

LABORATÓRIO DE INDICADORES DE GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA PROPOSTA PARA MENSURAR A EFETIVIDADE DOS GASTOS NA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

Área temática: Educação

Coordenador da Ação: José Carlos de Souza¹

Autor: Arine Texeira²

Vitor Hugo Klein Junior³

RESUMO: Pressões por maior transparência e *accountability* tem sido o mote de muitas mudanças no setor público. No entanto, parece existir uma dificuldade de colocar tais conceitos em prática na área de segurança pública. Este trabalho apresenta algumas iniciativas do Laboratório de Indicadores de Governança Pública, do CESFI-UDESC, na criação de indicadores de efetividade dos gastos dos municípios do Estado de Santa Catarina, em segurança pública. São apresentados no trabalho o que foi feito até o momento e quais os desafios na mensuração das ações de políticas públicas para esta área.

Palavras-chave: indicadores; segurança pública, efetividade, transparência.

INTRODUÇÃO

A administração pública tem sofrido pressões por renovação e o modelo burocrático de gestão tem sido alvo de críticas (SECCHI, 2009). A implementação de novas políticas públicas estabelece que cada governo desenvolva sistemas responsivos e amparado no modelo de Governança Pública. Além de ter uma combinação de características voltadas para a entrega de serviços e resultados. Com vistas à melhoria da qualidade dos serviços públicos, a crescente demanda por indicadores mostra quão importantes são na reformulação da administração pública com vistas a maior transparência e *accountability* (ROTTENBURG et al., 2015). Indicadores são, não só meios de mensurar, mas instrumentos que permitem o diálogo entre governantes e cidadãos sobre estratégias de políticas públicas (BRASIL, 2012). Um dos condicionantes, no entanto, do uso de indicadores, é a disponibilidade de dados e estatísticas. A complexidade do problema aumenta

1 José Carlos de Souza, MSc, Depto de Governança Pública, CESFI- UDESC – jose.souza@udesc.br

2 Acadêmica do Curso de Administração Pública, CESFI-UDESC, arine.texeira@edu.udesc.br

3 Vitor Hugo Klein Jr., Dr., Depto de Governança Pública, CESFI-UDESC, vitor.klein@udesc.br



APOIO:

Integração
que gera energia
e desenvolvimento



CO-ORGANIZAÇÃO:



REALIZAÇÃO:



quando, pensando no modelo de governança pública, apurar quais dados são relevantes, depende da articulação de diferentes atores envolvidos: políticos, agentes públicos, órgãos de controle e sociedade organizada.

É inspirado nessa lacuna que, em Março de 2017, idealizou-se no CESFI-UDESC a criação de um Laboratório de Indicadores de Governança Pública, o IGOVE. O propósito deste laboratório é mapear, avaliar e propor indicadores de governança pública, que contribuam para o monitoramento (controle social) e para a gestão de políticas públicas dos municípios do Estado de Santa Catarina. Após um período de exploração quanto aos dados sociais existentes, escolheu-se a segurança pública como o primeiro desafio do IGOVE, pois notou-se uma carência de indicadores em nível municipal para essa área. A administração da segurança pública é competência do Estado, no entanto, entende-se que muitas das mazelas nesse setor são sentidas no nível local, fato que tem levado muitos municípios a adotarem a prática por exemplo, de guarda municipal. Resta, portanto, aos Municípios propor políticas urbanas, de prevenção e combate à criminalidade.

Nas próximas seções apresentaremos o que foi realizado até o momento, a metodologia proposta para elaboração de alguns indicadores e os desafios de mensuração do desempenho da política de segurança pública.

A COLETA DE DADOS SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

O primeiro contato com as informações relacionadas a índices de criminalidade, deu-se pelo acesso a 10ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016. Contudo, os dados do Anuário aparecem de forma agregada e são escassos de informações que cruzam dados operacionais com o financeiro. Para contextualizar e compreender, junto aos gestores, como eles enxergam a segurança pública municipal e as suas necessidades em termos de informação, foi realizado um mapeamento dos atores envolvidos. A escolha pela AMFRI, Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí se fez conveniente para delimitar esse mapeamento. Foi realizada também uma entrevista com o Diretor de Projetos da Secretaria de Segurança de Balneário Camboriú, cidade escolhida por atuar o Campus do CESFI-UDESC. Através de um convite feito pelo próprio Diretor, foram também realizadas



APOIO:

Integração
que gera energia
e desenvolvimentoFórum de Pró-Reitores
de Extensão
das Universidades Públicas
Brasileiras

CO-ORGANIZAÇÃO:



REALIZAÇÃO:



participações aos Conselhos de Segurança Pública, COMSEP e CONSEG, no sentido de compreender as limitações e anseios de representantes da comunidade. Neste ponto, a ausência de integração dos atores envolvidos na articulação dos processos de gestão se tornou visível.

