

IDENTIFICAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS DEMANDADAS PARA VIABILIZAR A GESTÃO E POSSIBILITAR A ANÁLISE DE DADOS DO GRUPO DE AÇÕES TÁTICAS ESPECIAIS (GATE) DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ana Carolina Russo *

Renato Marques Pavão **

José Carlos Vaz ***

Valmor Saraiva Racort ****

RESUMO: Esta pesquisa visa a contribuir para a discussão sobre capacidades estatais demandadas na gestão e análise de dados do Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE), órgão da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), combinando duas lentes: capacidades estatais e perspectiva estratégico-situacional. A ótica das capacidades estatais permitirá adentrar o aparelho estatal e entender como o GATE mobiliza capacidades para implementação de suas ações. A perspectiva estratégico-situacional orientará as análises da relação entre as capacidades e a dinâmica político-administrativa da Instituição. Para tanto, será empregado o método de estudo de caso, aplicado ao GATE no ano de 2021. Com o trabalho, evidenciou-se que a correta identificação das capacidades estatais demandas viabiliza uma melhor gestão de dados do GATE, na medida em que torna possível a criação de indicadores, mudanças e/ou implementação de protocolos internos, planejamento de treinamentos específicos, economia de recursos com a identificação e posterior aquisição de equipamentos realmente mais empregados nas operações e melhor gestão de consequências em relação aos operadores do GATE.

Palavras-chave: Capacidades estatais; capacidades tecnológicas; ciência de dados; Grupo de Ações Táticas Especiais; Polícia Militar do Estado de São Paulo.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v5i13.157>

Recebido em 13 de junho de 2022.

Aprovado em 02 de agosto de 2022

* Universidade de São Paulo (USP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0276-1690> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3431974109816480>

** Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0191-0623> – CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2735004836623627>

*** Universidade de São Paulo / Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5216-9279> – CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0053168971489438>

**** Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4913-1867> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6601586980525122>



1 INTRODUÇÃO

A Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) investe em tecnologia e recursos humanos. Entretanto, muito frequentemente não consegue traduzir seu esforço em insights significativos, que podem otimizar processos e possibilitar decisões inteligentes baseadas em dados, além de possibilitar integração de determinadas políticas públicas (LOPES, 2018). Para Seiner (2014), a governança de dados é a formalização do comportamento em torno da definição, produção e uso de dados para gerenciar riscos e melhorar a qualidade e usabilidade dos dados selecionados.

De acordo com Rosa et al. (2008), a utilização de informações nas áreas governamentais para subsidiar as tomadas de decisões pelos agentes públicos configura uma forte arma para combater a má utilização da máquina pública. Por isso, essas informações devem ser geradas de forma confiável, pois, caso contrário, pode deixar o administrador com dados imprecisos e/ou incorretos, não possibilitando a sustentação para traçar as estratégias necessárias para obter êxito em sua empreitada.

Para Nathansohn (2013), gestão da informação é considerada uma possibilidade teórico-prática para a orientação do conjunto de ações necessárias à tomada de decisão política na área da segurança pública, constituindo-se como uma das etapas do planejamento estratégico para o combater crimes. Conforme Silva Júnior (2006, p. 15), tal tarefa é realizada diuturnamente por aqueles que auxiliam na gestão e execução das ações planejadas, denominados Oficiais de Polícia Militar. São profissionais de ação, formados para decidir, de maneira técnica previamente calculada, problemas em flagrância e com margem de alternatividade estreita.

Tal mister não é diferente no Grupo de Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE), órgão da PMESP especializado no atendimento de ocorrências com artefatos explosivos, reféns localizados e pessoas armadas com propósito suicida (SÃO PAULO, 2010, 2013), cuja amplitude e criticidade exigem ações altamente planejadas e coordenadas, bem como o emprego de recursos complexos para a solução da crise.

Com mais de 30 anos de atuação nessa área, o GATE conta com experiência e acumula grande quantidade de informações, as quais podem ser utilizadas na implementação de ações de segurança pública, dadas as mais diversas variáveis presentes e observadas, *in loco*, nas ocorrências de alto risco atendidas.

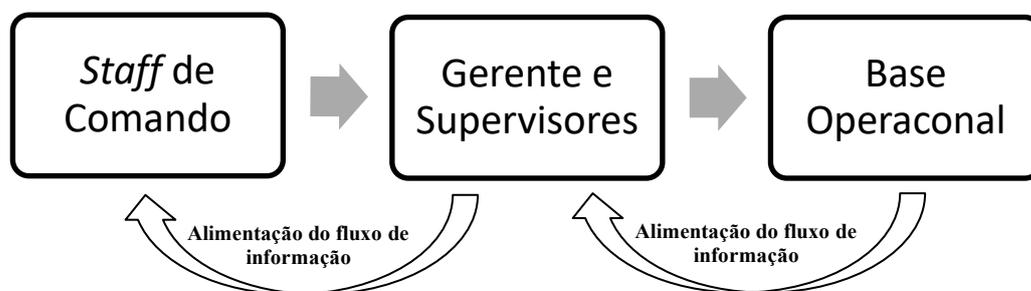
Assim, é imperativo que o GATE desenvolva estratégias para que esse universo de informações seja elemento promovedor de análises baseadas em dados nas tomadas de decisões institucionais.

Assim, o planejamento na utilização da informação passa por uma série de estratégias que visam, sobretudo, à perfeita utilização da informação e deve atender a algumas premissas. São elas (ROSA et al., 2008):

- **Confidencialidade:** garantia de que os dados a serem utilizados sejam acessados apenas por quem tenha autorização para fazê-lo;
- **Integridade:** confiança da exatidão das informações e que ela seja o mais completa possível;
- **Disponibilidade:** segurança para quando os usuários autorizados tiverem necessidade de acessar as informações, que elas estejam disponíveis de forma oportuna e com ferramentas analíticas.

