria regulatória (*better regulation*), engloba o desenvolvimento de normas e políticas em processo transparente e baseado em evidências. As diretrizes impõem a avaliação de custos e benefícios, a realização de consultas públicas e a busca pela estabilidade e coerência do ordenamento jurídico.

Por fim, a prestação de contas e responsabilidade (*accountability*), compreende a vinculação clara entre decisões, condutas e responsáveis, permitindo o controle social. A diretriz central é a definição formal de competências e responsabilidades das estruturas institucionais.

Ainda no que tange à política de governança brasileira, menciona-se o Referencial Básico de Governança Organizacional, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (2020). O documento foi elaborado com o intuito de disponibilizar orientações atualizadas e incentivar a adoção de boas práticas de governança, contribuindo para aperfeiçoar o desempenho das organizações públicas e a entrega de resultados à sociedade, buscando apoiar a melhoria contínua da governança e da gestão no setor público.

O referencial foi desenhado para servir como um modelo de autoavaliação em governança pública organizacional, funcionando como uma ferramenta de apoio para que as organizações identifiquem vulnerabilidades, definam objetivos e estructurem ações de melhoria baseadas em práticas recomendadas, priorizando aquelas com maior potencial de mitigar riscos. Ademais, é ressaltado que o documento não tem o objetivo de ser uma fórmula prescritiva rígida. A intenção é que cada organização utilize o referencial observando a natureza do seu negócio, contexto, objetivos e riscos, implementando as práticas com o nível de complexidade adequado à sua realidade.

Através do documento, o TCU contextualiza a evolução do tema dentro do Tribunal, apresentando as diferentes perspectivas (organizacional, de políticas públicas e de centro de governo) sob as quais a governança é avaliada. O referencial também estabelece o núcleo operacional e conceitual para a aplicação da governança no setor público, agrupando as práticas específicas em três mecanismos fundamentais: Liderança, Estratégia e Controle. Estes mecanismos, bem como as práticas que os integram, são considerados aplicáveis a quaisquer organizações públicas e entes jurisdicionados ao TCU, visando alinhar a gestão ao interesse público e assegurar a entrega de valor.

O Mecanismo de Liderança se refere às instâncias internas de governança (conselhos superiores e alta administração) responsáveis pela direção estratégica e *accountability* da organização. Este mecanismo é composto por três práticas principais, quais sejam: estabelecer o modelo de governança, promover a integridade e promover a capacidade da liderança.

O estabelecimento do modelo de governança consiste na definição formal de diretrizes, estruturas e processos para que as atividades de avaliar, direcionar e monitorar sejam desempenhadas eficazmente. Já a promoção da integridade se refere à adesão consistente a valores, princípios e normas éticas, priorizando o interesse público sobre o privado. A prática envolve a implementação de programas de integridade baseados em riscos, que incluem códigos de conduta, canais de denúncia e instâncias responsáveis pela gestão da integridade. Por fim, a prática da promoção da capacidade reconhece que os resultados dependem das competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) dos líderes. É preconizado, portanto, que a seleção de dirigentes seja baseada em mérito e critérios

transparentes, evitando nomeações que não atendam às necessidades organizacionais ou apresentem impedimentos éticos/legais.

Já o Mecanismo de Estratégia envolve a definição de diretrizes, objetivos e planos para que a organização alcance os resultados pretendidos, alinhando-se às prioridades de Estado e Governo. É composto por cinco práticas: gerir riscos, estabelecer a estratégia, promover a gestão estratégica, monitorar o alcance dos resultados organizacionais e monitorar o desempenho das funções de gestão.

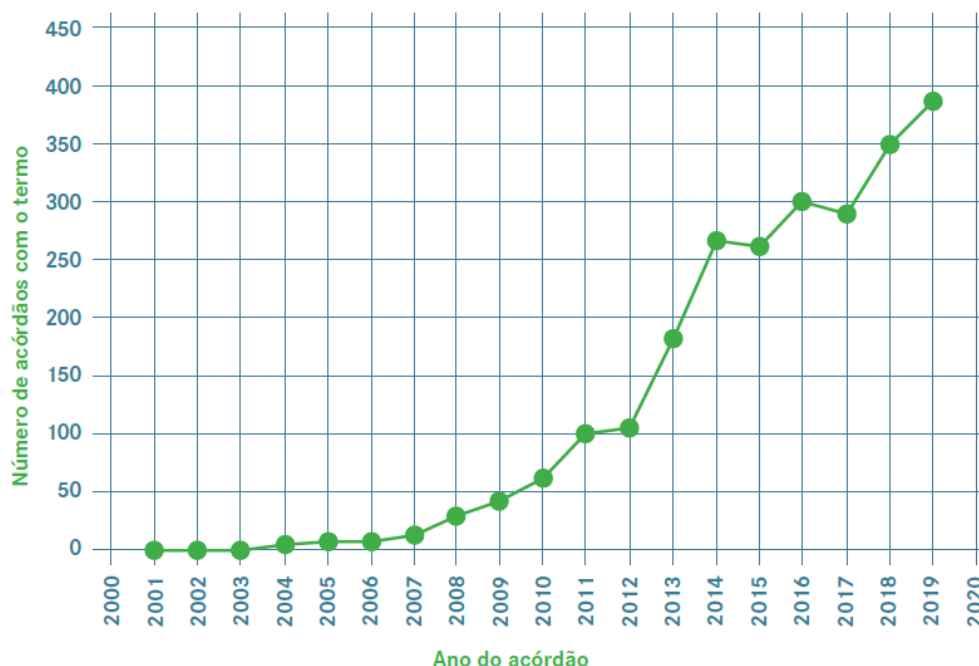
A prática da gestão de riscos deve ser integrada ao planejamento estratégico e à tomada de decisão, sendo a liderança é responsável por supervisionar a estrutura de gestão de riscos, definir o apetite a risco e assegurar a eficácia dos controles. Quanto ao estabelecimento da estratégia, exige-se a definição de um modelo de gestão da estratégia que envolva as partes interessadas e considere diretrizes governamentais e cenários baseados em evidências. As organizações devem publicar seus planos estratégicos, contendo objetivos, indicadores e metas claras, conforme exigido por normativos como a Lei das Estatais e o Decreto 9.203/2017. A promoção da gestão estratégica aborda o desdobramento da estratégia para as diversas unidades organizacionais, garantindo alinhamento vertical e horizontal. Envolve a identificação da cadeia de valor, a definição de metas para cada unidade e o estabelecimento de um modelo de monitoramento contínuo. O monitoramento do alcance dos resultados organizacionais, por sua vez, preconiza que a liderança deve acompanhar se os objetivos estão sendo atingidos (eficácia), se os recursos são bem empregados (eficiência/economicidade) e se os problemas públicos estão sendo resolvidos (efetividade). O monitoramento deve gerar relatórios para as partes interessadas e permitir ajustes de percurso na estratégia. Por fim, a prática do monitoramento do desempenho das funções de gestão é focada no acompanhamento sistemático de indicadores e metas das unidades de negócio e suporte. Exige o estabelecimento de rotinas de levantamento de informações e a definição de relatórios gerenciais para a liderança, subsidiando a tomada de decisão baseada em evidências.

O derradeiro mecanismo que integra a governança pública organizacional é o Mecanismo de Controle, que se refere tanto às unidades de controle interno quanto às práticas que promovem o controle social, a transparência e a *accountability*, sendo composto por quatro práticas: promover a transparência, garantir a *accountability*, avaliar a satisfação das partes interessadas e assegurar a efetividade da auditoria interna.

Ao teor do referencial, a prática da promoção da transparência engloba a disponibilização de dados abertos e compreensíveis que permitam o controle social, devendo as organizações elaborar e executar Planos de Dados Abertos, garantindo que as informações cheguem ao público interessado de forma tempestiva e íntegra. Por força da prática da garantia da *accountability*, a liderança deve garantir que a organização preste contas de sua atuação para além dos relatórios fiscais obrigatórios, demonstrando o valor entregue à sociedade. Crucialmente, envolve o estabelecimento de canais efetivos de denúncia e mecanismos de apuração de ilícitos e responsabilização. Já a avaliação da satisfação das partes interessadas preconiza que organização deve monitorar a sua imagem e a satisfação dos usuários com os serviços prestados, prevendo a elaboração e divulgação da Carta de Serviços ao Usuário (com padrões de qualidade claros) e a realização de pesquisas de satisfação. A última prática prevista para o mecanismo, relativa à efetividade da auditoria interna, prevê que a liderança deve garantir sua independência, aprovar seu estatuto e plano baseado em riscos, e monitorar a implementação de suas recomendações, assegurando que a auditoria interna adicione valor e forneça avaliações independentes sobre governança, riscos e controles.

Além dos mecanismos e práticas apresentados, o referencial também apresenta diversas perspectivas do Tribunal do Contas da União acerca da governança. Ao traçar um histórico quanto à atuação da corte na temática, esclarece que o termo "governança" passou a ser utilizado sistematicamente nos acórdãos do Tribunal a partir de 2001, com crescimento acentuado após 2013, como se observa na Figura 4:

Figura 4 – Uso do termo “Governança” nos acórdãos do TCU (2000-2020)



Fonte: Tribunal de Contas da União (2020).

Ainda nesta seara, o TCU distingue governabilidade (capacidade de implementar decisões e governar) de governança (organização e mecanismos para governar legitimamente e entregar resultados), adotando três perspectivas de observação da governança: organizacional, de políticas públicas e de centro de governo.

A perspectiva organizacional trata do desempenho individual das organizações públicas. Originou-se de levantamentos temáticos (TI, Pessoas, Aquisições) que evoluíram para um levantamento integrado de governança e gestão. O objetivo é induzir a melhoria das estruturas internas para que cada órgão possa entregar valor

A perspectiva de políticas públicas, por sua vez, foca no desempenho de programas e políticas que envolvem múltiplos atores e a interação entre entes públicos e privados. Baseia-se em um referencial próprio, publicado em 2014, que avalia oito dimensões, conforme a Figura 5:

Figura 5 – Modelo do TCU para Avaliação de Governança em Políticas Públicas



Fonte: Tribunal de Contas da União (2014).

Já a perspectiva de centro de governo foca na capacidade das instâncias que apoiam o chefe do Poder Executivo para definir prioridades, coordenar a ação governamental e assegurar a coerência das políticas. As dimensões avaliadas são estratégia, coordenação, supervisão e transparência.

Tem-se, portanto, que o referencial do TCU contribui de maneira significativa para a compreensão e aprimoramento da governança no setor público brasileiro ao oferecer parâmetros claros e distintas perspectivas de análise. A partir da evolução conceitual e da aplicação prática observada nos acórdãos, identifica-se um esforço contínuo para institucionalizar a governança como elemento essencial para a entrega de valor público, a promoção da *accountability* e o fortalecimento das estruturas organizacionais.

Especificamente quanto à temática tratado no presente estudo, tem-se que tanto o Referencial para avaliação de governança em políticas públicas (2014) quanto o Referencial básico de governança organizacional (2020) trazem elementos aptos a contribuir com o alcance dos objetivos de pesquisa, como será tratado no Capítulo 4.

3.2 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A modernização da gestão pública e a busca por maior eficiência, eficácia e efetividade nas ações governamentais impulsionaram a institucionalização de

sistemas de Monitoramento e Avaliação (M&A). Longe de serem apenas instrumentos burocráticos de controle, tais mecanismos são fundamentais para a tomada de decisão baseada em evidências, para a transparência e para o aprendizado organizacional. A literatura especializada, contudo, apresenta nuances importantes na definição desses conceitos, variando conforme a área de aplicação (saúde, assistência social, segurança pública) e a abordagem teórica adotada.

Para Mackay (2010), os sistemas de monitoramento e avaliação são ferramentas gerenciais vitais que, quando integradas ao ciclo orçamentário e de planejamento, transformam dados brutos em inteligência para a tomada de decisão. Seu sucesso depende não da quantidade de dados coletados, mas da utilização intensiva dessas informações para ajustar a gestão, alocar recursos de forma custo-efetiva e prestar contas à sociedade.

3.2.1 Avaliação de programas

Ao abordar o conceito de avaliação, Garcia (2001) recorre à etimologia da palavra, asseverando que avaliar deriva de valia, que significa valor. Portanto, a avaliação é, essencialmente, o ato de determinar o valor ou a importância de algo. Diferente da simples mensuração, que é uma comparação baseada em uma escala fixa e quantitativa, a avaliação é uma operação mais abrangente e complexa, pois implica o julgamento do incomensurável.

Para o autor, avaliar é julgar uma ação, comportamento ou realização em relação a um referencial previamente estabelecido. Sem esse referencial (uma imagem-objetivo), a avaliação torna-se impossível. Com base nessas premissas, Garcia (2001) propõe a seguinte definição:

Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos. (Garcia, 2001, p.31)

A função primordial da avaliação, segundo o autor, não é punitiva ou de mera constatação histórica. Seu objetivo é confrontar a situação atual com a ideal para

permitir a constante correção de rumos, economizando recursos e tempo. Ela deve subsidiar o processo decisório, transformando-se em uma ferramenta de aprendizado institucional.

Já Weiss (1998, p. 4) conceitua avaliação no contexto de políticas públicas como sendo, em tradução livre, a “análise sistemática da operação e/ou dos resultados de um programa ou política, comparada a um conjunto de padrões explícitos ou implícitos, como meio de contribuir para a melhoria do programa ou política”³.

Analisando os cinco elementos-chave dessa definição, a autora destaca que a *avaliação sistemática* não é uma opinião casual, mas uma pesquisa que segue cânones científicos (quantitativos ou qualitativos) com rigor e formalidade. Ao focar na *operação e/ou resultados*, a avaliação pode analisar o processo (como o programa é conduzido) ou os efeitos (o que acontece com os beneficiários). Por exigir *padrões de comparação*, a avaliação envolve necessariamente um julgamento de mérito baseado em critérios, sejam eles as metas oficiais do programa, expectativas dos gestores ou necessidades dos beneficiários. Por fim, tendo a *melhoria* como propósito final, tem-se que a avaliação visa o aprimoramento dos programas e da alocação e recursos.

Alguns dos elementos da definição trazida por Weiss (1998) encontram guarida na obra de Rossi; Lipsey e Freeman (2004), que também enfatizam o caráter sistemático da atividade ao conceituar avaliação de programas, em tradução livre:

Avaliação de programas é o uso de métodos de pesquisa social para investigar sistematicamente a eficácia dos programas de intervenção social, de maneiras que sejam adaptadas aos seus ambientes políticos e organizacionais e projetadas para informar a ação social visando melhorar as condições sociais. (Rossi et al., 2004, p. 25)⁴

Esta definição contempla quatro elementos fundamentais que caracterizam a prática avaliativa. Através do *uso de métodos de pesquisa social*, a avaliação distingue-se da opinião informal ou do julgamento administrativo por basear-se em

³ No original em inglês: “Evaluation is the *systematic assessment of operation* and/or the *outcomes* of a program or policy, compared to a set of *explicit or implicit* standards, as a means of contributing to the *improvement* of the program or policy”.

⁴ No texto original: “Program evaluation is the use of social research methods to systematically investigate the effectiveness of social intervention programs in ways that are adapted to their political and organizational environments and are designed to inform social action to improve social conditions”.

procedimentos rigorosos de coleta e análise de dados para construir descrições válidas e confiáveis do desempenho do programa. A *investigação sistemática da eficácia* foca em determinar a qualidade da performance de uma iniciativa frente à sua capacidade de produzir benefícios sociais. Pela *adaptação ao contexto*, o avaliador deve adaptar o desenho da pesquisa às restrições de recursos, tempo e às realidades políticas e organizacionais da instituição. Por fim, *dada a finalidade de informar a ação social*, o objetivo último não é apenas produzir conhecimento, mas subsidiar a tomada de decisão. A avaliação deve ser útil e utilizada para melhorar programas, alocar recursos ou prestar contas à sociedade.

Ao abordar a questão atinente à definição de avaliação, Jannuzzi (2025) elabora um conceito a partir de uma crítica à "compulsão classificatória" e à "prolixidade terminológica" que permeiam a literatura especializada. O autor busca superar a fragmentação teórica propondo uma definição pragmática e aplicada, orientada para a utilidade na gestão pública e baseada em seis critérios fundamentais:

(...) avaliação refere-se ao esforço analítico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de analisar a continuidade de sua existência (relevância), o alinhamento de suas ações (coerência), o cumprimento dos seus objetivos (eficácia), o dimensionamento de seus impactos mais duradouros (sustentabilidade) e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), e a conformidade de custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência). (Jannuzzi, 2025, p. 60)

Segundo o autor, a avaliação não deve ser entendida apenas como uma investigação acadêmica, tratando-se de um processo de "levantamento consistente, sistemático e replicável de dados", cuja finalidade principal é o aprimoramento da intervenção e a "aprendizagem organizacional".

A definição proposta pelo autor é multidimensional e interdisciplinar, exigindo o aporte de diferentes campos do conhecimento para compreender problemas sociais que, por natureza, são multideterminados. A avaliação, portanto, funcionaria como um instrumento de gestão que visa produzir evidências para aperfeiçoar programas, superando a visão de mero julgamento de mérito ou fiscalização para se constituir

como ferramenta de suporte à decisão baseada nos critérios fundamentais apresentados no conceito.

A literatura clássica sobre avaliação de programas é vasta e apresenta múltiplas formas de classificar as pesquisas avaliativas. No entanto, Jannuzzi (2025) alerta que muitas dessas classificações acadêmicas possuem pouca utilidade instrumental para a análise concreta de programas públicos. Segundo o autor, as classificações essenciais categorizam os estudos avaliativos segundo o momento de sua realização, as finalidades almejadas ou o agente avaliador.

