



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

DOUGLAS WILLYAM RODRIGUES GOMES

**GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA
EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO DA GUARDA
MUNICIPAL E DEFESA CIVIL DE FORTALEZA**

FORTALEZA - CE

2014

DOUGLAS WILLYAM RODRIGUES GOMES

**GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA
EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO DA GUARDA
MUNICIPAL E DEFESA CIVIL DE FORTALEZA**

Dissertação apresentada ao Mestrado de Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre de Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota.

FORTALEZA - CE

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Gomes, Douglas Willyam Rodrigues .

Gestão Pública por Resultados: uma análise crítica da experiência do projeto de reestruturação da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza [recurso eletrônico] / Douglas Willyam Rodrigues Gomes. - 2014. 1 CD-ROM: 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 70 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2014.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota.

Coorientação: Prof.ª Ph.D. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça.

1. Gestão Pública por Resultados. 2. Segurança Pública. 3. Reestruturação. I. Título.

DOUGLAS WILLYAM RODRIGUES GOMES

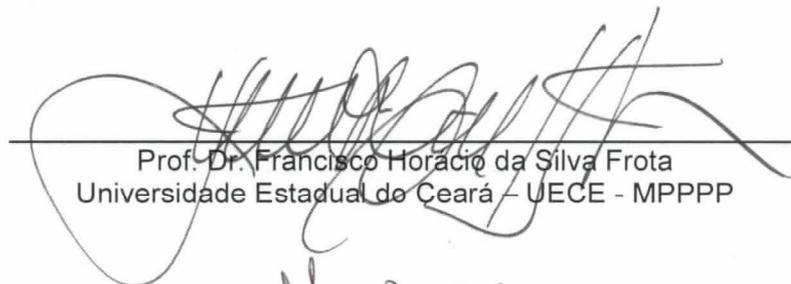
GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA
EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO DA GUARDA
MUNICIPAL E DEFESA CIVIL DE FORTALEZA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 17/07/2014

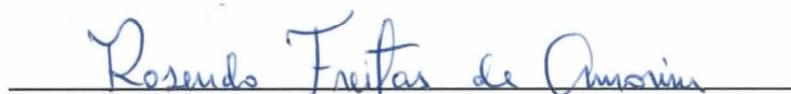
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE - MPPPP



Prof. Dr. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça
Universidade de Fortaleza - UNIFOR



Prof. Dr. Rosendo de Freitas Amorim
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

À minha mãe, pela compreensão nos momentos de ausência, apoio e incentivo na minha formação educacional.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Estadual do Ceará (UECE) por haver oportunizado tão importante curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas à Comunidade Cearense.

Aos membros da banca examinadora, Prof^a. Dr^a. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça e Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim, pela contribuição para o aprimoramento desta pesquisa.

À minha orientação por Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota, pela receptividade, conhecimento e por me proporcionar orientações essenciais na realização deste trabalho.

As demais pessoas que, embora não citadas, contribuíram para realização deste trabalho.

A Deus, por ter me amparado em todos os momentos da minha vida.

Há o suficiente no mundo para todas as necessidades humanas. Não há o suficiente para a cobiça humana.

Mahatma Gandhi

RESUMO

O Estado Moderno tem encontrado complexos desafios de gerenciamento, dificuldades de ética e problema para atender as demandas dos cidadãos. O antigo padrão de gestão tradicional não responde mais às reivindicações da sociedade. Fortaleza como outras cidades, tem passado por uma evolução. Desde 1997, o setor público fortalezense tem buscado algo novo, iniciando a modernização da gestão pública, reconhecendo a necessidade de transformação do perfil social do Município, redução da criminalidade e inserção da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMDCF) nas políticas de segurança pública e defesa social. A Gestão por Resultados (GPR) se apresentou como uma nova estratégia que busca melhoria da gestão e maior eficiência e eficácia no uso do recurso público. Desta forma, esta pesquisa tem como objetivo analisar os conceitos da GPR e sua influência dentro da administração pública da GMDCF. O presente estudo utilizará pesquisa bibliográfica e documental e fará uma análise da aplicabilidade da GPR no Projeto de Reestruturação da GMDCF. A referida instituição tem investido no processo de planejamento e execução de sua ação com foco em resultado e incorporou conceitos de GPR como canal de capacitação fundamental na busca de resultados. Assim sendo, a prática de GPR continua como prioridade na trajetória da instituição sendo um processo de mudança de cultura e quebra de paradigmas que apresenta algo novo que tem demonstrado valor e benefícios à Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza.

Palavras-chave: Gestão Pública por Resultados. Segurança Pública. Reestruturação.

ABSTRACT

The modern state has found complex management challenges, difficulties and problems of ethics to meet the demands of citizens. The old pattern of traditional management no longer responds to the demands of society. Fortaleza and other cities, has undergone an evolution. Since 1997, the public sector Fortaleza has tried something new, initiating the modernization of public administration, recognizing the need for changing social profile of the city, crime reduction and insertion of the Home Guard and Civil Defense of Fortaleza (GMDCF) security policies public and social defense. The Managing for Results (GPR) is presented as a new strategy that seeks to improve management efficiency and effectiveness in the use of public resources. Thus, this research aims to analyze the concepts of GPR and its influence within the public administration GMDCF. The present study uses documentary and bibliographical research and make an analysis of the applicability of GPR in the GMDCF Restructuring Project. That institution has invested in the planning process and implementation of its action with a focus on results and concepts incorporated GPR basic training as a channel in the search results. Therefore, the practice of GPR continues as a priority in the trajectory of the institution being a process of cultural change and shift in paradigm that presents something new that has demonstrated the value and benefits to the Guard and Civil Defense of Fortaleza.

Keywords: Public Management by Results. Public Safety. Restructuring.

LISTA DE ABREVIATURAS

AGE	Assessoria de Gestão de Excelência
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CAGECE	Cia de Águas e Esgoto do Ceará
CE	Ceará
CECOP	Célula de Comando Operacional
CF	Constituição Federal
CIOPS	Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança
COIC	Coordenadoria das Inspetorias Cidadãs
COELCE	Companhia Energética do Ceará
COMDEC	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DOM	Diário Oficial do Município
EMLURB	Empresa de Limpeza Urbana
ETUFOR	Empresa de Transportes Urbanos de Fortaleza S/A
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNCEME	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
GESPÚBLICA	Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização
GGI-M	Gabinete de Gestão Integrada do Município
GME	Guarda Municipal do Eusébio
GMF	Guarda Municipal de Fortaleza
GMDCF	Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza
GOE	Grupamento de Operações Especializadas
GPR	Gestão Pública por Resultados
HABITAFOR	Programa Habitacional de Fortaleza
IEPRO	Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da UECE
INPE	Instituto de Pesquisas Espaciais
MEGP	Modelo de Excelência de Gestão Pública
MJ	Ministério da Justiça
NUDEC's	Núcleos de Defesa Civil Comunitários
NUOP	Núcleo de Operações Preventivas

NUPRED	Núcleo de Pesquisas e Redução de Desastres
NST	Núcleo de Segurança dos Terminais
PA	Pelotão Ambiental
PMCE	Polícia Militar do Ceará
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PSA	Pelotão de Salvamento Aquático
PUMA	Pelotão Urbano Móvel de Apoio
PEC's	Projetos de Emenda Constitucional
PCGP	Prêmio Ceará de Gestão Pública
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
ROPE	Pelotão Ronda Preventiva Escolar
SEDAS	Secretaria de Assistência Social do Município
SEINF	Secretaria de Infraestrutura
SEMAM	Secretaria do Meio Ambiente do Município
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLAG	Secretaria de Planejamento do Estado
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SESEC	Secretaria de Segurança Cidadã
SSPDS (CE)	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNIP	Unidade Pessoal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS (GPR)	15
2.1 A Trajetória da Gestão Pública por Resultados	15
2.2 Gestão Pública no Brasil	21
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	26
3.1 Caracterização da Pesquisa	26
3.2 Delineamentos das Fases	28
4 GUARDA MUNICIPAL E DEFESA CIVIL DE FORTALEZA	31
4.1 Aspectos históricos	31
4.2 No âmbito de Segurança Pública	34
4.3 No âmbito de Defesa Civil	38
5 GMDCF: A TRAJETÓRIA EM BUSCA DE RESULTADOS E O PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO	41
5.1 Implantação da GPR na GMDCF	41
5.2 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)	43
5.3 Projeto de Reestruturação	45
5.3.1 Planejamento	47
5.3.2 Execução	49
6 UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO	53
6.1 Impactos alcançados	53
6.2 Pontos críticos	57
6.3 Análise e Discussão	61
6.3.1 Análise de indicadores	61
6.3.2 Análise de resultados	62
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	67

1 INTRODUÇÃO

O mundo contemporâneo é desafiador com a disseminação de informações cada vez mais céleres em termos globais. Isto enseja um nível de conhecimento disponível ao público que exige transformações rápidas, permanentes e consistentes nas organizações. O aparecimento desta nova racionalidade se reflete nas constantes mudanças que tornam ainda mais complexo o universo das organizações da Administração Pública e da comunidade.

O antigo modelo da gestão governamental não corresponde às exigências da sociedade. O cidadão exige maior participação na vida política e cobra mais eficácia, eficiência e efetividade na execução das políticas públicas.

Os gestores públicos e os governantes são estimulados a adotar atitudes voltadas para o cidadão concebido como cliente, utilizando-se de critérios mais claros para a alocação de recursos, buscando maior diálogo com a sociedade e oferecendo transparência e controle social.

Escolheu-se elaborar o presente trabalho sobre a implantação do modelo de Gestão Pública por Resultados na Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, não só devido à relevância do tema, mas também pela proximidade e vivência profissional do autor em sua dinâmica dentro da Administração Pública.

O presente estudo justifica-se por sua contribuição para o setor de segurança pública, bem como defesa civil, e pela verificação da adequação prática da utilização da teoria sobre Gestão Pública por Resultados como instrumento que ajude na superação das lacunas entre o planejamento e sua efetiva execução contribuindo para expansão dos serviços prestados e modernização nas instituições públicas, que, por sua vez, refletem na eficientização da aplicação dos recursos públicos e na melhoria da qualidade de vida da população.

O estímulo investigativo sobre o assunto surgiu com base no seguinte problema de pesquisa: como a Gestão Pública por Resultados (GPR) influenciou na implantação do Projeto de Reestruturação na Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMDCF)?

Para responder a essa indagação, realizou-se o presente estudo, cujo principal objetivo consiste em analisar os conceitos da GPR e sua influência dentro da administração pública da GMDCF.

Com o intuito de auxiliar o alcance do objetivo principal, foram concebidos os seguintes objetivos específicos:

- Investigar os conceitos de Gestão Pública por Resultados e sua aplicabilidade na GMDCF;
- Identificar as contribuições do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) para a implantação do Projeto de Reestruturação da GMDCF;
- Analisar o Projeto de Reestruturação em seus aspectos de planejamento, execução, impactos alcançados e pontos críticos.

Para fins de exposição o presente estudo foi dividido em cinco capítulos. Neste momento inicial, como parte introdutória, discorre-se sobre o tema, a justificativa, o problema da pesquisa, a metodologia utilizada, instrumentos e fontes que serviram de base para a pesquisa e os objetivos que se pretende alcançar.

O segundo capítulo intitulado “Gestão Pública por Resultados” onde se buscou, inicialmente, expor algumas considerações sobre a trajetória da Gestão Pública por Resultados (GPR), abordando a sua trajetória no mundo e seu desenvolvimento no Brasil, dentro do debate entre autores brasileiros – Faoro, Pinho, Cardoso, Bresser-Pereira – e estrangeiros – Weber, Ulrich, Finnegan, Thatcher. Ademais se evidencia pontos da gestão de resultados na segurança pública e como ela se configura no país, vislumbrando ações de demonstração de resultados em prol de garantir a segurança pública e o conhecimento da população dos gastos com tal segmento, enfatizando o âmbito do município de Fortaleza.

O terceiro capítulo foi destinado para o processo metodológico de execução do trabalho investigativo, expondo as técnicas recorridas, o percurso para a análise dos dados obtidos, dentre outros aspectos deste trabalho. São referenciados nesse capítulo os autores Kerlinger e May.

No quarto capítulo foi realizada uma contextualização histórica e evolutiva sobre a instituição estudada, enfatizando suas atribuições nos âmbitos de segurança pública e defesa civil.

No quinto capítulo foi evidenciada a trajetória da Gestão Pública por Resultados dentro da GMDCF, apresentando a influência do Programa Nacional de Segurança Pública

com Cidadania, através do Projeto de Reestruturação. Em seguida, foram expostos o planejamento e a execução do projeto.

No último capítulo foi feita uma análise crítica do Projeto de Reestruturação apresentando seus impactos alcançados, seus pontos críticos e discussão de resultados.

Nas considerações finais, apresentam-se as principais conclusões identificadas na realização desta pesquisa. Outrossim, apontam-se possíveis contribuições para a intervenção ante a situação de formulação de novos projetos de reestruturação da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, bem como outras guardas municipais, e algumas sugestões para investigações futuras. E, por fim, expõem-se as referências que fundamentam teoricamente este estudo.

2 GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS (GPR)

Para iniciar o estudo sobre a gestão pública deve-se, primeiro, compreender o Estado Moderno analisando a sua evolução, assim como o seu papel em busca de uma gestão ideal.

2.1 A Trajetória da Gestão Pública por Resultados

Nos primórdios da humanidade os homens perceberam que formando grupos obteriam muito mais vantagens para viver. Nasceram de forma simples as classes, e surgiram os líderes, os guerreiros, os religiosos, os artesãos. Passaram a vigorar costumes, ou seja, regras para manter em equilíbrio as relações entre os componentes desses grupos (Durkheim, 1989).