De acordo com Rosa et al. (2008), o envolvimento das pessoas no processo de construção deve necessariamente envolver o staff de comando, os gerentes e supervisores dos processos e a base operacional, sob custo de ser idealizada uma ferramenta que não atende às carências da instituição. A Figura 1 apresenta o fluxo hierárquico de informações.

Figura 1 - Fluxo hierárquico de informações



Fonte: (ROSA et al., 2008)

É nesse cenário que poderiam entrar as ferramentas hoje disponíveis, tais como as existentes na Ciência de Dados para lidar com Big Datas e Inteligência Artificial, para integrar e gerar valor aos dados, ajudando a criar ações inteligentes visando à melhor alocação de recursos humanos e materiais. Com isso, geraria conhecimento estratégico, que auxiliaria nos processos de tomada de decisão na PMESP.

Nesse sentido, a análise de Big Data reduz o tempo de processamento de uma consulta e, por sua vez, reduz o tempo de espera por soluções. A combinação e análise dos dados permite a tomada de decisão baseada em dados. Na área militar, a rápida obtenção de dados pode favorecer o sucesso da ocorrência (BABAK et al., 2007).

De acordo com Machado (2016), há que se consignar que a retransmissão das informações adquiridas nas ocorrências é de suma importância e, se isto não ocorrer de forma célere, pode-se não compreender, em tempo hábil, o cenário criminógeno que circunda a problemática criminal intercorrente. Destarte, o repasse das informações no menor lapso temporal possível aos membros do Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE), que compõem o sistema de preservação da ordem pública,

possibilitará uma maior consciência situacional e, portanto, um aumento da taxa de sucesso no atendimento das ocorrências.

No entanto, para que essas ações possam de fato ser implementadas, é necessário compreender que sistemas são apenas ferramentas e tão relevante quanto eles, é o desenvolvimento de capacidades e competências que possibilitam seu uso. Assim, se há uma tarefa a ser desempenhada simultaneamente ao desenho de quais informações quantitativas e qualitativas são mais relevantes, essa é a de começar, de imediato, a composição de uma equipe altamente qualificada, tanto no uso da informação para formulação, monitoramento e avaliação das políticas de segurança quanto na análise de tendências e na assistência técnica estratégica (FIGUEIREDO, 2017).

Dessa forma, o objetivo desse trabalho foi analisar como a identificação das capacidades estatais demandadas para viabilizar a gestão e possibilitar a análise de dados do GATE pode trazer benefícios nas tomadas de decisões institucionais.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Capacidades estatais

Partindo-se do pressuposto de que o Estado necessita de capacidades específicas para que a implementação de políticas de segurança pública com participação da sociedade ocorra, faz-se premente levantar a questão sobre quais são as capacidades demandadas.

Capacidade estatal, entretanto, não possui um conceito unívoco. Existem diversos aspectos a serem considerados quando falamos em capacidades estatais e um entendimento simplista pode desconsiderar ou negligenciar importantes “trade-offs” e contradições (CINGOLANI, 2013).

Nesse sentido, Bichir (2016) aponta para a característica polissêmica do conceito de “capacidades estatais”, ao afirmar que o esse não deve ser compreendido de forma essencialista e muito menos a-histórica. Segundo a autora, é importante analisar a variação nas capacidades estatais de acordo com as mudanças nas agendas políticas ao longo do tempo. Ela destaca que o que foi considerado “capacidade estatal” em um determinado contexto político-institucional pode vir a ser obstáculo no momento seguinte, considerando-se o amadurecimento dos programas e os novos objetivos e desafios no âmbito das agendas governamentais. Isso implica considerar também os padrões de interação entre órgãos do governo e, em particular, entre diferentes burocracias.

Em vista dos cuidados na definição do conceito, em Bichir (2016), a autora entende por “capacidades estatais” como o conjunto de recursos (institucionais, humanos, financeiros), tecnologias e instrumentos de políticas que são articulados de modo variado visando à definição de agendas, formulação e implementação de políticas públicas.

Dessa forma, a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser caracterizada por uma preocupação com as habilidades e as competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los (PIRES, 2018; PIRES; GOMIDE, 2018).

Alguns autores que estudam o tema associam o conceito de capacidades estatais com a capacidade de “implementação” (CINGOLANI, 2013) ou ainda com o poder de “agência” do Estado (GRIN, 2012).

Esses autores analisam como os governos fortalecem sua infraestrutura institucional para implementar políticas e, segundo Grin (2012), o poder de agência do Estado decorre desse fortalecimento de capacidades. O poder de agência, portanto, seria a ampliação da autonomia dos governos para implementar suas políticas.

Observa-se aqui que a autonomia é tratada de outra forma, não relacionada a autonomia do Estado, mas sim, do governo. Nessa linha de pensamento, aparatos estatais mais robustos facilitariam as ações dos atores políticos (EVANS, 1995). Isso, porque é a definição de prioridades políticas que determina o foco das capacidades estatais consideradas relevantes em um contexto histórico, social e econômico (GRIN, 2012). Essa discussão sobre a ampliação da autonomia da ação dos governos contribui para o estudo de capacidades estatais, pois suscita a relevância do ambiente interno do governo e o contexto social na escolha e mobilização de capacidades.

Como mencionado anteriormente, trata-se de um conceito polissêmico que impede considerarmos um conceito genérico. Mas as divergências não ficam por conta apenas da sua definição, devido à grande e fragmentada amplitude conceitual, vez que não existe consenso sequer quanto à delimitação do campo analítico e da aplicação do conceito (GRIN, 2012). A exemplo disso, na literatura ainda é uma lacuna a distinção entre capacidade estatal e governança, o que às vezes gera uma sobreposição e confusão entre os dois conceitos (CINGOLANI, 2013). Mesmo que, para alguns autores, a governança seja um indicativo da qualidade da ação estatal e esteja vinculada de forma indireta com a ideia de capacidade.