A partir do momento da realização, são classificadas como **ex ante** as avaliações realizadas antes do início da intervenção, com o objetivo fundamental de caracterizar o público-alvo e o dimensionar a problemática social que será foco da ação. Já a avaliação **ex post** é realizada após a execução um ciclo do programa, visando a análise comparativa das mudanças ocorridas no público-alvo e aferição dos resultados potenciais. A avaliação **in itinere ou de processos**, por sua vez, tem foco na identificação de gargalos, problemas de implementação e dificuldades nas entregas.

Outra tipologia clássica categoriza as avaliações em **prospectivas** quando destinadas a analisar a factibilidade de sucesso do programa, examinando proposta do desenho lógico, as atividades previstas e os agentes envolvidos para determinar se a intervenção é viável antes de ser implementada; **formativas** quando objetivam problemas de implementação para produzir insumos imediatos que permitam solucioná-los, garantindo que o programa se ajuste durante sua execução; e **somativas** quando dirigidas ao julgamento de mérito da intervenção, analisando resultados e impactos para subsidiar decisões estratégicas sobre a continuidade, descontinuidade ou expansão do programa (Imas; Rist, 2009 apud Jannuzzi, 2025).

Quanto ao agente avaliador, a avaliação poderia ser **externa, interna, mista** ou **participativa**. A avaliação externa tende a oferecer um olhar mais objetivo e isento, não complacente com problemas recorrentes, mas pode carecer de apropriação pelos gestores caso a equipe externa não compreenda as nuances operacionais do programa. Já a avaliação interna, realizada pela própria equipe, é geralmente mais rápida, barata e dotada de profundo conhecimento dos problemas prementes, embora corra o risco de miopia ou resistência em apontar falhas que ameacem a continuidade da ação ou a zona de conforto da equipe. Como alternativa de equilíbrio, a avaliação mista busca a sinergia entre o conhecimento situacional interno e a especialidade

técnica externa, ampliando a legitimidade e a utilidade dos achados. Por fim, a avaliação participativa (ou quase-participativa) engaja diretamente beneficiários e operadores em uma lógica de "pesquisa-ação", sendo essencial para contextos de vulnerabilidade social complexa onde a construção conjunta de soluções supera a exigência de distanciamento metodológico.

Outra classificação de avaliações trazida pela literatura é a realizada segundo o ciclo de programas. Baseada na proposição de Rossi et al. (2004) esta tipologia organiza os estudos avaliativos segundo as necessidades de informação correspondentes a cada estágio do ciclo de vida ou maturidade do programa, estabelecendo uma hierarquia lógica que evita desperdícios com investigações extemporâneas. A sequência proposta inicia-se pela **avaliação diagnóstica** (análise da demanda social e pertinência da agenda), avançando para a **avaliação de desenho** (consistência da teoria de mudança e modelo lógico), seguida pela **avaliação de processo** (análise da implementação e gargalos operacionais). Somente após a constatação de uma implementação adequada, deve-se proceder à **avaliação de resultados e impactos** e, finalmente, à **avaliação de eficiência** ou custo-efetividade.

O objetivo central dessa abordagem é garantir um plano de investigação consistente que impeça a realização de pesquisas complexas de impacto para programas que ainda possuem falhas de desenho ou operação incipiente. Jannuzzi (2025) argumenta que evidências de baixa efetividade podem ser consequência da imaturidade da intervenção e não necessariamente de sua inadequação, tornando inútil medir resultados se a teoria do programa ou sua execução são falhas. Assim, ao respeitar a maturidade da ação governamental, essa tipologia assegura que a avaliação funcione como um recurso efetivo de aprendizagem organizacional e aprimoramento da gestão, em vez de produzir factóides ou deslegitimação institucional.

3.2.2 Monitoramento de programas

Jannuzzi (2025) situa o monitoramento como uma estratégia de avaliação contínua, organicamente articulada aos processos avaliativos mais profundos. Historicamente, a prática remonta à administração pública norte-americana da década de 1930, focada inicialmente em obras e custos. Contudo, foi com a introdução de

técnicas de programação orçamentária nos anos 1960 e, posteriormente, com a Nova Administração Pública nos anos 1980 (impulsionada pela crise fiscal e governos conservadores como os de Thatcher e Reagan), que o monitoramento ganhou contornos de medição de performance e apuração de resultados.

No Brasil, ainda segundo o autor, a institucionalização de sistemas robustos iniciou-se em meados dos anos 1990 (Ministérios da Saúde, Educação e Planejamento), ocorrendo um salto qualitativo a partir dos anos 2000. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) é citado como paradigmático nesse período, estruturando unidades específicas em nível de Secretaria Nacional (a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação) e qualificando o Cadastro Único de Programas Sociais.

No que tange o conceito específico de monitoramento, Garcia (2001) o define como ““(...) um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas”. O objetivo central dessa atividade não é apenas observar passivamente, mas permitir uma rápida avaliação situacional que viabilize a intervenção oportuna para confirmar ou corrigir os rumos das ações governamentais, permitindo a tomada de decisão antes que a oportunidade de correção se perca.

Para ilustrar a natureza vital do monitoramento, o autor recorre à metáfora painel de controle de um veículo automotor, que traz de dados relevantes para a jornada (como a velocidade, quantidade de combustível e nível do óleo). O argumento é que não se pode conduzir um processo com eficácia se o dirigente não conhece, de maneira contínua, o estado do objeto que lidera. Assim como um motorista precisa saber a velocidade e o nível de combustível para tomar decisões seguras durante a viagem, o gestor público precisa de indicadores, organizados em um sistema de monitoramento, que sinalizem se o programa está no caminho certo ou se desvios exigem correções imediatas.

A obra de Rossi; Lipsey e Freeman (2004), por sua vez, agrega alguns elementos à definição, conceituando monitoramento de programas como sendo, em tradução livre:

A documentação sistemática de aspectos do desempenho do programa que são indicativos de se o programa está funcionando conforme o pretendido ou

de acordo com algum padrão apropriado. O monitoramento geralmente envolve o desempenho relacionado ao processo do programa, aos resultados do programa ou a ambos. (Rossi et al., 2004, p. 65)⁵

Os autores enfatizam que o monitoramento é crucial porque muitos programas falham não por uma teoria de intervenção defeituosa, mas devido a falhas na implementação. Sem o monitoramento, a avaliação de impacto torna-se uma investigação de "caixa-preta" (black box), onde não há parâmetros para afirmar se um incremento na intensidade ou nos mecanismos de administração da intervenção teriam o condão de mudar os impactos verificados.

Ao abordar as diferentes potencialidades da atividade de monitoramento, Rodrigues e Boullosa (2014) apontam que, na administração pública, o monitoramento deve ser compreendido como um mecanismo de aprendizagem institucional e organizacional, ofertando a seguinte definição:

(...) compreendemos monitoramento como um conjunto articulado de atividades voltadas para a produção de conhecimento avaliativo específico sobre um fato social, a partir de critérios assumidos como válidos na modelização do desenvolvimento esperado para tal fato, objetivando desencadear um processo de aprendizagem situado e significativo, capaz de apontar os desvios e necessidades de ajustes na implementação de tal fato, possivelmente em um intervalo definido de tempo, bem como na revisão do próprio modelo de previsibilidade, governando, em maior medida, as incertezas da implementação, e, em menor medida, as incertezas do desenho do fato. (Rodrigues; Boullosa, 2014)

Portanto, o monitoramento é entendido como uma ação permanente de observação de fenômenos ou eventos em um espaço de inserção humana. Ele exige uma etapa preparatória para identificar as dimensões relevantes do objeto, permitindo descrevê-lo, prever sua ocorrência e comportamentos esperados (Boullosa; Rodrigues, 2014).

Contribuindo com o esforço de conceituação do monitoramento, Jannuzzi (2025) apresenta a seguinte definição:

⁵ No original, em inglês: "The systematic documentation of aspects of program performance that are indicative of whether the program is functioning as intended or according to some appropriate standard. Monitoring generally involves program performance related to program process, program outcomes, or both".

(...) monitoramento é uma atividade regular de acompanhamento de processos-chave previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução deste, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar.(Jannuzzi, 2025, p. 139)

Para distinguir monitoramento de avaliação, o autor recorre a uma metáfora médica ao caracterizar o monitoramento como um termômetro, que aponta sinais de normalidade ou "febre" em pontos críticos. Se a temperatura sobe, o gestor sabe que há um problema. Em contraponto, a avaliação seria o equivalente a um exame clínico: Se o termômetro aponta febre persistente, é necessária uma investigação profunda (avaliação) para diagnosticar as causas da doença e identificar o protocolo de tratamento cabível.

Quanto aos indicadores utilizados na atividade de monitoramento, Boullosa e Rodrigues (2014) ressaltam que o uso de indicadores implica necessariamente um processo de redução cognitiva, uma vez que não é possível monitorar a realidade de forma totalizante. O indicador é, portanto, um recorte que expressa aspectos reais das dimensões de interesse do objeto monitorado, permitindo medir o quanto objetivos e metas estão sendo alcançados em relação ao propósito inicial da intervenção.

A obra de Jannuzzi (2025) segue a mesma linha ao afirmar que indicadores são representações modelizadas e simplificadas da realidade social ou dos processos de trabalho de um programa, sendo metaforicamente equivalentes a fotografias ou filmes. Assim como a qualidade de uma imagem deriva da destreza do fotógrafo em ajustar o foco, escolher o ângulo e processar a revelação, a utilidade real de um indicador de monitoramento decorre da competência do avaliador em capturar o essencial, mantendo o rigor técnico quanto à precisão e especificidade das informações selecionadas.

4 RESULTADOS

Na esteira das considerações metodológicas consignadas anteriormente, o presente capítulo apresenta os resultados da pesquisa para os objetivos específicos expostos.

Para tanto, as atividades de pesquisa e os achados referentes a cada um dos objetivos específicos serão trabalhados individualmente nos subcapítulos que seguem.

4.1 SISTEMATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES E ROTINAS DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO PNSP 2021-2030

A pesquisa documental realizada buscou identificar as previsões legais e regulamentares que estabeleçam atividades e rotinas do Sistema de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, tendo identificado disposições nesse sentido no bojo do Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, do Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, e da Portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública nº 543, de 10 de dezembro de 2021.

Ao teor do já mencionado, o Decreto nº 9.489/2021 instituiu o regulamento da Lei nº 13.675/2018, estabelecendo normas, estruturas e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Especificamente quanto à governança do PNSP 2021-2030, o citado Decreto trouxe previsão acerca da avaliação anual de implementação do plano.

Já o Decreto nº 10.822/2021, que instituiu o PNSP 2021-2030, trouxe previsões gerais sobre a governança do plano, prevendo a instituição do respectivo sistema. As Ações Estratégicas previstas e detalhadas no anexo do regulamento também abordaram a temática da governança, da maneira exposta a seguir.

Em seus primeiros artigos, o Decreto já menciona que um dos componentes do PNSP 2021-2030 é justamente o seu sistema de governança, de modo que um dos objetivos listados para o plano é justamente o de “estabelecer estratégias de governança e de gerenciamento de riscos que possibilitem a execução, o monitoramento e a avaliação” (Brasil, 2021).

O Capítulo V do citado Decreto é intitulado “DO SISTEMA DE GOVERNANÇA”, trazendo previsões básicas sobre a governança do plano. Os

dispositivos que integram o capítulo preveem ser de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública o acompanhamento da implementação das ações estratégicas e o monitoramento dos indicadores e metas estabelecidas pelo plano, devendo ato do respectivo Ministro de Estado instituir o Sistema de Governança do PNSP 2021-2030 (Brasil, 2021).

No mesmo capítulo, é previsto que a participação social na governança do plano se dará por meio dos conselhos de segurança pública e defesa social, sem ulteriores aprofundamentos sobre a efetiva atuação desses colegiados na temática. Os demais dispositivos do capítulo são relativos às avaliações anuais de implementação do plano (Brasil, 2021).

Ainda no que tange o Decreto nº 10.822/2021, é digno de ressalva o fato de que a temática da governança também é abordada nas ações estratégicas constantes do anexo do plano, sendo que a Ação Estratégica 1 traz a seguinte redação: “Promover, viabilizar, executar e aprimorar ações de governança e gestão da segurança pública e defesa social do País”, estando previstas as atividades de aprimoramento das rotinas de governança e gestão de planos, programas, projetos e ações de segurança pública e defesa social, bem como a “(...) implementação da governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 e dos planos de segurança pública e defesa social dos entes federados” (Brasil, 2021).

Da mesma forma, a Ação Estratégica 10, referente à melhoria da capacitação, ensino e pesquisa em segurança pública, prevê o desenvolvimento de ações voltadas à qualificação em governança e gestão dos órgãos de segurança pública e defesa social.

Nota-se, portanto, que uma das ações finalísticas previstas no PNSP 2021-2030 consiste justamente em viabilizar e implementar a governança do próprio plano, bem como de outras iniciativas na área de segurança pública.

A partir das previsões gerais constantes do Decreto, a Portaria MJSP nº 543/2021 estabeleceu “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle que permitirão a avaliação, o direcionamento e o monitoramento da gestão do PNSP” (Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021b), sendo o normativo que de fato trouxe o detalhamento do Sistema de Governança do plano, de modo que é partir dela que foram extraídos e sistematizados os respectivos insumos, processos, competências e produtos.

Ao teor do disposto na portaria, o SG-PNSPS se destina a organizar o processo decisório relativo às gestões estratégica, de riscos e controles internos, da integridade e da transparência, sendo responsável por registrar informações sobre a gestão administrativa e a interação das políticas públicas ligadas à implementação do plano. O normativo também prevê que a governança do PNSP incorporará os princípios, diretrizes e mecanismos da política de governança da administração pública federal, bem como as recomendações do Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública (CGE-MJSP).

Assim, para o adimplemento do presente objetivo da pesquisa, realizou-se uma análise exaustiva da Portaria MJSP nº 543/2021, identificando, sistematizando e categorizando todas as ações concretas nela previstas. Através dessa análise, foi possível esquematizar todos os insumos, atividades, rotinas e produtos relativos à governança do PNSP 2021-2030 previstos no normativo.

Ressalta-se que, nessa sistematização, não foram consideradas as atividades meramente administrativas que são previstas na portaria, como a elaboração de atas de reunião. Também foram desconsideradas previsões do normativo referentes a atividades abstratas, como a “deliberação sobre demais propostas de encaminhamentos”. Essa justifica-se pela maior relevância das atividades de governança objetivamente previstas para o funcionamento do SG-PNSP.

Quanto ao ponto, é digno de ressalva o fato de que a Portaria por vezes apresenta inconsistências quanto à nomenclatura dos insumos, pontos e de pauta e produtos previstos para as rotinas de governança, trazendo designações diferentes para o que aparenta ser o mesmo insumo ou produto previsto para as modalidades de reuniões.

Aponta-se também o erro material constante das tabelas do anexo da Portaria, que se referem à Comissão Técnica de Governança pela sigla “CE”, enquanto os demais dispositivos utilizam “CT-PNSP” para o colegiado, que é a designação prevista no inciso II do art. 7º do normativo.

Feitas as ressalvas acima, passa-se à apresentação do resultado das sistematizações realizadas. Para melhor compreensão, os respectivos dados serão apresentados em duas sessões, sendo uma relativa às rotinas de governança e a outra para as demais atividades previstas na Portaria.

4.1.1 Rotinas de Governança

O item 4 do anexo do Decreto nº 10.822/2021, ao estabelecer diretrizes iniciais sobre a governança do PNSP, prevê a ocorrência de ciclos de reuniões para os diferentes níveis de monitoramento e avaliação. A previsão é replicada e aprofundada na Portaria MJSP nº 543/2021, que estabelece que as rotinas de governança são estruturadas em reuniões de monitoramento e avaliação para os diferentes níveis estabelecidos, cada um com seus ciclos e responsabilidades específicas.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública atua diretamente nos níveis N1 e N2, enquanto nível N3 é coordenado pelos entes federados e seus órgãos de segurança pública e defesa social subordinados e locais. As rotinas de governança também englobam as reuniões da Comissão Técnica de Governança, composta por integrantes das diferentes unidades do MJSP envolvidas no PNSP 2021-2030. Dado o escopo da presente pesquisa, foram sistematizadas as rotinas de governança dos níveis N1, N2 e da CT-PNSP.

As reuniões N2 representam uma instância de monitoramento e avaliação intermediária, responsável pela operacionalização do PNSP no âmbito dos Estados e Distrito Federal e pela articulação entre os órgãos de segurança pública da União (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Departamento Penitenciário Nacional) e suas unidades subordinadas. A Portaria MJSP nº 543/2021 prevê a ocorrência de reuniões N2 em quatro frentes: entre a Senasp, Seopi, Segen, Senajus e Senad com as respectivas Secretarias de Estados e do Distrito Federal; entre o Depen, suas unidades subordinadas e as Secretarias de Administração Penitenciária dos Estados e do Distrito Federal; entre a Polícia Federal e suas unidades subordinadas; e entre a Polícia Rodoviária Federal e suas unidades subordinadas.

As reuniões da Comissão Técnica de Governança do PNSP (CT-PNSP) constituem o principal suporte técnico aos níveis estratégicos de decisão, dadas as funções de suporte analítico e propositivo do colegiado, garantindo o fluxo informacional necessário ao funcionamento dos demais níveis de governança.

Já as reuniões N1 representam o nível estratégico superior do Sistema de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP 2021-2030), sendo coordenadas pelo Comitê Executivo de Governança do PNSP (CEG-PNSP). Este nível de governança é crucial para o acompanhamento estratégico do Plano, focando no processo decisório de alta administração.

Quanto à periodicidade dessas reuniões, as da CT-PNSP tem previsão de ocorrência mensal, enquanto as reuniões N1 e N2 ocorrem trimestralmente, nos meses de janeiro, abril, julho e outubro. As reuniões que integram as rotinas de governança, bem como a indicação do dispositivo legal na qual são previstas, foram esquematizadas no quadro abaixo.

