



Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática

Novas práticas e incentivos policiais

no programa de Gestão Para Resultados na Segurança Pública em Goiás





APRESENTAÇÃO

Este material sistematiza a experiência de trabalho do Instituto Sou da Paz junto ao Governo do Estado de Goiás, mais especificamente a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás (SSP-GO), no âmbito do programa de gestão por resultados Goiás Cidadão mais Seguro. As atividades tiveram início em maio de 2017 e término em dezembro de 2018.

O trabalho constituiu em uma assessoria técnica prestada pela equipe do Instituto Sou da Paz com o objetivo de aperfeiçoar a implementação do programa Goiás Cidadão mais Seguro, que estipula e acompanha metas de redução de crimes e aumento da produtividade policial em todo o estado. Em linhas gerais, os desafios identificados em Goiás se referiam à necessidade de ampliar os incentivos aos policiais participantes do programa de maneira a aumentar seu engajamento na política, além de aprimorar ainda mais a qualidade das informações e confiabilidade do sistema de gestão de dados.

A partir da expertise do Instituto Sou da Paz em gestão orientada para resultados na segurança pública e de sua capacidade de customizar melhorias conforme as necessidades locais, e das necessidades da SSP-GO, acordou-se que a assessoria aconteceria em duas frentes: auditoria de dados e propostas de incentivos para policiais que atingem metas estipuladas pelo programa.

O Instituto Sou da Paz acredita na efetividade de programas de gestão para resultados na área de segurança pública e no potencial de contribuição da sociedade civil neste tipo de iniciativa. A experiência de trabalho no estado de Goiás e os resultados obtidos demonstram de que maneira esse tipo de colaboração pode refletir na melhoria da implementação de políticas públicas.

A partir dessa parceria foi possível concretizar de forma pioneira no Brasil uma política de gestão para resultados na segurança pública que institucionalizou um conjunto de incentivos não financeiros para motivar e engajar os policiais, além de consolidar métodos de auditoria de dados em relação aos registros de mortes violentas e ao pagamento das bonificações para armas apreendidas e mandados de prisão cumpridos.

À diferença de outros modelos de assessoria a governos, nesta experiência não houve dispêndio de recursos financeiros por parte da Secretaria. A parceria foi viabilizada graças a um aporte da iniciativa privada, que financiou o trabalho técnico realizado pela equipe do Instituto Sou da Paz.





2. O PROGRAMA GOIÁS CIDADÃO MAIS SEGURO

O Estado de Goiás conta, desde o ano de 2012, com um programa de gestão para resultados voltado à redução de diferentes crimes, apostando no trabalho integrado entre as forças de segurança pública, na análise territorializada das dinâmicas criminais e no acompanhamento do atingimento ou não de metas previamente estipuladas.

Programa e Objetivos

O Programa Goiás Cidadão mais Seguro foi inspirado por iniciativas semelhantes implementadas no estado de Pernambuco e do Rio de Janeiro e reflete os esforços de estabelecimento de novos parâmetros para as políticas de segurança pública em diversos estados brasileiros. A definição de metas a serem atingidas, o estímulo ao trabalho integrado e pautado pela análise das dinâmicas criminais e a prestação de contas sistemáticas, além do reconhecimento dos profissionais que obtiveram êxito na melhoria dos indicadores criminais em suas áreas de atuação, são aspectos comuns a estas iniciativas. Assim como em Pernambuco e Rio de Janeiro, em Goiás definiu-se que os policiais receberiam bonificação financeira pelo atingimento das metas de redução de indicadores criminais que chegou a ser formalizada¹.

¹A Lei 17.881, de 27/12/12, que criou o programa Goiás Cidadão mais Seguro, estipula o pagamento de indenização a policiais por Redução Extraordinária de Crimes de Alta Prioridade (RECAP) ou Produtividade Extraordinária Individual – IDP. Os artigos 10º e o anexo único da referida lei determinam os valores a serem pagos.

Funcionamento do programa

O Programa Goiás Cidadão mais Seguro estabeleceu a criação de Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs) e de Áreas de Segurança Pública (AISPs), visando a integração, no nível operacional, das Polícia Civil e Militar, Corpo de Bombeiros e da Polícia Técnico-Científica. A governança do acompanhamento das atividades das polícias e seus resultados acontece em reuniões de diferentes níveis:



Nível 4,

com delegados titulares de delegacias e comandantes de batalhões;



Nível 3,

que integram os coordenadores das Polícias Civil e Militar das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP);



Nível 2,

que integram os coordenadores das Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs);



Nível 1,

que é presidida pelo secretário de Segurança, que exerce a liderança sobre o programa, com a participação dos coordenadores de RISPs e AISPs do estado.

As reuniões de níveis 4, 3 e 2 analisam a dinâmica dos indicadores criminais nas diferentes regiões e organizam atividades e operações integradas visando atingir as metas estabelecidas. Já as reuniões de nível 1 tem periodicidade trimestral e fazem o balanço trimestral do atingimento das metas no estado, indicando as regiões com melhores desempenhos e oferecendo um certificado de premiação aos coordenadores das áreas com melhores resultados.

O sistema de produção e gestão da informação para produção e análise dos dados e metas do programa fica a cargo da Superintendência Executiva de Ações e Operações Integradas, através do Observatório de Segurança Pública, órgãos vinculados ao gabinete do secretário e que dão suporte ao programa.