A organização surge, e nasce com ela o ideal social para o bem-estar da sociedade. Assim sendo, predominam as orientações de ações coletivas.

Desta forma, se alguém infringisse alguma norma seria apenado em nome da coletividade. Em determinados casos a punição poderia ser até a própria morte, dependendo da cultura de cada povo. No caso, esta punição deixa de ser crime ou pecado, pois passa a ser justificada pelo temor da sociedade, que a conseguiu para que servisse de exemplo para todos e não viesse a ocorrer novamente (Durkheim, 1989).

O Estado absolutista citado por Thomas Hobbes (1588 – 1679), onde os homens somente poderiam viver em paz se fossem submetidos a um poder absoluto e centralizado. Porém Ferejohn e Pasquino (2001, p.13) debatem, “O principal interesse de Hobbes está em produzir uma justificativa para a autoridade política em um mundo em que essa autoridade realmente existe.”

Consolida-se o Estado absolutista e permanece enquanto favorecia a ordem da economia vigente, oferecendo lugar ao Estado Moderno, que veio acolher a questão de uma inovação na organização das forças e do poder político, na transição do feudalismo para o capitalismo.

O Estado Moderno é definido pelo intelectual alemão, Max Weber (1864 – 1920), como um “mediador civilizador”, ou seja, uma organização que coloca em ordem a vida social e política nos territórios antes fragmentados pelo feudalismo. Sendo assim, o Estado modera a sociedade e guarnição de bens públicos. Sua consolidação deu-se por volta do

século XVII ao XVIII e caracteriza-se pela crescente incorporação da participação dos governados.

Desta forma, Santos (2009) destaca que a emergência do Estado Moderno é, portanto, uma condição essencial para o surgimento de políticas de proteção social, as quais se consagram, posteriormente, como políticas sociais.

A Revolução Industrial, começada na Grã-Bretanha, no século XVIII, se ampliou pelo mundo através de transformações tecnológicas, comprometeu o processo produtivo em marcos econômico e social, ensejando, conseqüentemente, uma quebra no modelo de Estado vigente.

A Revolução Francesa (1798), influenciada pelo Iluminismo, corrente filosófica que propagava a importância da razão, é o movimento político que leva ao fim o Absolutismo e consolida o início da Idade Contemporânea. O Estado assume os interesses da burguesia e passa a ter a nova forma: o Estado liberal, que seria mais adequada à nova ordem econômica.

Com a crise de 1929 da Bolsa de Valores de Nova York, o Liberalismo tem seu fim e demonstra que o capitalismo possuía falhas e não era suficiente para proporcionar o crescimento econômico, as oportunidades de emprego e o bem-estar da sociedade.

A vertente de uma nova reforma do papel estatal acerta nos Estados Unidos, no governo do presidente Franklin Delano Roosevelt, que nos anos de 1933 e 1938 difunde uma cadeia de programas intitulados *New Deal*, com o intuito de reaver e auxiliar a economia e o povo do país lesado pela Grande Depressão em 1929. Para os outros países do mundo este é o pior e mais longo período de recessão econômica que continua até a Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), onde novos sistemas aparecem e, então, se expandem em escala sem precedentes.

Após a Segunda Guerra Mundial, a maior parte da Europa adota o exemplo do *Welfare State* (Estado do Bem Estar). Neste modelo, o Estado responsabiliza-se pelo bem-estar de seus cidadãos e torna provedor de bens sociais como saúde, educação, segurança, habitação e transporte. O Estado do Bem Estar solidificou-se como suporte nas forças produtivas de movimentos sociais e políticos organizados pela sociedade civil. Assim sendo, as condições econômicas do pós-guerra forma essenciais para permitir o desenvolvimento do Estado de bem-estar social.

No entanto, na década de 1970, o modelo *Welfare State* faliu financeiramente diante das questões da sociedade, que levaram a uma sobrecarga dos gastos que mesmo com o elevado nível de impostos, não era satisfatório para a dimensão das despesas públicas.

Após a crise do Bem Estar Social aparecem novas linhas para o redesenho do Estado, nascendo o Estado Neoliberal. Conforme Pinho (2001) essa doutrina econômica volta aos preceitos mais puros do liberalismo, que defende o mercado como atuação mais de regulador do que provedor. Portanto a ação estatal conservava-se a um nível mínimo e muitas de suas atividades são transferidas para a iniciativa privada, sustentando somente aquelas de natureza imprescindíveis.

Desta forma, surge a proposta da *New Public Management* (Nova Gestão Pública), por volta das décadas de 1980 e 1990, indicando mudanças intensas no Estado e na gestão pública envolvidas com uma visão neoinstitucionalista. Citam-se exemplos de países com fortes concepções que previam a drástica diminuição do Estado e aplicação maciça de métodos gerenciais privadas no setor público. São eles: Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos. Porém, em outra vertente mais conciliadora da Nova Gestão Pública, surge uma corrente menos rígida, mais flexível, orientada para resultados, focada no cidadão e sujeita a crescente controle social (BRASIL, 2003, p.27), são exemplos a Suécia, o Canadá e, numa revisão da fase anterior, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

O Neoliberalismo foi fortalecido com a queda do muro de Berlim, em 1989, e o término da Guerra Fria, com a fim da União Soviética no ano de 1991, pois passou a ser politicamente difundido por líderes internacionais como Margaret Thatcher, primeira ministra da Inglaterra (1979-1990), Helmut Kohl, chanceler da Alemanha (1982-1989), e Ronald Reagan, presidente dos EUA (1981-1989) e na América Latina com Augusto Pinochet (1975-1990), no Chile.

De acordo com a mentora da nova gestão pública, Margaret Thatcher (1987), muitas pessoas atuam como se todos os seus problemas devessem ser solucionados pelo Estado. Segundo ela, o Governo não pode realizar nada a não ser por meio de pessoas e essas devem, primeiramente, cuidar de si mesmas.

De acordo com Bresser-Pereira (1996), a diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma socialdemocrática está no fato de que o objetivo da primeira demonstra remover o Estado da economia, enquanto que o da segunda é aumentar a governança do

Estado e dar-lhe elementos financeiros e administrativos para intervir efetivamente, sempre que o mercado não coordenar adequadamente a economia.

Conforme Pinho (2001), cria-se um novo modelo político com necessidade de uma nova proposta para o Estado: o Estado gerencial, um Estado mais compacto, enxuto, empreendedor que não tolera mais a ineficiência e busca outros parâmetros de funcionamento e atuação, além da burocracia de Weber, tendo comprometimento com capacitação e onde a eficiência passa a ser um paradigma.

Na década de 1980, o Estado Moderno apontou difíceis desafios de gerenciamento, por exemplo, orçamentos deficitários, competitividade internacional, aumento de impostos e críticas do público à gestão governamental.

São controversos os vários debates referentes à eficiência operacional da gestão pública. Tal fato dar-se, pois a qualidade dos serviços prestados fundamentalmente não satisfaz ao cidadão, que está cada vez mais exigente e cômico de seus direitos. Ademais este possui mais acesso ao conhecimento e as informações sobre gestão pública, bem como a mídia vem difundindo as boas práticas e denunciando os maus casos.

Alguns autores internacionais como Osborne e Gaebler (1995), Aucoin (1995), Heeks (1998), Ulrich (1999), Finnegan (2000), Kettl (2000), Gow (2004), Bourgault (2005), desenvolvem estudos com os temas da gestão por resultado, prestação de conta, responsabilidade fiscal, controladoria e governança, com intuito de aperfeiçoar a administração pública.

Conforme Aucoin (1995), a Gestão por Resultados (GPR) é uma resposta as questões governamentais mediante implantação de uma nova prática da gestão pública que foca na maior eficiência e eficácia na aplicação do recurso público e a maior responsabilização dos gestores nas prestações de conta do uso desses recursos públicos.

A GPR visa gradualmente quebrar as barreiras corporativas e padrões com intuito da criação de uma cultura de desempenho de excelência nos diversos níveis da administração pública. Os governos possuem limitados recursos disponíveis por esse motivo buscam modelos de gestão de resultado objetivando a otimização para assistência aos cidadãos.

Para Ulrich (1999), a Gestão por Resultado implica numa dinâmica continua de aprendizagem individual e organizacional. Significa examinar as opções e tomar decisões embasadas nas lições aprendidas. Nesse sentido envolve um bom planejamento estratégico

para decidir o melhor caminho para atingir os resultados com recursos disponíveis, aprimorando programas e serviços de forma responsável e prestando contas aos cidadãos, ao parlamento e aos parceiros.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OECD (2002) define a GPR como estratégia da gestão que foca no desempenho e alcance de produtos, efeitos e impactos.

A Gestão por Resultado não é uma rotina de trabalho, mas “um movimento contínuo de construção de uma cultura de governo onde o que importa não é o que se faz, mas o que consegue alcançar”. (ALCANTARA, 2006, p. 5).

Conforme Holanda e Rosa (2004, p. 6 -7),

GPR é um modelo em que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão com cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. É um modelo em que o governo é um meio e não um fim em si mesmo. Neste modelo, o poder público precisa dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de monitoramento e avaliação, inclusive sobre o ponto de vista do cidadão com cliente principal. [...] É um modelo que se diferencia da gestão pública tradicional, que é mais voltada para o controle interno e para conformidade dos custos orçados, onde a burocracia é um fim em si mesma e o governo é lento e ineficiente.

Ainda para os autores o modelo é proposto atentando para uma visão mais abrangente e sistêmica do papel do Governo, dando ênfase ao objetivo final da ação governamental, ou seja, nos impactos e benefícios desejados sobre a vida da população e não mais nos aspectos burocráticos e operacionais da gestão tradicional que condicionava os produtos entregues e faziam do governo um fim em si mesmo.

De acordo com Meier (2003), GPR é uma estratégia de gerenciamento que visa às importantes mudanças no jeito que as organizações operam, com melhoria de performance e tendo resultados como o principal foco. Os princípios básicos para implementação de GPR no setor público são:

- parceria de *stakeholders* (Grupos de agentes afetados por terem interesse no projeto ou instituição) envolvidos nas atividades;
- acompanhamento para desenvolvimento de resultados;

- aprendizagem organizacional, canalizando informações para melhorar das decisões com contínuo monitoramento da performance, avaliação e auditoria;
- transparência, clareza de propósitos, metodologia e discussão de performance das lições aprendidas e ajustes necessários.
- simplicidade, que é o centro de uma implementação de GPR com sucesso; e
- flexibilidade e aplicação interativa para fazer face a diferentes circunstâncias situações.

Ao visar a resultados que melhor respondam às demandas dos cidadãos como clientes, a gestão pública necessita avaliações contínuas da sociedade para ajustar suas estratégias, planos e ações (OSBORNE e GAEBLER, 1995). Além disso, é importante a mensuração do desempenho de programas que vêm sendo implantado em vários países como mecanismo de maior efetividade da gestão pública.

Segundo Bourgault (2005), o objetivo maior da GPR é aumentar eficiência e efetividade do gasto dos recursos públicos. Sua característica mais peculiar é que toda ação é consequência dos resultados a serem atingidos em vez dos recursos disponíveis, os processos e pela identificação e cumprimento de metas específicas medidas por indicadores definidos qualitativa e quantitativamente.

É importante destacar que a Gestão Pública por Resultados deve ter o envolvimento da sociedade e de quem se propõe a ser gestor, seja do chefe do executivo ao servidor de um departamento de uma repartição pública. No setor público, o gestor muda de quatro em quatro anos e sua motivação muitas vezes não é o bem-estar social, mas sua reeleição. Os fracassos ou não alcance de objetivos e o desperdício de recursos públicos da gestão devem ser cobrados pela sociedade e instituições responsáveis.

Em resumo, destaca-se que as reformas no setor público são fundamentais para o Governo, ocasionadas pelas modernas transformações do mundo como globalização, integração de mercados, novos valores culturais, insatisfação dos cidadãos, revolução, avanço de uma sociedade civil organizada e pelo aumento em escala dos problemas sociais e econômicos. Sendo assim, procura-se na esfera estatal modificar as estruturas, sistemas, regras e leis que bloqueiam a competência criativa e travam a máquina administrativa, e que faziam os governos serem retrógrados e não focarem em obter resultados.

Após a visão ampla do Estado Moderno, percebe-se a necessidade de demonstrar a realidade do Estado no Brasil, contextualizando seus primórdios e seu desenvolvimento.

2.2 Gestão Pública no Brasil

O Estado brasileiro nasce de raízes coloniais portuguesas moldando a estrutura estatal do país. Sendo assim, o Brasil herdou um Estado pronto, antes ainda de constituir uma sociedade. Conforme Pinho (2001, p35) forma-se “uma sociedade tributária e evidentemente dependente desse Estado, sem a menor possibilidade de ser uma sociedade autônoma”.

Segundo Faoro (2001), a sociedade brasileira, moldada por uma classe patrimonialista, teve intervenções de funcionários que não agiam nos padrões legais e realizavam apropriação privada dentro da legalidade e racionalidade inerentes à burocracia moderna. Como exemplo tem-se os grandes proprietários de terra.

Conforme Bresser-Pereira (2001), o Brasil possuiu como gestão de Estado basicamente três modelos: o Oligárquico – Patrimonial; o Autoritário – Burocrático e o Democrático – Gerencial.

O modelo Oligárquico acontece no momento do Império e na Primeira República. A visão do Estado era confundida com o monarca, e não se tinha foco na sociedade, dificultando a ascensão da democracia.