Quadro 1 – Reuniões de governança previstas na Portaria MJSP nº 543/2021

REUNIÕES DE GOVERNANÇA (Decreto nº 10.822/2021 - Anexo, Item 4; Portaria nº 543/2021 - art. 3º; Anexo - Tabelas 1 e 2)		
MODALIDADE DE REUNIÃO	PERIODICIDADE	PREVISÃO DA REUNIÃO
1. Reuniões N2 (Senasp, Seopi, Segen, Senajus e Senad)	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - art. 4º, § 3º
2. Reuniões N2 (Departamento Penitenciário Nacional)	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - art. 4º, § 4º
3. Reuniões N2 (Polícia Federal)	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - art. 4º, § 5º
4. Reuniões N2 (Polícia Rodoviária Federal)	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - art. 4º, § 5º
5. Reuniões CT-PNSP	Mensal	Portaria nº 543/2021 - art. 12, § 4º
6. Reuniões N1 (CEG-PNSP)	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - art. 10, § 1º

Fonte: Elaborado pelo autor

As rotinas de governança relativas à essas três modalidades de reunião são detalhadas no anexo da Portaria MJSP nº 543/2021, que traz o cronograma, a pauta mínima, os insumos, os produtos das reuniões. No entanto, essas tabelas não trazem o encadeamento lógico entre os insumos de cada reunião, as respectivas atividades desempenhadas e os produtos dela decorrentes.

As informações constantes das rotinas de governança foram reorganizadas nos quadros que seguem, que trazem a relação de insumos de cada reunião, as respectivas atividades (pontos de pauta da reunião) que os utilizam e os produtos decorrentes dessas atividades.

Ressalta-se que os quadros são referentes às rotinas trimestrais de governança, mas contém observações sobre elementos para os quais é prevista periodicidade diversa.

Quadro 2 – Insumos, atividades e produtos das reuniões N2

1. INSUMOS, ATIVIDADES E PRODUTOS DAS REUNIÕES N2		
1.1 INSUMOS N2	1.2 ATIVIDADES / PONTOS DE PAUTA N2	1.3 PRODUTOS N2
1.1.1 Relatórios N2 de Indicadores de Acompanhamento e de Resultado	1.2.1 Analisar o resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo) [Em abril] 1.2.2 Avaliar preliminarmente o andamento da implementação	1.3.1 Relatório N2 de Avaliação do Trimestre Referente
1.1.2 Relatório N2 de Análise de Projetos em Andamento relacionado às ações estratégicas do PNSP		1.3.2 Relatório N2 Compilado de Indicadores de Acompanhamento e de Resultado
Painel de monitoramento de metas		[Em abril] 1.3.3 Relatório N2 de Avaliação Anual Preliminar de Implementação do PNSP
Painel de monitoramento do orçamento		
Dados do Sinesp	1.2.3 Realizar diagnóstico do cumprimento das metas	<i>Sem produtos específicos previstos</i>
Painel de monitoramento de metas		
1.1.3 Formulários N2 de apresentação de boas práticas	1.2.4 Analisar boas práticas	1.3.4 Seleção de boas práticas para encaminhamento ao nível N1
<i>Sem insumos específicos previstos</i>	1.2.5 Deliberar sobre proposta de informativo para conselhos	1.3.5 Informativos para conselhos de segurança pública dos entes subnacionais

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 3 – Insumos, atividades e produtos das reuniões da CT-PNSP

2. INSUMOS, ATIVIDADES E PRODUTOS DAS REUNIÕES DA CT-PNSP		
2.1 INSUMOS CT-PNSP	2.2 ATIVIDADES / PONTOS DE PAUTA CT-PNSP	2.3 PRODUTOS CT-PNSP
Painel de monitoramento de metas	<i>Sem atividade / ponto de pauta específico previsto</i>	[Mensalmente] 2.3.1 Monitoramento e verificação de atualização dos dados dos painéis de metas e orçamento
Painel de monitoramento do orçamento		
1.3.2 Relatório N2 Compilado de Indicadores de Acompanhamento e de Resultado	2.2.1 Analisar o resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo) 2.2.2 Analisar os projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP	2.3.2 Relatório CT-PNSP de Avaliação do Trimestre Referente
1.1.2 Relatório N2 de Análise de Projetos em Andamento relacionado às ações estratégicas do PNSP		2.3.3 Relatório CT-PNSP Compilado de Indicadores de Acompanhamento e de Resultado
Painel de monitoramento de metas		2.3.4 Relatório Compilado de Análise dos Projetos em Andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP
Painel de monitoramento do orçamento		
[Em abril] 1.3.3 Relatório N2 de Avaliação Anual Preliminar de Implementação do PNSP	2.2.3 Acompanhar, monitorar e atualizar Controles de Riscos do PNSP	[Em abril] 2.3.5 Proposta de Relatório de Avaliação Anual de Implementação do PNSP
Plano de Implementação de Controle de Riscos do PNSP		2.3.6 Atualização do controle de riscos do PNSP
1.1.3 Formulários N2 de apresentação de boas práticas	2.2.4 Analisar boas práticas identificadas no nível N2 e propor seleção	2.3.7 Proposta de seleção de boas práticas para a Cartilha de Boas Práticas do PNSP
1.3.5 Informativos para conselhos de segurança pública dos entes subnacionais	2.2.5 Deliberar sobre proposta de Informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)	2.3.8 Proposta de informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 4 – Insumos, atividades e produtos das reuniões N1

3. INSUMOS, ATIVIDADES E PRODUTOS DAS REUNIÕES N1-CEG		
3.1 INSUMOS N1	3.2 ATIVIDADES / PONTOS DE PAUTA N1	3.3 PRODUTOS N1
2.3.2 Relatório CT-PNSP de Avaliação do Trimestre Referente	3.2.1 Analisar e avaliar o resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo) 3.2.2 Analisar e avaliar os projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP [Em abril] 3.2.3 Avaliar a implementação do PNSP	3.3.1 Relatório N1 de Avaliação do Trimestre Referente
2.3.4 Relatório Compilado de Análise dos Projetos em Andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP		[Em abril] 3.3.2 Relatório de Avaliação Anual de Implementação do PNSP
Painel de monitoramento de metas		
Painel de monitoramento do orçamento		
[Em abril] 2.3.5 Proposta de Relatório de Avaliação Anual de Implementação		
2.3.7 Proposta de seleção de boas práticas para a Cartilha de Boas Práticas do PNSP	3.2.4 Aprovar boas práticas do PNSP (boas práticas selecionadas no trimestre)	3.3.3 Cartilha de Boas Práticas do PNSP
2.3.8 Proposta de informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)	3.2.5 Deliberar sobre proposta de informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)	3.3.4 Informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)
2.3.6 Atualização do controle de riscos do PNSP	3.2.6 Conhecimento sobre as atualizações do Plano de Implementação de Controle de Riscos do PNSP	<i>Sem produtos específicos previstos</i>

Fonte: elaborado pelo autor

Ressalta-se que os quadros acima constituem um remanejamento dos dados das tabelas constantes do anexo da Portaria MJSP nº 543/2021, organizando o disposto na redação original do normativo para permitir a visualização do liame entre os insumos previstos, as atividades nas quais são utilizados e os produtos elaborados como consequência de cada atividade, fazendo os argumentos pertinentes e padronizando também as nomenclaturas utilizadas.

Analisando os referidos quadros, nota-se que as rotinas de governança preveem atividades que demandam mais de um insumo para sua execução, também contemplando produtos cuja elaboração decorre de mais de uma atividade. Da mesma forma, são previstas atividades para as quais não é listado nenhum insumo ou das quais não decorre nenhum produto.

Cada elemento dos quadros recebeu uma numeração, possibilitando a identificação de documentos que constituem produtos de uma determinada reunião, mas que são utilizados como insumos de outra. Esclarece-se que os insumos aos quais não foi atribuído um número são referentes a dados ou documentos cuja compilação ou elaboração foi feita fora do âmbito Sistema de Governança do PNSP, escapando, portanto, do escopo da presente pesquisa.

Especificamente quanto a esses insumos, esclarece-se que o Plano de Implementação de Controle de Riscos do PNSP e os painéis de monitoramento de metas e do orçamento foram elaborados pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria SE nº 1505, de 13 de setembro de 2019. O GT foi responsável pela proposta de revisão que culminou no PNSP 2021-2030 e pela elaboração de outros documentos e artefatos a ele relacionados, como os insumos em tela.

Já os “dados do Sinesp”, elencados pela Portaria MJSP nº 543/2021 como insumo das reuniões N2, são referentes ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp), administrado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública e previsto pela Lei nº 13.675/2018 como um dos instrumentos da PNSPDS.

Ainda no que tange o esforço de sistematização das rotinas de governança do SG-PNSP, todos os insumos, atividades e produtos constantes dos quadros acima foram organizados na forma de ações e individualmente categorizados. Na sequência, essas ações foram agrupadas em cinco processos diferentes, quais sejam: Monitoramento do PNSP, Avaliação anual de implementação do PNSP, Seleção de boas práticas, Implementação de controle de riscos e Informativos para conselhos de segurança pública.

Essas informações foram então compiladas em um quadro para cada um dos processos identificados, nos quais também consta a previsão legal do processo como um todo e da ação individualmente, conforme segue abaixo:

Quadro 5 - Ações do processo “Monitoramento do PNSP”

MONITORAMENTO DO PNSP (Decreto nº 10.822/2021 - art. 2º, II e III; art. 6º; Portaria nº 543/2021 - art. 2º, III)				
AÇÃO	CATEGORIA	RESPONSÁVEL	PERIODICIDADE	PREVISÃO DA AÇÃO
1.1.1 Elaborar relatórios N2 de Indicadores de Acompanhamento e de Resultado	Elaboração de insumo	N2	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
1.1.2 Elaborar Relatório N2 de Análise de Projetos em Andamento relacionado às ações estratégicas do PNSP	Elaboração de insumo	N2	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
1.2.1 Analisar o resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo)	Item de pauta	N2	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
1.2.3 Realizar diagnóstico do cumprimento das metas	Item de pauta	N2	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
1.3.1 Elaborar Relatório N2 de Avaliação do Trimestre Referente	Elaboração de produto	N2	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabelas 1 e 2)
1.3.2 Elaborar Relatório N2 Compilado de Indicadores de Acompanhamento e de Resultado	Elaboração de produto	N2	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
2.2.1 Analisar o resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo)	Item de pauta	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
2.2.2 Analisar os projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP	Item de pauta	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
2.3.1 Monitoramento e verificação de atualização dos dados dos painéis de metas e orçamento	Elaboração de produto	CT-PNSP	Mensal	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
2.3.2 Elaborar Relatório CT-PNSP de Avaliação do Trimestre Referente	Elaboração de produto	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
2.3.3 Elaborar Relatório CT-PNSP Compilado de Indicadores de Acompanhamento e de Resultado	Elaboração de produto	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (art. 14, § 2º e Tabela 2)
2.3.4 Elaborar Relatório Compilado de Análise dos Projetos em Andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP	Elaboração de produto	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
2.3.4 Realizar monitoramento e verificação de atualização dos dados dos painéis de metas e orçamento	Elaboração de produto	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
3.2.1 Analisar e avaliar o resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo)	Item de pauta	N1-CEG	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
3.2.2 Analisar e avaliar os projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP	Item de pauta	N1-CEG	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
3.3.1 Elaborar Relatório N1 de Avaliação do Trimestre Referente	Elaboração de produto	N1-CEG	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 6 – Ações do processo “Avaliação anual de implementação do PNSP”

AVALIAÇÃO ANUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNSP (Lei nº 13.675/2018 - art. 23; Decreto nº 9.489/2018 - art. 7º; Decreto nº 10.822/2021 - art. 8º, § 1º)				
AÇÃO	CATEGORIA	RESPONSÁVEL	PERIODICIDADE	PREVISÃO DA AÇÃO
1.2.2 Avaliar preliminarmente o andamento da implementação do PNSP	Item de pauta	N2	Anual	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
1.3.3 Elaborar Relatório N2 de Avaliação Anual Preliminar de Implementação do PNSP	Elaboração de produto	N2	Anual	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 1)
2.3.5 Elaborar proposta de Relatório de Avaliação Anual de Implementação do PNSP	Elaboração de produto	CT-PNSP	Anual	Portaria nº 543/2021 - art. 12, XVI; Anexo (Tabelas 1 e 2)
3.2.3 Avaliar a implementação do PNSP	Item de pauta	N1-CEG	Anual	Portaria nº 543/2021 - art. 10, IX e X; Anexo (Tabelas 1 e 2)
3.3.2 Elaborar Relatório de Avaliação Anual de Implementação do PNSP	Elaboração de produto	N1-CEG	Anual	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabelas 1 e 2)

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 7 – Ações do processo “Seleção de boas práticas”

SELEÇÃO DE BOAS PRÁTICAS (Portaria nº 543/2021 - art. 10, VII; art. 12, VII; Anexo - Tabelas 1 e 2)				
AÇÃO	CATEGORIA	RESPONSÁVEL	PERIODICIDADE	PREVISÃO DA AÇÃO
1.1.3 Preencher formulários N2 de apresentação de boas práticas	Elaboração de insumo	N2	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
1.2.4 Analisar boas práticas	Item de pauta	N2	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
1.3.4 Selecionar boas práticas para encaminhamento ao N1 (via CT-PNSP)	Elaboração de produto	N2	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabelas 1 e 2)
2.2.4 Analisar boas práticas identificadas no nível N2	Item de pauta	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - art.12, VII; Anexo (Tabelas 1 e 2)
2.3.7 Elaborar proposta de seleção de boas práticas para a Cartilha de Boas Práticas do PNSP	Elaboração de produto	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - art.12, VII; Anexo (Tabelas 1 e 2)
3.2.4 Aprovar a proposta de seleção de boas-praticas do PNSP	Item de pauta	N1-CEG	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - art.12, VIII; Anexo (Tabelas 1 e 2)
3.3.3 Elaborar Cartilha de Boas Práticas do PNSP	Elaboração de produto	N1-CEG	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 8 – Ações do processo “Implementação de controles de riscos”

IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLE DE RISCOS (Decreto nº 10.822/2021 - art. 2º, III; Portaria nº 543/2021 - art. 1º, § 2º, II; art. 2º, V; art. 10, VI; art. 12, VI; Anexo, Tabela 2)				
AÇÃO	CATEGORIA	RESPONSÁVEL	PERIODICIDADE	PREVISÃO DA AÇÃO
2.2.3 Monitorar o Plano de Implementação de Controle de Riscos do PNSP	Item de pauta	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - art. 12, VI; Anexo (Tabela 2)
2.3.6 Atualizar Plano de Implementação de Controle de Riscos do PNSP	Elaboração de produto	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
3.2.6 Tomar conhecimento das atualizações do Plano de Implementação de Controle de Riscos do PNSP, determinando a adoção das medidas de tratamento previstas	Item de pauta	CEG-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - art. 10, VI; Anexo (Tabela 2)

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 9 – Ações do processo “Informativos para conselhos de segurança pública”

INFORMATIVOS PARA CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabelas 1 e 2)				
AÇÃO	CATEGORIA	RESPONSÁVEL	PERIODICIDADE	PREVISÃO DA AÇÃO
1.2.5 Deliberar sobre informativo para conselhos de segurança pública dos entes subnacionais	Item de pauta	N2	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
1.3.5 Elaborar informativo para conselhos de segurança pública dos entes subnacionais	Elaboração de produto	N2	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
2.2.5 Deliberar sobre proposta de informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)	Item de pauta	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
2.3.8 Elaborar proposta de informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)	Elaboração de produto	CT-PNSP	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
3.2.5 Deliberar sobre proposta de informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)	Item de pauta	N1-CEG	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)
3.3.4 Elaborar Informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)	Elaboração de produto	N1-CEG	Trimestral	Portaria nº 543/2021 - Anexo (Tabela 2)

Fonte: elaborado pelo autor

Os quadros acima trouxeram a sistematização de todas as atividades referentes às rotinas de governança estabelecidas para o SG-PNSP, esquematizando todas as reuniões previstas com a identificação dos insumos, atividades e produtos de cada uma. Ademais, as ações decorrentes das rotinas de governança foram

elencadas e categorizadas, com a especificação do processo e categoria a qual pertencem, dos responsáveis e periodicidade de execução, bem como do dispositivo normativo no qual são previstas.

Ressalta-se que as informações organizadas nos quadros da presente seção são oriundas da análise das tabelas constantes do Anexo da Portaria MJSP nº 543/2021, que estabelecem a periodicidade, pauta mínima, insumos e produtos das reuniões dos ciclos de monitoramento e avaliação do SG-PNSP. No entanto, reitera-se que o anexo do normativo não estruturou as respectivas previsões de uma forma linear e organizada, o que trouxe certos desafios ao esforço de sistematização realizado na presente pesquisa.

Essa questão é verificada, por exemplo, no fato de que as tabelas nem sempre apresentam um vínculo claro entre os insumos listados, um ponto de pauta específico, e os produtos dele decorrentes. Por esse motivo, a reorganização das tabelas apresentada nos Quadros 2, 3 e 4 listou diversos insumos que, vinculados a um ou mais pontos de pauta, são necessários para a elaboração de determinados produtos.

Também por força dessa característica do normativo em tela, a sistematização constante nos Quadros 5 a 9, nos quais foram listadas as ações decorrentes dos insumos, atividades e produtos das reuniões, pode trazer alguns elementos que parecem ser redundantes. Essa aparente coincidência entre ações também decorre da forma na qual as questões foram previstas na Portaria MJSP nº 543/2021, que por vezes não traz uma diferenciação clara entre a atividade que deve integrar a pauta mínima de determinada reunião e os produtos dela decorrentes, apresentando uma redação similar para ambos os pontos.