Em seguida, a pesquisa foi direcionada à coleta das estatísticas com base em três fontes oficiais. Os dados estatísticos relacionados à criminalidade, foram compilados do site da Secretaria de Segurança Pública, do Governo de Santa Catarina. As incidências coletadas referem-se aos anos de 2014, 2015 e 2016, dos municípios da AMFRI, de onde foram retirados as informações sobre a população de cada órgão administrativo. Os dados sobre as despesas empenhadas foram obtidos através do site Siconfi, Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, órgão do Tesouro Nacional. Dentre as estatísticas coletadas, foram selecionados dados sobre violência contra mulher, violência doméstica, prisões e apreensões, crimes diversos como roubo, furto, homicídio entre outros. Bem como, dados sobre as despesas empenhadas com a segurança pública que englobam policiamento, demais subfunções e informação e inteligência.

PROPOSTA DE INDICADOR DE EFETIVIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA

Ao avaliar a efetividade de uma política pública, dois fatores devem ser considerados: a eficácia e eficiência; ou seja, o alcance de metas ao menor gasto possível (PEREIRA FILHO, 2010). Para mensurar a efetividade na segurança pública, foi escolhido entre os dados coletados, o índice de homicídio doloso, pois segundo Santos e Kassouf (2008, p.347), trata-se da “melhor medida para se ter uma mensuração mais acurada da ocorrência de crimes, devido à alta taxa de sub-registro à qual estão sujeitas as demais categorias de crimes.”

Inspirado, segundo PEREIRA FILHO (2010), nos “índices de desenvolvimento humano, IDH e suas variantes”, elegeu-se aferir os dados, em uma variação de 0 (zero) a 1 (um). Assim, elaborou-se a seguinte equação:

$$\text{Indicador}_{ma} = \frac{\text{Valor observado}_{ma} - \text{valor mínimo}}{\text{Valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$



APOIO:

Integração
que gera energia
e desenvolvimentoITAIPU
BINACIONALFórum de Pró-Reitores
de Extensão
das Universidades Públicas
Brasileiras

CO-ORGANIZAÇÃO:

UNIOESTE
Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Pró-Reitoria de Extensão - PROEXINSTITUTO
FEDERAL
Paraná

REALIZAÇÃO:

UNILA | PROEX
UNIVERSIDADE
NACIONAL
LUIZ DE QUILAS
INSTITUTO
FEDERAL
PARANÁ

O subscrito *m* representa cada um dos municípios da AMFRI, e o subscrito *a*, representa cada ano dos dados coletados. O *valor observado* é caracterizado pela relação entre o gasto empenhado com nº de vítima de homicídio de cada município, pertinente ao ano selecionado. O *valor mínimo* e o *valor máximo* referem-se, respectivamente, ao menor e maior valor encontrado nesta relação (PEREIRA FILHO, 2010). A equação compara, dessa forma, as despesas empenhadas com segurança pública pelos municípios, com o número de vítimas de homicídio doloso para cada dez mil habitantes. Salienta-se que a leitura do índice acontece de maneira inversa a leitura do IDH. Logo, os municípios da Tabela 01 cujo os valores são mais próximos a 0 representam maior efetividade na relação a seus gastos com segurança.

Apesar de fazerem parte da AMFRI, os municípios de Balneário Piçarras e Luiz Alves foram desconsiderados, porque suas despesas empenhadas destinaram-se exclusivamente à Defesa Civil, área que não afeta diretamente à ações preventivas de criminalidade.

Tabela 01 – Indicador de efetividade da Segurança Pública (2014, 2015, 2016).

Ranking	Municípios AMFRI	0-1
1º	Ilhota	0,0283
2º	Bombinhas	0,0494
3º	Navegantes	0,0536
4º	Penha	0,1344
5º	Itajaí	0,2299
6º	Balneário Camboriú	0,5398

Fonte: Elaborado pelos autores.

O mesmo ocorre com a cidade de Porto Belo, referente aos anos de 2014 e 2015. Para as cidades de Camboriú e Itapema, não foram encontrados dados financeiros no ano de 2014.