No segundo modelo, tem-se o Estado Autoritário-burocrático que nasce no primeiro governo presidencial de Getúlio Vargas. Começa, assim, a criação de uma administração pública moderna capaz de desempenhar e regulamentar a economia para um crescimento industrial, uma administração mais moderna, sintonizada atendendo as demandas da sociedade. (NOGUEIRA, 1996, p.9)

O terceiro modelo é o Estado Democrático – Gerencial, tem sua origem no governo presidencial de Humberto de Alencar Castelo Branco objetivando o interesse público, a profissionalização, os princípios da impessoalidade, a qualidade do serviço, a eficiência, a participação da sociedade. (VALENTE, 2001, p. 97).

Em 1995, no primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, criou-se a Reforma Gerencial no Brasil. O Estado estava em um contexto de crise semelhante a de outros países da América Latina com desequilíbrio em suas finanças, deficiências no desempenho de funções e esgotamento do modelo de Estado Burocrático vigente. Para Cardoso (1996), a globalização tem modificado a função do Estado e no Brasil, como em

outros países, procurou uma redefinição estatal, onde a ênfase da intervenção governamental é assegurar condições estruturais de competitividade da economia nacional na escala global.

O Ministério da Administração e Reforma do Estado, comandado pelo ex-ministro Bresser-Pereira, elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como diagnóstico aos principais problemas da Administração Pública brasileira nas dimensões institucionais-legal, cultural e da gestão. Para solucioná-los, propôs a implantação do modelo de Administração Pública Gerencial, com proposta de reforma constitucional, mudanças de valores burocráticos para os valores gerenciais e de inovação na gestão, com a criação das agências autônomas, ao nível das atividades exclusivas de Estado e das organizações sociais no setor público não estatal. Para efetivar essa mudança, o então Ministro ressalta:

Eu já tinha algumas poucas ideias da nova administração pública (que eu chamaria um pouco adiante de “gerencial”) através da leitura do livro de Osbome e Gaebler, *Reinventando o Governo*. Mas precisava conhecer muito mais a respeito. Para isto viajei para a Inglaterra logo no início do governo e comecei a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto, sob o título geral de Nova Gestão Pública. O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa. As novas ideias estavam em plena reforma gerencial do final deste século. As novas ideias estavam em plena formação; surgia no Reino Unido uma nova disciplina, a *New Public Management*, que, embora influenciada por ideias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as ideias da direita; muitos países social-democratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse movimento de reforma, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.21-22).

Um organismo governamental, no entanto, por si só, não implanta uma reforma de Estado e, em 1998, inspirando na experiência chilena, de integração dos principais instrumentos do gerenciamento governamental – planejamento, orçamento e gestão -, o governo de Fernando Henrique Cardoso passa a responsabilidade da implementação do novo modelo gerencial ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Conforme Bresser-Pereira (2001), os Estados modernos fundamentam-se em quatro setores: o núcleo estratégico, o setor das atividades exclusivas de Estado, os serviços sociais e científicos não exclusivos e o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade, por definição, é estatal. No domínio dos serviços sociais e científicos, a propriedade deverá ser essencialmente pública não estatal, ou seja, organizações de direito privado, mas com

finalidade pública, sem fins lucrativos. Na produção de bens e serviços, a propriedade deve ser privada, particularmente nos casos em que o mercado controla as empresas comerciais.

Para o controle das atividades exclusivas, realizadas por agências, e as não exclusivas, atribuídas a organizações sociais, o núcleo estratégico utiliza-se do contrato da gestão. Esses devem ser acordados pelas partes no que diz respeito aos recursos de pessoal, materiais a serem recebidos, por um lado, e a definição de metas, indicadores de desempenho e resultados a serem alcançados, por outro (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.24-25).

Para o ex-ministro Bresser-Pereira (2001), a implementação da reforma gerencial no Brasil ainda durará muitos anos, passará por avanços e retrocessos, enfrentará resistências às mudanças, o corporativismo dos velhos burocratas e os interesses eleitorais dos políticos e dos capitalistas em obter benefícios do Estado.

Em linhas gerais, a evolução do Estado brasileiro passou do Estado oligárquico ao Estado democrático, do Estado patrimonial ao Estado gerencial, da Sociedade senhorial para a Sociedade pós-industrial. As mudanças nesses três planos, que “duram um extenso tempo na Europa, foram aqui céleres, próprias de um país que pula etapas, mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza, mas continua atrasado.” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.2).

O plano de Gestão do Governo Lula – Gestão Pública para um Brasil de Todos (BRASIL, 2003), destaca a revitalização da Administração Pública Federal dentro das seguintes premissas:

- estado como parte essencial da solução, voltado à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento;
- cidadão como beneficiário principal, ampliando-se a consciência cidadã;
- plano é uma definição de Governo, sendo o presidente da República o seu empreendedor máximo;
- integração do Plano às demais políticas, sendo instrumento de geração de resultados, flexível, permitindo soluções específicas para as áreas de ação;
- envolvimento, mobilização, incentivo e participação dos servidores e demais agentes envolvidos, troca constante de informações, capacitação e motivação;
- soluções de problemas, desde o diagnóstico abrangente, sistemático, permitindo maior racionalidade às decisões estratégicas; e

- pluralismo de instrumentos e metodológicas, em função dos problemas identificados no diagnóstico.

O Governo Lula comenta a demora do Brasil no desenvolvimento da Gestão Pública, e afirma que:

Os exemplos mais próximos de implementação de transformações na gestão pública na linha da reforma do Estado foram à reforma gerencial preconizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o modelo de gestão por resultado proposto pelo PPA 2000-2003, a implementação do aparato regulatório a partir das privatizações e alguns elementos do processo de ajuste fiscal, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal. Estes quatro conjuntos de iniciativas ocorreram, todavia, de forma fragmentada: o Plano Diretor era instrumental, não estava acoplado a uma estratégia de desenvolvimento; a estratégia de desenvolvimento, o PPA, não previa um modelo de implementação robusto que levasse em conta a complexidade dos arranjos organizacionais e a necessidade de transformá-los; e as agências reguladoras se estabeleceram desconsiderando as duas abordagens... Amalgamar estas dimensões (finalística, gerencial e institucional) é o que se pretende com o Plano Gestão Pública para um Brasil para Todos. (BRASIL, 2003, p.27-28).

Sendo assim, Governo Lula estabelece o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA (BRASIL, 2005), que possui, de acordo com o Artigo 1º e 2º do Decreto nº. 5.378 de 23/02/05, “a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País”. Desta forma, o Governo vai formular e programar medidas de transformação da gestão, necessárias à “promoção dos resultados preconizados no Plano Plurianual”, bem como, à “consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumento e abordagens gerenciais”, com o objetivo de:

- eliminar o *déficit* institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
- promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
- promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
- assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e
- promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Concluindo, percebe-se na história do Estado brasileiro que as demandas de aprimoramento da gestão do Estado são complexas. Não sendo mais possível resolver problemas com aumento de impostos e programas administrativos. O Governo opta, então por, buscar soluções nas práticas de gestão do mercado de oferecer à sociedade um serviço público com melhor qualidade, mais barato e melhor controlado.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A ciência se desenvolveu, inicialmente, pelo grande desejo do homem de conhecer e entender os fenômenos, e se desenvolveu pela necessidade de ter-se um método de conhecimento mais controlado. Portanto, o objetivo final da ciência é “a tentativa sistemática de expressar em pensamento as estruturas e modos de agir das coisas que existem e agem independentemente do pensamento”. (BHASKAR, 1975, p. 250 apud MAY, 2004, p. 47).

Para que um trabalho possa ser reconhecido como científico precisa ser lógico, sistemático, coerente e, sobretudo bem argumentado. Isso o distancia de outros conhecimentos, como senso comum, sabedoria, ideologia (DEMO, 2000).

Para atingir tal distinção, o trabalho científico demanda um método de análise que é a forma de proceder ao longo de um caminho e, em termos científicos, constitui o instrumento básico que traça, ordenadamente, a forma de proceder do cientista para alcançar um objetivo. Sem método seria incompreensível falar de ciência, porque não poderia ser colocado em evidência o conjunto de etapas operacionais ocorridas na manipulação dos dados para alcançar determinado objetivo científico (FACHIN, 2001).

Segundo Lakatos e Marconi (2000), mais do que uma exigência formal, o método é algo que deve auxiliar o pesquisador na busca do conhecimento científico.

Kerlinger (1980, p. 327-334) discute sobre a influência da pesquisa científica na prática e conclui que o resultado das pesquisas fornece apoio às decisões e resoluções de problemas e a fonte mais importante da influência sobre a prática é a teoria.

3.1 Caracterização da Pesquisa

O termo metodologia é definido no dicionário Houaiss e Vilar (2004 p.494), como sendo “um conjunto de métodos, princípios e regras empregados por uma atividade ou disciplina”. Segundo Kerlinger (1980, p.335-336), a metodologia inclui maneiras de formular problemas e hipóteses, métodos de observação e coleta de dados, mensuração de variáveis e técnicas de análise de dados. Para May (2004. P. 47), a pesquisa funciona, então, para produzir evidências empíricas a fim de testar ou refutar teorias.

Existem muitas maneiras de se fazer pesquisa científica. Todas as estratégias apresentam vantagens e desvantagens próprias, dependendo do objetivo do estudo. Nesse sentido, o pesquisador deve-se atentar para três condições básicas: a) o tipo de questão da pesquisa; b) o controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais efetivo; c) o foco em fenômenos históricos, em oposição a fenômenos contemporâneos (YIN, 2001).

O método é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar os objetivos – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser perseguido, detectando os erros e auxiliando nas decisões do cientista.

Para Vieira (2002), a pesquisa exploratória visa a proporcionar ao pesquisador uma maior familiaridade com o problema em estudo, a fim de tornar mais explícita uma situação complexa ou mesmo construir hipóteses mais adequadas. Neste estudo, será utilizada para possibilitar uma melhor compreensão do tema central da pesquisa, identificar cursos relevantes de ação e para obtenção de dados adicionais que possam contribuir para uma análise mais aprofundada do tema.

Outro fator importante para emprego da pesquisa exploratória neste trabalho é possibilidade de utilização de diferentes métodos, como por exemplo: levantamento em fontes secundárias (bibliográficas, documentais, etc.), levantamento de experiências, estudo de casos selecionados e observação informal (VIEIRA, 2002).

A pesquisa bibliográfica foi bastante utilizada neste trabalho para melhor conhecer as contribuições científicas sobre os temas gestão pública por resultado.

A utilização de consulta e pesquisa de documentação existente na instituição sobre o projeto de reestruturação em face de implantação teve como finalidade melhor conhecer o processo e analisar e interpretar as contribuições teóricas existentes sobre o assunto.

Levando em consideração os aspectos citados pelos autores aqui referenciados o objetivo do presente capítulo é expor as características dos aspectos metodológicos usado na realização da pesquisa relatada neste trabalho.

3.2 Delineamentos das Fases

Esta pesquisa será desenvolvida em etapas, que ordenadas de maneira intencional, contribuirão para uma análise aprofundada da questão na busca de alcançar os objetivos propostos. Depois da caracterização da pesquisa, elaborou-se, assim, um plano de ação com as seguintes fases:

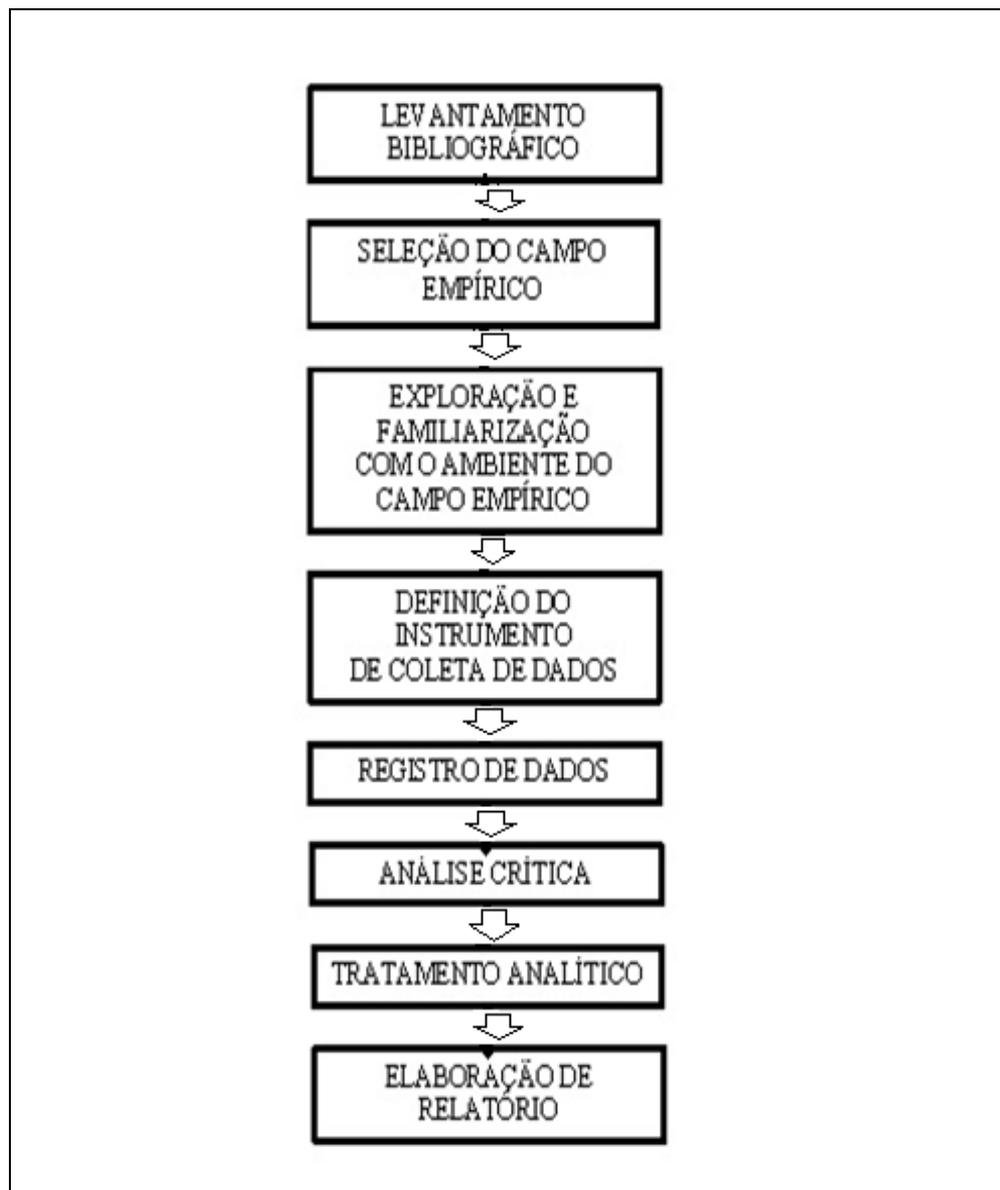


FIGURA I – Delineamento de Fases da Pesquisa

Fonte: Elaboração pelo autor

A Figura 01 representa sucintamente as etapas previstas para o trabalho. Cada etapa foi concebida para que o pesquisador formasse um relatório que permitisse uma análise ampla e completa do tema central do trabalho e de como o mesmo impactavam na instituição estudada.