4.1.2 Artefatos, metodologias e mecanismos de controle

Além dos elementos relativos às rotinas de governança, cujo resultado do esforço de sistematização foi apresentado no item acima, foram identificadas demais atividades previstas para o SG-PNSP que não se enquadram como ações recorrentes, encontrando-se, portanto, fora do escopo das rotinas.

No âmbito da presente pesquisa, essas atividades foram agrupadas em uma categoria denominada “artefatos, metodologias e mecanismos de controle para implementação do PNSP”, cuja materialização é de competência do Comitê-Executivo de Governança, mediante proposição da Comissão Técnica de Governança, a quem

também compete o assessoramento quanto à implementação dessas metodologias e instrumentos (Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021b).

O quadro abaixo traz a relação dessas atividades, com a identificação dos respectivos responsáveis e do dispositivo no qual são previstas:

Quadro 10 – Artefatos, metodologias e mecanismos de controle

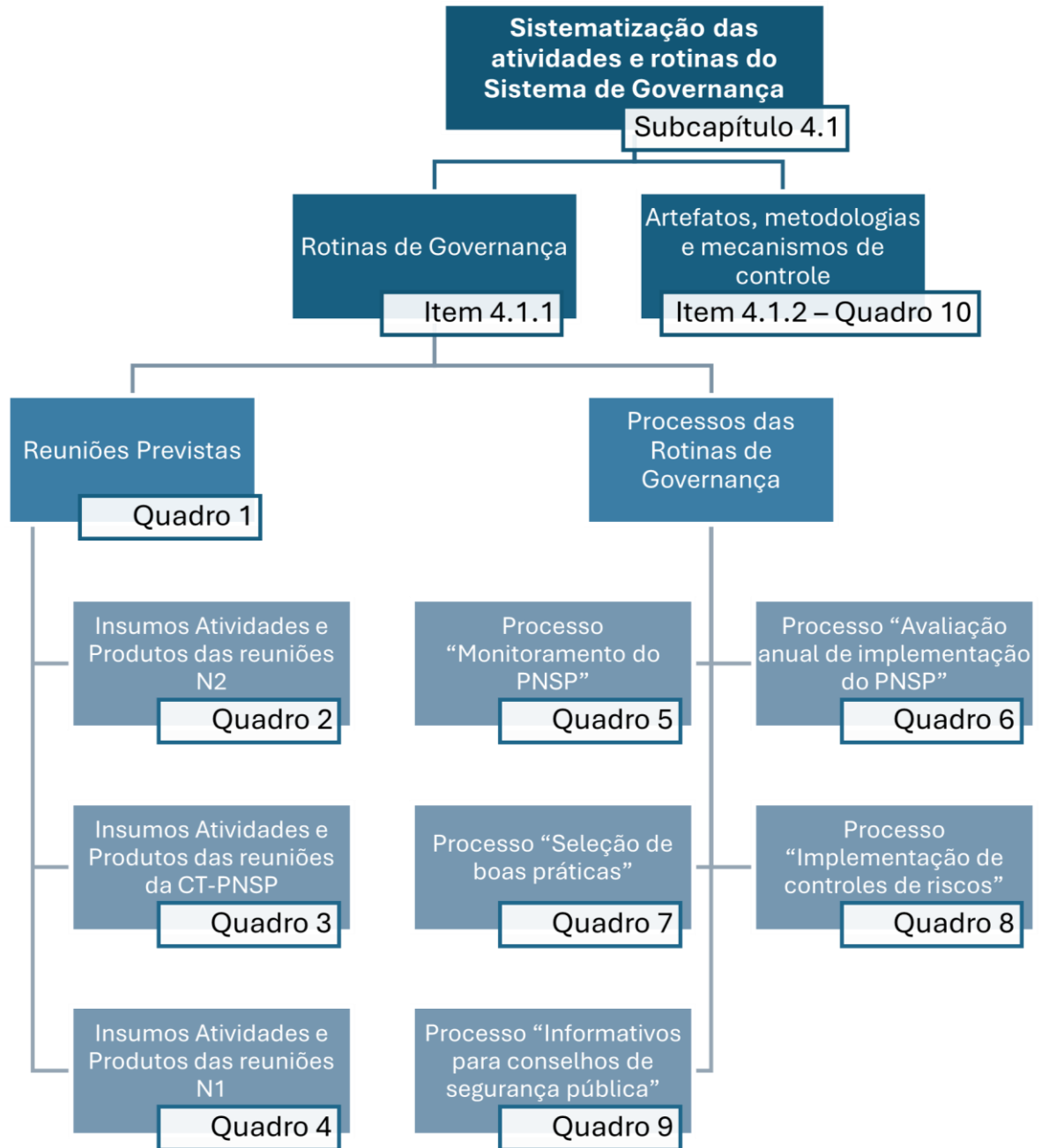
ARTEFATOS, METODOLOGIAS E MECANISMOS DE CONTROLE PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PNSP (Decreto nº 10.822/2021 - art. 2º, II; Portaria MSJP nº 543/2021 - art. 2º, II; art. 10, I; art. 12, I, XI)		
ATIVIDADE	RESPONSÁVEL	PREVISÃO DA ATIVIDADE
1. Propor e aprovar a vinculação entre as políticas públicas e as ações estratégicas do PNSP	CT-PNSP (propor) CEG-PNSP (aprovar)	Portaria MJSP nº 543/2021 - art. 10, II e art. 12, II
2. Elaborar e aprovar matriz de priorização das ações estratégicas do PNSP	CT-PNSP (elaborar) CEG-PNSP (aprovar)	Portaria MJSP nº 543/2021 - art. 10, XI e art. 12, XV
3. Propor e aprovar matriz de responsabilidades, com o detalhamento da atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos	CT-PNSP (propor) CEG-PNSP (aprovar)	Portaria MJSP nº 543/2021 - art. 10, V e art. 12, V
4. Elaborar e executar metodologia de armazenamento e atualização contínua dos dados de implementação e de monitoramento do PNSP	CT-PNSP	Portaria MJSP nº 543/2021 - art. 12, IX
5. Estruturar e normatizar a forma de intercâmbio de dados e informações junto às suas unidades subordinadas, aos entes federados e aos colegiados afetos à segurança pública e defesa social, de forma a viabilizar o nível N2 de monitoramento e avaliação	Nível N2 (Senasp, Seopi, Segen, Senajus, Senad, PF, PRF)	Portaria MJSP nº 543/2021 - art. 4º, § 2º
6. Orientar os entes federados na estruturação e elaboração do sistema de governança de seus respectivos planos de segurança e defesa social, de forma a viabilizar o nível N3 de monitoramento e avaliação	Senasp Depen	Portaria MJSP nº 543/2021 - art. 5º, § 2º
7. Elaborar e executar metodologia de recebimento e de acompanhamento dos relatórios das Reuniões do nível N2	CT-PNSP	Portaria MJSP nº 543/2021 - art. 12, X
8. Propor e definir mecanismos para que os resultados do PNSP sejam divulgados por meio de transparência ativa	CT-PNSP (propor) CEG-PNSP (definir)	Decreto nº 10.822/2021 - Anexo, Item 3, ação estratégica 1, alínea "f" Portaria MJSP nº 543/2021 - art. 1º, § 2º, IV; art. 2º, VI; art. 10, VIII; art. 12, VIII
9. Viabilizar a participação social na governança do PNSP 2021-2030, através dos conselhos de segurança pública e defesa social	Nível N2 (Senasp, Seopi, Segen, Senajus, Senad)	Lei nº 13.675/18 - art. 24, III Decreto nº 10.822/2021 - art. 7º; Anexo, Item 3, ação estratégica 1, alíneas "e" e "f"; item 4 Portaria MJSP nº 543/2021 - art. 5º, § 3º; art. 6º
10. Elaborar, aprovar e institucionalizar o plano de comunicação do PNSP	CT-PNSP (analisar e propor) CEG-PNSP (aprovar e institucionalizar)	Portaria MJSP nº 543/2021 - art. 10, III; art. 12, III

Fonte: Elaborado pelo autor

Os quadros apresentados no presente subcapítulo visaram o atingimento do primeiro objetivo específico da pesquisa, pois trouxeram a sistematização das atividades previstas no Sistema de Governança do PNSP 2021-2030. As informações foram divididas em uma seção para os elementos relativos às rotinas de governança e outra para as atividades referentes aos artefatos, metodologias e mecanismos de controle. Ressalta-se que os dados constantes dos quadros são relacionados a atividades e ações concretas e quantificáveis, não tendo sido consideradas as previsões da Portaria MJSP nº 543/2021 que são melhor enquadradas como diretrizes ou objetivos do SG-PNSP.

Com o intuito de facilitar a identificação dos diferentes quadros apresentados neste subcapítulo, a Figura 6 traz uma visualização da organização adotada no presente estudo para a sistematização das atividades e rotinas do SG-PNSP, com a referência aos respectivos itens ou quadros específicos:

Figura 6 – Quadros da sistematização das atividades e rotinas do SG-PNSP



Fonte: elaborado pelo autor.

4.2 CUMPRIMENTO DAS ATIVIDADES E ROTINAS DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO PNSP 2021-2030

Com base na sistematização das atividades do subcapítulo acima, passa-se agora ao segundo objetivo da pesquisa, referente à mensuração do grau de cumprimento das atividades e rotinas previstas no SG-PNSP.

Para tanto, foi realizada pesquisa documental com o intuito de levantar e compilar as reuniões, providências e atos administrativos realizados no âmbito do sistema, analisando-se os processos gerados e os expedientes e documentos elaborados, com destaque para os registros das reuniões de monitoramento e avaliação previstas nas rotinas de governança.

Na sequência, verificou-se, individualmente e com base nos dados levantados, se as ações e atividades sistematizadas no subcapítulo anterior foram efetivamente executadas. A mensuração do efetivo grau de cumprimento de cada ação ou atividade foi realizada através de pontuação, atribuindo-se, para cada uma, 0 (zero) pontos para o caso de não-execução, 1 (um) ponto para o caso de execução total e 0,5 (meio) ponto para o caso de execução parcial.

Por fim, os percentuais de execução foram calculados a partir da pontuação atribuída e da pontuação máxima possível para cada modalidade de ação ou atividade, conforma passa-se a expor.

4.2.1 Execução das rotinas de governança

Ao dispor sobre os ciclos de reuniões, a Portaria MJSP nº 543/2021 previu a repetição periódica das ações que integram as rotinas de governança. Assim, para mensurar o grau de cumprimento das ações sistematizadas no subcapítulo 5.1.1, foi estabelecida uma pontuação máxima, referente à quantidade de vezes que a ação deveria ter ocorrido durante o recorte temporal da presente pesquisa.

Quanto ao ponto e ao teor do já exposto nos capítulos anteriores, a Comissão Técnica de Governança (CT-PNSP) desempenha um papel central operacionalização do Sistema de Governança do PNSP, dada sua competência para a proposição de metodologias e mecanismos de controle para a implementação do plano, atuando também na recepção dos produtos das reuniões N2 e elaboração dos insumos das reuniões N1. A comissão também atua como Secretaria-Executiva do Comitê-

Executivo de Governança do PNSP, que é o colegiado de alta gestão responsável pelo processo decisório superior no âmbito do plano.

Assim sendo, entende-se que a execução das rotinas de governança somente seria possível após atendidas as condições mínimas para o efetivo funcionamento da CT-PNSP, o que ocorreu com a designação de seus integrantes através da Portaria de Pessoal SE/MJSP nº 110, de 31 de janeiro de 2022, publicada no Boletim de Serviço em 01/02/2022.

Portanto, apesar de a instituição do SG-PNSP ter se dado em 13/12/2021, com a publicação no DOU da Portaria MJSP nº 543/2021, a pontuação máxima atribuída às ações das rotinas de governança levou em conta somente o período compreendido entre a designação dos membros da CT-PNSP (01/02/2022) e o final do recorte temporal da presente pesquisa (31/12/2022).

Deste modo, quanto às reuniões de governança sistematizadas no Quadro 1, a pontuação máxima de cada modalidade de reunião foi atribuída de acordo com a quantidade de vezes que a reunião deveria ter ocorrido no mencionado período temporal, segundo o cronograma estabelecido pela Portaria MJSP nº 543/2021. Essas quantidades seriam: 3 vezes para as reuniões N1 e N2 (previstas para abril, julho e outubro) e 11 vezes para as reuniões da CT-PNSP (previstas para todos os meses, de fevereiro a dezembro). Já a pontuação atribuída para cada modalidade de reunião é referente a quantas vezes a reunião de fato ocorreu no recorte temporal do presente estudo.

Segundo a pesquisa documental realizada, ocorreram reuniões da CT-PNSP nas datas de 17/02/2022, 23/03/2022, 25/04/2022, 25/05/2022, 27/06/2022, 20/07/2022, 31/08/2022, 15/09/2022 e 25/11/2022, totalizando 9 reuniões durante o recorte temporal do presente estudo.

Já as reuniões N2 envolvendo a Senasp, Seopi, Segen, Senajus e Senad foram realizadas em 18/04/2022, 12/07/2022 e 16/12/2022. Identificou-se também a ocorrência de uma reunião N2 da Polícia Federal, ocorrida em 19/09/2022. Não foram encontrados registros ou menções referentes às outras duas modalidades previstas de reuniões N2 (organizadas pelo Departamento Penitenciário Nacional e pela Polícia Rodoviária Federal). As reuniões N1 do Comitê Executivo de Governança, por sua vez, ocorreram em 02/05/2022, 27/07/2022 e 14/12/2022.

Assim, aplicando-se o modelo proposto para mensuração do grau de execução das rotinas de governança aos dados levantados pela pesquisa documental

quanto à ocorrência das reuniões previstas para o SG-PNSP, chegou-se ao resultado apresentado na tabela abaixo:

Tabela 1 – Percentual de execução das reuniões das rotinas de governança

MODALIDADE DE REUNIÃO	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
1. Reuniões N2 (Senasp, Seopi, Segen, Senajus e Senad)	3	3	100,00%
2. Reuniões N2 (Departamento Penitenciário Nacional)	3	0	0,00%
3. Reuniões N2 (Polícia Federal)	3	1	33,33%
4. Reuniões N2 (Polícia Rodoviária Federal)	3	0	0,00%
5. Reuniões CT-PNSP	11	9	81,82%
6. Reuniões N1 (CEG-PNSP)	3	3	100,00%
Totais:	26	16	61,54%

Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme exposto no quadro acima e na esteira do já explicitado no presente subcapítulo, foram realizadas 16 de 26 reuniões previstas no SG-PNSP durante o recorte temporal da pesquisa, totalizando um percentual de execução de 61,54%.

Todas as reuniões N1 e reuniões N2 envolvendo Senasp, Seopi, Segen, Senajus e Senad foram realizadas. Quanto às reuniões da CT-PNSP, 9 das 11 reuniões previstas ocorreram, totalizando um percentual de execução de 81,82%. Foi realizada 1 de 3 reuniões N2 previstas para a Polícia Federal, correspondendo a um percentual de execução de 33,33%. Quanto às reuniões N2 do Departamento Penitenciário Nacional e da Polícia Rodoviária Federal, por não terem sido realizadas, o percentual de execução restou zerado.

Para a mensuração do grau de execução referente aos insumos atividades e produtos das reuniões, conforme sistematizados nos Quadros 2, 3 e 4 constantes da seção 4.1.1 acima, foi utilizada a categorização em ações dos Quadros 5 a 9. Para cada ação, também foi estabelecida uma pontuação máxima, equivalente à quantidade de vezes que a ação deveria ter ocorrido durante o intervalo abrangido pelo estudo.

Quanto ao ponto, reitera-se que as reuniões do SG-PNSP ocorrem em frequências diversas (reuniões mensais da CT-PNSP e reuniões trimestrais N1 e N2). No entanto, a pauta das reuniões da CT-PNSP varia a depender do mês em que ela ocorre, uma vez que a comissão atua no recebimento e análise dos produtos das reuniões trimestrais N2 e na elaboração dos insumos das reuniões trimestrais N1.

Assim, algumas das ações da CT-PNSP devem ser executadas mensalmente, em todas suas reuniões, enquanto outras somente são previstas para as reuniões que ocorrem entre as reuniões N2 e N1, a cada trimestre. Essa complexa sistemática decorre da depuração do previsto nas Tabelas 1 e 2 do Anexo da Portaria MJSP nº 543/2021.

Nesta seara, seguindo a mesma lógica adotada na Tabela 1, a pontuação máxima estabelecida para as ações mensais das reuniões da CT-PNSP foi de 11 pontos, enquanto a pontuação máxima para as ações das demais reuniões e das ações trimestrais da CT-PNSP foi fixada em 3 pontos.

As tabelas abaixo, sendo uma para cada processo, trazem o resultado da aplicação do modelo proposto às ações decorrentes dos insumos, atividades e produtos dos ciclos de monitoramento e avaliação. conforme esquematizado nos Quadros 5 a 9.