Tabela 02 – Gasto efetivo em Segurança Pública

Municípios AMFRI	Nº soma dos gastos	Nº soma do homicídios
Itajaí	52.995.437,68	112
Balneário Camboriú	35.016.011,49	40
Navegantes	7.166.928,52	66
Penha	1.162.021,23	9
Bombinhas	373.832,56	2



APOIO:

Integração
que gera energia
e desenvolvimento



CO-ORGANIZAÇÃO:



REALIZAÇÃO:



Ilhota	316.051,12	4
--------	------------	---

Fonte: Elaborado pelos autores.

A Tabela 02, a seguir, demonstra para o mesmo período, o número efetivo das despesas empenhadas para segurança nos municípios apresentados, comparado ao número efetivo das vítimas de homicídio doloso. Pode-se observar que o município de Ilhota, cujo gasto com segurança pública municipal nos três anos referidos foi de R\$ 316.051,12 com um número de 4 homicídios, enquanto Balneário Camboriú, teve um gasto de R\$ 35.016.011,49 em segurança, com um número de 40 homicídios. Claramente, existem externalidades e outros tipos de serviços que influenciam esse resultado, como por exemplo os serviços de Guarda Municipal, presente em Balneário Camboriú e ausente na maioria dos outros municípios.

DESAFIOS PARA MENSURAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

A carência ou dificuldade nos dados de acesso às políticas de segurança pública em nível local, dificulta a sistematização de um balanço com o propósito de avaliar o impacto das políticas aplicadas nessa área. Diante de tal situação, presume-se que não há consistência nas políticas públicas de segurança municipais, e como consequência, a gestão da segurança pública mira apenas a ação prática, ou seja, em estratégias operacionais de policiamento. Percebe-se, assim, a falta de um modelo que faça a comparação dos indicadores de forma sistematizada e integrada.

Este artigo teve por objetivo expor como o Laboratório de Indicadores de Governança, IGOVE, do CESFI vem trabalhando para procurar soluções para esse problema. São desafios a serem vencidos o mapeamento das fontes de informações confiáveis; captar quais os fundos são provenientes de políticas municipais e quais são estaduais; quanto cada município investe em cada setor dentro das políticas de segurança; quais os órgãos e entes envolvidos no dispêndio desses valores; quais indicadores podem se tornar ferramentas auxiliares para a administração pública e por fim, como padronizar este processo de coleta e preparação dos dados para formulação de indicadores.



APOIO:

Integração
que gera energia
e desenvolvimento



CO-ORGANIZAÇÃO:



REALIZAÇÃO:



REFERÊNCIAS

AMFRI - ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FOZ DO RIO ITAJAÍ (Brasil). **Municípios Associados**. Disponível em: <<http://www.amfri.org.br/>>. Acesso em: 08 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. (Org.). **Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública 2012-2015**. Brasília: Ministério Público, 2012. 64 p.

_____. Tesouro Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional (Org.). **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso: 05 maio 2017.

_____. Governo de Santa Catarina. Secretaria de Estado da Segurança Pública de Santa Catarina. **Segurança em Números**. Disponível em: <<http://portal.ssp.sc.gov.br/sspestatisticas.html>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

PEREIRA FILHO, Oliveira Alves. Orçamento por Resultados na Prática: uma proposta de Indicadores para alocação de recursos no setor de segurança pública. In: PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIA, 3. 2010, Distrito Federal. **Novas Abordagens do Orçamento Público**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2010. p. 1 - 39. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/iii-premio-sof/Tema_2_Oliveira_2_lugar.pdf>. Acesso: 07 ago. 2017.

ROTTENBURG, Richard et al (Ed.). **The World of Indicators: The making of governmental knowledge through quantification**. Cambridge: Cambridge University Press: Cambridge and New York, 2015. 359 p. Disponível em: <https://www.eth.mpg.de/3946536/book_214>. Acesso: 31 jul. 2017.

SANTOS, M. J.; KASSOUF, A. L. Estudos econômicos das causas da criminalidade no Brasil: evidências e controvérsias. **Revista Economia**, Brasília, 2008 (artigos aprovados). Disponível em: Acesso: 08 ago. 2017.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rap: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-369, 2009. Mensal. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso: 02 ago. 2017.



APOIO:

Integração
que gera energia
e desenvolvimentoITAIPU
BINACIONALFórum de Pró-Reitores
de Extensão
das Universidades Públicas
Brasileiras

CO-ORGANIZAÇÃO:

UNIOESTE
Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Pró-Reitoria de Extensão - PROEXINSTITUTO
FEDERAL
Paraná

REALIZAÇÃO:

UNILA | PROEX