a) Levantamento bibliográfico: através de livros de referência, atas, publicações periódicas (jornais, revistas), sítios eletrônicos;

b) Seleção do campo empírico: escolhido um projeto dentre os treze que a GMDCF possui com o Programa Nacional de Segurança Pública para Cidadania - Pronasci.

c) Exploração e familiarização com o ambiente do campo empírico: o autor trabalha na instituição estudada. Desta forma, o pesquisador gozou de certa facilidade para pesquisa dada a situação de ser servidor da referida instituição.

d) Definição do instrumento de coleta de dados: escolha por pesquisa documental. Para Godoy (1995), os documentos constituem uma rica fonte de dados que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados buscando-se novas e/ou interpretações complementares. Neste sentido, retratam e fornecem dados sobre o contexto histórico, econômico e social do ambiente de estudo.

A análise documental iniciou-se com o levantamento de dados e informações nos documentos internos disponíveis na GMDCF relativos ao tema em estudo. Registro de dados: tabulação de dados das documentações;

As informações foram colhidas de materiais disponíveis na biblioteca da instituição, no sítio eletrônico da mesma, relatórios de gestão e outros documentos internos produzidos.

Dentre outros documentos, foram analisados também, sob o foco histórico-evolutivo, jornais internos e externos, relatórios anuais de gestão, apresentações, relatórios de Prêmio de Qualidade para Gestão Pública e atas de reuniões que subsidiem os objetivos supracitados desta etapa.

e) Análise crítica: para tanto, foi realizado um cruzamento das diversas fontes de informações com o intuito de desenvolver uma cadeia de evidências que permitiu a aferição dos pressupostos, atendimento dos objetivos do trabalho e suporte às conclusões do estudo.

f) Tratamento analítico: com base em análise histórico-evolutiva do modelo implantado foi apurada a efetiva contribuição da utilização deste no projeto estudado como instrumento gerencial.

g) Elaboração de relatório: elaborou-se, assim, o presente relatório com finalidade de discutir as conclusões obtidas a partir das análises de dados levantados em etapas iniciais do projeto de pesquisa, bem como, identificou as principais contribuições do trabalho.

O detalhamento das fases e das fontes de evidência além de ter ajudado o investigador a abordar a pesquisa de forma mais ampla, completa e com rigor científico permite a explicação das evidências obtidas para as questões iniciais e como elas foram relacionadas às conclusões do estudo, servindo de orientação para os observadores externos ou para aqueles que farão uso dos resultados do estudo.

4 GUARDA MUNICIPAL E DEFESA CIVIL DE FORTALEZA

4.1 Aspectos históricos

A Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) foi instituída através da Lei Municipal nº 1.396, em 10 de julho de 1959, na gestão do prefeito General Manoel Cordeiro Neto. A época tinha em seu quadro o total de 150 servidores que exerciam os seguintes cargos: fiscais 1ª Classe (03), fiscais de 2ª Classe (04), fiscais de 3ª Classe (05), guardas de 1ª Classe (08) e 130 guardas municipais.

Na década de 1960 a GMF foi extinta. Criou-se, então, o Departamento de Vigilância Municipal (DVM) através da Lei nº 3.557, de 2 de julho de 1968, o qual tinha as mesmas contribuições. O DVM tinha a expectativa de desobstrução dos espaços públicos, para favorecer a circulação dos pedestres no centro de Fortaleza de convívio com a rua. Nessa época seus servidores ficaram popularmente conhecidos como “guardas do rapa”, como cita o *Jornal Correio do Ceará*:

Dentro de 10 dias “o rapa” da Prefeitura Municipal vai entrar novamente em ação para afastar todos os vendedores ambulantes que comerciam nas ruas Liberato Barroso e Guilherme Rocha, no trecho compreendido entre as praças do Ferreira e José de Alencar. O prefeito Milton Pinheiro, hoje pela manhã, autorizou ao secretário de Urbanismo a adotar as providências cabíveis no sentido de desobstruir aquelas ruas dos vendedores ambulantes que nelas se instalam, impedindo o tráfego de pedestres (CORREIO DO CEARÁ, 1968, *s.p. apud* LOPES, 2008, p. 205).

Outro caso a destacar no histórico da Guarda encontra-se no livro de Atas da Sessão Ordinária, em 14 de outubro de 1968, da Câmara Municipal de Fortaleza. Na ocasião, o vereador José Flávio, narra na sessão legislativa o episódio que ocorrera com outro vereador colega seu, na Praça do Ferreira. Segundo a narrativa, um atrito havia se desenrolado quando o vereador “procurava libertar da violência dos guardas, um menor vendedor ambulante”. O autor da denúncia prosseguiu solicitando “providências da Mesa Diretoria, tendo em vista um dos guardas pediu o seu nome para levar certamente ao conhecimento do Comando do DVM”, na época, o Coronel Edynardo Rodrigues Weyne (1968-1969).

Além de desobstruir espaços públicos os servidores do DVM ficavam a intervenções de órgãos ligados à Prefeitura. Em 1969, PMF ao divulgar uma decisão da Secretaria de Saúde e Assistência de retirar do centro da cidade os vendedores de carne, vísceras, peixes e gêneros alimentícios, foi noticiado pelo *Jornal Tribuna do Ceará* algumas

arbitrariedades pelos “guardas do rapa” contra os peixeiros, ou os suspeitos de comerciarem peixes na zona central da cidade:

Quem adquirir uma corda de peixe, no Mucuripe, e se morar num dos bairros, cujos ônibus estacionarem na Praça José de Alencar, está sujeito a ficar sem o jantar, pois os guardas julgando que o cidadão possa ser um pobre peixeiro tomam-lhe a corda de peixe. Quem duvidar do que afirmamos, dê uma voltinha pelas ruas São Paulo e General Sampaio e com certeza haverá de constatar a afirmação. (TRIBUNA DO CEARÁ, 1970 *s.p.* *apud* LOPES, 2008, p. 210)

Em 1985, a Lei nº 6.038 extinguiu o referido Departamento e, novamente, instituiu-se a Guarda Civil de Fortaleza. A Instituição fora então dividida em: núcleo de guardas masculinos, núcleo de guardas femininos e Departamento de Assuntos Administrativos.

Percebe-se, pois, que a GMF é uma instituição contemporânea que tem passado por várias mudanças e, gradativamente, amplia seu âmbito de atuação e quantitativo de servidores. E, em 1989, por intermédio do Decreto nº 8.031, foram criados os cargos de: diretor geral e diretor adjunto, bem como alguns setores, a exemplo: Unidade de Comando Operacional, Unidade Administrativa e Financeira, dentre outros.

No ano de 2004, fora incorporado os então agentes de cidadania, que estavam subordinados a Autarquia Municipal de Trânsito, Serviços Públicos e de Cidadania de Fortaleza (AMC), ao quadro de servidores da GMF que passaram a desempenhar o cargo de Agente de Defesa Civil e, assim, a corporação passou a ser nomeada de Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMDCF).

Em 2013 a Guarda Municipal de Fortaleza passou a ser subordinada a Secretaria de Segurança Cidadã (SESEC) criada com a Lei Complementar 137 em 8 de janeiro do referido ano. Ademais se elencam as competências da SESEC em seu artigo 13:

I - estabelecer as políticas, diretrizes e programas de segurança cidadã no Município de Fortaleza; executar, através de seus órgãos, as políticas públicas de interesse da pasta, coordenando e gerenciando a integração com as políticas sociais do Município que, direta ou indiretamente, interfiram nos assuntos de segurança cidadã da cidade;

II - estabelecer relação com os órgãos de segurança estaduais e federais, visando ação integrada no Município de Fortaleza, inclusive com planejamento e integração das comunicações;

III - propor prioridades nas ações de policiamento investigativo, preventivo e ostensivo realizadas pelos órgãos de segurança pública do Estado e da União que atuam no Município de Fortaleza, por meio de intercâmbio permanente de informações e gerenciamento;

IV - estabelecer ações, convênios e parcerias, quando necessário, com as entidades nacionais ou estrangeiras que exerçam atividades destinadas a estudos e pesquisa de interesse da segurança urbana;

V - contribuir para a prevenção e a diminuição da violência e da criminalidade, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos;

VI - valer-se de dados estatísticos das polícias estaduais para o estabelecimento de prioridades das ações de segurança cidadã municipal;

VII - promover parcerias com instituições voltadas às áreas de serviço social e psicologia visando trabalho da Guarda Municipal de Fortaleza de pequenos conflitos sociais que, por sua natureza, possam dar origem a violência e criminalidade;

VIII- receber através de serviço disque-denúncia denúncias de vandalismo praticado contra os equipamentos públicos municipais;

IX - executar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) em âmbito local; coordenar as ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) no âmbito local, em articulação com os governos federal e estadual, nos termos da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012. (Lei Complementar 137 de 8 de janeiro de 2013).

Assim, a Lei Complementar 004 de julho de 1991, que trata da organização, finalidade, competência, estrutura organizacional básica da Guarda Municipal de Fortaleza foi alterada pela Lei Complementar 144 de 27 de março de 2013, incluindo na redação a subordinação da GMDCF à SESEC, como consta em seu artigo 2º:

A Guarda Municipal de Fortaleza (GMDCF), órgão da administração direta do Poder Executivo Municipal, subordinada à Secretaria Municipal de Segurança Cidadã (SESEC), tem como finalidade a proteção preventiva e ostensiva dos bens e instalações, a garantia dos serviços públicos municipais e a Defesa Civil do Município, bem como formular as políticas e as diretrizes gerais para a segurança municipal.”

A Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza encontra-se sediada, desde 2006, em um prédio estruturalmente antigo onde funcionava o Colégio Redentorista. A sede é locada, no bairro Rodolfo Teófilo, a área abrangente é de quase 20 mil m², sendo mais de 3 mil m² de área construída em dois pavimentos, com piscina, ginásio coberto, campo de futebol, quadra de esporte, refeitório, salas de reuniões e leitura, biblioteca e auditório. Entretanto as instalações não passam por manutenções adequadas impossibilitando o seu uso efetivo.

4.2 No âmbito de Segurança Pública

Constitucionalmente, o papel das guardas municipais está restrito ao policiamento de bens, serviços e patrimônio públicos. Mas, na realidade, os guardas deparam-se com os conflitos advindos da cidade, a partir dos quais se colocam frente a frente às concepções e práticas que caracterizam sua identificação e os rumos da segurança pública.

A Constituição Federal de 1988 no artigo 144, da segurança pública, menciona apenas vagamente os municípios: “poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Deste então, as guardas municipais vêm assumindo funções de “manutenção da ordem pública”, pela necessidade, pela relevância, assim como também pela soma de forças encaminhada pela cooperação entre as polícias estaduais e as guardas municipais.

Alguns Projetos de Emenda Constitucional (PEC's) para melhor definir ou ampliar o papel do município na segurança pública tramitam na Câmara e no Senado, mas, de acordo com a antropóloga Haydée Caruso, doutora da Universidade Federal Fluminense, há pouco debate público sobre o conteúdo, os avanços e limites da lei. Em compensação, observa a pesquisadora, dependendo do conceito que se tem de "prevenção da violência", outros artigos constitucionais embasam a atuação do município na segurança.

O autor Xavier (2012, p. 502) destaca:

Alguns fatores contribuíram para que houvesse a inserção institucional de alguns municípios na área de Segurança Pública, nos últimos anos, dentre os quais se destacam: a) o aumento da violência urbana, da criminalidade e da marginalidade, principalmente nas cidades das regiões metropolitanas, com crescentes demandas da população por ações efetivas de prevenção ou repressão visando avanços destas políticas em suas localidades; b) as limitações da maioria dos governos estaduais para desenvolver ações preventivas e, até repressivas, capazes de atender às expectativas da população na Segurança Pública; c) o aumento de contrair deveres e compartilhar responsabilidades em ações voltadas para a prevenção à violência, criminalidade e marginalidade, através das Guardas Municipais e dos organismos municipais dedicados às políticas sociais e urbanas de forma integrada com os governos dos estados.