Tabela 2 – Percentual de execução das ações do processo “Monitoramento do PNSP”

MONITORAMENTO DO PNSP				
AÇÃO	RESPONSÁVEL	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
1.1.1 Elaborar relatórios N2 de Indicadores de Acompanhamento e de Resultado	N2	3	0	0,00%
1.1.2 Elaborar Relatório N2 de Análise de Projetos em Andamento relacionado às ações estratégicas do PNSP	N2	3	0	0,00%
1.2.1 Analisar o resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo)	N2	3	0	0,00%
1.2.3 Realizar diagnóstico do cumprimento das metas	N2	3	0	0,00%
1.3.1 Elaborar Relatório N2 de Avaliação do Trimestre Referente	N2	3	0	0,00%
1.3.2 Elaborar Relatório N2 Compilado de Indicadores de Acompanhamento e de Resultado	N2	3	0	0,00%
2.2.1 Analisar o resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo)	CT-PNSP	3	3	100,00%
2.2.2 Analisar os projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP	CT-PNSP	3	0,5	16,67%
2.3.1 Realizar monitoramento e verificação de atualização dos dados dos painéis de metas e orçamento	CT-PNSP	11	6	54,55%
2.3.2 Elaborar Relatório CT-PNSP de Avaliação do Trimestre Referente	CT-PNSP	3	0	0,00%
2.3.3 Elaborar Relatório CT-PNSP Compilado de Indicadores de Acompanhamento e de Resultado	CT-PNSP	3	3	100,00%
2.3.4 Elaborar Relatório Compilado de Análise dos Projetos em Andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP	CT-PNSP	3	0	0,00%
2.3.4 Realizar monitoramento e verificação de atualização dos dados dos painéis de metas e orçamento	CT-PNSP	3	3	100,00%
3.2.1 Analisar e avaliar o resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo)	N1-CEG	3	1,5	50,00%
3.2.2 Analisar e avaliar os projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP	N1-CEG	3	0,5	16,67%
3.3.1 Elaborar Relatório N1 de Avaliação do Trimestre Referente	N1-CEG	3	0	0,00%
Totais:		56	17,5	31,25%

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 3 – Percentual de execução das ações do processo “Avaliação anual de implementação do PNSP”

AValiação ANUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNSP				
AÇÃO	RESPONSÁVEL	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
1.2.2 Avaliar preliminarmente o andamento da implementação do PNSP	N2	1	0	0,00%
1.3.3 Elaborar Relatório N2 de Avaliação Anual Preliminar de Implementação do PNSP	N2	1	0	0,00%
2.3.5 Elaborar proposta de Relatório de Avaliação Anual de Implementação do PNSP	CT-PNSP	1	0	0,00%
3.2.3 Avaliar a implementação do PNSP	N1-CEG	1	0	0,00%
3.3.2 Elaborar Relatório de Avaliação Anual de Implementação do PNSP	N1-CEG	1	0	0,00%
Totais:		5	0	0,00%

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 4 – Percentual de execução das ações do processo “Seleção de boas práticas”

SELEÇÃO DE BOAS PRÁTICAS				
AÇÃO	RESPONSÁVEL	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
1.1.3 Preencher formulários N2 de apresentação de boas práticas	N2	3	1	33,33%
1.2.4 Analisar boas práticas	N2	3	1	33,33%
1.3.4 Selecionar boas práticas para encaminhamento ao N1 (via CT-PNSP)	N2	3	1	33,33%
2.2.4 Analisar boas práticas identificadas no nível N2	CT-PNSP	3	1	33,33%
2.3.7 Elaborar proposta de seleção de boas práticas para a Cartilha de Boas Práticas do PNSP	CT-PNSP	3	1	33,33%
3.2.4 Aprovar a proposta de seleção de boas-praticas do PNSP	N1-CEG	3	1	33,33%
3.3.3 Elaborar Cartilha de Boas Práticas do PNSP	N1-CEG	3	1	33,33%
Totais:		21	7	33,33%

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 5 – Percentual de execução das ações do processo “Implementação de controles de riscos”

IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLE DE RISCOS				
AÇÃO	RESPONSÁVEL	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
2.2.3 Monitorar o Plano de Implementação de Controle de Riscos do PNSP	CT-PNSP	3	3	100,00%
2.3.6 Atualizar Plano de Implementação de Controle de Riscos do PNSP	CT-PNSP	3	3	100,00%
3.2.6 Tomar conhecimento das atualizações do Plano de Implementação de Controle de Riscos do PNSP, determinando a adoção das medidas de tratamento previstas	N1-CEG	3	3	100,00%
Totais:		9	9	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 6 – Percentual de execução das ações do processo “Informativos para conselhos de segurança pública”

INFORMATIVOS PARA OS CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA				
AÇÃO	RESPONSÁVEL	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
1.2.5 Deliberar sobre informativo para conselhos de segurança pública dos entes subnacionais	N2	3	0	0,00%
1.3.5 Elaborar informativo para conselhos de segurança pública dos entes subnacionais	N2	3	0	0,00%
2.2.5 Deliberar sobre proposta de informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)	CT-PNSP	3	3	100,00%
2.3.8 Elaborar proposta de informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)	CT-PNSP	3	3	100,00%
3.2.5 Deliberar sobre proposta de informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)	N1-CEG	3	3	100,00%
3.3.4 Elaborar Informativo para o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)	N1-CEG	3	3	100,00%
Totais:		18	12	66,67%

Fonte: elaborado pelo autor

De início, aponta-se que a versão completa das Tabelas 2 a 6 acima se encontra no Anexo C da presente dissertação, no qual é possível verificar o desmembramento da pontuação máxima de cada ação, com a individualização das reuniões do SG-PNSP e da pontuação atribuída para cada ação e em cada reunião.

Para a atribuição da pontuação constante das tabelas acima, foram verificadas todas as atas e memórias das reuniões do Sistema de Governança do PNSP 2021-2030, atribuindo-se 1 ponto caso a ação prevista tenha sido executada, 0,5 ponto caso tenha sido parcialmente executada e 0 pontos para o caso de execução. As pontuações para cada ação foram então somadas e registradas na coluna “PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA” das tabelas.

Ademais, também foram consideradas como executadas as ações que, mesmo sem referência expressa na respectiva ata ou memória de reunião, tiveram sua execução comprovada em outros processos administrativos ou registros identificados pela pesquisa documental realizada. Nessas hipóteses, a pesquisa considerou a questão como sendo de uma mera lacuna da respectiva ata ou memória de reunião.

As ações consideradas como parcialmente executadas, ao teor das tabelas constantes do Anexo C do presente trabalho, foram as seguintes: “**2.2.2** Analisar os projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP”, na 3ª reunião da CT-PNSP; “**3.2.1** Analisar e avaliar o resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo)”, em todas as três reuniões N1-CEG; e “**3.2.2** Analisar e avaliar os projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP”, na 1ª reunião N1-CEG.

No intuito de reforçar a objetividade nos critérios utilizados para a atribuição da pontuação, serão detalhados a seguir os motivos para que cada uma dessas ações tenha sido considerada como parcialmente executada.

Quanto à ação “**2.2.2** Analisar os projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP”, a ata da 3ª reunião da Comissão Técnica do PNSP, realizada em 25/04/2022, menciona um “mapeamento das iniciativas ministeriais de acordo com as ações estratégicas do PNSP”, tendo a pesquisa documental também localizado, dentre os arquivos da CT-PNSP, uma planilha na qual 270 ações, projetos, programas e políticas do Ministério da Justiça e Segurança Pública foram listados e categorizados de acordo com a ação estratégica do PNSP à qual estariam relacionados. No entanto, não foram encontrados quaisquer registros que indicassem a realização de uma efetiva análise dessas iniciativas. Assim, como a redação da Portaria MJSP nº 543/2021 determina que a CT-PNSP faça a análise desses projetos, a ação 2.2.2 foi considerada como parcialmente executada, entendendo-se que o

mapeamento realizado foi um esforço inicial de identificação dessas iniciativas, do qual não decorreu qualquer análise ulterior.

Já a ação “**3.2.2** Analisar e avaliar os projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP” foi considerada parcialmente executada pelo N1-CEG por um motivo similar. Quanto ao ponto, a ata da 1ª reunião do colegiado, ocorrida em 02/05/2022, trouxe o registro que segue.

[...] Outro ponto discutido foi o mapeamento de iniciativas, ações e projetos das diferentes áreas do ministério que integram o CEG-PNSP, realizado de acordo com as ações estratégicas do PNSP 2021-2030. Foi esclarecido que o mapeamento é inicial e deverá ser aprimorado, pretendendo-se chegar ao nível de entregas e ações para que, quando tornado público, seja possível verificar todas as iniciativas do MJSP atreladas às ações estratégicas do Plano Nacional.

Assim, como a única menção à referida ação localizada pela pesquisa documental foi o trecho transcrito acima, considerou-se que, na ocasião, o N1-CEG apenas tomou conhecimento do mapeamento realizado pela CT-PNSP (referente à ação 2.2.2), registrando a necessidade de seu aprimoramento. Como o mapeamento de projetos foi suscitado na reunião, mas nenhum ato que possa ser caracterizado como análise ou avaliação dos mesmos foi realizado, a ação foi considerada como parcialmente executada.

Quanto à ação “**3.2.1** Analisar e avaliar o resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo)”, verificou-se que, ao teor das atas das reuniões N1-CEG ocorridas em 02/05/2022, 27/07/2022 e 14/12/2022, nas três ocasiões foi suscitado um Relatório de Indicadores elaborado pela CT-PNSP, que foi aprovado pelo colegiado. Esses relatórios também foram localizados e analisados no âmbito da pesquisa documental realizada, tendo sido verificado que eram compostos por dados sobre a evolução dos indicadores provenientes do painel de monitoramento de metas do PNSP.

No entanto, os registros localizados evidenciam que, nas ocasiões de aprovação desses relatórios pelo N1-CEG, não eram mencionadas quaisquer providências estratégicas a serem tomadas em face da evolução dos indicadores, tampouco sendo debatidas as razões envolvidas nas respectivas flutuações. Considerou-se então que o N1-CEG apenas tomou conhecimento dos indicadores do

trimestre referente, meramente aprovando o respectivo relatório sem a realização de quaisquer atos que poderiam ser enquadrados como análise ou avaliação, tendo a respectiva ação 3.2.1, portanto, sido considerada como parcialmente executada.

Feitas as considerações acima, passa-se à análise dos percentuais de execução dos diferentes processos que integram as rotinas de governança, conforme sistematização feita na seção 4.1.1. Os percentuais foram calculados levando-se em conta as somas da pontuação máxima e da pontuação atribuída das ações que integram cada processo, conforme tabela abaixo.

Tabela 7 – Percentual de execução dos processos das rotinas de governança

PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DOS PROCESSOS DAS ROTINAS DE GOVERNANÇA			
PROCESSO	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
Monitoramento do PNSP	56	17,5	31,25%
Avaliação anual de implementação do PNSP	5	0	0,00%
Seleção de boas práticas	21	7	33,33%
Implementação de controles de riscos	9	9	100,00%
Informativos para conselhos de segurança pública	18	12	66,67%
Totais:	109	45,5	41,74%

Fonte: elaborado pelo autor

Pelos dados apresentados, verificou-se grande variação no percentual de execução dos diferentes processos. Para o processo “avaliação anual de implementação do PNSP”, por exemplo nenhuma das ações que o integram foram executadas, resultando em um percentual de execução do processo zerado. Já para o processo “implementação de controle de riscos”, todas as ações que o integram foram executadas em todas as reuniões das rotinas de governança. No total, a aplicação do modelo proposto resultou em um percentual de execução de 41,74% para as ações que integram as rotinas de governança.

Quanto ao ponto, registra-se que a pesquisa documental realizada evidencia que, apesar do baixo percentual de execução das ações previstas para as rotinas, o Sistema de Governança do PNSP se dedicou à outras atividades relativas à implementação do PNSP, que por vezes não estavam previstas na Portaria MJSP nº 543/2021. Dentre estas, mencionam-se as tratativas e sondagens de colaborações institucionais para a elaboração de uma metodologia de desdobramento das metas do PNSP, com o intuito de fragmentar as metas nacionais previstas no Decreto nº 10.822/2021 em metas individuais para os estados e o Distrito Federal, levando-se

em conta as particularidades e o panorama da segurança pública de cada ente federado.

Averiguou-se também que, durante o recorte temporal da pesquisa, o SG-PNSP concentrou esforços na concepção e normatização do procedimento de recebimento e análise dos planos de segurança pública e defesa social dos estados e o Distrito Federal. A questão inclusive dominou a pauta das reuniões da CT-PNSP ocorridas em 31/08/2022 e 15/09/2022, que se dedicaram à finalização de uma minuta de normativo para regulamentar a questão, culminando na edição da Portaria do Ministro nº 233/2022, publicada no Diário Oficial da União de 07/12/2022.

4.2.2 Elaboração dos artefatos, metodologias e mecanismos de controle

Finalizada a exposição referente à execução das rotinas de governança, passa-se à aplicação do modelo proposto aos artefatos, metodologias e mecanismos de controle sistematizados no Quadro 10 da seção 4.1.2, acima.

Ao contrário das ações das rotinas de governança, que devem ocorrer repetidamente e conforme a periodicidade dos ciclos de monitoramento e avaliação, as atividades relativas aos artefatos, metodologias e mecanismos de controle devem ser realizadas apenas uma única vez, exaurindo-se após a execução. Portanto, a pontuação máxima de cada atividade é sempre de 1 ponto, atribuído caso a mesma tenha sido realizada. Da mesma forma, 0,5 pontos foram atribuídos para o caso de execução parcial e nenhum ponto foi atribuído para o caso de atividade não realizada, culminando no resultado apresentado na tabela que segue.

Tabela 8 – Pontuação relativa aos artefatos, metodologias e mecanismos de controle do PNSP

PONTUAÇÃO DOS ARTEFATOS, METODOLOGIAS E MECANISMOS DE CONTROLE PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PNSP		
ATIVIDADE	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA
1. Propor e aprovar a vinculação entre as políticas públicas e as ações estratégicas do PNSP	1	0,5
2. Elaborar e aprovar matriz de priorização das ações estratégicas do PNSP	1	0
3. Propor e aprovar matriz de responsabilidades, com o detalhamento da atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos	1	0
4. Elaborar e executar metodologia de armazenamento e atualização contínua dos dados de implementação e de monitoramento do PNSP	1	0
5. Estruturar e normatizar a forma de intercâmbio de dados e informações junto às suas unidades subordinadas, aos entes federados e aos colegiados afetos à segurança pública e defesa social, de forma a viabilizar o nível N2 de monitoramento e avaliação	1	0
6. Orientar os entes federados na estruturação e elaboração do sistema de governança de seus respectivos planos de segurança e defesa social, de forma a viabilizar o nível N3 de monitoramento e avaliação	1	0
7. Elaborar e executar metodologia de recebimento e de acompanhamento dos relatórios das Reuniões do nível N2	1	0
8. Propor e definir mecanismos para que os resultados do PNSP sejam divulgados por meio de transparência ativa	1	0,5
9. Viabilizar a participação social na governança do PNSP 2021-2030, através dos conselhos de segurança pública e defesa social	1	0
10. Elaborar, aprovar e institucionalizar o plano de comunicação do PNSP	1	0
Totais:	10	1

Fonte: elaborado pelo autor

Verifica-se que, dentre as dez ações relativas aos artefatos, metodologias e mecanismos de controle, somente duas foram parcialmente executadas, culminando em um percentual de execução de 10%.

A ação “1. Propor e aprovar a vinculação entre as políticas públicas e as ações estratégicas do PNSP” foi considerada parcialmente executada dada a elaboração da planilha mencionada na seção 4.2.1 quando da discussão da ação “2.2.2 Analisar os projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP” prevista nas rotinas de governança.

Por meio da referida planilha, 270 iniciativas do MJSP foram listadas e categorizadas de acordo com a ação estratégica do PNSP à qual estariam vinculadas. No entanto, a ação 1 foi considerada somente parcialmente executada uma vez que

a pesquisa não localizou qualquer registro formal sobre a efetiva aprovação desse mapeamento pelo Comitê Executivo de Governança, tampouco tendo a aprovação sido mencionada nas atas das reuniões do colegiado.

De forma similar, não foram localizados elementos que comprovassem a completa execução da ação “8. Propor e definir mecanismos para que os resultados do PNSP sejam divulgados por meio de transparência ativa”. A questão chegou a ser mencionada nas atas das reuniões do SG-PNSP, sendo um dos encaminhamentos da 4ª reunião da CT-PNSP, ocorrida em 25/05/2022, sido justamente a “realização de discussões paralelas sobre a estratégica de comunicação do PNSP 2021-2030 com a ASCOM [Assessoria de Comunicação Social do MJSP] e a SE [Secretaria-Executiva do MJSP]”.

Quanto a esse encaminhamento, foram localizados registros sobre a realização de uma reunião entre integrantes da CT-PNSP, ASCOM em 13/06/2022, na qual foi discutido o conteúdo do *site* do PNSP. Entretanto, os painéis de indicadores e metas, que integravam a proposta de *site*, não chegaram a ser disponibilizados ao público, tendo sido registrado na ata da 3ª reunião N1-CEG, ocorrida em 14/12/2022, que:

[...] Em relação ao Painel de Indicadores, o senhor Juruébi de Oliveira Junior [Secretário Nacional de Segurança Pública Adjunto e Secretário-Executivo do CEG-PNSP] esclareceu que, devido às inconsistências nos dados a serem sanadas, a publicização do painel de indicadores não seria objeto de deliberação na 3ª Reunião do CEG.

Assim, uma vez que os dados relativos à evolução dos indicadores e alcance das metas do PNSP não foram disponibilizados ao público, entendeu-se que os mecanismos de transparência ativa relativos aos resultados do PNSP, por mais que concebidos e propostos, não foram efetivamente definidos. Por esse motivo, considerou-se a ação 8 somente parcialmente executada.

Por fim, com a exposição acima acerca dos artefatos, metodologias e mecanismos de controle, atinge-se o segundo objetivo da pesquisa, referente à mensuração do grau de cumprimento das atividades e rotinas previstas no Sistema de Governança do PNSP 2021-2030.

Para sintetizar os resultados encontrados em face da aplicação do modelo de mensuração proposto aos dados levantados através da pesquisa documental realizada, apresenta-se a tabela abaixo, que traz os percentuais de execução relativos às modalidades de atividades sistematizadas no presente estudo, conforme exposto nas Tabelas 1 a 8 do presente capítulo.