A implementação do programa ficou a cargo da Secretaria de Segurança, que conta com o apoio do Observatório de Segurança Pública na execução e acompanhamento do programa, definindo rotinas de produção e monitoramento dos registros relacionados a ocorrências criminais e produtividade policial.

Indicadores de desempenho utilizados

O programa estabelece metas de redução de criminalidade para os seguintes crimes: Homicídios; Latrocínios; Estupros; Roubo de veículos; Roubo em comércio; Roubo em residências; e Roubo a transeunte. As metas cobrem as áreas integradas de segurança pública – AISP, integrando as polícias nos territórios, sendo que as metas são conjuntas para o território, o que significa que todas as forças policiais atuantes na região precisam perseguir a mesma meta estabelecida para a AISP.

Há também metas de aumento de proatividade, que avaliam a produtividade das polícias, para os seguintes indicadores: Apreensão de substâncias entorpecentes; Cumprimento de mandado de prisão; Apreensão de armas; Ações preventivas do Corpo de Bombeiros Militar; Indicação de autoria de crimes; Apreensão de materiais ilícitos em unidades prisionais (conforme art.8º da Lei 17.881/12).

Incentivos

Embora o programa preveja o pagamento de recompensa financeira caso seja verificado o atingimento das metas, este incentivo não chegou a ser efetivamente implantado. Há, contudo, outras formas de incentivos financeiros, por produtividade individual²:

1) Indenização de produtividade individual – modalidade arma de fogo: R\$ 300,00 por arma de fogo apreendida.

Quem pode receber: policiais civis, militares, bombeiros ou técnico-científicos que tiverem participado da ação que culminou na apreensão. Para tanto, há um procedimento de encaminhamento com foto da arma.

2) Indenização de produtividade individual – modalidade cumprimento de mandado de prisão: R\$ 1.000,00 por mandado cumprido referente aos seguintes crimes: Homicídio, Tentativa de Homicídio, Latrocínio, Estupro e Estupro de Vulnerável, Tráfico de Drogas, Roubo de Veículo e Organização e Associação Criminosa.

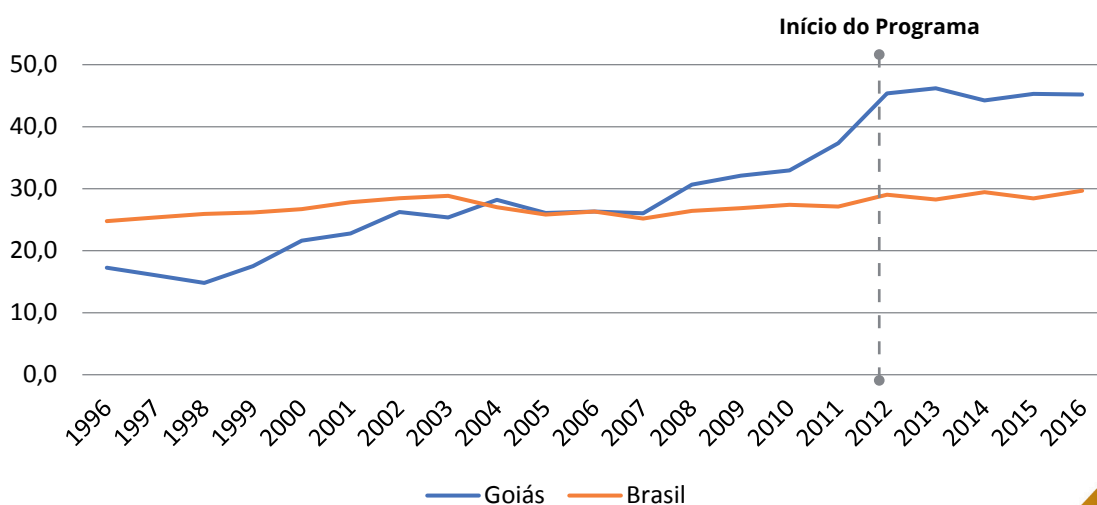
Quem pode receber: policiais civis, militares, bombeiros ou técnico-científicos que tiverem participado da ação que culminou na apreensão. Procedimento de encaminhamento com certidão proveniente do Banco Nacional de Mandados (CNJ).

²Valores determinados pela Lei 19.984 de janeiro de 2018.

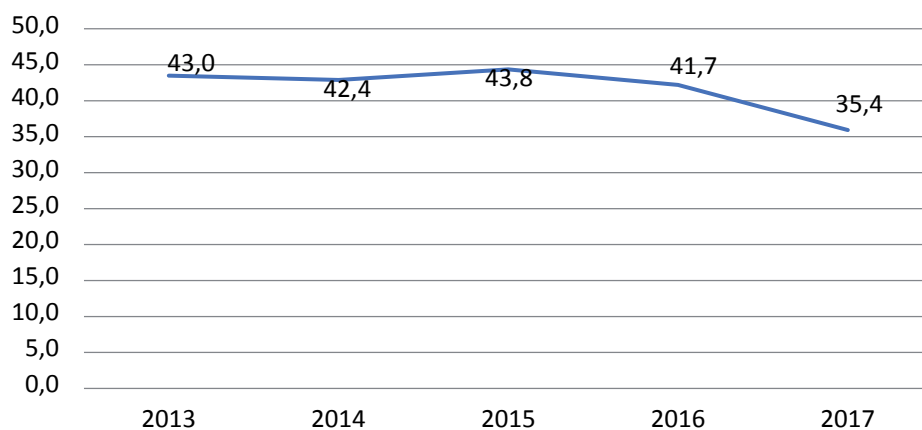
Efeitos, resultados e evolução da dinâmica da criminalidade:

Segundo os representantes da SSP entrevistados, a implantação dos indicadores e a adoção de rotinas de trabalho integradas possibilitaram a redução dos indicadores criminais monitorados no estado. Os resultados variam entre as AISPs, mas há um consenso sobre a efetividade do programa na redução dos indicadores de criminalidade e na melhora da sensação de segurança da população.