Ao tratarmos de capacidades estatais, é preciso apontar qual o aspecto da capacidade estamos analisando. Isso porque o termo em questão invoca uma ideia de que pode ser facilmente interpretada do senso comum. Nesse sentido, é necessário explicar claramente a qual aspecto da capacidade está sendo avaliada e quais os referenciais teóricos que fundamentam esse aspecto (CINGOLANI, 2013). A mesma autora ainda alerta que para definições mais abrangentes de capacidades estatais, deve-se atentar com cuidado à qual função de Estado se está estudando, uma vez que capacidades e funções são termos intercambiáveis e dependem do contexto, ideologia e disciplina.

Ademais, existem duas considerações importantes quanto à dificuldade em analisar capacidades estatais. A primeira é quanto ao risco de incorrerem em explicações circulares. Por exemplo, quando afirmamos que existe alta insurgência em um determinado país devido à sua baixa capacidade estatal e, posteriormente, para justificarmos como foi identificado que tal país possui baixa

capacidade estatal, dissemos que foi observado alta insurgência. Esse tipo de explicação não nos leva a nada (CINGOLANI, 2013). A segunda consideração é quanto à impossibilidade de uma observação direta da capacidade estatal (LIMA, 2019), pois ela é sempre um potencial para realizar algo, mas não é a realização em si.

Além de se observar a polissemia do conceito, é também verificado na literatura a sua evolução e a diversidade de métodos de mensuração das capacidades. Como observado por Lima (2019), igualmente diversas são as metodologias adotadas que parecem espelhar a dicotomia entre as capacidades macro, pensadas de maneira holística na chave dos processos de “state-building”, e as micro, inerentes das organizações públicas ou arranjos institucionais para intervir no tecido social, mobilizando recursos e atores com vistas ao atingimento de fins determinados em políticas públicas.

Soma-se a diversidade de métodos, a característica latente do conceito que, como dito anteriormente, impede uma observação direta das capacidades. Em outras palavras, não há como se verificar e quantificar capacidades estatais no mundo empírico, pois elas não existem enquanto objetos dotados de essência e materialidade própria (LIMA, 2019). Segundo o autor, a observação de capacidades estatais é viável em duas situações:

(i) quando os objetivos e demandas da instituição são maiores do que ela consegue entregar, ou seja, quando as instituições são estressadas além do limite dos recursos que consegue mobilizar ou

(ii) quando diferentes instituições, com diferente grau de disponibilidade de recursos e estruturas organizacionais produzem resultados distintos.

Nesse sentido, Kurtz e Schrank (2007) afirmam que as pesquisas em capacidades estatais consistem na observação de componentes, estruturas, informações, recursos mobilizados (inputs) ou resultados (outputs) e efeitos (outcomes) da ação das organizações estatais.

No meio militar brasileiro, o conceito de capacidades encontra eco. No caso do Exército Brasileiro, o desenvolvimento de capacidades é baseado na análise da conjuntura e em cenários prospectivos, com o objetivo de identificar as ameaças concretas e potenciais ao Estado. No Manual de Fundamentos “DOCTRINA MILITAR TERRESTRE”, a Capacidade é conceituada como sendo a aptidão requerida a uma força ou Organização Militar para cumprir determinada missão ou atividade. Essa aptidão é exercida sob condições e padrões determinados, pela combinação de meios para desempenhar uma gama de tarefas e pode ser obtida a partir de um conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: Doutrina, Organização (e/ou processos), Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura – que formam o acrônimo DOAMEPI (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019).

No Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE), também podem ser observadas as capacidades trazidas pelo DOAMEPI (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019), conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Capacidades demandadas no Grupo de Ações Táticas Especiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo, segundo o modelo DOAMEPI

Capacidades demandadas	Descrição
Doutrina	Este fator vai determinar tanto a forma de atuação do GATE, em campo, como a maneira de lidar com os dados obtidos como produto dessa ação. Assim, após a coleta, os dados devem passar pelo necessário tratamento, por meio das ferramentas inteligentes, até serem transformados em informações úteis para subsidiar a tomada de decisão.
Organização	Expressa por intermédio da estrutura organizacional dos elementos de emprego do GATE. Algumas capacidades são obtidas por processos, com vistas a evitar competências redundantes, quando essas já tenham sido contempladas em outras estruturas.
Adestramento	Compreende as atividades de preparo, obedecendo a programas e ciclos específicos, incluindo a utilização de simulações de operações baseadas em informações extraídas da manipulação dos dados.
Material	Está relacionado com todos os materiais, sistemas e equipamentos especiais para uso no GATE, acompanhando a evolução de tecnologias empregadas na área de segurança pública.
Educação	Abrange todas as atividades continuadas de capacitação e habilitação, formais e não formais, destinadas ao desenvolvimento do integrante do GATE, quanto à sua competência individual requerida. Essa competência deve ser entendida como a capacidade de mobilizar, ao mesmo tempo e de maneira inter-relacionada, conhecimentos, habilidades específicas, atitudes, valores e experiências, para ter condições de fazer análises assertivas, decidir e atuar em situações diversas.
Pessoal	Envolve todas as atividades relacionadas aos integrantes do Grupo, nas funcionalidades: higiene física, avaliação, valorização profissional e moral. É uma abordagem sistêmica voltada para a geração de capacidades, que considera todas as ações relacionadas com o planejamento, a organização, a direção, o controle e a coordenação das competências necessárias à dimensão humana do GATE.
Infraestrutura	Engloba todos os elementos estruturais (instalações físicas, equipamentos e serviços necessários) que dão suporte ao preparo e ao emprego dos operadores do GATE, de acordo com a especificidade de cada um e o atendimento aos requisitos do exercício funcional.

Fonte: (Elaboração própria)

Conforme Silva e Alencar (2020), o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), faz parte de um processo maior de planejamento estratégico-operacional que inicia com a integração das análises dos ambientes externos e internos, elaboração e a divulgação dos documentos estratégicos de mais alto nível, passando para uma avaliação e análise dos seguintes pontos:

- objetivos estratégicos a serem atingidos (ends);
- meios a serem empregados (means) e;
- forma de emprego desses meios (ways).