Caruso (2007) explica que "o município que atua no campo da prevenção não estará usurpando funções do estado, e sim cumprindo suas atribuições legais. Em médio e longo prazo, as ações deverão levar à redução dos índices de violência e criminalidade e, com isso, o poder local terá participação pró-ativa na gestão da segurança pública".

Assim sendo, as Guardas Municipais podem se tornar agentes eficientes para colaborar com a segurança pública. A integração da Guarda Municipal à Política Nacional de Segurança Pública requer seu reconhecimento público de instituição essencial à Segurança Pública, atribuindo-lhes perfil e identidade institucionais próprios, competências, metas e padrões mínimos de organização.

As competências da GMDCF estão elencadas na Lei Complementar 004 de 16 de julho de 1991, são elas:

Art. 3º - Compete à Guarda Municipal de Fortaleza:

I - executar a vigilância e promover a preservação dos bens, serviços, instalações e logradouros públicos do Município, realizando rondas diurnas e noturnas;

II - realizar a segurança do Prefeito, do Vice-Prefeito e, em caráter eventual, de outras autoridades indicadas pelo Chefe do Executivo Municipal;

III - efetuar serviço de apoio e fiscalização, na área de segurança, aos eventos de interesse da Prefeitura Municipal;

IV - executar o serviço de orientação e salvamento de banhistas no município, atuando em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar do Estado;

V - apoiar as promoções de incentivo ao turismo local;

VI - executar as ações preventivas e emergenciais de Defesa Civil do Município, quando da ocorrência de calamidade pública, prestando socorro às vítimas, em parceria com o competente órgão de Defesa Civil do Estado;

VII - realizar a vigilância e a preservação do meio ambiente, do patrimônio histórico, cultural, ecológico e paisagístico, incluindo os logradouros, praças e jardins;

VIII - atuar como corpo voluntário de combate a incêndios, em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar do Estado;

IX – auxiliar, na área de segurança, a Agência Reguladora de Limpeza na fiscalização da prestação dos serviços alusivos às atividades do exercício de polícia nas praças, jardins e logradouros públicos;

X - auxiliar a Agência Reguladora de Limpeza na fiscalização da prestação dos serviços de limpeza urbana nas praças, jardins e logradouros públicos;

XI - firmar convênios com órgãos e entidades públicas, nas esferas municipal, estadual e federal, visando à prestação de serviços pertinentes à área de segurança;

XII - colaborar na fiscalização e garantir a prestação dos serviços públicos de responsabilidade do Município, desempenhando atividade de polícia administrativa, nos termos previstos no § 8º do art. 144 da Constituição Federal, combinado com o inciso XII do art. 76 da Lei Orgânica do Município. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 0019/2004).

Parágrafo único – As competências previstas nos incisos II, IV e VI deste artigo poderão ser desempenhadas em conjunto ou mediante auxílio dos órgãos de Segurança Pública do Estado, mediante celebração de convênio de cooperação técnica. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 144/2013)

A GMDCF contava no início com 150 servidores. Posteriormente aconteceram outros concursos, em 1988, foi realizado concurso para provimento de cargos de guarda municipal, 2002 para guardas e subinspetores, 2007 para guardas municipais, e em 2014 para os cargos de guardas municipais, agentes de defesa civil e agentes de segurança institucional, sendo que este último concurso ainda se encontra em andamento. Desta forma, ampliou-se, atualmente, para o efetivo de 1.664 profissionais, distribuídas nos seguintes cargos: guardas municipais (990), subinspetores (502), agentes de defesa civil (115), agentes de segurança institucional (10), agentes administrativos (29), auxiliares de serviços gerais (08), advogados (03) e administradores (02).

Ademais a Instituição tem cada vez mais alcançada visibilidade e amplitude de atuação, estabelecendo parcerias com outros órgãos da segurança pública bem como com a sociedade civil, principalmente, através dos Conselhos Comunitários de Defesa Social – CCDS.

É importante ressaltar que a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza operacionaliza suas ações por intermédio de sete pelotões, subordinados à Coordenadoria de Grupamentos Especializados (COGESP), através do desenvolvimento de atividades específicas no âmbito de sua competência, quais sejam:

Grupamento de Operações Especializadas (GOE): Tem como função manter o controle de manifestações em órgãos públicos municipais, realizar a segurança de autoridades do município, atuar em processos de reintegração de posse, promover a segurança em eventos da Prefeitura, dar apoio às ações da Defesa Civil, às operações e blitz em conjunto com outros órgãos de segurança pública, outrossim, realiza guarnição no Palácio do Bispo, atual sede da Prefeitura de Fortaleza.

Pelotão Ronda Preventiva Escolar – ROPE: Criado através do Decreto Municipal nº 11.527 de 21 de novembro de 2003. Sua missão é realizar rondas motorizadas nas escolas municipais no intuito de assegurar a segurança dos alunos, professores e funcionário, assim como a proteção do patrimônio público municipal. O efetivo realiza a segurança no entorno das Secretarias Executivas Regionais (SER I, II, III, IV, V, e VI) do município. Além das atividades inerentes à Ronda Escolar, o ROPE participa de operações junto a Defesa Civil ao pelotão Especial em manifestações de maior porte e segurança.

Pelotão de Salvamento Aquático – PSA: O trabalho desenvolvido por este agrupamento refere-se ao socorro de banhistas que se afogam em algumas praias de Fortaleza, a saber: Barra do Ceará, Carapebas, Praia de Iracema, Praia no Náutico. Eles operam em torres de observação e dispõem de equipamentos necessários para os resgates, quais sejam: bóias, nadadeiras, binóculos, flutuadores, cordas de resgate, farmácia de primeiros socorros além de um bote motorizado para o resgate.

Pelotão Ambientação (PA): Tem como finalidade promover o policiamento nos parques ambientais da cidade, como Parque Rio Branco e Parque Adail Barreto.

Pelotão de Ciclopatrulamento: Lagoa do Porangabussu, Praça José de Alencar, Praia de Iracema, Passeio Público e Praça Clóvis Beviláqua. Ainda atuam em patrulhamentos em bicicletas de forma repressiva e preventiva contra a criminalidade no Centro, Praia de Iracema e Beira-Mar.

Pelotão Urbano Motorizado de Apoio (PUMA): O trabalho é realizado através de motos para possibilitar maior agilidade para atendimento de ocorrências que exigem urgência.

Núcleo de Segurança dos Terminais (NST): realizam o patrulhamento móvel e fixo nos Terminais de ônibus da capital.

A Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza tem sua missão: “Colaborar com as políticas de segurança pública e garantir a execução da política de defesa civil no município de Fortaleza”. A mesma é estratificada em vários setores patrimoniais e operacionais, bem como administrativos. Os servidores que laboram na sede da GMDCF estão alocados em setores, tais como: Diretoria Administrativo-Financeira, Coordenação de Licitação, Assessoria de Gestão por Excelência (AGE), Assessoria de Planejamento, Assessoria de Imprensa, Assessoria Técnica-Jurídica, Acompanhamento Funcional, Suprimento e Patrimônio, Centro de Formação e Aperfeiçoamento, Unidade Pessoal (UNIP), Consultoria da Fortaleza de Paz, Protocolo, dentre outros.

Os setores operacionais correspondem aos já citados pelotões e os patrimoniais referem-se aos diversos postos de serviços nos quais os servidores realizam a proteção dos bens patrimoniais, serviços, instalações e da segurança da população.

Os guardas municipais, subinspetores e inspetores alocados nos postos patrimoniais estão subordinados as chamadas inspetorias cidadãs I, II, III, IV, V, VI e VII que por sua vez estão subordinadas a Coordenadoria das Inspeções Cidadãs (COIC).

4.3 No âmbito de Defesa Civil

Em virtude da incidência de ocorrências e surgimento de novas áreas de risco no município de Fortaleza, instituiu-se em setembro de 2004 a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil (COMDEC), parte integrante da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza. A atuação da Defesa Civil tem o objetivo de reduzir desastres e compreende ações de prevenção, de preparação para emergências e desastres, de resposta aos desastres e de reconstrução, e se dá de forma multissetorial e nos três níveis de governos – Federal, Estadual e Municipal – com ampla participação da comunidade.

Dessa forma a COMDEC, que tem grande parte de suas ações orientadas através do Plano de Contingência para o município, possui em sua estrutura a Coordenação de Ações Preventivas, a qual tem por objetivo desenvolver as atividades de prevenção e preparação na ocorrência de eventos adversos. É responsável pela avaliação e o mapeamento de riscos, pelos quais o município está sujeito; pela redução de Riscos de Desastres; pelo desenvolvimento institucional, de recursos humanos (cursos e treinamentos) e científico-tecnológicos; pela mobilização, monitorização, alerta e alarme, além de firmar parcerias com universidades, institutos e centros de pesquisas, a fim de minimizar os riscos iminentes, pelos quais o município está exposto.

Para atender os objetivos acima a Coordenação de Ações Preventivas gerencia o trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Pesquisas e Redução de Desastres (NUPRED), o qual busca informações que possam dar respostas diretas e/ou meios eficazes e focais para a população na prevenção de desastres. Suas diretrizes visam: Fomentar a pesquisa e trabalhos técnicos; Gerenciar sistemas de alerta e alarme; Subsidiar o desenvolvimento de projetos através dos produtos de estudos e pesquisas; Fomentar a integração junto a universidades e centros de excelência em pesquisa. Nesta mesma perspectiva, atua conjuntamente, o Núcleo de Operações Preventivas (NUOP), responsável por desenvolver atividades de prevenção e emergência de desastres, em especial, nas áreas de risco, ocasionadas pelas chuvas que atingem a cidade de Fortaleza durante o período de quadra chuvosa. Funciona como um núcleo fiscalizador das ações desenvolvidas pelas Regionais naquilo que é feito como prevenção, proporcionando assim, o bem-estar social ao cidadão.

O NUOP busca ainda formular um diagnóstico da atual situação de alguns recursos hídricos, rios, córregos, lagoas, e principalmente dos canais, os quais sofreram a

intervenção por ocupação irregular, de acúmulo de lixo e entulho, do assoreamento e vegetação, que contribuem para incidência de desastres com a chegada da quadra chuvosa. Realizam também vistorias em morros, pontes, escolas, casas, pontos comerciais e em via pública identificando buracos e bueiros entupidos. A elaboração desse diagnóstico objetiva nortear as intervenções estruturais preventivas realizadas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, que de forma significativa contribuem para a construção de Comunidades mais Seguras, e de maneira especial, as situadas em áreas de risco.

A Coordenação de Ações Preventivas sugere, então, a inclusão da população moradora de área de risco no Programa Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), a urbanização das margens de rios, canais e lagoas com a devida limpeza, a capinação e canalização de rios e riachos, bem como a remoção de esgotos clandestinos como medidas de conservação e preservação do meio ambiente.

Outros importantes parceiros nessa temática são os Núcleos de Defesa Civil Comunitários (NUDEC's), atualmente compostos de 13 (treze) unidades, que têm por finalidade desenvolver um processo de orientação permanente junto à população, e como principal objetivo, a prevenção e minimização dos riscos e desastres nas áreas de maior vulnerabilidade nos municípios.

Os NUDEC's estabelecem um elo formal entre as COMDECs, responsáveis pelas ações de Defesa Civil nos municípios e a população. Favorecem a co-gestão no planejamento e execução das ações, disseminando o princípio da prevenção no tocante às áreas de risco. São formados por voluntários da comunidade organizada, capacitados pela Defesa Civil para o desenvolvimento de medidas preventivas para a redução de riscos, destacando a percepção dos mesmos, e para o enfrentamento das calamidades públicas e a melhoria da qualidade de vida no Município de Fortaleza. Atuam no repasse de informações à COMDEC da situação local de suas áreas para que os Agentes de Defesa Civil e Técnicos Regionais se desloquem conscientes do problema a ser resolvido.

Este processo participativo possibilita um clima favorável onde a comunidade organizada, juntamente com a Defesa Civil estará interagindo e definindo a melhor ação a ser adotada.

Vale ressaltar que, no momento em que a população é envolvida no planejamento e no gerenciamento dos riscos, há naturalmente uma resposta positiva que se inicia desde a prevenção dos desastres e preparação de emergências até a reconstrução do cenário afetado.

Assim, os núcleos têm um caráter permanente como forma de organização popular, não só no período de emergência, como também em situação de normalidade, atuando no planejamento de ações de Defesa Civil que visem à proteção comunitária e a segurança global da população.

Como parceiros diretos das ações preventivas estão a SEUMA (Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente), a SMS (Secretaria Municipal de Saúde), a EMLURB (Empresa de Limpeza Urbana), a SEINF (Secretaria de Infraestrutura), o HABITAFOR (Habitação de Fortaleza), a SEDAS (Secretaria de Assistência Social do Município), a CAGECE (Cia de Águas e Esgoto do Ceará), a COELCE (Companhia de Eletricidade do Ceará), além das universidades e dos órgãos de pesquisas como a FUNCEME (Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos), o INPE (Instituto de Pesquisas Espaciais) e a UFC (Universidade Federal do Ceará).

5 GMDCF: A TRAJETÓRIA EM BUSCA DE RESULTADOS E O PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO

5.1 Implantação da GPR na GMDCF

A implantação da GPR na GMDCF ocorreu em três instâncias. A primeira, no governo da cidade de Fortaleza que fora eleito em 1996, para a gestão de 1997 a 2000. A administração assumiu a decisão de realizar a gestão pública municipal dentro um novo paradigma, a descentralização e intersectorialidade.