Evolução das mortes por agressão em Goiás e no Brasil (taxa/ 100 mil hab)



Evolução de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) em Goiás (taxa/ 100 mil hab)



³Adotou-se o conceito utilizado pelo Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que soma homicídios dolosos, lesão corporal seguida de morte e roubos seguidos de morte (latrocínios).



3. INSTITUTO SOU DA PAZ E A ASSESSORIA A PROGRAMAS DE GESTÃO PARA RESULTADOS

Políticas de gestão para resultados na segurança pública estabelecem prioridades para a gestão da segurança pública nos estados por meio da definição de indicadores de desempenho e suas respectivas metas, que integram as diferentes polícias no esforço de atingir essas metas. Isto é importante pois as metas são territorializadas nas áreas em que as polícias atuam, ou seja, são específicas para a realidade local e definem uma rotina de acompanhamento e prestação de contas das atividades por meio de reuniões periódicas, configurando-se, assim, uma importante metodologia de gestão da atividade policial com foco na redução dos crimes para as secretarias de segurança, além de serem bastante eficientes na redução de indicadores criminais.

O Instituto Sou da Paz tem trabalhado na assessoria a governos para o desenho e implementação de políticas desta natureza. No final de 2012, em parceria com a Fundação BRAVA, o Sou da Paz colaborou para a implementação do Sistema Integrado da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, que foi a política de segurança orientada para resultados, estabelecendo metas, incentivos e metodologia de acompanhamento para as polícias do estado.

Nos anos de 2013 e 2014, também em conjunto com a Fundação BRAVA, o Instituto Sou da Paz atuou em São Paulo, em uma parceria com a Secretaria da Segurança Pública do Estado para o desenho e implantação do Programa de Bonificação por Resultados. O estado de São Paulo ainda não contava com um programa de gestão para resultados na segurança pública e coube à Fundação BRAVA articular organizações com conhecimento específico para atuar no desenho de um programa com esta finalidade. Ao longo de 2013, foram definidas as metas, bonificações, rotinas de acompanhamento, regulamentações necessárias para viabilizar o programa, entre outras etapas. O Instituto Sou da Paz ajudou a construir este processo e, em 2014, acompanhou a implementação da experiência, participando de suas principais atividades e oferecendo suporte técnico para implementação de melhorias.

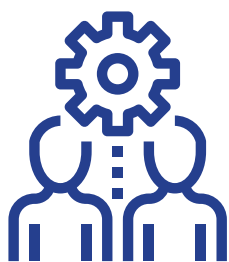
Estas duas experiências, que aconteceram em estados muito populosos e com grandes desafios para a segurança pública, com contingente policial expressivo e altos índices de criminalidade, levaram o Sou da Paz a identificar oportunidades que fortalecessem programas de gestão para resultados e melhorassem a efetividade das polícias na redução dos crimes.

A análise da experiência de estados que conseguiram reduzir indicadores criminais, com destaque para os homicídios, possibilitou verificar que todas as experiências exitosas contaram com políticas de gestão para resultados. Este foi o caso de Pernambuco com o Pacto pela Vida, do Espírito Santo com o Programa Estado Presente e do Rio de Janeiro com o Sistema Integrado de Metas. A partir dessa constatação e dos aprendizados acumulados nas experiências com os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, o Instituto Sou da Paz se aliou ao Instituto de Segurança Pública e à Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro e, com apoio da Fundação Brava, do Instituto República e do Instituto Betty e Jacob Lafer, realizou o Seminário Balanço das Políticas de Gestão para Resultados na Segurança Pública.

O seminário contou com gestores de oito estados (AL, CE, DF, ES, MG, PE, RJ e SP) que se reuniram em grupos de trabalhos temáticos para discutir as especificidades das políticas de gestão por resultados na segurança pública em seus estados. O seminário resultou em um importante trabalho de sistematização das discussões e das experiências de cada estado, que deu origem à publicação “Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública”⁴. Esse material apresenta a descrição das diferentes experiências trazidas pelos participantes ao seminário, a análise das experiências dos estados brasileiros à luz dos achados da literatura internacional e das pesquisas de maior rigor metodológico e recomendações para os gestores, sem a pretensão de esgotar o debate, mas sim de inspirar melhorias, organizando um processo rico de tentativa, erro e aprendizado vivenciado pelos estados brasileiros e sustentado pelas pesquisas.

A partir das recomendações elaboradas na publicação, o Instituto Sou da Paz se aproximou de diferentes estados brasileiros para propor parceria de aperfeiçoamento de suas políticas de gestão por resultados. E foi nesse cenário que o estado de Goiás aceitou a empreitada e foi dado início à parceria.