Silva (2019) afirma que a implantação do PBC, como ferramenta de planejamento estratégico conjunto, apresenta-se como uma nova realidade para as Forças Armadas e, analogamente, espera-se a que assim seja com as Forças de Segurança Pública.

Gomide, Silva e Pires (2014) fazem uma análise considerando as capacidades administrativa e política como variáveis, e apresentam quatro cenários distintos de como um determinado arranjo institucional seria em função da variação dessas duas capacidades ao longo do tempo (BORGES, 2009):

- Alta capacidade político-relacional e baixa capacidade técnico-administrativa: o arranjo teria bastante legitimidade política, mas teria pouca condição de implementação, em função da falta de recursos técnicos adequados.
- Baixa capacidade político-relacional e alta capacidade técnico-administrativa: As políticas seriam executadas com pouca participação e envolvimento de outros atores, o que poderia produzir bons resultados, em termos de eficiência, mas com pouca transparência.
- Baixa capacidade político-relacional e baixa capacidade técnico-administrativa: não possuem nem legitimidade, nem condições de implementação.
- Alta capacidade técnico-administrativa, alta capacidade político-relacional: próprio de políticas mais modernas e inovadoras, nas quais as duas capacidades são importantes.

O modelo analítico acima demonstra que, em linhas gerais, o arranjo institucional poderá variar em função desses quatro eixos, dependendo de como as capacidades forem mobilizadas.

Assim, a inovação contribui para a melhoria dos serviços públicos (ALBURY, 2005). Contudo, as organizações no setor público, tais como a Polícia Militar, enfrentam muitos desafios para repensar e redesenhar os serviços (VALKAMA; BAILEY; ANTTIROIKO, 2013). Falta de incentivos, carência de profissionais com habilidades, orçamentos públicos usados com uma visão de curto prazo, mentalidade de silos, relutância em mudar e uma cultura de aversão ao risco são algumas das típicas barreiras para inovar (ALBERTI; BERTUCCI, 2006).

Apesar da pesquisa construir um referencial teórico como ponto de partida, ele não pretende ser um estudo aprofundado sobre o tema de capacidades estatais, mas sim, trazer a discussão sobre o assunto a partir dos pressupostos já apresentados pelos autores supracitados. Em função da natureza do fenômeno, optou-se pela realização de pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, através de estudo de caso (THIEL, 2014), combinando diferentes métodos de coleta de dados.

Aqui é importante diferenciar o caso da unidade de estudo (YIN, 2008). O caso em questão refere-se à análise de diversos processos envolvendo a mobilização de capacidades estatais compartilhadas no âmbito do Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE). Já a unidade de estudo, visa os processos envolvidos na Polícia Militar do Estado de São Paulo. O presente estudo, portanto, aborda um único caso, a fim de que o mesmo possa ser analisado de forma profunda, com atenção a todas as variáveis que cercam o estudo das capacidades no plano.

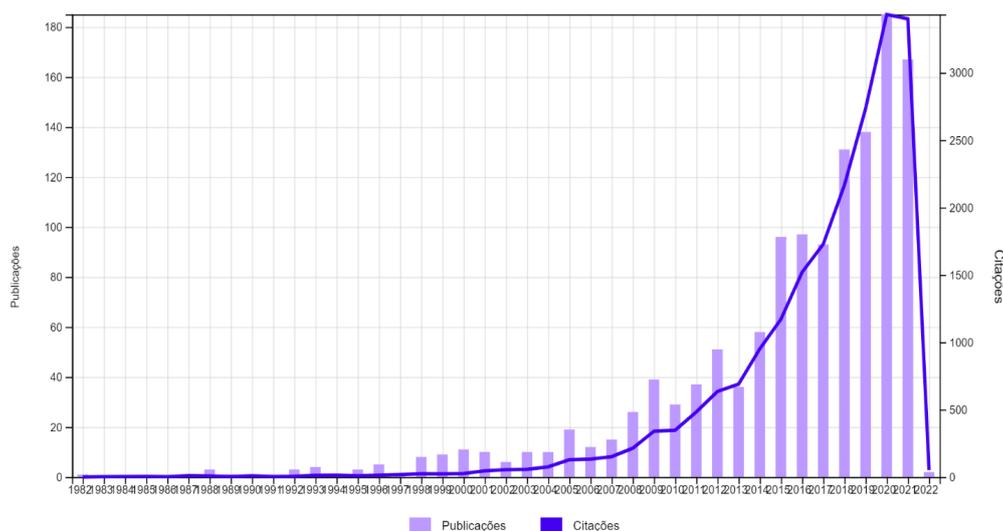
Segundo Stake (2003), existem três modalidades de estudo de caso: estudo de caso intrínseco (ou único), instrumental e coletivo. O estudo de caso instrumental, segundo o autor, deve ser utilizado quando houver a possibilidade de que ele “possa facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer insights sobre um assunto” (STAKE, 2003). Nesse sentido, optou-se pela modalidade do estudo de caso instrumental, pois espera-se que os resultados obtidos da pesquisa possam ser úteis para estudos futuros que permitam o avanço da agenda de pesquisa nas áreas de capacidades estatais e ciências de dados.

A opção pelo estudo de caso se justifica, dentre outras razões, por serem poucos os trabalhos publicados que envolvam o estudo de capacidades na área de Segurança Pública.

Preliminarmente, buscou-se o termo “State Capacity” (junto a uma das principais bases interdisciplinares de dados utilizadas para consultas: Web of Science), a fim de se identificar a evolução do tema ao longo dos anos e quais as áreas de estudo que se debruçam sobre o tema. Assim foram encontrados 1.317 trabalhos.

Como pode ser observado na Figura 2, houve um significativo aumento de publicações e citações na área, indicando a relevância do assunto para a academia.

Figura 2 - Evolução do número de publicações e citações do termo "State Capacity" ao longo dos anos



Fonte: (Elaboração própria)

2.1.1 Capacidades tecnológicas

A capacidade tecnológica pode ser definida como sendo a capacidade de mudar ou inovar por meio da tecnologia (KIM; BRETSCHEIDER, 2004).