A reforma administrativa da organização da Prefeitura Municipal de Fortaleza distancia-se das fórmulas das reformas administrativas de caráter neoliberal, que giram em torno do tamanho do aparato do Estado e da eficiência desvinculada da eficácia. Tratava-se de uma reforma referida à questão do desenvolvimento social e da inclusão.

A reforma da Prefeitura buscou organizar, privilegiadamente, as Secretarias que trabalham atividades finalísticas, voltando-as para a inovação, para o abandono sistemático do que estava definido, estabelecido, rotineiro - e inserindo a possibilidade de criar um novo modelo (KOMATSU, p. 28, 1997). Entretanto, gerenciar a inovação implica que essas ideias novas sejam coletivizadas e institucionalizadas, de modo a que a inovação torne-se um projeto comum, um processo compartilhado pelos atores da organização. Enfatiza-se que a Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) ficou subordinada à Secretaria de Administração da Prefeitura.

O prefeito da cidade de Fortaleza, Juraci Vieira Magalhães¹, eleito para o período de 1997-2000, já havia governado a Cidade de 1990 a 1993. As prioridades de seu governo foram habitação, emprego e renda, educação e saúde. Na gestão seguinte do governo municipal, Juraci foi reeleito. Porém, a GMF não evoluiu em sua gestão e serviços, destacando-se apenas seu aumento de efetivo através do concurso de 2003. Neste período, a instituição caracterizou-se por falta de estrutura física, recursos humanos e realização de poucas capacitações para os servidores.

¹ Juraci Vieira Magalhães, médico dermatologista, foi um dos fundadores do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) no Ceará, de oposição ao regime militar, e seu presidente nos períodos de 1966-67 e 1979-83, já, neste último, como PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Em 1989 é eleito Vice-Prefeito de Fortaleza, com Ciro Gomes como Prefeito. Em 1990 Ciro Gomes deixa o cargo para candidatar-se ao governo do Estado pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e Juraci assume em seu lugar, até o término do mandato, em 1993. Em 1996 é eleito Prefeito, no primeiro turno, com mais de sessenta por cento dos votos, através da legenda do PMDB. Em 2000 é reeleito no segundo turno.

A segunda instância de implantação da GPR veio no ano de 2004 quando GMF passa a ser composta pelos agentes de cidadania, e formam a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMDCF), surgindo com novas atribuições e uma gestão focada efetivamente para resultados. Nesta fase, a GMDCF tem alguns projetos aprovados pelo Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública pelo Programa Nacional de Segurança e Cidadania. Todos esses projetos são submetidos à apresentação de prestação de contas e relatórios de impactos de resultados.

A terceira instância de GPR ocorreu quando a GMDCF intensificou seu modelo de GPR após a adesão oficial à GesPública, em 12 de agosto de 2009, onde buscou adquirir mais eficácia da gestão, melhorar internamente a qualidade de produção e ampliar a capacidade de atendimento aos usuários dos seus serviços. A sua iniciativa foi acompanhada pelo Governo do Estado do Ceará, através da Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAG). A capacitação dos servidores da GMDCF foi realizada pela Escola de Gestão Pública do Ceará, órgão vinculado à SEPLAG.

Com a GesPública implantada na instituição, pode-se melhor analisar os Critérios dos Instrumentos de Avaliação de Gestão Pública: liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados. Em 30 de agosto de 2011, a GMDCF criou a Assessoria de Gestão de Excelência (AGE) para continuar as ações do GesPública, através da Portaria 114/2011, publicada no Diário Oficial do Município de Fortaleza (DOM), página 11, em 3 de outubro do mesmo ano.

Em 2011 a GMDCF participou ativamente do Prêmio Ceará de Gestão Pública (PCGP) – Ciclo 2011, visando ser avaliado seu desempenho na GesPública do Ministério do Planejamento. Para participar do concurso a GMDCF atendeu os requisitos e elaborou relatórios de gestão, conforme o Modelo de Excelência de Gestão Pública (MEGP).

O Prêmio Ceará Gestão Pública é promovido pelo Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), em parceria com o Comitê Gestor do Núcleo Estadual do GesPública. As organizações que participam de um ciclo de premiação são aquelas que evidenciam melhoria gerencial rumo à inovação, à redução de custos, à qualidade dos serviços e à satisfação do cidadão. O Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, visa incentivar os órgãos e entidades públicas a buscarem a melhoria da gestão e reconhecer as organizações que se destacarem no modelo implantado.

A Prefeitura de Fortaleza, por meio da Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (Etufor) e da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMDCF), conquistou medalhas de Prata e Bronze, respectivamente, no Prêmio Ceará Gestão Pública (PCGP) – 2011. O principal objetivo do Prêmio é reconhecer formalmente os resultados alcançados pelas organizações públicas que tanto contribuem para a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população.

Conforme o Diretor Geral da GMDCF, Arimá Rocha, “esse Bronze mostra o reconhecimento de sete anos de esforços dos servidores e da gestão da prefeita Luizianne Lins², que vem primando pela melhoria dos nossos serviços prestados à população” (LIMA, Eliomar. Jornal O Povo, Prefeitura conquista prata e bronze no Prêmio Gestão Pública, 27 de outubro de 2011).

5.2 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) é desenvolvido pelo Ministério da Justiça com o objetivo de enfrentamento à criminalidade no país. O projeto articula políticas de segurança com ações sociais, prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública.

A execução do Pronasci se dará por meio de mobilizações policiais e comunitárias. A articulação entre os representantes da sociedade civil e as diferentes forças de segurança – polícia civil e militar, corpo de bombeiros, guarda municipal, secretaria de segurança pública – é realizada pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipais (GGIM). O Pronasci é coordenado por uma secretaria-executiva em nível federal e regionalmente dirigido por uma equipe que atua junto aos GGIM e trata da implementação das ações nos municípios.

Para garantir a realização das ações no país são celebrados convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações não-governamentais e organismos internacionais.

² Luiziane de Oliveira Lins, jornalista, formada em Comunicação Social pela Universidade Federal do Ceará (UFC), foi presidente do Centro Acadêmico, do Diretório Central dos Estudantes da UFC, diretora da União Nacional de Estudantes (UNE). Por 10 anos, foi funcionária pública concursada da Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (Emlurb). Professora concursada do curso de Comunicação Social da UFC, hoje licenciada. Foi vereadora em 1996 e, em 2000, reeleita. Em 2002, foi eleita deputada estadual. Em 2004, foi eleita Prefeita de Fortaleza. Em 2008, foi reeleita no 1º turno.

Em relação às guardas municipais, o PRONASCI descreve explicitamente o seu fortalecimento para que estejam presentes no dia a dia das comunidades, cuja meta é difundir a concepção de segurança preventiva com base na aproximação com a sociedade e seus conflitos. Entretanto, indica que tal concepção só é possível quando aliada a prefeitura agindo com base na valorização do profissional, considerando efetivamente bons salários, cursos de formação e capacitação continuada. Além dessas considerações, o programa também prevê parcerias concretas das guardas municipais com as polícias estaduais para que trabalhem na prevenção e no controle da criminalidade de forma conjunta e se respeitem mutuamente, estendendo essa parceria para outros órgãos do poder público local como escolas, espaços culturais, projetos da prefeitura voltados para seu público mais vulnerável como crianças e adolescentes, etc. Enfim, estabelecer de fato uma política municipal de segurança voltada para a aproximação com a comunidade.

No ano 2000 a GMDCF passou a compor o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e, conseqüentemente, pode pleitear a aprovação de convênios junto ao Governo Federal através do Ministério da Justiça.

Em de 2005, houve a inclusão da Guarda Municipal no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI³) bem como a aprovação de convênios com os entes federais e estaduais. Destaca-se aqui a aprovação o Convênio de Reestruturação para GMDCF no ano de 2007, objeto de estudo deste trabalho.

O PRONASCI, na cidade de Fortaleza, foi implantando inicialmente na área do “Grande Bom Jardim” (bairros Bom Jardim, Granja Portugal, Granja Lisboa, Siqueira, Canindezinho), e nas praças da região central da cidade. Atualmente, existem treze projetos pelo referido programa, quais sejam: Gabinete de Gestão Integrada do Município (GGI-M), Videomonitoramento, Observatório Municipal da Violência, Mulheres da Paz, Protejo Jovem

³ O PRONASCI estabelece doze diretrizes, quais sejam: I – promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnica, raciais, geracionais, de orientação sexual e de diversidade cultural; II- criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; III – promoção da segurança e convivência pacífica; IV – modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; V – valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários; VI – participação do jovem e do adolescente em situação de risco social ou em conflito com a lei, do egresso do sistema prisional e famílias; VII – promoção e intensificação de uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos; VIII – ressocialização do indivíduo que cumprem penas privativas de liberdade e egresso do sistema prisional, mediante a implementação de projetos educativos e profissionalizantes; IX – intensificação e aplicação de enfrentamento do crime organizado e da corrupção; X – garantia de acesso a justiça, especialmente nos territórios vulneráveis; XI – garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos; e XII – observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizadores e participativos das políticas sociais e resolução dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci. (BRASIL, 2007)

Cidadão, Estruturação dos CCDS no Grande Bom Jardim, Aperfeiçoamento de Guardas Municipais, Reestruturação, Trilhos Urbanos, Teatro Vivo, Dança para a Vida, Maracatu Estrela Bela, Música – Tocando a Vida.

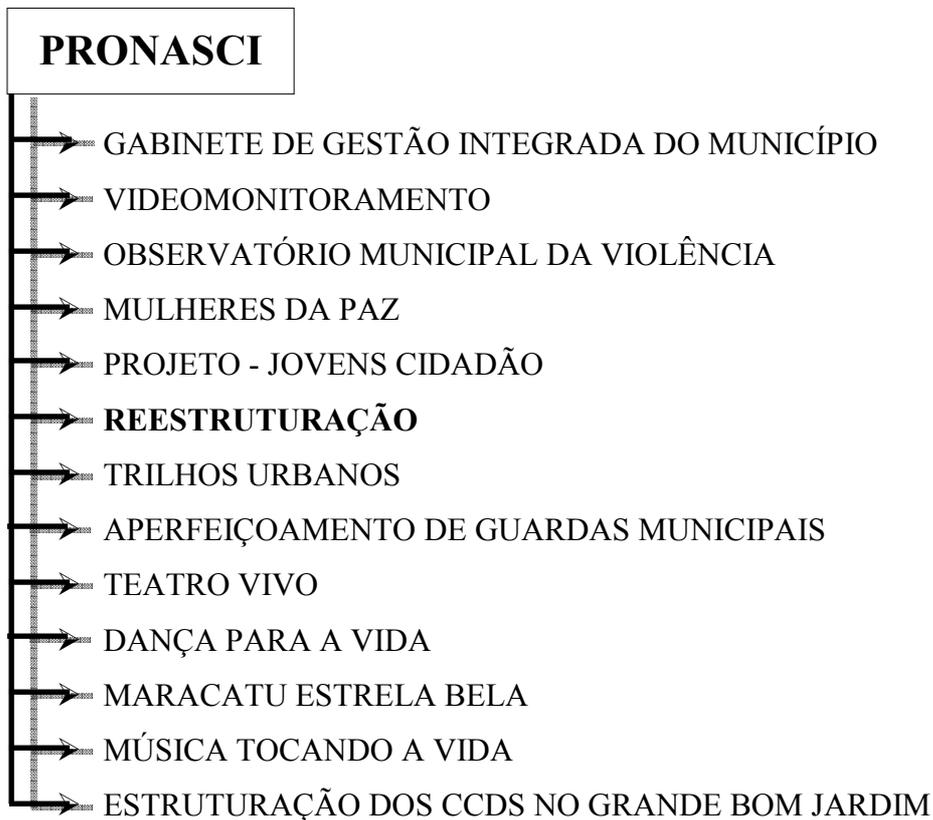


FIGURA II – Projetos PRONASCI / GMDCF

Fonte: Elaboração pelo autor

5.3 Projeto de Reestruturação

Com a Carta Maior de 1988 houve o processo de descentralização e de descontração de poder para unidades federativas brasileiras, onde cria condições institucionais para as organizações e a mobilização das energias e decisões autônomas da sociedade.

Para Malmegrin (2010, p. 30) o a descentralização pode ser entendida com a transferência de recursos e do poder decisório de instâncias superiores para unidades espacialmente menores. Desta forma, isso confere às unidades federativas capacidade de escolher e definir as próprias prioridades na gestão de suas ações.

A Constituição de 1988 reafirma a autonomia municipal como ente federado e aponta para a municipalização da gestão de políticas sociais até então centralizadas no governo federal e nos governos estaduais.

Com o processo de descentralização o Governo Federal pode também colocar a disposição para entes menores, recursos para serem gastos conforme as necessidades regionais. O município de Fortaleza encaminhou a proposta do projeto de Reestruturação ao Ministério da Justiça a qual foi aprovada, e deu devida autonomia para GMDCF gerenciar as verbas autorizadas com posterior prestação de contas de despesas e relatório de atividades impactadas.