⁴O material está disponível para download em http://www.soudapaz.org/upload/pdf/balanco_da_gestao_publica.pdf



4. A PARCERIA

Em linhas gerais, a parceria entre o Instituto Sou da Paz e a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás se estruturou nas seguintes grandes etapas:

1. Aproximação, negociação inicial do foco do trabalho e formalização da parceria – Maio de 2017 até agosto de 2017.
2. Diagnóstico do Programa Goiás Cidadão mais Seguro e formulação detalhada do plano de trabalho – Julho de 2017 até dezembro de 2017.
3. Implementação das atividades previstas no plano de trabalho do acordo de cooperação – Janeiro de 2018 até dezembro de 2018.

A parceria foi formalizada por meio de um Acordo de Cooperação Técnica. O documento estipula as frentes de trabalho acordadas entre as partes, os objetivos, produtos esperados e prazo e ainda determina condições para o andamento do trabalho, quais sejam, o acesso a dados e documentos e a garantia de sigilo às informações acessadas.

A formalização de uma parceria desta natureza, mesmo que não envolva o repasse de recursos financeiros, é importante para facilitar o andamento do trabalho e contribui para que o processo seja transparente e as partes tenham clareza sobre os combinados e expectativas.

O Acordo prevê dois objetivos gerais:

- **Elaborar diagnósticos sobre o controle de armas de fogo no Estado;**
- **Elaborar recomendações sobre o sistema de gestão para resultados.**

O documento também lista as atividades a serem realizadas pela equipe do Sou da Paz nestas duas frentes de trabalho, relacionadas a cada um dos objetivos: realizar um diagnóstico e entregar um relatório com recomendações.

Para o detalhamento das atividades realizadas no âmbito da parceria, a equipe do Instituto priorizou a comunicação e a construção conjunta com a equipe da SSP-GO como estratégias que criam e fortalecem a confiança, que possibilitam que ajustes necessários sejam feitos rapidamente e incentivam a sustentabilidade do trabalho após a intervenção. Partindo sempre de diagnósticos e escutas aos interlocutores, a equipe produzia propostas, compartilhava com a Secretaria e, juntas, decidiam os passos seguintes.

O tipo de parceria estabelecida entre o Instituto Sou da Paz e a SSP de Goiás foi inédito para a Secretaria, que já havia contratado consultorias externas para trabalhos específicos, que envolveram repasse de recursos financeiros. Representantes da SSP apontam como diferenciais positivos desta parceria o fato de não envolver repasses financeiros, além de ter sido construída de forma a atender as expectativas da Secretaria e deixando claras as atribuições da equipe do Instituto Sou da Paz, mas prevendo certa flexibilidade no tipo de ações a serem desenvolvidas.

A importância da construção conjunta

Realizar um diagnóstico inicial sobre o programa, as demandas e os interesses da Secretaria como primeiro passo e, em seguida, promover conversas para identificar se havia eco em relação às ideias apresentadas pelo Sou da Paz à SSP-GO e finalizar o detalhamento das atividades (que deu origem ao plano de trabalho acordado entre as partes) em conjunto com a equipe da SSP-GO foi fundamental. Esta etapa incluiu reuniões entre a equipe do Sou da Paz e da Secretaria e durou cerca de quatro meses. Validar com a equipe da Secretaria os produtos previstos, garantindo alinhamento de expectativas e maior envolvimento e apoio para a realização do trabalho também foi uma estratégia importante para garantir o bom andamento do trabalho.



5. ATIVIDADES E PRODUTOS

Para identificar as demandas de melhoria para o Programa Goiás Cidadão mais Seguro, a equipe do Instituto Sou da Paz realizou entrevistas com gestores, acompanhou reuniões de trabalho e analisou documentos relacionados ao programa. Com isso, propôs atividades que contribuiriam para aperfeiçoá-lo sem demanda de recursos financeiros.

Prioridades da proposta:

- Elaboração de portfólio de incentivos não financeiros para motivar os policiais participantes do programa;
- Proposta de rotina de verificação dos dados criminais e dos indicadores de proatividade, de maneira a garantir sua qualidade e confiabilidade, diminuindo o risco de erros e desvios na avaliação dos resultados.

Além destes dois itens, foi proposta a revisão da rotina de reuniões de acompanhamento, N4, N3, N2 e N1, de forma a auxiliarmos a SSP – GO a realizar um monitoramento das áreas com pior desempenho de uma forma colaborativa, buscando motivar melhorias. No entanto, ainda que tenha sido feito um diagnóstico inicial nessas reuniões, essa atividade não teve continuidade nessa etapa do trabalho.

5. 1 Portfólio de incentivos não-financeiros

As políticas de incentivo são essenciais para conectar a gestão estratégica dos programas de gestão para resultados com as equipes na ponta, criando engajamento dos profissionais aos objetivos organizacionais e influenciando sua produtividade e motivação. Por esta razão, elas precisam ser implementadas com responsabilidade e cautela. Ainda que o gestor esteja sujeito a pressões por parte de seus profissionais, é importante estudar o modelo de recompensa mais aderente à organização e que represente o ganho estratégico esperado. A literatura⁵ apresenta dois tipos de fatores capazes de motivar profissionais:

⁵Klein, Fabio Alvim; & Mascarenhas, André O. (2016), Longo, Francisco. (2007) e Moraes Júnior, Marcos Flávio e Fryszman, Marjorie May (2015).