Quando nos referimos ao uso de tecnologia na área pública, precisamos falar de capacidades tecnológicas. O presente estudo não se propõe a estabelecer um conceito definitivo para este tema, perfeitamente integrado à conceituação de capacidades estatais, mas criar uma definição de trabalho para, então, ser aprofundada por pesquisas subsequentes.

Analisando algumas pesquisas mais recentes que tratam de capacidades tecnológicas, observa-se no livro “TIC - Governo Eletrônico 2015” (MARTINHÃO, 2016) uma análise teórica de capacidades, evidenciando quais delas são demandadas pelo processo de participação em âmbito municipal. Já Stefani (2015), defende a aplicabilidade da ótica de capacidades de governo para a análise da utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) em ferramentas de participação social, avançando na abordagem dos desafios e possibilidades a respeito da criação de tecnologia e inovação no setor público. Na mesma linha, Parra Filho (2018) aborda o conceito de capacidades de governo para processos de participação social, acrescentando a ótica sobre coprodução de tecnologias governamentais digitais. D’Amaral e Vaz (2020), então, analisam a questão das capacidades para o estudo de políticas urbanas, identificando a importância do uso da tecnologia na mobilização de capacidades em âmbito municipal.

A definição de capacidades tecnológicas refere-se a recursos materiais e imateriais, competências e habilidades no campo das TICs que o governo é capaz de mobilizar e controlar em proveito de seus projetos em um determinado contexto (VAZ, 2019). Assim, quanto melhores forem estas capacidades tecnológicas do Estado, melhores tendem a ser as decisões tomadas. Ainda segundo Vaz (2019), no confronto entre autonomia e dependência tecnológica, o domínio das TICs torna-se uma capacidade estatal imprescindível.

Estas capacidades de natureza tecnológica envolvem o domínio de tecnologia propriamente dita, o domínio da produção ou da aquisição de tecnologia e o domínio da governança e da gestão de serviços informatizados (VAZ, 2019). Serviços estes que podem ser internos aos governos ou disponibilizados para atendimento das necessidades e demandas dos cidadãos.

2.2 Ciência de Dados

Desde 2018, a Secretaria da Segurança Pública de Alagoas (SSP) passou a fazer uso de ferramentas de Big Data, a fim de melhorar as ações de segurança com base em informações relevantes, que são interpretadas pelos analistas. Um dos principais benefícios encontrados após as ações de modernizar a gestão de dados foi conseguir melhores resultados no enfrentamento ao crime, cujo resultado foi a redução de homicídios, que colocou Alagoas como o estado que obteve um dos melhores



resultados no Brasil (“Integração de bancos de dados da Segurança Pública melhora ações de combate ao crime”, [s.d.]).

Russo, Jannetta e Duane (2018) avaliaram a utilização de painéis de dados (dashboards) como ferramenta de dados na área de segurança pública. Segundo os autores, com a aplicação dessa ferramenta foi possível entender os dados criminais gerados e identificar tendências para facilitar a rotina de tomada de decisões.

A implementação em larga escala da automação de informação no setor público apresenta diversos desafios. No entanto, segundo KPMG (2017), tal medida está resultando em maior satisfação dos funcionários, pois eles conseguem dedicar mais tempo às atividades mais relevantes para o trabalho. Em certas jurisdições do governo e do setor público, as agências já começaram a incorporar a automação inteligente em suas estratégias de transformação. A KPMG nos EUA concluiu recentemente um projeto com uma agência de saúde dos EUA, implementando estrategicamente a automação para elevar a eficiência e a qualidade de seus processos de coleta de dados e controle de qualidade. Como resultado da comunicação proativa entre a agência e sua força de trabalho, alguns funcionários que antes ocupavam funções de agregação de dados agora podem investir suas energias em funções mais focadas na missão e voltadas para o consumidor, a fim de fornecer maior valor aos constituintes (KPMG, 2017).

3 METODOLOGIA

Quanto à metodologia, optou-se pelo método hipotético-dedutivo. Esta opção se justifica porque o método escolhido permite construir conjecturas, ou seja, premissas com alta probabilidade e que a construção seja similar.

A pesquisa desenvolvida é de natureza aplicada e com objetivo exploratório (GIL, 2008), em uma abordagem qualitativa sob uma lente construtivista, que é empregada para buscar compreender as necessidades do GATE, para melhor gestão e utilização dos dados gerados pelo Grupo.

A pesquisa de campo foi realizada por meio da observação direta (OD), a partir da atuação de um dos autores como gestor dos dados coletados in loco. Para tanto, foi utilizado um “caderno de campo”, no qual foram registradas informações e observações sobre as ocorrências atendidas pelo GATE.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir das reflexões anteriores, buscando articular a literatura sobre capacidades estatais e gestão da informação em segurança pública, foi construído um modelo de análise no qual se relacionam as capacidades estatais que podem vir a ser mobilizadas pelo GATE, de acordo com o que foi identificado ao longo da revisão teórica e das observações registradas em campo. Consideramos, como hipótese, que o GATE mobiliza capacidades técnico-administrativas (Quadro 1) e capacidades político-relacionais (Quadro 2):

Quadro 1 - Capacidades Estatais Técnico-Administrativas

Capacidades Técnico-Administrativas	Escopo	Referências
Gestão de Pessoas	Garantia de disponibilidade de força de trabalho adequada	(BERGUE, 2010; COELHO; MENON, 2018; GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014; RODRIGUES et al., 2017)
Qualificação de Recursos Humanos	Desenvolvimento do capital humano e capacitação dos recursos humanos	
Decisões de uso de tecnologia	Escolha e disponibilidade de equipamentos e softwares adequados	(BABAK et al., 2007; KIM; BRETSCHNEIDER, 2004; ROSA et al., 2008; VAZ, 2019)
Desenho e gestão de processos, procedimentos e recursos para a coleta de dados	Forma como os dados serão obtidos e encaminhados para análise	
Desenho e gestão de processos, procedimentos e recursos para a análise de dados	Protocolos estruturados de análises; ações rotineiras para análises, com geração periódica de relatórios	