Em 20 de dezembro de 2007 firmou-se o convênio protocolado sob o número 057/2007 entre a União, por intermédio do Ministério da Justiça (MJ), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e o Município de Fortaleza – CE. Este convênio teve por objeto a cooperação dos partícipes na Reestruturação da Guarda Municipal de Fortaleza com a aquisição de equipamentos para subsidiar o trabalho dos guardas municipais. Desta forma, poder-se-ia garantir maior qualificação nos serviços desenvolvidos, visando à redução da violência e da criminalidade, no âmbito do Programa de Segurança Pública para o Brasil e do Programa de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

Para execução das atividades deste convênio foram destinados R\$ 3.246.276,74 (três milhões, duzentos e quarenta e seis mil, duzentos e setenta e seis reais e setenta e quatro centavos). Sendo R\$ 2.921.649,07 (dois milhões, novecentos e vinte e um mil, seiscentos e quarenta e nove reais e sete centavos) à conta do Orçamento Fiscal da União, Lei 11.451/2007, no Programa de Trabalho para Apoio a Implantação de Projetos de Prevenção da Violência Nacional; e R\$ 324.627,67 (trezentos e vinte e quatro mil, seiscentos e vinte e sete reais e sessenta e sete centavos) em contrapartida financeira da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), conforme a Lei 11.439/2006.

O referido convênio teve sua vigência de 24 (vinte e quatro) meses, findado em 20 de dezembro de 2009, uma vez que recebeu recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), e este determina que seus projetos habilitados não possam ter prazo superior a dois anos, de acordo com o parágrafo 4º, artigo 4º da Lei nº 10.201/2001, alterada pela Lei nº 10.746/2003.

5.3.1 Planejamento

Há anos a Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMDCF) mantinha o mesmo modelo de trabalho. A exceção veio na última gestão a partir de 2007 quando apareceram algumas modificações estruturais, como novas divisões de pelotões, diretorias, grupos de trabalhos, estruturas administrativas. O que gera uma gama de atividade-meio que serve de suporte para realização de novas atividades afins da instituição, no caso policiamento ostensivo e preventivo para a manutenção da ordem pública.

Com o passar dos tempos, o centro urbano local cresceu de forma rápida e desordenada. Houve uma distribuição desigual de renda e diminuição da oferta de trabalho, gerando desigualdades sociais que resultou o aumento alarmante da criminalidade e da violência.

Atualmente a sociedade exige mais segurança. Os governos procuram atender às suas necessidades bem como aos anseios da população através da modernização da instituição. No Estado do Ceará, por exemplo, nos últimos anos, o governo aumentou notoriamente o investimento em segurança pública. Informatizou o atendimento à população, comprou viaturas, instalaram o Sistema de Posicionamento Global, GPS (Global Positioning System) nessas viaturas (rastreamento por satélite), câmeras de acompanhamento e implantou o policiamento comunitário em algumas cidades. Porém, apesar de todo esse gasto, o que se vê na realidade é o aumento da criminalidade. Além de sensação de insegurança por parte das pessoas.

Segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV), Fortaleza é a sexta capital mais violenta do Brasil. Comparada com os Estados Unidos, Fortaleza tem o dobro de assassinatos (Célio, 2000). Durante muitos anos os governos não se preocuparam com segurança pública. Os investimentos foram poucos, principalmente nas guardas municipais.

É necessário um aumento de efetivo da instituição bem como melhores acessórios e materiais para o trabalho, e isso requer tempo e recursos. Hoje, numa tentativa de se recuperar o que não tinha sido feito, está se priorizando na Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza a aquisição de recursos materiais em detrimento de uma melhor qualificação dos recursos humanos.

Assim sendo, a Gestão Pública Por Resultados (GPR) surge para um melhor gerenciamento dos recursos aplicados em segurança pública, priorizando-se a formação do profissional como o caminho mais eficiente para o sucesso.

Neste sentido, o simples fato de investir recursos em segurança e proteção patrimonial através de aquisição de materiais não resolve o problema da insegurança. É notório que estes são necessários. A Instituição não sobreviveria sucateada. Porém, os recursos humanos têm que ser também prioridade. Formação, capacitação, elevar os padrões de estima não pode ser esquecido.

Segundo Secrétant, *apud* Durkheim (1989, p.55):

Aperfeiçoar-se é aprender o seu papel, é tornar-se capaz de desempenhar a sua função[...] A medida da nossa perfeição não se encontra já na nossa satisfação conosco mesmo, nos aplausos da multidão, ou no sorriso aprovador de um diletantismo enfatuado, mas na soma dos serviços prestados e na nossa capacidade de continuar a prestá-los.

O objeto do projeto teve como foco principal a aquisição de bens e de serviços para a reestruturação da instituição Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza. O planejamento que deu origem a este convênio tinha como suas metas o suporte técnico operacional e logístico para a GMDCF e capacitação de novos servidores.

Dentre as ações programadas estavam à aquisição de veículos como carros, motocicletas, bicicletas, bem como acessórios a serem utilizados junto a esses veículos, e dentro desta etapa ou fase também foram incluídos serviços de terceiros para que pudessem ser instalados os sistemas de sinalização de carros e motocicletas, o que permite melhor deslocamento das viaturas em caso de chamados de emergência. A elaboração do projeto se deu também pela necessidade de aquisição material devido ao novo efetivo que estava ingressando na instituição.

Foi programada a aquisição de material de proteção individual ou segurança, que são: algemas, coletes balísticos, tonfas (cassetete com empunhadura), escudos de proteção anti-tumulto de alta absorção de impactos, espargidores (gases de pimenta), granadas de efeito moral, pistolas de descarga elétrica (armamento menos letal), bem como os acessórios de suporte para o uso desses materiais.

No sentido de aumentar a efetividade da atuação da instituição, houve a necessidade de aquisição de equipamentos de rádio-comunicação, da aquisição de novos veículos e de uniforme.

Foram definidas as seguintes metas:

- estabelecer maior visibilidade das ações desenvolvidas pela instituição, a partir do aumento de seu efetivo no ano de 2008;
- capacitar os 500 (quinhentos) novos servidores da instituição no atendimento às demandas de segurança urbana com equipamentos de trabalhos apropriados e suficientes, no primeiro semestre do ano de 2008;
- aumentar a área de abrangência das rondas escolares, atingindo em 100% as unidades escolares, obedecendo à divisão em 40 (quarenta) núcleos;
- reduzir os índices de criminalidade nas escolas, em pelo menos 50%, em face do aumento de servidores e da nova dinâmica da operacionalidade da ronda escolar;
- desenvolver ações de segurança nos 06 (seis) terminais de ônibus de Fortaleza visando à redução das ocorrências de violência;
- aumentar em 30% a frota de veículos, transportes, da instituição para melhor operacionalizar os atendimentos aos munícipes;
- otimizar as ações desenvolvidas pela Guarda Municipal, aumentando o seu efetivo operacional em 50%.

Segundo Kaplan e Norton (1997), a definição de metas consiste na elaboração de um plano de implementação e desenvolvimento de ação para alcance de objetivos.

5.3.2 Execução

Ações planejadas no projeto de Reestruturação da GMDCF foram em sua maioria realizadas, porém algumas não lograram êxito devido a entraves de trâmites licitatórios, impedindo a compra dos objetos ou realização de serviço.

O processo licitatório da GMDCF se dá de forma programada e os procedimentos demandam tempo. Assim sendo, deve-se ter cuidado tanto em relação aos prazos que são dados aos fornecedores, para que os mesmos possam, em tempo hábil, se prepararem para o processo licitatório, quanto em relação ao atendimento de todos os requisitos da legislação vigente.

As ações não executadas foram: aquisição de granadas de efeito moral, aquisição das 200 (duzentas) estações portáteis e ainda alguns itens do uniforme que antes seriam adquiridos separados, mas que o fornecedor passou a disponibilizá-los como componente de uma das peças principais do uniforme (insígnias e cordão de identificação, fazendo parte da camisa de tecido). Ainda ficou pendente o serviço a adesivação das bicicletas por uma questão de vencimento de prazo.

Neste sentido, Neves e Palmeira Filho (2002) afirma que a percepção vigente é que os gestores, embora já convencidos da importância e das dificuldades intrínsecas do processo de execução, continuam encontrando problemas em pavimentar a ponte entre a elaboração da estratégia e o cotidiano gerencial.

Todas as outras ações foram executadas, sendo que em relação aos rádios portáteis, ao invés de serem adquiridos 200 (duzentos) foram comprados apenas 130 (cento e trinta), o que se deu devido à variação de mercado. Alguns itens do uniforme também não foram adquiridos, como as insígnias (acessório do fardamento para indicação de hierarquia) e o cordão de identificação, estes vieram como parte da blusa. No caso dos coletes, a gestão conseguiu autorização para adquirir ao invés de 200 (duzentas) unidades, fossem adquiridas 600 (seiscentas) unidades, devido a uma melhor cotação encontrada. As pilhas recarregáveis do armamento menos letal também não precisaram ser adquiridas, uma vez que o equipamento foi fornecido com este item incluso.

É mister destacar que o curso de formação de guardas municipais também foi realizado, formando mais de 500 (quinhentos) servidores que ingressaram na instituição no ano de 2008. A capacitação ocorreu no período de 10 (dez) de março até 07 (sete) de maio de 2008, com duração de 283 (duzentos e oitenta e três) horas. O curso foi realizado pelo Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos (IEPRO) da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Teve como conteúdo programático os seguintes temas: o papel das Guardas Municipais e a gestão integrada de segurança pública; apropriação do espaço público; estrutura e conjuntura para prática da cidadania; seminários temáticos sobre grupos vulneráveis; atividades sociais; defesa pessoal; movimentos sociais; e prática supervisionada de atuação policial.

Segue o quadro de bens adquiridos:

Meta	Etapa/Fase	Especificação	Quantidade programada	Quantidade Executada
1. Suporte Técnico Operacional e Logístico	1. Veículos	Veículo 4 portas	18	18
		Motocicleta	25	25
		Capacetes para motociclista	25	25
		Sistema de sinalização de emergência para motocicletas	25	25
		Sistema de sinalização de emergência para veículos	18	18
		Serviço de montagem do sistema de sinalização das motocicletas e veículos	43	43
		Bicicletas	25	25
		Capacetes ciclistas	25	25
		Serviço de sinalização de bicicletas	25	25
	2. Material de Proteção Individual/ Segurança	Algemas	550	550
		Coletes	200	600
		Tonfa	550	550
		Escudos	50	50
		Espargidor	100	100
		Granada	50	0
Armamento não-letal		50	50	
Carregadores para	10	10		

		armamento não-letal		
		Coldre para armamento não-letal	50	50
		Data kit para armamento não letal	01	01
		Pilhas recarregáveis para armamento não-letal	400	0
		Cartucho alcance para armamento não letal	500	500
	3. Equipamentos de Comunicação	Estação móvel veicular	18	18
		Estação portátil	200	130
		Serviço de instalação estação móvel	18	18
	4. Aquisição de Fardamento Operacional	Camisa	1.100	1.815
		Calça	1.100	2.200
		Camiseta	1.100	2.814
		Bombachas	550	1.647
		Insígnia	550	0
		Meias	1.100	1.100
		Coturnos	550	550

QUADRO I – Bens Adquiridos

Fonte: Pesquisa de campo.

Neste sentido, Hampton (1992) conclui que o desafio da gestão está na combinação e direção da utilização dos recursos para o atendimento de objetivos específicos.

6 UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO DE REESTRUTURAÇÃO

Após a execução do convênio que deu à Guarda Municipal mais uma oportunidade de aperfeiçoar seu funcionamento, apresentam-se os impactos alcançados.

6.1 Impactos alcançados

Após a execução do convênio que deu à Guarda Municipal mais uma oportunidade de aperfeiçoar seu funcionamento, apresentam-se os impactos alcançados. Houve uma cobertura maior em relação ao patrulhamento dos logradouros públicos, bem como dos hospitais, postos de saúde, escolas, dentre outros; houve um aumento significativo de viatura, pois foi feita a aquisição de 18 (dezoito) viaturas, 25 (vinte e cinco) motos; houve o crescimento do efetivo em 550 (quinhentos e cinquenta) servidores, o que proporcionou ao município uma maior cobertura no serviço de segurança, e trouxe visibilidade para a instituição. Atualmente a GMDCF conta com uma cobertura de pontos críticos de violência dentro da área de abrangência do município, como nos terminais de ônibus coletivo, estabelecimento público que recebe diariamente uma média de 104.760 (cento e quatro mil, setecentos e sessenta) passageiros, conforme dados da Etufor (Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza), com um funcionamento 24 (vinte e quatro) horas.

A GMDCF garantiu o curso de formação para os novos guardas municipais, buscando, assim a consolidação e efetivação de uma das metas do Projeto de Reestruturação. Sabe-se que é urgente e necessária a garantia de uma infraestrutura operacional para o novo efetivo, pois o trabalho com segurança pública exige ferramentas apropriadas para que não haja comprometimento e nem a subutilização do efetivo em serviços burocráticos, haja vista a falta de equipamentos para a otimização das atividades do guarda municipal.

Ainda em relação à aquisição de veículos, a instituição, após a execução deste convênio, pôde reforçar o efetivo de todos os pelotões, os quais são grupamentos especializados em ronda escolar, distúrbio civil, salvamento aquático, guarda comunitária.

A coordenadora do curso de formação dos guardas municipais de Fortaleza, turma ano 2008, Almeida e Mota Brasil (2011) destacam que a formação foi voltada para a cidadania, direitos humanos e pensamento crítico-reflexivo é tipo ideal e eixo central em qualquer política de segurança pública e, ainda, considerando a gestão municipal, por estar mais próxima da população e de seus problemas diários.

O efetivo de servidores mesmo tendo passado por um curso de formação ao entrar na instituição, também participa de outras capacitações, as quais, de maneira contínua, estão elevando os níveis de conhecimento dos servidores que fazem o corpo da guarda, bem com o aumentando as habilidades técnicas necessárias à lida diária e operacional. Complementa-se que são realizadas, no mínimo, cinco capacitações sobre Direitos Humanos ao ano, além de formações operacionais direcionadas para os eventos que a cidade de Fortaleza comporta.