- **Fatores motivacionais intrínsecos:** relacionados à natureza do seu trabalho, tais como comportamento pró-social, prazer e identificação com o trabalho, comprometimento com fatores institucionais, senso de dever, busca por desenvolvimento pessoal e profissional, status do cargo, busca por autonomia e responsabilidade na execução do trabalho, responsabilidade de servir à sociedade, e reconhecimento dos colegas.
- **Fatores motivacionais extrínsecos:** remuneração financeira, ambiente do trabalho, segurança e saúde no trabalho, outros benefícios.

Os fatores extrínsecos são importantes para reduzir a insatisfação no trabalho, mas não são suficientes para motivar o profissional. Os fatores intrínsecos têm maior força motivacional. O ideal é conseguir ofertar uma boa composição dos dois tipos de fatores: a administração pública deve oferecer fatores extrínsecos como forma de reduzir desconforto e insatisfação com o trabalho, mas precisa ofertar uma gama de fatores intrínsecos como forma de motivar efetivamente seus profissionais, gerando aumento de produtividade e felicidade de seus servidores.

O investimento em fatores intrínsecos pelo setor público se torna mais relevante considerando o contexto de crise fiscal que vivem muitos estados brasileiros. O investimento em incentivos intrínsecos não financeiros se mostra acertado, ainda, tendo em vista o aprendizado de que muitos modelos de gestão para resultados na Segurança Pública acabaram sofrendo um amplo retrocesso quando a bonificação financeira, como incentivo extrínseco, não teve mais condição de ser mantida. O caso do Rio de Janeiro ilustra bem as consequências negativas da descontinuidade: quando houve redução do bônus o programa perdeu seu foco e sua capacidade de mobilizar os policiais para o atingimento de metas e resultados comuns. Ainda, diversos estudos sustentam que profissionais do setor público, em comparação com o setor privado, são mais propensos a serem motivados por meio da oferta de fatores intrínsecos.

Goiás havia previsto a bonificação financeira de policiais, mas não teve condições para viabilizá-la. Alternativamente, os policiais que atingiam suas metas eram reconhecidos por meio de um diploma entregue a eles durante a reunião trimestral que conta com a presença do secretário de Segurança Pública.

A equipe do Sou da Paz buscou desenhar um portfólio de bonificações que servissem como estímulo e reconhecimento para os policiais, levando em conta as demandas e expectativas destes profissionais. O portfólio de propostas considerou também referências de outras experiências e incluiu, além das propostas e incentivos, premissas e recomendações para o funcionamento do modelo.

Foram realizadas visitas a batalhões e delegacias, entrevistas com policiais civis e militares, de diferentes níveis hierárquicos, além de representantes da SSP, para identificar o que seria relevante para eles e em que medida eles compreendiam o programa de gestão para resultados e as metas estipuladas. A partir da análise dos insumos levantados e apresentados anteriormente, foi elaborada uma proposta para a implementação de um conjunto de incentivos não (diretamente) financeiros aos policiais integrantes do Programa Goiás Cidadão mais Seguro. É importante esclarecer que essa proposta poderia ser aplicada para as Polícias Civil, Militar, Técnico-Científica e também ao Corpo de Bombeiros Militar. E que há diferenças significativas entre as polícias. A Perícia, por exemplo, não se vê como parte do programa. O desafio é, portanto, muito maior, pois além de estabelecer mecanismos para incorporá-la mais estrategicamente, é preciso considerar sua especificidade para modelar os incentivos. Falta, ainda, definir muito bem os critérios e indicadores considerados para a aplicação dos incentivos.

As propostas foram divididas entre aquelas que podem ser aplicadas de maneira descentralizada, ou seja, pelos gestores diretos dos policiais, e aquelas a serem aplicadas pela Secretaria de Segurança Pública, que exigiriam maior estruturação. Neste grupo estão inclusos mecanismos de reconhecimento simbólicos como cafés da manhã com a presença do secretário de Segurança Pública até medalhas que contam pontos na carreira do policial e serão considerados em futuras promoções.

Detalhamento das propostas

i) Incentivos que podem ser aplicados de maneira descentralizada e diretamente pelo gestor das AISPs, Batalhões, Companhias, Delegacias.

Premissa: é preciso que a Secretaria padronize uma orientação que seja aplicada a todos esses gestores, de forma a garantir maior objetividade e clareza nos critérios de aplicação do incentivo. Por exemplo: estabelecer por quais indicadores o incentivo pode ser aplicado, qual periodicidade...

- Aplicação de folgas e horários flexíveis aos policiais com melhor desempenho;
 - Direito de escolher a data das férias prioritariamente; Registro de elogios na ficha de policial às possibilidades de promoção na carreira (é necessário estabelecer critérios objetivos para a concessão dos elogios).

ii) Incentivos para serem aplicados de maneira estruturada e centralizada pela Secretaria de Segurança Pública.

Premissa: é preciso modelar as regras de premiação com muita clareza e objetividade e divulgá-las para todo o efetivo. O plano de comunicação das metas e regras é fator crítico de sucesso do modelo de recompensa. Ter multiplicadores/patrocinadores capazes de disseminar esta informação e mantê-la sempre atualizada é fundamental também.