Fonte: (Elaboração própria)

Quadro 2 - Capacidades político-relacionais

Capacidades Político-relacional	Escopo	Referências
Difusão da potencialidade do uso dos dados	Conscientização dos atores em relação ao potencial do uso dos dados em suas funções	(BABAK et al., 2007; ROSA et al., 2008)
Organização/articulação/coordenação situacional e deliberação sobre programas, projetos e iniciativas comuns	Articulação com diversos atores internos do GATE	(ROSA et al., 2008)
Abertura institucional para realização de estudos no campo da segurança pública	Previsão de departamentos, cargos e funções ligados à pesquisa	(PARRA FILHO, 2018; STEFANI, 2015)

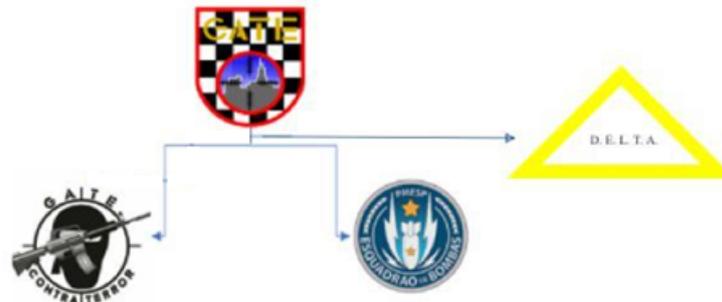
Fonte: (Elaboração própria)

Foi com base nesse modelo analítico que o presente estudo verificou como essas capacidades se fazem presentes e são mobilizadas dentro do GATE.

Em decorrência da necessária análise criteriosa dos eventos práticos e estudos dos processos de gerenciamento de incidentes críticos, já havia sido concebida a compreensão da necessidade de se criar um setor subordinado diretamente ao comandante do GATE, portanto hierarquicamente superior ao efetivo operacional do Grupo. Denominado D.E.L.T.A., acrônimo do resumo de suas atividades (Desenvolvimento, Estudo, Logística, Treinamento e Avaliação), possui em seus quadros profissionais que representam todas as subdivisões/ especialidades do GATE, os quais sempre tiveram o foco principal em desenvolver treinamentos específicos e avaliar os operadores do Grupo. A Figura 4 apresenta o organograma do GATE.

Figura 4 - Organograma do GATE

ORGANOGRAMA DO GATE



Fonte: (Elaboração própria)

Com a criação, em 4 de janeiro de 2021, da Equipe de estudos e análise de dados, situada na até então inexplorada sigla “E” do acrônimo D.E.L.T.A., as atribuições do setor aumentaram. Assim, além das atividades que já eram desenvolvidas anteriormente, o D.E.L.T.A. passou a assessorar o tomador de decisão e os próprios responsáveis pela logística e desenvolvimento dos treinamentos e avaliações, por meio de estudos e análises de dados, bem como a buscar o aperfeiçoamento constante de métodos e ferramentas que pudessem otimizar, agregar eficiência e proporcionar consciência situacional ao tomador de decisão, mediante o cuidado assertivo com os dados obtidos dos acionamentos do GATE para o atendimento das ocorrências críticas.

Atualmente, a maioria dos dados relacionados às ocorrências para as quais o GATE é acionado são coletados por meio de formulários digitais, preenchidos pelos próprios operadores que foram a campo, a fim de se obter maior fidelidade nas informações registradas. Dessa forma, em uma ocorrência com reféns localizados, por exemplo, são coletados diversos dados, como: natureza, duração e local da ocorrência; efetivo do GATE empregado e autoridades envolvidas no processo de decisão; recursos empregados; forma de transporte da tropa especializada até o local da ocorrência; tipologia do causador da crise; exigências do causador e eventuais concessões; antecedentes criminais, escolaridade, religião, idade e arma utilizada pelo causador; alternativas táticas empregadas na resolução do incidente crítico; estratégia, táticas e técnicas utilizadas pela equipe de negociação; instrumentos de menor potencial ofensivo utilizados pela equipe de intervenção, quantidade de disparos, locais de impacto e distância do causador; fuzis e munições utilizadas pelos atiradores de precisão, bem como distância do alvo, obstáculos no caminho e ponto de impacto; armamentos letais utilizados pela Unidade de Intervenção Tática (UIT); se houve uso de distrativos e equipamentos de exploração; se o arrombamento tático (forma de transpor eventuais obstáculos) foi mecânico, balístico realizado com uso de explosivo ou por meio de abertura técnica.

Nesse sentido, da Figura 5 à Figura 9 são apresentados os códigos QR que dão acesso aos formulários de coleta de dados para cada uma das alternativas táticas/especialidades (Negociação, Unidade de Intervenção Tática - U.I.T., Sniper, Arrombamento Tático, Esquadrão de Bombas), bem

como aos formulários das ocorrências em que houve acionamento do GATE, mas que, por motivos diversos, houve o cancelamento da solicitação do apoio especializado, antes de sua chegada no local.

Figura 5 - Formulário de ocorrência
NEGOCIAÇÃO



Figura 6 - Formulário de ocorrência U.I.T.



Figura 7 - Formulário de ocorrência SNIPER



Figura 8 - Formulário de ocorrência
ARROMBAMENTO TÁTICO



 <p>INSTITUTO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA</p>	<p>RIBSP- Vol 5 nº 13 – Set./Dez. 2022</p>	<p>Ana Carolina Russo Renato Marques Pavão José Carlos Vaz Valmor Saraiva Racort</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------

Figura 9 - Formulário de ocorrência ESQUADRÃO DE BOMBAS



Ainda em relação às ocorrências atendidas pelo GATE, há também outras três formas por meio das quais as informações coletadas são direcionadas para a Equipe de Estudo de Análise de Dados.