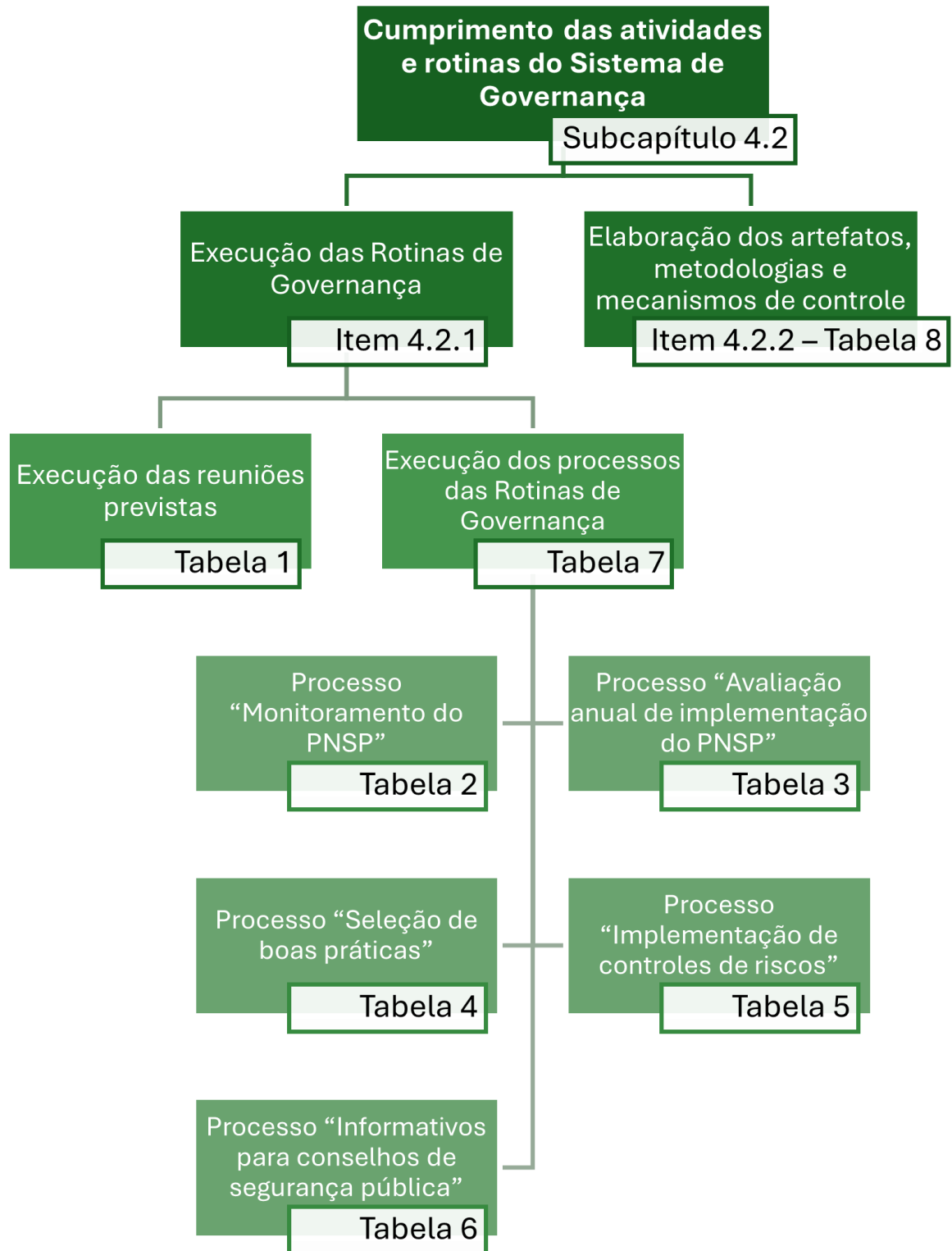
Tabela 9 – Percentual de execução das modalidades de atividades do Sistema de Governança

PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES DO SISTEMA DE GOVERNANÇA			
MODALIDADE DE ATIVIDADE	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
Reuniões do Sistema de Governança	26	16	61,54%
Processos das rotinas de governança	109	45,5	41,74%
Artefatos, metodologias e mecanismos de controle	10	1	10,00%

Fonte: elaborado pelo autor

Por fim, a Figura 7 abaixo traz uma visualização das tabelas apresentadas neste subcapítulo dentro da arquitetura elaborada para categorização das atividades e rotinas do SG-PNSP:

Figura 7 – Tabelas do cumprimento das atividades e rotinas do SG-PNSP



Fonte: elaborado pelo autor.

5 DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

A presente dissertação dedicou-se a investigar a implementação do Sistema de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (SG-PNSP), sob o recorte temporal do ano de 2022. Partindo de um cenário histórico marcado pela descontinuidade de políticas públicas no setor e pela gravidade dos indicadores de violência no Brasil, a pesquisa buscou verificar se a complexa arquitetura de governança desenhada pela Portaria MJSP nº 543/2021 saiu do plano normativo para a realidade administrativa.

A relevância deste estudo reside não apenas na mensuração do cumprimento de ritos burocráticos, mas na compreensão de como o Estado brasileiro implementa os arcabouços de governança dos instrumentos de política pública frente a um "problema perverso" (*wicked problem*). Ao concluir esta trajetória investigativa, é possível apresentar uma síntese dos achados, confrontar a realidade observada com os modelos teóricos de governança e oferecer um diagnóstico sobre a maturidade institucional do sistema analisado.

O objetivo geral da pesquisa, consistente em averiguar a medida de implementação do SG-PNSP, foi plenamente alcançado por meio da execução dos objetivos específicos.

O primeiro objetivo específico — sistematizar as atividades, rotinas, insumos e produtos do sistema — foi concretizado no Capítulo 4. A análise exaustiva da Portaria MJSP nº 543/2021 permitiu desenhar o fluxo lógico do sistema e organizar as atividades nele envolvidas (Quadros 1 a 10), a despeito da falta de clareza observada no normativo de origem. Identificou-se que o sistema previa uma complexa engrenagem de 26 reuniões anuais obrigatórias durante o recorte temporal da pesquisa, além da entrega de produtos estruturantes, como relatórios de avaliação e a institucionalização de mecanismos de transparência.

O segundo objetivo específico — mensurar o grau de cumprimento dessas atividades — revelou um cenário de implementação assimétrica e, em termos proporcionais, insuficiente. A aplicação do modelo de mensuração desenvolvido nesta dissertação permitiu quantificar o hiato entre a norma e a execução.

5.1 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme apresentado na Tabela 9, ao final do Capítulo 4, o índice de realização das reuniões de governança foi de 61,54%. Enquanto o nível estratégico (CEG-N1) e a Comissão Técnica (CT-PNSP) mantiveram uma regularidade alta de encontros, o nível tático-operacional (N2), fundamental para a capilaridade da política junto às forças de segurança federais, dos estados e do Distrito Federal, apresentou falhas críticas, com percentuais de execução nulos ou baixos.

Quanto aos processos das rotinas de governança, a execução global foi de apenas 41,74%. O achado indica que, mesmo quando as reuniões ocorriam, elas não cumpriam a totalidade de sua finalidade normativa.

A elaboração dos artefatos, metodologias e mecanismos de controle, por sua vez, atingiu um índice de 10,00%, demonstrando que o sistema falhou em construir as bases estruturantes para seu funcionamento a longo prazo. A não publicação dos painéis de indicadores e metas e a ausência de elaboração e aprovação formal das matrizes de responsabilidade indicam que o sistema operou de forma endógena e incompleta.

Os baixos percentuais de execução confirmam a hipótese inicial da pesquisa, de que o esforço de implementação não logrou êxito em executar o sistema conforme concebido. O que se observou foi uma implementação parcial, sustentada pelo esforço da Comissão Técnica e do nível ministerial, mas que falhou em permear a estrutura operacional dos órgãos vinculados e em entregar os produtos de gestão, monitoramento e avaliação previstos.

Os achados da pesquisa sugerem que o SG-PNSP sofreu de um descompasso entre a ambição normativa e a capacidade de execução real. Verificou-se que os índices de execução das atividades atribuídas à Comissão Técnica Comissão Técnica (CT-PNSP) contrastam com a inércia de outros atores.

Uma justificativa plausível para os baixos índices no nível N2, no qual ocorre a articulação com as unidades subordinadas e com os entes subnacionais, pode denotar uma resistência institucional ao modelo transversal de governança proposto para o PNSP. A dificuldade em engajar todos os órgãos e entes envolvidos sugere que a governança foi percebida mais como uma sobrecarga burocrática do que como uma ferramenta relevante para a respectiva política pública.

Ademais, a pesquisa identificou que, embora as rotinas formais tenham sido negligenciadas, houve esforço em atividades não previstas originalmente, como a

análise dos planos estaduais. Isso indica uma adaptação pragmática do sistema, onde a urgência de demandas emergentes ou a complexidade inerente às rotinas previstas desviou o foco do planejamento original.

Quanto ao alicerce teórico da pesquisa trabalhado no Capítulo 3, a análise dos resultados à luz do Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020) permite identificar fragilidades estruturais nos mecanismos de Liderança e Estratégia adotados pelo SG-PNSP.

Nesta seara, a prática "estabelecer o modelo de governança", que integra o Mecanismo de Liderança, exige não apenas a definição formal de instâncias (o que foi feito pela Portaria nº 543/2021), mas a garantia de que essas instâncias são necessárias, suficientes e apropriadas ao desempenho de suas funções, fornecendo-lhes os recursos humanos e materiais necessários ao efetivo desempenho de seus papéis. Dada a complexidade das atividades previstas para o SG-PNSP, um elemento plausível que poderia justificar os baixos índices de implementação seria o de que os recursos necessários não foram disponibilizados pelos gestores envolvidos.

No que tange o Mecanismo de Estratégia previsto no referencial do TCU, uma das práticas que o integram é justamente o monitoramento do alcance dos resultados organizacionais, devendo a liderança monitorar se os objetivos estão sendo atingidos (eficácia) e se os problemas públicos estão sendo resolvidos (efetividade). Neste tópico, verifica-se uma relevante falha do SG-PNSP, posto que a pesquisa apontou que o processo "Monitoramento do PNSP" teve apenas 31,25% de execução. Ademais, as reuniões N1 aprovaram relatórios de indicadores sem registros de debate estratégico ou propostas de correção de rumo, o que configura um monitoramento meramente formal, desprovido de capacidade de gerar melhoria de desempenho ou *accountability*.

Outra prática que integra o mecanismo de Estratégia é referente à promoção da gestão estratégica, que envolve o desdobramento da estratégia para as unidades que integram a organização. No caso em comento, a inexecução das reuniões N2 de alguns dos órgãos participantes da governança do plano evidencia que a estratégia do SG-PNSP não foi efetivamente desdobrada ou internalizada por esses atores essenciais, permanecendo restrita ao núcleo administrativo do Ministério.

Enquanto o referencial organizacional foca na estrutura interna, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014) oferece lentes para analisar a política em sua dimensão transversal e federativa.

Um dos componentes que integram o modelo de avaliação proposto pelo documento é o da Coordenação e Coerência, que analisa a capacidade de alinhar ações de diversos atores para evitar sobreposições e lacunas. O desenho do SG-PNSP em três níveis de monitoramento e avaliação (N1, N2, N3) vislumbra justamente a promoção dessa coordenação. No entanto, a pesquisa revelou deficiências no elo entre o nível estratégico e o operacional (Nível N2), já que somente 4 das 12 reuniões previstas para o nível foram realizadas, tendo as ações de responsabilidade do N2 que integram os processos de governança também verificado um baixo índice de execução. Esses fatores apontam para um isolamento da política no nível federal, ferindo o princípio de coordenação federativa essencial para o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Outro componente de avaliação proposto no referencial é o da *accountability*, que envolve a obrigação de prestar contas e a transparência dos resultados à sociedade. Neste ponto, a pesquisa constatou que, embora painéis de indicadores tenham sido desenvolvidos, eles não foram publicizados, comprometendo o controle social e a legitimidade da política pública.

5.2 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interpretação dos achados da pesquisa, quando confrontada com a análise crítica do desenho institucional proposto para o SG-PNSP, sugere que uma das causas fundamentais para o baixo desempenho na execução dos produtos de governança reside na própria concepção da Portaria MJSP nº 543/2021.

O normativo trouxe um extenso regramento do funcionamento do Sistema de Governança, criando uma estrutura complexa de colegiados, competências e, crucialmente, um grande número de insumos e produtos de governança. A pesquisa documental evidenciou que o sistema previa o estabelecimento de fluxos inéditos de informações e comunicações, tendo o SG-PNSP sido instituído sem tempo hábil para a concepção e experimentação desses trâmites de intercâmbio de dados.

Em soma, entende-se que parte da dificuldade na efetiva execução da Portaria se deu também pela ausência de metodologias e modelos necessários para a efetiva execução das rotinas, tendo a norma prescrito a realização de atividades e produtos cuja metodologia de execução e elaboração era inexistente.

Nesse sentido, conclui-se que o desenho do SG-PNSP pecou pelo excesso de formalismo *ex ante*. Uma alternativa mais viável teria sido a reforma do SG-PNSP para implementar um regramento mais sucinto e ágil. Um modelo normativo mais leve, focado em princípios e objetivos gerais, delegando à Comissão Técnica a competência para elaborar documentação, modelos e fluxos de forma incremental, teria permitido que o sistema amadurecesse organicamente.

A regulamentação nos moldes da Portaria nº 543/2021 tentou impor uma maturidade institucional por normativo. Ao prever expressamente responsabilidades e produtos complexos sem uma etapa prévia de concepção e aprofundamento técnico, a norma criou obrigações de impossível cumprimento imediato. Um regramento mais simples permitiria uma construção gradual, onde a complexidade dos produtos de governança aumentaria conforme a capacidade real de entrega dos órgãos envolvidos.

A pesquisa realizada, ao analisar a implementação do Sistema de Governança do PNSP 2021-2030, revela um cenário de "governança formal" *versus* "governança real". Formalmente, o Ministério da Justiça e Segurança Pública estabeleceu um arcabouço robusto, alinhado às melhores práticas recomendadas pelos órgãos de controle. Na prática, contudo, o sistema operou com baixa efetividade em suas funções finalísticas de monitoramento de resultados e transparência, não tendo logrado êxito nos processos de gestão estratégica previstos (monitoramento, avaliação e coordenação interinstitucional).

Conclui-se que o SG-PNSP, no período analisado, constituiu-se como uma iniciativa válida de ordenamento estratégico, mas insuficiente para romper com a histórica fragmentação e descontinuidade das políticas de segurança pública no Brasil. Para que o PNSP 2021-2030 não tenha o mesmo destino de seus antecessores, é imperativo que a governança deixe de ser um exercício de conformidade documental (burocracia) e passe a ser um instrumento efetivo de coordenação política e entrega de resultados à sociedade.

A interpretação dos resultados apresentados nesta dissertação deve ser realizada à luz das limitações inerentes ao escopo e ao contexto em que a pesquisa foi desenvolvida.

Em primeiro lugar, destaca-se o recorte temporal restrito do objeto de estudo. Conforme delineado na introdução, o Sistema de Governança do PNSP 2021-2030 operou nos moldes previstos pela Portaria MJSP nº 543/2021 exclusivamente durante

o ano de 2022. A transição governamental ocorrida no início de 2023 resultou na descontinuidade imediata das rotinas de governança analisadas, conferindo ao SG-PNSP um ciclo de vida curto, o que impede a análise de tendências de longo prazo ou a verificação da maturação institucional do sistema. A pesquisa, portanto, configura-se como um registro transversal de um arranjo de governança específico em um momento político determinado, não sendo possível extrapolar as conclusões sobre sua operacionalização para períodos subsequentes ou para a atual gestão envolvendo a pauta da segurança pública em nível federal.

Uma segunda limitação relevante refere-se às restrições metodológicas impostas pela conjuntura política e jurídica. A transição governamental de 2023, com a subsequente reestruturação dos quadros do Ministério da Justiça e Segurança Pública, dificultaram o acesso aos indivíduos envolvidos na pauta objeto do estudo. No caso de alguns atores-chave que ocuparam posições de liderança estratégica no SG-PNSP durante o período analisado, a existência de questões de ordem legal impediu a realização de entrevistas, que teriam sido instrumentos valiosos para captar a percepção subjetiva dos decisores sobre os entraves enfrentados. Essa inviabilidade restringiu o estudo à análise documental e aos dados objetivos de monitoramento.

É imperativo reiterar, também, a delimitação do escopo deste trabalho. A pesquisa não teve por objetivo realizar uma avaliação de impacto ou de resultados da política de segurança pública em si, mas sim apresentar e executar uma proposta de métrica para analisar o grau implementação de seu sistema de governança. O modelo de mensuração aplicado buscou aferir o grau de execução das atividades, e não a qualidade das decisões tomadas ou o impacto social das ações de segurança pública decorrentes. Portanto, os índices de execução apresentados refletem a medida em que a burocracia estatal conseguiu aderir ao rito normativo estabelecido, não constituindo um julgamento de valor sobre o mérito das políticas subjacentes ao PNSP.

Diante dos achados e das limitações expostas, identifica-se uma vasta agenda de pesquisa que pode suceder este trabalho, contribuindo para o adensamento teórico e prático sobre a governança de políticas públicas complexas no Brasil.

Vislumbra-se, primeiramente, o desenvolvimento de estudos que se dediquem a investigar as causas profundas dos fenômenos aqui descritos. Uma vez

diagnosticado que o SG-PNSP não foi suficientemente implementado na maneira em que concebido, futuras pesquisas poderiam explorar os fatores que contribuíram com a ocorrência desse hiato. Seria profícuo investigar se a baixa adesão às rotinas de governança decorreu de resistência institucional das unidades envolvidas, de insuficiência de recursos humanos e tecnológicos, ou de falhas no desenho do próprio sistema que desconsideraram a capacidade estatal real dos órgãos envolvidos.