- Realização de cerimônia de reconhecimento para a melhor AISP – Solenidade com participação dos familiares dos policiais, do Governador, Secretário de Segurança e chefe das Corporações. Oferta de medalha ou algum outro símbolo de reconhecimento em solenidade de premiação em que possam participar familiares de policiais.
- Realização de workshop para apresentação de boas práticas e sistematização das experiências em um Caderno de Boas Práticas Goiás Cidadão mais Seguro.
- Café da manhã com o Governador e Secretário para policiais e familiares.
- Faixa para ser colocada na “sede” da AISP com melhor desempenho, publicizando que no trimestre aquela foi a AISP com melhor desempenho e, assim, permitir à população do entorno conhecer os resultados do trabalho, proporcionando reconhecimento público.
- Vagas em cursos de capacitação.
- Viagens de lazer para o profissional e sua família.

Os passos necessários para implementar os incentivos, tais como a definição de critérios objetivos, periodicidade das bonificações, estratégias de comunicação e monitoramento para corrigir eventuais problemas também foram apresentados. Após conversas com a SSP-GO sobre as propostas elaboradas, a equipe também apoiou a redação do decreto que formaliza os incentivos não-financeiros oferecidos aos policiais do estado. O Decreto 9.265, de 12 de julho de 2018, estipula os seguintes benefícios:

- I - concessão da Medalha do Mérito da Segurança Pública Mauro Borges Teixeira;**
- II - elogios meritórios;**
- III - vagas em cursos de capacitação;**
- IV - cerimônia de reconhecimento pelo alcance de metas;**
- V - publicação de resultados coletivos.**

Os incentivos oferecidos nos itens I e II (medalha e elogios) contam pontos na ficha do policial para a progressão na carreira.

Na opinião dos gestores do programa, as propostas apresentadas pelo Instituto Sou da Paz atenderam tanto às necessidades da Secretaria quanto às expectativas dos policiais. O próximo passo é viabilizar a entrega dos incentivos não financeiros, por meio de uma sistemática de reconhecimento dos policiais que atingiram as metas sem que para isso a Secretaria precise dispor de um volume expressivo de recursos.

5.2 Rotinas de verificação de dados

Quando se implanta um programa de gestão por metas atrelado a incentivos (sobretudo de natureza financeira), é frequente a ocorrência de um efeito colateral conhecido como *gaming*: a distorção ou fabricação de números coletados com o intuito de melhorar a posição de um indivíduo ou organização. Gestores de programas de metas na Segurança Pública nos estados brasileiros relatam casos de distorções e *gaming*, tanto quando há vinculação de premiação financeira ao atingimento das metas quanto em casos em que outros incentivos foram aplicados. A maioria dos estados possui unidades responsáveis pelo controle da qualidade das estatísticas, que acabam realizando um tipo de auditoria interna. Ainda que o ideal seja a realização de auditorias externas, este tipo de prática já garante maior controle sobre as informações produzidas e menores riscos de haver *gaming*.

Em Goiás, o Observatório da Segurança Pública tem entre suas atribuições acompanhar a produção de informações relacionadas às ocorrências criminais e à produtividade das polícias⁶. Visando fortalecer este trabalho, a equipe do Instituto Sou da Paz prestou uma assessoria aos profissionais do Observatório para identificar eventuais problemas no registro de ocorrências, criar melhorias no sistema para evitá-los e definir rotinas de auditoria dos dados. O sistema

⁶A Portaria SSP 28/2018 estabelece a competência do Observatório para controlar a qualidade quanto a:

- conformidade entre natureza da ocorrência e histórico
- identificação correta das pessoas envolvidas na ocorrência
- preenchimento dos dados nos campos adequados
- preenchimento de dados suficientes para a qualidade da informação

de registro de ocorrências em Goiás é todo automatizado, ou seja, a partir do momento em que um policial registra a ocorrência no sistema, não há um controle posterior para checar inconsistências e a informação já fica disponível para o público (no site da SSP), essa automatização é um importante avanço em termos de gestão de dados e informações em Segurança Pública, no entanto, essa característica reforça a necessidade de realização de auditorias para checar inconsistências, corrigir eventuais falhas e, se for o caso, criar novos procedimentos de registro. A equipe que prestou esta assessoria já havia realizado trabalho semelhante no estado de São Paulo. Os esforços incluem o diagnóstico do fluxo de produção de dados sobre ocorrências criminais e atividade das polícias, a identificação de gargalos, ou seja, aspectos do sistema que podem causar inconsistências, a proposta de melhorias no sistema e definição de rotinas de acompanhamento.

A equipe priorizou as ocorrências mais graves: homicídios e latrocínios. Também foi analisada a metodologia de classificação dos dados de roubo, já que no estado são consideradas diversas naturezas e isso pode causar certa confusão no preenchimento, como uma mesma ocorrência dar origem a um registro de roubo à transeunte e roubo de celular.

A realização de testes de consistência nas informações presentes no sistema identificou a necessidade de melhorias no registro de ocorrências para reduzir as possibilidades de erros. A partir disso, foi proposto um roteiro com perguntas que facilitariam o preenchimento dos registros e funcionariam como “travas” para evitar erros. Este trabalho também considerou a maneira como o usuário acessa o sistema para registrar informações, buscando soluções de fácil compreensão, para gerar maior adesão e menos resistências no momento do preenchimento. Como o sistema de TI é integrado à Secretaria de Segurança Pública, boa parte dos ajustes foram realizados rapidamente. Estes ajustes podem ser ampliados para outras ocorrências criminais à medida que a equipe do Observatório esteja familiarizada e tenha fôlego para fazer o acompanhamento das ocorrências. Trata-se, portanto, de um tipo de solução sem custos e que pode ser ajustada para atender novas demandas da própria Secretaria.