A primeira é mediante um formulário físico preenchido em campo, por intermédio do qual se coletam informações consideradas “perecíveis”, visto que podem se perder caso não sejam registradas durante a ocorrência, como número total de viaturas e de policiais militares envolvidos na operação, presença de outros órgãos de apoio, dados socioeconômicos e sobre a saúde do causador da crise. A outra forma é por meio do documento oficial elaborado pelo comandante da equipe do GATE que atendeu a ocorrência. Tal expediente é confeccionado em todas as ocorrências em que o GATE se fez presente e, além de trazer os dados, também serve como elemento de informação para eventuais elogios e apurações disciplinares. Por fim, quando há a necessidade de um exame pormenorizado para se definir uma informação a ser transmitida para a Equipe de Estudo de Análise de Dados, o recurso utilizado para isso será o estudo de caso, que é realizado pelas alternativas táticas e/ou especialidades do GATE.

Pode acontecer, entretanto, de o GATE ser acionado para o atendimento de uma ocorrência crítica, mas essa solicitação de apoio ser cancelada. Para compreender melhor essa dinâmica, se faz necessário entender o processo de acionamento do Grupo, que ocorre da seguinte forma: a partir da solicitação via telefone 190, há o registro da demanda, que pode ser uma ocorrência policial, situação em que será despachada para uma viatura do policiamento territorial. Quando os policiais identificam que a ocorrência se encaixa nas características definidas em legislação como de responsabilidade do GATE, tal unidade é acionada.

Como a responsabilidade maior de resolução do incidente crítico é do Estado, o efetivo policiamento territorial prossegue, de forma emergencial, no atendimento da ocorrência até a chegada do referido grupo especializado. Entretanto, diversas ocorrências são resolvidas antes mesmo de o GATE chegar no local, fruto do bom trabalho desenvolvido pelo policiamento territorial. Ainda sim,

se a ocorrência trazia elementos que a caracterizavam como de responsabilidade do GATE, os seus dados também são coletados, por meio do formulário de ocorrências canceladas, o qual pode ser observado na Figura 10 e é preenchido pelo Operador da Sala de Rádio, que fará a coleta dos dados diretamente com os policiais que atenderam a ocorrência.

Figura 10 - Formulário de ocorrência CANCELADAS



5 CONCLUSÃO

A correta identificação e mobilização das capacidades estatais demandadas viabilizam, em última análise, uma melhor gestão de dados do GATE. Tal assertiva se ampara no fato de que é primordial, por exemplo, definir a forma como os dados serão obtidos e encaminhados para a Equipe de Estudos e Análise de Dados, assim como é fundamental capacitar o efetivo para coletar, tratar e analisar os dados. Da mesma forma, conseguir identificar eventuais limitações e gargalos em relação aos recursos disponíveis, possibilita uma escolha mais adequada de equipamentos e softwares para os analistas, os quais devem seguir ações rotineiras para análises, com produção periódica de relatórios que subsidiarão o tomador de decisão.

Nesse mesma linha, especificamente em relação às capacidades político-relacionais (Quadro 2), um trabalho de conscientização dos atores em relação ao potencial do uso dos dados em suas funções deve ser realizado em paralelo, como forma de se obter maior engajamento de todos os envolvidos no processo da gestão de dados, desde o operador que vai a campo, coleta e envia os dados de sua especialidade, até o responsável por utilizar essas informações, já devidamente tratadas em forma de relatórios, para o planejamento de treinamentos específicos, criação de indicadores, mudanças e/ou implementação de protocolos, economia de recursos com a identificação e posterior aquisição de equipamentos realmente mais empregados nas operações e melhor gestão de consequências em relação aos operadores do GATE.



Dessa forma, fica evidente que a gestão adequada dos dados do GATE traz substanciais benefícios para o tomador de decisão, uma vez que, além de ampliar sua consciência situacional, viabiliza a obtenção de informações precisas sobre eventuais erros e/ou acertos na escolha das estratégias, táticas, técnicas e/ou procedimentos adotados pelo Grupo.

Por fim, essa gama de dados geridos pelo GATE possibilitará a realização de estudos, a partir dos quais poderão ser produzidos conhecimentos científicos que, decerto, contribuirão para o aprimoramento das ciências policiais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTI, A.; BERTUCCI, G. Replicating Innovations in Governance: An Overview . In: **Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works** . New York: United Nations , 2006.

ALBURY, D. Fostering Innovation in Public Services. **Public Money and Management**, v. 25, n. 1, p. 51–56, 2005.

BABAK, A. et al. **Application of Big Data for National Security: A Practitioner’s Guide to Emerging Technologies**. [s.l.] Butterworth-Heinemann, 2007.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas nas organizações públicas**. Caxias do Sul: Educs, 2010.

BICHIR, R. M. Novas agendas, novos desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. **Novos Estud. CEBRAP**, v. 104, p. 111–136, 2016.

BORGES, M. G. **Capacidades estatais e os arranjos institucionais de cooperação regional: um estudo sobre o CIVAP**São Paulo, 2009.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**MERIT Working Papers 2013-053,. [s.l: s.n.].

COELHO, F. DE S.; MENON, I. DE O. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 151–180, 2018.

D’AMARAL, G. D. J.; VAZ, J. C. Capacidades técnico-administrativas na gestão no licenciamento urbano: estudo de caso da Secretaria Municipal de Licenciamento de São Paulo. **Organizações e Sustentabilidade**, v. 8, n. 2, p. 117, 2020.

EVANS, P. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **EB20-MF-10.102 - Manual de Fundamentos DOCTRINA MILITAR TERRESTRE** . 2ª Edição ed. [s.l: s.n.].

FIGUEIREDO, I. A Gestão de Informações e o Papel da SENASP. **Boletim de Análise Político-institucional**, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 2008. v. 264

GOMIDE, A. DE Á.; SILVA, F. DE S. E; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais e Políticas Públicas: passado, presente e futuro da ação governamental. In: **Brasil em Desenvolvimento 2014 - Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. 2. ed. [s.l: s.n.]. v. 2p. 231–246.