Ressalta-se também que a complexidade inerente ao desenho, monitoramento e implementação de uma política desse porte em um sistema federativo como o brasileiro demanda estudos comparados. Pesquisas que contrastem a experiência do SG-PNSP com outros arranjos de governança interfederativa, como os existentes no Sistema Único de Saúde (SUS) ou no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), poderiam oferecer *insights* valiosos sobre quais mecanismos de coordenação e incentivo são mais aderentes à realidade administrativa nacional. Compreender a arquitetura institucional necessária para sustentar políticas de Estado de longo prazo, blindando-as das discontinuidades políticas, permanece como um desafio central para a academia e para a gestão pública.

Para além da agenda de pesquisas futuras proposta, a relevância prática e contemporânea do presente estudo é fortemente reiterada por desdobramentos recentes na gestão federal. Conforme abordado anteriormente, o Sistema de Governança do PNSP 2021-2030 sofreu um longo hiato a partir da transição governamental de 2023. Contudo, no início do ano de 2026, essas atividades foram retomadas, também em face de determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União, provenientes de auditoria operacional focada em avaliar a implementação do PNSP 2021-2030.

Neste cenário de reativação institucional e escrutínio por parte dos órgãos de controle, destaca-se a possibilidade de utilização da métrica construída nesta pesquisa para novas análises. O modelo de mensuração aqui proposto, ao sistematizar de forma inédita as rotinas, insumos e produtos previstos na Portaria MJSP nº 543/2021, pode ser reaplicado para monitorar a retomada do Sistema de Governança. O uso da metodologia permitiria que os atuais gestores mensurassem o desempenho das instâncias do sistema (como a CT-PNSP e os níveis N1 e N2) nesta nova fase, viabilizando também a realização de análises longitudinais e comparativas

entre o grau de execução verificado em 2022 e os resultados que vierem a ser alcançados a partir de 2026.

Espera-se, portanto que o presente trabalho tenha o condão de fornecer subsídios práticos e baseados em evidências, contribuindo para que a administração pública possa corrigir rumos, simplificar fluxos e garantir que a governança do PNSP abandone o aspecto de conformidade burocrática para, de fato, constituir-se como um vetor efetivo de coordenação estratégica e entrega de resultados tangíveis à sociedade no enfrentamento da violência e da criminalidade.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, p. 11–29, 7 dez. 2015.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543–571, 1 out. 2008.

AZEVEDO, Rodrigo de. Plano Nacional de Segurança Pública - “Um suposto plano que é um arremedo de um planejamento efetivo de políticas na área de segurança”. <https://www.ihu.unisinos.br/publicacoes/159-entrevistas/563950-pacto-de-manutencaoda-ordem-nos-presidios-e-insatisfatorio-e-nao-garante-seguranca-fora-dos-muros-do-carcere-entrevistaespecial-com-rodrigo-de-azevedo>, 2017.

BABBIE, Earl. **The practice of social research**. 13. ed. Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 2012.

BAUWENS, Aline. The Use of Method Triangulation in Probation Research. **European Journal of Probation**, v. 2, n. 2, p. 39–52, 1 ago. 2010.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, 2011.

BICHIR, Renata. Governança Multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional nº 19**, 2018.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; RODRIGUES, Roberto Wagner. Avaliação e Monitoramento em Gestão Social: Notas Introdutórias. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 3, n. 3, p. 145–176, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 9.203.** , 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Diário Oficial da União, Seção 1, 12/6/2018, p. 4**Brasília, DF, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 3.**Brasília, DF, 29 set. 2021.

BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Guia da política de governança pública.** [S.l.: S.n.].

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030.** [S.l.: S.n.].

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Portaria MJSP nº 543, de 10 de dezembro de 2021. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 135-137.**Brasília, DF, 13 out. 2021b.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança.** [S.l.: S.n.].

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas.** [S.l.: S.n.].

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança organizacional aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. n. 3ª edição, 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas. 2021.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e governança das políticas públicas. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 0, n. 1, 25 jun. 2013.

CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. **Boletim de análise político-institucional nº19**, 2018.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de análise político-institucional nº 19**, 2018.

COOPER, Donald; SCHINDLER, Pamela. **Business Research Methods**. 12. ed. New York, NY: McGraw-Hill Professional, 2013.

COSTA, Arthur Trindade M. **Segurança pública, redes e governança**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2023.

CRESWELL, John W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa - 3.ed.: Escolhendo entre Cinco Abordagens**. [S.l.]: Penso Editora, 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 0, p. 53–84, 14 dez. 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, 2001.

GIANPAOLO POGGIO SMANIO. **Segurança pública**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, , 2021. (Nota técnica).

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa Social**. 6. ed ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HOOD, Christopher. Public management for all seasons? **Public Administration**, v. v.69, nº 01, 1991.

IMAS, Linda G. Morra; RIST, Ray. **The Road to Results**. [S.l.]: The World Bank, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2025**. Brasília: Ipea, 2025.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. 2ª ed ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2025.

KOPITTKKE, Alberto. Plano de segurança de Temer é o ‘pior dos últimos 25 anos’, diz Alberto Kopittke. <https://sul21.com.br/ultimas-noticiaspolitica/2017/04/plano-de-seguranca-de-temer-e-o-pior-dos-ultimos-25-anos-diz-alberto-kopittke/>, 2017.

MACKAY, Keith. **Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation**. [S.l.]: World Bank, Washington, DC, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, 2010.

PERES, Maria Fernanda Tourinho; SANTOS, Patrícia Carla dos. Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo. **Revista de Saúde Pública**, v. 39, n. 1, p. 58–66, jan. 2005.

RHODES, R. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1 set. 1996.

RODRIGUES, Roberto W. S.; BOULLOSA, Rosana. Uma visão conceitual da atividade de monitoramento e sua aplicação na área social. **XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia da Associação Educacional Dom Bosco**, 2014.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation: a systematic approach**. [S.l.]: Sage Publications, Inc., 2004.

SECRETARIA ESPECIAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Relatório de Conjuntura nº 4 - Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil**. Brasília: [S.n.].

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, p. 77–97, dez. 2007.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100–127, 30 set. 2020.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519–550, dez. 2019.

WEISS, Carol H. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. Second Edition ed. [S.l.]: Prentice Hall, 1998.

WORLD BANK. **Como enfrentar a epidemia de violência no Brasil: Nota de Política Pública**. Washington: [S.n.].

ANEXO A – PORTARIA MJSP Nº 543, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2021

PORTARIA MJSP Nº 543, de 10 de dezembro de 2021

Institui o Sistema de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSP 2021-2030.

O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, o art. 8º do Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, e tendo em vista o disposto nos incisos XV, XVIII e XIX do art. 37 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, nos incisos XI, XVI, XIX e XX do art. 1º do Anexo I do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, na Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018, no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, e o que consta no Processo Administrativo nº 08004.000644/2021-11, resolve:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Governança do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP 2021-2030).

§ 1º O Sistema de que trata o caput estabelece o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle destinados à avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão do PNSP.

§ 2º Para os fins desta Portaria, o Sistema de Governança do PNSP destina-se a organizar o processo decisório relativo à gestão:

- I - estratégica;
- II - de riscos e controles internos;
- III - da integridade; e
- IV - da transparência.

§ 3º O Sistema de Governança do PNSP registrará informações relativas à gestão administrativa e à interação das políticas públicas relacionadas à implementação do PNSP 2021-2030.

§ 4º A governança do PNSP incorporará os princípios, as diretrizes e os mecanismos definidos na política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e as recomendações oriundas de manuais, de guias e de resoluções aprovados pelo Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Justiça e Segurança Pública (CGE-MJSP).

CAPÍTULO II

DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO PNSP

Art. 2º São objetivos do Sistema de Governança do PNSP:

I - prover e organizar os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança do PNSP, em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos na política de governança do MJSP;

II - viabilizar a implementação e a avaliação permanente do PNSP;

III - permitir o monitoramento e o controle dos resultados do PNSP;

IV - promover a gestão e o controle das ações estratégicas do PNSP;

V - viabilizar o processo permanente, aprovado e monitorado pela alta administração, destinado à identificação, à avaliação e ao gerenciamento de riscos que possam afetar a implementação do PNSP;

VI - possibilitar a prestação de contas à sociedade sobre os resultados da implementação do PNSP, sobretudo por meio de transparência ativa;

VII - dispor de mecanismos para o recebimento e o tratamento de representações, elogios e sugestões dos cidadãos sobre as ações e as atividades dos profissionais e membros integrantes do Sistema Único de Segurança Pública - Susp; e

VIII - subsidiar as instâncias de avaliação do PNSP.

Art. 3º O Sistema de Governança do PNSP será operacionalizado em ciclos de monitoramento e avaliação, compreendendo o acompanhamento da implementação das ações estratégicas e a supervisão dos indicadores e metas estabelecidos pelo PNSP 2021- 2030.

§ 1º Os ciclos de monitoramento e avaliação ocorrerão no contexto de reuniões trimestrais, observada a necessidade de articulação com os entes

federativos, quando couber, observado o disposto no § 1º do art. 8º do Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021.

§ 2º Para os fins do caput, são níveis de monitoramento e avaliação:

I - nível N1, coordenado pelo Comitê Executivo de Governança do PNSP (CEGPNSP);

II - nível N2, coordenado pelos órgãos e unidades integrantes do MJSP, em articulação com suas unidades subordinadas e com os entes federados; e

III - nível N3, coordenado pelos entes federados e seus órgãos de segurança pública e defesa social, subordinados e locais.

Art. 4º A governança do PNSP será exercida, no nível N2, pelas seguintes unidades do MJSP:

I - Secretaria Nacional de Justiça - Senajus;

II - Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos - Senad;

III - Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp;

IV - Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública - Segen;

V - Secretaria de Operações Integradas - Seopi;

VI - Departamento Penitenciário Nacional - Depen;

VII - Polícia Federal - PF; e

VIII - Polícia Rodoviária Federal - PRF.

§ 1º Nas reuniões dos níveis N2 a governança deve ser exercida observando o processo de articulação das unidades subordinadas ao MJSP com as instituições de segurança pública do Susp, de forma a garantir o fluxo de informações necessárias ao processo de monitoramento e avaliação do PNSP e interlocução entre as esferas federal, estadual e distrital.

§ 2º As unidades integrantes do MJSP devem estruturar e normatizar, em até noventa dias, contados a partir da publicação desta Portaria, a forma de intercâmbio de dados e informações junto às suas unidades subordinadas e aos colegiados afetos à segurança pública e defesa social e aos entes federados, de forma a viabilizar o nível N2 na execução prática da governança do PNSP, observando, para a realização das reuniões, o cronograma, pauta mínima, insumos, produtos, participantes e responsáveis definidos no Anexo desta Portaria.

§ 3º A Senasp, em articulação com a Seopi, a Segen, a Senajus e a Senad, organizará e coordenará a reunião do nível N2 com as respectivas Secretarias dos Estados e do Distrito Federal.

§ 4º O Depen, no âmbito de suas competências, organizará e coordenará a reunião do nível N2 com as suas respectivas unidades subordinadas e as Secretarias de Administração Penitenciária dos Estados e Distrito Federal.

§ 5º A PF e a PRF, no âmbito de suas competências regimentais, organizarão, convocarão e coordenarão a reunião do nível N2 com as suas respectivas unidades subordinadas.

Art. 5º A governança do PNSP será exercida, no nível N3, pelos entes federados e pelos órgãos de segurança pública e defesa social, subordinados e locais.

§ 1º Nas reuniões dos níveis N3 a governança deve ser exercida observando o processo de articulação das unidades subordinadas ao MJSP com as instituições de segurança pública do Susp, de forma a garantir o fluxo de informações necessárias ao processo de monitoramento e avaliação do PNSP e interlocução entre as esferas federal, estadual e distrital.

§ 2º A Senasp e o Depen, de forma articulada, e no âmbito de suas competências, orientarão os entes federados na estruturação e elaboração do sistema de governança de seus respectivos planos de segurança e defesa social, observando, no que couber, o cronograma, pauta mínima, insumos, produtos, participantes e responsáveis definidos no Anexo desta Portaria, de forma a viabilizar o nível N3 na execução prática da governança do PNSP.

§ 3º A articulação com os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, de que trata o art. 20 da Lei nº 13.675, de 11 de julho de 2018, será exercida pelos níveis N2 e N3.

Art. 6º A participação social na Governança do PNSP ocorrerá por meio dos colegiados a que se refere o art. 20 da Lei nº 13.675, de 2018.

CAPÍTULO III DOS COLEGIADOS DE GOVERNANÇA DO PNSP

Art. 7º Ficam instituídos, no âmbito do Sistema de Governança do PNSP:

I - o Comitê Executivo de Governança (CEG-PNSP); e

II - a Comissão Técnica de Governança (CT-PNSP).

Seção I

Do Comitê Executivo de Governança do PNSP (CEG-PNSP)

Art. 8º O CEG-PNSP exercerá o acompanhamento estratégico do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSP, atuando com foco no processo decisório superior, abrangido pelo nível N1.

Art. 9º O CEG-PNSP é composto pelos seguintes membros:

- I - Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, que o presidirá;
- II - Secretário-Executivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- III - Secretário Nacional de Justiça;
- IV - Secretário Nacional de Políticas Sobre Drogas e Gestão de Ativos;
- V - Secretário Nacional de Segurança Pública;
- VI - Secretário de Gestão e Ensino em Segurança Pública;
- VII - Secretário de Operações Integradas;
- VIII - Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional;
- IX - Diretor-Geral da Polícia Federal;
- X - Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal;
- X - Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno;
- XII - Corregedor-Geral; e
- XIII - Ouvidor-Geral.

§ 1º Nas ausências e impedimentos do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, o colegiado será presidido pelo Secretário-Executivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

§ 2º Em suas ausências e impedimentos, os membros titulares do CEG-PNSP serão representados nos seus impedimentos e afastamentos legais e eventuais, ao seu substituto legal.

Art. 10. Compete ao CEG-PNSP:

- I - definir diretrizes, metodologias e mecanismos de controle relacionados à implementação do PNSP;

II - aprovar a vinculação entre as políticas públicas e as ações estratégicas do PNSP;

III - aprovar e institucionalizar o plano de comunicação do PNSP;

IV - promover a implementação do PNSP por meio da gestão das ações estratégicas;

V - aprovar a matriz de priorização das ações estratégicas do PNSP;

VI - determinar a adoção de medidas de tratamento previstas no Plano de Implementação de Controles de Riscos do PNSP;

VII - aprovar a seleção de boas práticas visando ao alcance das metas do PNSP;

VIII - definir mecanismos para que os resultados do PNSP sejam divulgados por meio de transparência ativa, de forma a promover sua ampla divulgação;

IX - avaliar a implementação do PNSP com o objetivo de verificar o cumprimento das metas estabelecidas;

X - aprovar o relatório de avaliação sobre a implementação do PNSP; e

XI - aprovar a matriz de responsabilidades, visando ao alcance das metas estabelecidas pelo PNSP, com detalhamento da atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, buscando evitar a sobreposição de esforços.

§ 1º O CEG-PNSP reunir-se-á, ordinariamente, a cada três meses, observando o cronograma definido no Anexo desta Portaria, ou, extraordinariamente, por convocação do seu presidente.

§ 2º As convocações para reuniões do colegiado especificarão o horário de início e o horário limite de término da reunião.

§ 3º Na hipótese de a duração máxima da reunião ser superior a duas horas, será especificado um período máximo de duas horas no qual poderão ocorrer as votações.

§ 4º As decisões do CEG-PNSP serão tomadas por maioria simples dos votos dos membros, presente a maioria absoluta.

§ 5º Além do voto ordinário, o presidente do Comitê Executivo terá o voto de qualidade, em caso de empate.

§ 6º O Presidente do CEG-PNSP poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades públicas ou privadas, bem como especialistas, para participarem das reuniões, sem direito a voto.

§ 7º As reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos serão realizadas por videoconferência.

§ 8º A participação no colegiado será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 9º Fica vedada a divulgação de discussões por membros e convidados do CEG-PNSP, sem a prévia anuência do seu Presidente.

Seção II

Da Comissão Técnica de Governança do PNSP (CT-PNSP)

Art. 11. A CT-PNSP é composta por representantes, titular e suplente, dos seguintes órgãos e unidades:

- I - Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp, que a coordenará;
- II - Gabinete do Ministro - GM;
- III - Secretaria-Executiva - SE;
- IV - Assessoria Especial de Controle Interno - Aeci;
- V - Secretaria Nacional de Justiça - Senajus;
- VI - Secretaria Nacional de Justiça - Senajus;
- VII - Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública - Segen;
- VIII - Secretaria de Operações Integradas - Seopi;
- IX - Departamento Penitenciário Nacional - Depen;
- X - Polícia Federal - PF;
- XI - Polícia Rodoviária Federal - PRF;
- XII - Corregedoria-Geral - Coger;
- XIII - Ouvidoria-Geral; e
- XIV - Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO.

Parágrafo único. Os representantes serão indicados pelos dirigentes máximos dos respectivos órgãos e unidades e designados por ato do Secretário-Executivo.