A assessoria também propôs um roteiro (script), em que se descreve um procedimento, passo a passo, a ser adotado para a conferência dos dados. O roteiro deve ter um título, objetivo, filtro, campos a serem visualizados e/ou auditados, perguntas a serem respondidas com alternativas pré-estabelecidas e conclusão, indicando se há ou não divergência identificada pelo Observatório.

Exemplo de Roteiro de conferência

Título: Verificação do uso adequado da natureza “Encontro de Cadáver”

Objetivo: Verificar se a natureza “Encontro de Cadáver” foi razoavelmente utilizada ou se há elementos para se considerar a ocorrência como Homicídio.

Campos: NATUREZAS, HISTORICO_PM, HISTORICO_PC, HISTORICO_BM

Quesitos:

QUESITO – 1

Questão: Há sinais de violência no corpo?

Explicação: identificar se há qualquer tipo de sinal de violência ou restrição de ação da vítima. Ex: Sinal de perfuração, estrangulamento, contusão, etc; Mãos ou pés amarrados;

Alternativas: sim / não

QUESITO – 2

Questão: Há indícios circunstanciais de prática de crime?

Explicação: Qualquer elemento circunstancial. Ex: óbito após briga; encontro de corpo em situação/local incomum (tal como porta-malas, terreno baldio, lixão); encontro de objetos suspeitos próximos (armas de fogo; facas; porretes; etc...); sinais de luta, resistência ou de situação incomum, tais como móveis revirados, porta arrombada, etc...

Alternativas: sim / não

QUESITO – 3

Questão: Há relato de testemunha que indique possível ocorrência de crime?

Explicação: Casos em que há testemunhas relatando possível homicídio ou corroborando qualquer outro indício que aponte para a ocorrência de homicídio. Ex: testemunha de ação incomum da vítima (relatar situação de ameaça; sair para brigar ou tirar satisfação sobre desavença; etc...).

Alternativas: sim / não

QUESITO – 4

Questão: Há elementos que indicam a ocorrência de outra natureza diferente de homicídio?

Explicação: Esse quesito revela indícios excludentes de crime. Ex: existe carta da vítima indicando Suicídio; há Morte Natural constatada por médico; existem elementos que sugerem possível ocorrência de Acidente; etc...

Alternativas: sim / não

Conclusão: Utilização adequada de natureza “Encontro de Cadáver” (sim/não)

Natureza mais adequada: Homicídio / Acidente / Morte Natural / Suicídio.

Foi desenvolvido também um sistema para que, após a auditoria, os problemas identificados sejam comunicados de forma rápida para a autoridade policial responsável pela RAI (registro de ocorrência criminal) e que haja um acompanhamento das correções. O sistema tem a funcionalidade de envio e resposta dessas notificações, de modo a facilitar o follow-up da comunicação.

A autoridade responsável pelas RAIs tem disponível uma tela de consulta de quais apresentam divergência e que estão pendentes de resposta. A resposta deve ser registrada em campo normalizado indicando se houve concordância ou não com a divergência apontada, bem como se houve ratificação ou retificação das informações na RAI. Além disso, deve-se prever um campo aberto para preenchimento com a justificativa das decisões.

Nesta frente de trabalho, também foram produzidas propostas para melhorar o registro sobre armas de fogo apreendidas. As propostas apresentadas visam evitar o cadastro duplicado de uma mesma arma de fogo e a realização de auditorias, por amostras, para controlar a produção das informações. Com relação às informações sobre mandados de prisão cumpridos, também foram apresentadas sugestões para evitar a duplicidade e inconsistência de informações.

Os envolvidos reconhecem que as mudanças propostas são simples, garantem maior qualidade dos dados, facilitam os procedimentos de auditoria e não geram resistência por parte dos policiais.



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Como contribuir para a sustentabilidade das políticas?

Ainda que tenha havido troca de secretário durante a implementação da parceria, o fato de haver gestores intermediários com relativo nível de autonomia na equipe técnica da Secretaria garantiu a continuidade do trabalho. Identificar profissionais com competência técnica, alocá-los em posições estratégicas dentro do órgão governamental e empoderá-los é uma excelente forma de contribuir para a continuidade das políticas.

No período em que a parceria se desenvolveu, houve uma mudança no comando da Secretaria de Segurança Pública de Goiás. Este tipo de mudança pode impactar o desenvolvimento de um trabalho com as características do que foi prestado pelo Instituto Sou da Paz, pois trata justamente de um modelo de gestão. Porém, neste caso, a continuidade do trabalho foi garantida pela equipe de gestores intermediários técnicos, comprometidos com a parceria.

Do ponto de vista do Instituto Sou da Paz, a parceria com o estado de Goiás possibilitou experimentar um novo formato de atuação que traz resultados concretos e positivos. A expertise técnica da equipe, sua capacidade

de escuta e flexibilidade possibilitaram contribuições muito relevantes para o programa Goiás Cidadão mais Seguro. O perfil da equipe da SSP de Goiás envolvida com a experiência, seu comprometimento e disponibilidade foram aspectos destacados pela equipe do Sou da Paz como fatores que fizeram diferença em todo o processo.