GRIN, E. J. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Teoria & Sociedade**, v. 20, n. 1, p. 148–176, 2012.

Integração de bancos de dados da Segurança Pública melhora ações de combate ao crime. Disponível em: <<http://www.agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/30762-integracao-de-bancos-de-dados-da-seguranca-publica-melhora-acoes-de-combate-ao-crime>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

KIM, H. J.; BRETSCHNEIDER, S. **Local Government Information Technology Capacity: An Exploratory Theory.** Hawaii International Conference on System Sciences. **Anais...Hawaii**: 2004

KPMG. **Inspiring Innovative Government: Data driven governmentKPMG @gov.** [s.l.: s.n.].

KURTZ, M. J.; SCHRANK, A. Growth and governance: Models, measures, and mechanisms. **Journal of Politics**, v. 69, n. 2, p. 538–554, 2007.

LIMA, V. B. **Arranjos institucionais e capacidades estatais para implementação de infraestrutura metroviária: nos trilhos do metrô de Salvador.** [s.l.] Universidade de São Paulo, 2019.

LOPES, J. F. M. **Governo Orientado por Dados.** [s.l.] Universidade de São Paulo, 2018.

MACHADO, D. M. S. O USO DA INFORMAÇÃO NA GESTÃO INTELIGENTE DA SEGURANÇA PÚBLICA DIEGO. **JUSMILITARIS**, 2016.

MARTINHÃO, M. S. **TIC - Governo Eletrônico 2015.** [s.l.] Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016.

NATHANSOHN, B. M. Um estudo sobre o processo de tomada de decisão política para a ação de inteligência: A possibilidade de gestão da informação arquivística. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 3, n. 2, p. 280–299, 2013.

PARRA FILHO, H. C. P. **Capacidades Estatais na coprodução de TICs governamentais de participação.** [s.l.] Universidade de São Paulo para, 2018.

PIRES, A. V. **BIOSSEGURANÇA E GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS-ATUALIZAÇÕES.** [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/4048533/4992156/Biosseguranca++Gerenciamento+de+residuos.pdf/b8bb3a6c-89ed-4b32-8b8b-235f2b7651bf>>. Acesso em: 5 set. 2020.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS A PARTIR DA ABORDAGEM DOS ARRANJOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL**, 2018.

RODRIGUES, A. L. et al. O trabalho e seus sentidos: Um estudo com peritos criminais da Polícia Federal. **Revista de Administracao Publica**, v. 51, n. 6, p. 1058–1084, 2017.

ROSA, E. et al. **Sistema Integrado de Gestão da Informação para Segurança Pública.** 3ª Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação. **Anais...Espanha**: 2008

RUSSO, M.; JANNETTA, J.; DUANE, M. **Developing Data Dashboards to Drive Criminal Justice Decisions: An Innovation Fund Case Study from Allegheny County, Pennsylvania, and San Francisco, California.** [s.l: s.n.].

SÃO PAULO. **Resolução SSP-13, de 5-2-2010**, 2010.

SÃO PAULO. **Diretriz nº PM3: Ocorrências que Exijam a Intervenção do GATE.** São Paulo: [s.n.].

SEINER, R. **Non-Invasive Data Governance: The Path of Least Resistance and Greatest Success.** 1. ed. [s.l.] Technics Publications, 2014.

SILVA, C. D. DA. Planejamento Baseado em Capacidades e suas perspectivas para o Exército Brasileiro. **Artigos Estratégicos**, v. 7, n. 2, 2019.

SILVA, E. P. DA; ALENCAR, M. G. S. DE. O planejamento baseado em capacidades no Exército dos Estados Unidos. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, 2020.

SILVA JÚNIOR, A. L. DA. **Teoria e prática policial aplicada aos juizados especiais criminais.** [s.l.] Suprema Cultura, 2006.

STAKE, R. E. Case Studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **Strategies of Qualitative Inquiry.** London: Sage, 2003. p. 134–164.

STEFANI, A. G. M. **Utilização de TICs em processos participativos no Brasil sob a ótica de capacidades de governo.** [s.l.] Universidade de São Paulo, 2015.

THIEL, S. VAN. **Research Methods in Public Administration and Public Management: An introduction.** [s.l: s.n.].

VALKAMA, P.; BAILEY, S. J.; ANTTIROIKO, A.-V. **Organizational Innovation in Public Services.** [s.l.] Palgrave Macmillan UK, 2013.

VAZ, J. C. **Tecnologias de Informação e Comunicação, Gestão Governamental Políticas Públicas.** [s.l.] No prelo, 2019.

YIN, R. K. **Case Study Research: Design and Methods.** 4th. ed. Thousand Oaks: Sage Publications Inc, 2008.



IDENTIFICATION OF STATE CAPACITIES REQUIRED TO ENABLE MANAGEMENT AND ENABLE DATA ANALYSIS OF THE SPECIAL TACTICAL ACTIONS GROUP (GATE) OF THE MILITARY POLICE OF THE STATE OF SÃO PAULO

ABSTRACT: This research aims to contribute to the discussion on state capacities demanded in the management and analysis of data of the Special Tactical Actions Group (GATE), an organ of the Military Police of the State of São Paulo (PMESP), combining two lenses: state capacities and strategic-situational perspective. The perspective of state capabilities will allow the state apparatus to enter and understand how GATE mobilizes capabilities for the implementation of its actions. The strategic-situational perspective will guide the analysis of the relationship between capacities and the political-administrative dynamics of the Institution. To this end, the case study method applied to GATE in 2021 will be used. With the work, it was evidenced that the correct identification of state capabilities demands enables a better management of GATE data, to the extent that it makes possible the creation of indicators, changes and / or implementation of internal protocols, planning of specific training, saving resources with the identification and subsequent acquisition of equipment actually more employed in operations and better management of consequences in relation to GATE operators.

Keywords: State capacities; Data science. Special Tactical Action Group; Military Police of the State of São Paulo.