Art. 12. Compete à CT-PNSP:

- I - elaborar e propor diretrizes, metodologias e mecanismos de controle relacionados à implementação do PNSP;
- II - propor ao CEG-PNSP a vinculação entre as políticas públicas e as ações estratégicas do PNSP;

III - elaborar plano de comunicação, que deve ser constituído de um roteiro que permita identificar quais informações devem ser entregues, quando, para qual público-alvo e de que maneira a ação deverá ser executada;

IV - exercer o monitoramento contínuo das ações estratégicas do PNSP;

V - elaborar proposta de matriz de priorização das ações estratégicas do PNSP, que deverá orientar as ações em caso de contingenciamento de recursos financeiros, a ser submetida à análise e deliberação do CEG-PNSP;

VI - acompanhar, monitorar e atualizar o Plano de Implementação de Controles de Riscos do PNSP;

VII - identificar, aprimorar e propor a implementação de boas práticas visando ao alcance das metas do PNSP;

VIII - propor mecanismos para que os resultados do PNSP sejam divulgados por meio de transparência ativa;

IX - acompanhar a implementação do PNSP, elaborando e executando metodologia de armazenamento e atualização contínua dos dados de implementação e de monitoramento do PNSP;

X - elaborar e executar metodologia de recebimento e de acompanhamento dos relatórios das Reuniões do nível N2;

XI - assessorar na implementação de metodologias e instrumentos relacionados à governança do PNSP;

XII - propor melhorias ao processo de governança;

XIII - atuar como facilitador na integração dos agentes responsáveis pela governança do PNSP;

XIV - apresentar e submeter à apreciação do CEG-PNSP os resultados da implementação do PNSP, com o objetivo de monitorar indicadores e verificar o cumprimento das metas estabelecidas;

XV - propor matriz de responsabilidades, visando ao alcance das metas estabelecidas pelo PNSP, com detalhamento da atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, buscando evitar a sobreposição de esforços; e

XVI - elaborar relatório de avaliação, nos termos do art. 23 e 27 da Lei nº 13.675, de 2018, e disponibilizá-lo aos respectivos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social.

§ 1º A participação dos representantes do Gabinete do Ministro, da Secretaria Executiva e da Assessoria Especial de Controle Interno do MJSP está afeta ao mero acompanhamento das atividades exercidas no âmbito da CT-PNSP.

§ 2º A CT-PNSP poderá, sempre que considerado necessário, solicitar apoio técnico à Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica do Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública (CT-CGE).

§ 3º A CT-PNSP, no exercício de suas competências, deverá zelar pela atuação integrada e pelo aproveitamento das estruturas e mecanismos existentes no MJSP.

§ 4º A comissão reunir-se-á, ordinariamente, a cada mês, observando o cronograma definido no Anexo desta Portaria, ou, de forma extraordinária, por convocação do coordenador.

§ 6º As convocações para reuniões do colegiado especificarão o horário de início e o horário limite de término da reunião.

§ 7º Na hipótese de a duração máxima da reunião ser superior a duas horas, será especificado um período máximo de duas horas no qual poderão ocorrer as votações.

§ 8º As decisões da CT-PNSP serão tomadas por maioria simples dos votos dos membros, presente a maioria absoluta.

§ 9º Além do voto ordinário, o coordenador da CT-PNSP terá o voto de qualidade, em caso de empate.

§ 10. As reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos serão realizadas por videoconferência.

§ 11. A participação no colegiado será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 12. Fica vedada a divulgação de discussões por membros e convidados da CTPNSP, sem a prévia anuência do seu Coordenador.

Art. 13. Compete à unidade responsável pela coordenação da CT-PNSP:

I - exercer a Secretaria-Executiva do CEG-PNSP;

II - elaborar os relatórios, organizar a pauta, o calendário e as rotinas necessárias para a realização das reuniões do CEG-PNSP; e

III - atuar como facilitador na articulação e na integração das unidades subordinadas ao MJSP com as instituições de segurança pública do Susp, de forma

a garantir o fluxo de informações necessárias ao processo de monitoramento e avaliação do PNSP.

CAPÍTULO IV DAS ROTINAS DE GOVERNANÇA DO PNSP

Art. 14. As rotinas de governança do PNSP serão definidas a partir das reuniões de monitoramento e avaliação, bem como da coleta de dados dos sistemas informatizados sob gestão tanto do MJSP quanto dos demais órgãos do Susp.

§ 1º Para os fins da aplicação das rotinas de governança de que trata o caput, o cronograma, a pauta mínima, os insumos, os produtos, os participantes e os responsáveis pelos níveis N1 e N2 da implementação do PNSP serão definidos nos termos do Anexo desta Portaria.

§ 2º As unidades do MJSP devem elaborar relatórios de avaliação, com análise dos indicadores de acompanhamento e de resultados definidos no PNSP, previamente a cada reunião.

Art. 15. As ações estratégicas necessárias para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS, detalhadas no PNSP, serão executadas por meio das políticas públicas e dos projetos estratégicos implementados pelo MJSP.

§ 1º Os entes federados e os órgãos do Susp deverão observar as diretrizes do PNSP e preservar o alinhamento das políticas públicas e dos projetos estratégicos, sob sua responsabilidade:

I - às ações estratégicas do PNSP; e

II - às políticas públicas conduzidas pelo MJSP e suas unidades.

§ 2º Os projetos estratégicos do MJSP e dos órgãos do Susp, sempre que possível, devem objetivar a multidisciplinaridade e a integração entre os órgãos.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 16. As unidades do MJSP devem fornecer o suporte e as informações necessárias à CT-PNSP, visando à implementação tempestiva, efetiva e eficaz da governança do PNSP.

Parágrafo único. O não atendimento do disposto no caput ensejará a responsabilização dos que derem causa ao atraso que prejudique, comprovadamente, a condução eficiente do Sistema de Governança do PNSP.

Art. 17. Os casos omissos na aplicação deste ato serão dirimidos pelo CEGPNSP.

Art. 18. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ANDERSON GUSTAVO TORRES

ANEXO

Cronograma e detalhamento das reuniões ordinárias dos Ciclos de Monitoramento e Avaliação N1 e N2 de governança do PNSP (as reuniões dos Ciclos de Monitoramento e Avaliação N3 deverão ser organizadas pelos entes federados e pelos órgãos de segurança pública e defesa social subordinados e locais):

Tabela 1 - Cronograma das reuniões de Governança do PNSP

Mês	Reunião	Responsável pela organização	Dados analisados	Produtos da Reunião	Prazo para Realização
janeiro	N2	Unidades do MJSP	3º trimestre do ano anterior	- Relatório de Avaliação do 3º Trimestre - Seleção de Boas Práticas - Ata da Reunião	Primeira semana do mês
	CE	Coordenação do CE-PNSP			Penúltima semana do mês
	N1-CEG	Coordenação do CEG-PNSP			Última semana do mês

fevereiro	CE	Coordenação do CE-PNSP	outubro do ano anterior	- Monitoramento dos dados mediante painel de metas e orçamento - Ata da Reunião	Penúltima semana do mês
março	CE	Coordenação do CE-PNSP	novembro do ano anterior	- Monitoramento dos dados mediante painel de metas e orçamento - Ata da Reunião	Penúltima semana do mês
abril	N2	Unidades do MJSP	4º trimestre e todo o ano anterior	- Relatório de Avaliação Anual - Seleção de Boas Práticas - Ata da Reunião	Primeira semana do mês
	CE	Coordenação do CE-PNSP			Penúltima semana do mês
	N1-CEG	Coordenação do CEG-PNSP			Última semana do mês
maio	CE	Coordenação do CE-PNSP	Janeiro	- Monitoramento dos dados mediante painel de metas e orçamento - Ata da Reunião	Penúltima semana do mês
junho	CE	Coordenação do CE-PNSP	Fevereiro	- Monitoramento dos dados mediante painel de metas e orçamento - Ata da Reunião	Penúltima semana do mês
julho	N2	Unidades do MJSP	1º trimestre do ano corrente	- Relatório de Avaliação do 1º Trimestre	Primeira semana do mês
	CE	Coordenação do CE-PNSP			Penúltima semana do mês

	N1-CEG	Coordenação do CEG-PNSP		- Seleção de Boas Práticas - Ata da Reunião	Última semana do mês
agosto	CE	Coordenação do CE-PNSP	Abril	- Monitoramento dos dados mediante painel de metas e orçamento - Ata da Reunião	Penúltima semana do mês
setembro	CE	Coordenação do CE-PNSP	Maio	- Monitoramento dos dados mediante painel de metas e orçamento - Ata da Reunião	Penúltima semana do mês
outubro	N2	Unidades do MJSP	2º trimestre do ano corrente	- Relatório de Avaliação do 2º Trimestre - Seleção de Boas Práticas - Ata da Reunião	Primeira semana do mês
	CE	Coordenação do CE-PNSP			Penúltima semana do mês
	N1-CEG	Coordenação do CEG-PNSP			Última semana do mês
novembro	CE	Coordenação do CE-PNSP	Julho	- Monitoramento dos dados mediante painel de metas e orçamento - Ata da Reunião	Penúltima semana do mês
dezembro	CE	Coordenação do CE-PNSP	Agosto	- Monitoramento dos dados mediante painel de metas e orçamento - Ata da Reunião	Segunda semana do mês

Tabela 2 - Detalhamento: Pauta Mínima, Insumos e Produtos das Reuniões N1 e N2 de Governança do PNSP

Nível	Mês	Pauta mínima da Reunião	Insumos para a Reunião	Produtos da Reunião
N1-CEG	Trimestral (janeiro, abril, julho, outubro)	Análise e avaliação de resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo);	Painéis de monitoramento de metas e do orçamento	Relatório de Avaliação do Trimestre referente
		Análise e avaliação dos projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP	Relatório de Análise do trimestre anterior e dos últimos 12 meses	Cartilha de Boas Práticas do PNSP
		Conhecimento sobre as atualizações do Plano de Implementação de Controles de Riscos do PNSP	Relatório de Análise dos projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP, compilados pelo CE	Ata de Reunião (encaminhamentos, prazos e responsáveis)
		Aprovação de Boas Práticas do PNSP (boas práticas selecionadas no trimestre);	Plano de Implementação de Controles de Riscos do PNSP	Informativo para Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP)
		Deliberação sobre Proposta de Informativo para CNSP	Seleção de Boas Práticas	No mês de abril de cada ano - Relatório de Avaliação Anual, nos termos do inciso XVI do art. 7º desta Portaria.
			Proposta de Informativo para CNSP	

		Deliberação sobre as demais propostas de encaminhamentos		
CE	Mensal	Análise do resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo) Encaminhamentos da última Ata de Reunião do CEG-PNSP Análise dos projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP Controles de Riscos do PNSP: acompanhar, monitorar e atualizar Análise e proposta de seleção de Boas Práticas identificadas pela N2 Proposta de Informativo para CNSP	Painéis de monitoramento de metas e do orçamento Atas de Reunião da N2 Relatório de Indicadores de Acompanhamento e de Resultados Dados relacionados ao cumprimento das Metas; Relatório de Análise dos projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP, oriundos do N2 Plano de Implementação de Controles de Riscos do PNSP; Formulários de apresentação de Boas Práticas	Monitoramento dos dados mediante painel de metas e orçamento, bem como a verificação de sua devida atualização Atualização do Relatório de Indicadores de Acompanhamento e de Resultados Relatório dos meses analisados (campo Dados Analisados da Tabela 1) e dos últimos 12 meses (comparativo) Controles de Riscos do PNSP atualizado Seleção de Boas Práticas para a "Cartilha de Boas Práticas do PNSP" Proposta de Informativo para Conselho Nacional

			Informativos para Conselhos elaborados pelo N2	de Segurança Pública (CNSP) Ata de Reunião (encaminhamentos, prazos e responsáveis)
N2	Trimestral (janeiro, abril, julho, outubro)	Análise do resultado do trimestre referente e dos últimos 12 meses (comparativo) Encaminhamentos das últimas Atas de Reunião da N1-CEG e do N1-CE Diagnóstico do cumprimento das Metas Avaliação preliminar do andamento da implementação Análise de Boas Práticas Proposta de Informativo para Conselhos	Painéis de monitoramento de metas e do orçamento Dados do SINESP Atas de Reunião do N1- CEG e da N1-CE Relatório de Indicadores de Acompanhamento e de Resultados Relatório de Análise dos projetos em andamento relacionados às ações estratégicas do PNSP Formulários de apresentação de Boas Práticas	Relatório de Avaliação do Trimestre Referente Atualização do Relatório de Indicadores de Acompanhamento e de Resultados Seleção de Boas Práticas para a encaminhamento ao N1 Informativo para Conselhos Ata de Reunião (encaminhamentos, prazos e responsáveis)

Este texto não substitui o original publicado nos veículos oficiais (Diário Oficial da União - DOU e Boletim de Serviço - BS).

**ANEXO B – RETIFICAÇÃO DA PORTARIA MJSP Nº 543/2021, DE 10 DE
DEZEMBRO DE 2021**

RETIFICAÇÃO

Na Portaria nº 543, de 10 de dezembro de 2021, publicada no Boletim de Serviço de 13 de dezembro de 2021, e no Diário Oficial da União nº 233, de 13 de dezembro de 2021, Seção 1, páginas 135-137, no art. 11, na linha em que se lê: " VI - Secretaria Nacional de Justiça - Senajus;", leia-se: "VI - Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos - Senad;".

Publicada no Diário Oficial da União de 15/12/2021, Seção 1, página 114.

ANEXO C – TABELAS DE PONTUAÇÃO DETALHADA E PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DAS AÇÕES DAS ROTINAS DE GOVERNANÇA

PONTUAÇÃO DETALHADA E PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROCESSO “MONITORAMENTO DO PNSP”																			
NÚMERO DA AÇÃO	RESPONSÁVEL	CT 1	CT 2	N2 1	CT 3	N1 1	CT 4	CT 5	N2 2	CT 6	N1 2	CT 7	CT 8	CT 9	N1 3	N2 3	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
1.1.1	N2	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	3	0	0,00%
1.1.2	N2	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	3	0	0,00%
1.2.1	N2	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	3	0	0,00%
1.2.3	N2	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	3	0	0,00%
1.3.1	N2	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	3	0	0,00%
1.3.2	N2	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	3	0	0,00%
2.2.1	CT-PNSP	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	3	3	100,00%
2.2.2	CT-PNSP	-	-	-	0,5	-	-	-	-	0	-	-	-	0	-	-	3	0,5	16,67%
2.3.1	CT-PNSP	0	1	-	1	-	1	1	-	1	-	0	0	1	-	-	11	6	54,55%
2.3.2	CT-PNSP	-	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	0	-	-	3	0	0,00%
2.3.3	CT-PNSP	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	3	3	100,00%
2.3.4	CT-PNSP	-	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	0	-	-	3	0	0,00%
2.3.4	CT-PNSP	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	3	3	100,00%
3.2.1	N1-CEG	-	-	-	-	0,5	-	-	-	-	0,5	-	-	-	0,5	-	3	1,5	50,00%
3.2.2	N1-CEG	-	-	-	-	0,5	-	-	-	-	0	-	-	-	0	-	3	0,5	16,67%
3.3.1	N1-CEG	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	0	-	3	0	0,00%

Fonte: elaborado pelo autor

PONTUAÇÃO DETALHADA E PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROCESSO “AVALIAÇÃO ANUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNSP”																			
NÚMERO DA AÇÃO	RESPONSÁVEL	CT 1	CT 2	N2 1	CT 3	N1 1	CT 4	CT 5	N2 2	CT 6	N1 2	CT 7	CT 8	CT 9	N1 3	N2 3	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
1.2.2	N2	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	0,00%
1.3.3	N2	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	0,00%
2.3.5	CT-PNSP	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	0,00%
3.2.3	N1-CEG	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	0,00%
3.3.2	N1-CEG	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0	0,00%

Fonte: elaborado pelo autor

PONTUAÇÃO DETALHADA E PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROCESSO “SELEÇÃO DE BOAS PRÁTICAS”																			
NÚMERO DA AÇÃO	RESPONSÁVEL	CT 1	CT 2	N2 1	CT 3	N1 1	CT 4	CT 5	N2 2	CT 6	N1 2	CT 7	CT 8	CT 9	N1 3	N2 3	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
1.1.3	N2	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	1	3	1	33,33%
1.2.4	N2	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	1	3	1	33,33%
1.3.4	N2	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	1	3	1	33,33%
2.2.4	CT-PNSP	-	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	1	-	-	3	1	33,33%
2.3.7	CT-PNSP	-	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	1	-	-	3	1	33,33%
3.2.4	N1-CEG	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	1	-	3	1	33,33%
3.3.3	N1-CEG	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	1	-	3	1	33,33%

Fonte: elaborado pelo autor

PONTUAÇÃO DETALHADA E PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROCESSO “IMPLEMENTAÇÃO DE CONTROLES DE RISCOS”																			
NÚMERO DA AÇÃO	RESPONSÁVEL	CT 1	CT 2	N2 1	CT 3	N1 1	CT 4	CT 5	N2 2	CT 6	N1 2	CT 7	CT 8	CT 9	N1 3	N2 3	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
2.2.3	CT-PNSP	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	3	3	100,00%
2.3.6	CT-PNSP	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	3	3	100,00%
3.2.6	N1-CEG	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	3	3	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor

PONTUAÇÃO DETALHADA E PERCENTUAL DE EXECUÇÃO DAS AÇÕES DO PROCESSO “INFORMATIVOS PARA CONSELHOS DE SEGURANÇA PÚBLICA”																			
NÚMERO DA AÇÃO	RESPONSÁVEL	CT 1	CT 2	N2 1	CT 3	N1 1	CT 4	CT 5	N2 2	CT 6	N1 2	CT 7	CT 8	CT 9	N1 3	N2 3	PONTUAÇÃO MÁXIMA	PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
1.2.5	N2	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	3	0	0,00%
1.3.5	N2	-	-	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	0	3	0	0,00%
2.2.5	CT-PNSP	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	3	3	100,00%
2.3.8	CT-PNSP	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	3	3	100,00%
3.2.5	N1-CEG	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	3	3	100,00%
3.3.4	N1-CEG	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	3	3	100,00%

Fonte: elaborado pelo autor