Quanto ao governo de Goiás, atores entrevistados para esta sistematização reconheceram que inicialmente havia certa resistência em trabalhar com uma organização da sociedade civil, uma vez que temiam ser alvo de críticas sem ter alguma contribuição efetiva para o programa. Porém, a postura da equipe e a dinâmica de trabalho contribuíram para uma relação de confiança e

apoio e, ao final, os gestores revelaram-se satisfeitos com o trabalho realizado. Tanto o trabalho de análise de dados e proposição de rotinas de auditoria quando as propostas de bonificação não financeira foram avaliados positivamente pelos entrevistados.

Quanto à implementação destas medidas, os gestores avaliam que não haverá empecilhos para fazer valer os incentivos não financeiros, inclusive, já foi realizada uma primeira entrega dos incentivos não financeiros, cerca de 400 medalhas foram entregues e formalizadas nas fichas dos policiais que atuam na AISP com melhor desempenho durante o terceiro trimestre de 2018, além de terem sido oferecidas duas vagas para um curso de formação sobre operações especiais para policiais da AISP vencedora.

Para finalizar a parceria, foi realizada uma reunião de entrega de resultados por parte do Sou da Paz para a equipe da SSP-GO e polícias. Foram entregues formalmente os produtos relativos a cada uma das frentes de trabalho. Esse encerramento é importante para que seja possível começar o planejamento de uma nova etapa, a partir das entregas e resultados efetuados por ocasião da primeira etapa da parceria.

Os entrevistados apontam, ainda, que tem interesse na continuidade da parceria. Veem a necessidade de realização de estudos sobre feminicídio, buscando compreender as dinâmicas envolvidas e possíveis estratégias para redução de ocorrências. Também apontam que seria interessante a realização do monitoramento das informações sobre o fluxo de justiça criminal, desde o registro de uma ocorrência, passando por sua investigação e denúncia pelo Ministério Público. O objetivo do trabalho seria realizar diagnósticos e análises mais aprofundadas sobre as dinâmicas criminais no estado, além de identificar eventuais falhas no sistema de registros. Também reconhecem a necessidade de envolver os policiais da ponta e fortalecer ações de integração entre as forças policiais. Avaliam ser importante conscientizar os policiais de que o principal “cliente” da Segurança Pública é o cidadão, e não o público interno (ou seja, as próprias forças policiais), e que precisam prestar contas de seu trabalho para toda a população. E em todas estas frentes, acreditam que podem contar com a expertise do Instituto Sou da Paz.

Por fim, há ainda a necessidade de acompanhar a implantação total dos incentivos não financeiros e avaliar os resultados obtidos.

Recomendações

A partir das informações levantadas para a produção deste material, é possível apresentar uma série de recomendações para experiências de trabalho similares em outros estados:

- ✓ É importante formalizar a parceria por meio de acordo de cooperação técnica ou convênio;
- ✓ O plano detalhado de trabalho, que estipula as atividades e entregas a ser realizadas, deve ser construído conjuntamente entre as partes (assessoria e governo);
- ✓ Para a construção das propostas, é importante realizar diagnósticos que permitam o acesso à percepções e demandas dos policiais, além de representantes da Secretaria de Segurança Pública;
- ✓ Após o diagnóstico, a elaboração de propostas deve levar em consideração as observações dos interlocutores e referências da literatura a respeito do tema. Ou seja, é importante que haja um balanço entre o que se levantou naquele estado e o que já foi produzido em relação a outras experiências de gestão por resultados, sempre buscando construir as propostas em conjunto com a Secretaria para entender potencialidades e eventuais limitações;
- ✓ Realizar reuniões presenciais de apresentação e validação dos produtos, além de encontros para verificar o andamento daquilo que foi proposto e eventuais dificuldades que possam ter surgido também garante a qualidade do trabalho.





REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Klein, Fabio Alvim; & Mascarenhas, André O. (2016). **Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.** In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 50(1):17-39, jan./fev.
- Longo, Francisco. (2007). **O que o emprego público tem de diferente: a função pública.** In: **Mérito e Flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público.** Editora Fundap.
- MILAGRES de ASSIS, Luis Otávio e RICARDO, Carolina. **Balanço das Políticas de Gestão para Resultado na Segurança Pública. São Paulo, 2017.** Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/balanco_da_gestao_publica.pdf
- Moraes Júnior, Marcos Flávio e Fryszman, Marjorie May. **Gestão por resultados: Proposta de desdobramento da estratégia e criação de incentivos para o alcance das metas na prefeitura do Município de Osasco.** Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, 2015

FICHA TÉCNICA



INSTITUTO SOU DA PAZ

Diretor Executivo: Ivan Marques

Diretora de Programas: Carolina Ricardo

Gerente da área de Comunicação Institucional: Janaina Baladez



SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE GOIÁS

Gerente do Observatório de Segurança Pública: Geyson Borba

NOVAS PRÁTICAS E INCENTIVOS POLICIAIS NO PROGRAMA DE GESTÃO PARA RESULTADOS NA SEGURANÇA PÚBLICA EM GOIÁS

Redação: Carolina Ricardo e Ligia Rechenberg

Revisão: Lais Pacini, Renata Itaborahy e Geyson Borba

Projeto Gráfico: Arraibe Comunicação e Design

APOIO



Janeiro/2019





Instituto **SoudaPaz**

A paz na prática

www.soudapaz.org