Foi implantada através de parceria entre PMF e a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS-CE) a integração com a Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS) para atendimento ao cidadão pelo número emergencial 190. Isto fez com que a GMDCF ficasse mais próxima da comunidade, pois atende diretamente o cidadão de forma personalizada com um servidor de segurança pública para escutar a demanda de serviço. Para chamamento da Defesa Civil, além do número 190, ainda permanece com seu antigo número de atendimento, Disque 153, ambos são ligações gratuitas.

Neste sentido, enfatiza-se no Relatório de Prestação de Contas do Projeto de Reestruturação enviada ao Governo Federal que a aquisição dos veículos (carros e motos) serviu para diminuir o tempo de atendimento das ocorrências, uma vez que a GMDCF ficou integrado à CIOPS para atender as demandas da sociedade fortalezense.

Com o novo efetivo, equipado, treinado e com fardamento adequado, pode-se oferecer o serviço de atendimento de 24 (vinte e quatro) horas da segurança pública nos terminais de ônibus, onde antes somente era ofertado eventualmente. Desta forma, acontece a segurança preventiva nos terminais de ônibus de Fortaleza, uma vez que é de competência do município, monitoramento e segurança deste espaço público, onde existe grande circulação de pessoas, bem como as ocorrências de crimes nas suas diversas expressões. Seguem alguns dados sobre os terminais de ônibus de Fortaleza disponibilizados pela Etufor, destaca-se aqui a quantidade de cidadãos que circulam diariamente nestes terminais e que agora são assegurados por agentes da GMDCF:

- Terminal Antônio Bezerra: Frota operante: 364; viagens programadas por dia: 3.327; Demanda de passageiros transportados por dia: 200.978, linhas de ônibus: 34.
- Terminal da Lagoa: Frota operante: 177 viagens programadas por dia: 1.904, Demanda de passageiros transportados por dia: 101.697, linhas de ônibus: 25.

- Terminal Conjunto Ceará: Frota operante: 127 viagens programadas por dia: 1.307, Demanda de passageiros transportados por dia: 73.940, Linhas de ônibus: 17.
- Terminal Siqueira: Frota operante: 304 Viagens programadas por dia: 3.183, Demanda de passageiros transportados por dia: 171.443 Linhas de ônibus: 35.
- Terminal de Messejana: Frota operante: 226 Viagens programadas por dia: 2.233, Demanda de passageiros transportados por dia: 139.586, Linhas de ônibus: 35.
- Terminal Parangaba: Frota operante: 361 Viagens programadas por dia: 3.774 Demanda de passageiros transportados por dia: 207.333, Linhas de ônibus: 46.
- Terminal Papicu: Frota operante: 141 Viagens programadas por dia: 1.585, Demanda de passageiros transportados por dia: 72.785, Linhas de ônibus: 25.
- Praça Coração de Jesus: Frota operante: 141 Viagens programadas por dia: 1.585, Demanda de passageiros transportados por dia: 72.785, Linhas de ônibus: 25.
- Praça da Estação: Frota operante: 170 Viagens programadas por dia: 2.111, Demanda de passageiros transportados por dia: 85.311, Linhas de ônibus: 19.

Considerando os dados apresentados acima fica claro que a atuação da Guarda Municipal nos terminais tornou-se um avanço para a consolidação das ações de Segurança Pública do município. Trabalhar em um local de circulação de pessoas, em pontos estratégicos da cidade, onde se identifica diversos vetores à violência. Assim, as ações nos terminais possuem um sentido de trabalhar de forma pró-ativa e com visibilidade para toda a população de Fortaleza, na perspectiva de trabalhar a prevenção, formando nos terminais núcleos de atendimento aos munícipes.

Segundo Almeida e Mota Brasil (2011), a GMDCF é hoje entendida como o instrumento mais importante do poder público local para efetivar o trabalho de segurança preventiva nas comunidades. Por meio de sua inserção em bairros, praças, terminais de ônibus, escolas e ruas etc., os agentes fazem a vigilância e atuam na prevenção, especialmente em projetos em escolas envolvendo crianças e jovens.

Com o Projeto de Reestruturação foi realizado o concurso para 550 (quinhentos e cinquenta) e novos servidores para cargo de guarda municipal. Houve o aumento do efetivo e

com isso a melhoria no atendimento aos trabalhos de serviços comunitários. Ações para as comunidades são realizadas através de todos os pelotões da instituição, uma vez que o trabalho de segurança pública não pode se resumir ao caráter ostensivo. Assim sendo, a Guarda Municipal toma como exemplo a Reestruturação e busca recursos municipais e federais para manter a contínua capacitação de seus servidores.

Ainda devido o aumento do efetivo, pode-se disponibilizar guardas municipais para segurança de todos os hospitais públicos e alguns postos de saúde da capital cearense. Além disso, pontos históricos como Passeio Público e Praça Tibúrcio Cavalcante, popularmente conhecida como Praça dos Leões, puderam ser contempladas com guarnições para preservação do patrimônio de Fortaleza.

Destaca-se a importância da disponibilidade de guardas municipais equipados para a revitalização, por exemplo, do ponto turístico Passeio Público. Neste local, a imagem da praça como um local inseguro ainda é bem presente no imaginário social, por isso a presença da Guarda Municipal acaba determinando a frequência de pessoas na praça. Durante o período em que a Guarda Municipal de Fortaleza esteve em greve em maio de 2009, os guias de turismo não foram trabalhar no Passeio Público, sob a justificativa de ser perigoso. Para Lopes (2011) o impacto da ação dos guardas municipais de Fortaleza no Passeio Público se manifesta com a mais relevante forma de disciplinarização do espaço, pois eles têm a função de reprimir os distúrbios, manter a ordem e remover o “estigma” do local.

Aquisição de novos fardamentos foi importante para a credibilidade da instituição estudada junto à comunidade, pois quando os agentes se apresentam bem vestidos e equipados perante o público, passa uma melhor impressão de segurança e confiança, percebendo a imagem de um profissional que protege. Além disso, quebra estigmas dos guardas municipais como simples vigilantes do patrimônio público. Compara-se, neste momento, com a Polícia Militar do Estado do Ceará (PMCE) que no ano de 2007 também investiu na mudança do fardamento e na implantação de um novo modelo de policiamento comunitário para acabar com antigas impressões que sociedade tinha da PMCE.

Outro ponto a ser destacado são os equipamentos que foram contemplados pelo convênio. Citam-se os seguintes: transportes, equipamentos de proteção individual, equipamentos de rádio comunicação, instrumentos de educação física, enfim todas as ferramentas que solidificam o trabalho do guarda municipal.

O material adquirido para proteção individual garantiu a continuidade das atividades de Controle de Distúrbios Civis (CDC), no enfretamento de manifestações como descontroles de torcedores nos jogos de futebol, e manifestações que possam deprestar o patrimônio público bem como atentar contra a vida dos cidadãos.

Enfatiza-se que depois do Projeto de Reestruturação e sua aplicabilidade pela atual gestão (2008-2012), a Guarda Municipal ratifica-se como órgão de referência, e passa a ser capaz de trabalhar de forma mais sistemática. Além disso, é importante considerar a ampliação na atuação no âmbito preventivo junto à comunidade local e escolar.

Ademais a GMDCF amplia sua rede de relações de segurança. No ano de 2010 treinou a Guarda Municipal de Eusébio (GME) para elaboração do projeto de reestruturação da GME visando atender as necessidades dos os novos servidores e modernizar a instituição. Em 2011, o referido projeto foi aprovado pelo Ministério da Justiça.

Para finalizar, a GMDCF conseguiu em dezembro de 2011 a aprovação do Projeto de Reestruturação II que propiciará a modernização da instituição e novas capacitações para os servidores.

Portanto, para o estudo em questão, é possível afirmar que a aplicação do GPR impactou positivamente, através do Projeto de Reestruturação, na segurança pública de Fortaleza, quer se considerem as opiniões da alta direção da instituição, de estudiosos, ou de dados junto ao nível gerencial.

6.2 Pontos críticos

Uma das grandes dificuldades encontradas foi em relação à aquisição das granadas explosivas de efeito moral, pois o Exército Brasileiro, usando de sua competência em relação à comercialização de material bélico no país, manifestou o entendimento contra a empresa adjudicatária do processo licitatório, decisão esta que foi justificada através de parecer remetido à GMDCF pelo próprio Exército Brasileiro. Além disso, destaca-se que a mídia nacional fez muita especulação vinculando matérias sobre a utilização pela GMDCF das referidas granadas.

Conforme publicação do Jornal Folha de São Paulo,

A Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza deve receber em breve 50 granadas de efeito moral, que produzem barulho alto e fumaça, deixando as pessoas desorientadas. O diretor-geral da guarda, Arimá Rocha, diz que as granadas são usadas "para evitar danos físicos" em ações que envolvam desocupação de áreas públicas e de áreas verdes. A compra dos artefatos aconteceu por meio de pregão eletrônico, em fevereiro. A Prefeitura deve pagar R\$ 95 por unidade, totalizando R\$ 4.750. "Temos duas formas de fazer uma desocupação, ou com uso da força ou a forma menos violenta, que é usando equipamentos como esse", diz Arimá. Segundo ele, o uso do artefato é recomendado tecnicamente e não é a primeira vez que a prefeitura faz licitação para comprá-los. (Jornal Folha de São Paulo, 23 de março de 2009)

As referidas acusações foram rebatidas através de nota de esclarecimento pela direção da instituição, justificando que estas seriam utilizadas em casos extremos de manifestações populares que possam vir a acontecer no município de Fortaleza. Justificou-se ainda que os guardas que utilizarão esses equipamentos serão servidores capacitados para tais ações.

Outro problema encontrado foi à aquisição das pistolas de descarga elétrica, armamento menos letal, que passou por um trâmite mais complexo que o normal, visto que o equipamento foi adquirido por importação, o que exigiu do município uma atenção maior nunca antes dispensada em outras aquisições.

O serviço de adesivação das bicicletas foi empenhado dentro do prazo, no entanto, a nota fiscal está com data em desacordo à data do convênio devido a um problema que o próprio fornecedor teve na emissão da nota. Desta forma, o serviço de adesivação foi prejudicado. Destaca-se que a sociedade teve um prejuízo, pois as bicicletas fariam parte do patrulhamento na região central da cidade e na orla marítima, Praia de Iracema e Beira-Mar. Desta forma, os transeuntes que freqüentam o centro para realizar suas compras e os turistas que visitam nossa orla deixaram de ser assistido pela segurança pública através do ciclopatrulhamento (patrulhamento realizado em bicicletas).

Houve a devolução do total de R\$ 328.263,70 (trezentos e vinte e oito mil, duzentos e sessenta e três reais e setenta centavos), sendo que R\$ 72.574,55 (setenta e dois mil, quinhentos e setenta e quatro reais e cinqüenta e cinco centavos) correspondem aos rendimentos. Desta forma, fica claro uma falta de política de organização e flexibilidade para imprevistos de saldos positivos ou negativos de convênio. Neste caso, o saldo foi positivo em virtude que no mercado foram encontrados produtos mais baratos do que previsto inicialmente. Dever-se-ia ter solicitada autorização ao Ministério da Justiça para utilização destes recursos, em tempo hábil, para compra de mais materiais inicialmente previstos, ou para novas capacitações, bem como sugeridos novos equipamentos para serem adquiridos. Por

exemplo, o número de espargidores, popularmente conhecidos como gases de pimenta, teve um número insuficiente para cobrir a demanda da instituição, foram adquiridos apenas 100 (cem) unidades para um número aproximado de 1500 (mil e quinhentos) servidores operacionais de segurança (guardas, subinspetores e inspetores). O mesmo caso acontece com o quantitativo insuficiente de rádios portáteis comprados para atender a utilização em todos os postos cobertos pela GMDCF.

Neste sentido, para Herrero (2005), no processo estratégico os gestores podem falhar tanto na formulação como na execução da estratégia, sendo o último muito mais comum. As entidades geralmente são criativas na formulação, mas não conseguem transformar essas idéias em resultados concretos durante o processo de implementação.

Percebe-se também que os procedimentos burocráticos para realização gerencial das atividades do projeto, como a compra e tombamento de bens ainda precisam ser revistas no sentido de agilidade no tempo.

O modelo sugerido pelo autor mostra que a GPR dentro da GMDCF, precisaria de: Comitê de Acompanhamento, para realizar as avaliações de metas, ações e análises qualitativas e quantitativas; de Parcerias Institucionais, por exemplo, Associações de Moradores, Setores Públicos e Privados, bem como do terceiro setor; além das Relações Públicas com responsabilidade, principalmente, para divulgação dos resultados de impacto.

Destaca-se que a sociedade deve intervir nos programas ou pelo menos nas sugestões de criação destes, uma vez que as demandas sociais por serviços públicos estão aumentando, novas necessidades surgem levando insatisfações. No entanto, os cidadãos continuam não se posicionando como clientes da Administração Pública, pouco conscientes ou indiferentes acerca de que seus tributos são os que financiam aquelas atividades e que eles devem exercer também o papel de cobrar para que elas sejam voltadas para suas necessidades.

Para Silva (2002), “um dos elementos que se colocam no contexto da transição política brasileira, é a reorganização da sociedade civil e a emergência de novos atores e discursos dela originados”. Alude-se assim, que sem o ativismo popular é impossível projetar-se uma participação legal do povo nos destinos do Estado.

Após a verificação dos impactos alcançados e pontos críticos a Figura 3 busca tornar mais objetiva a imagem de um modelo proposto para organização da GPR.

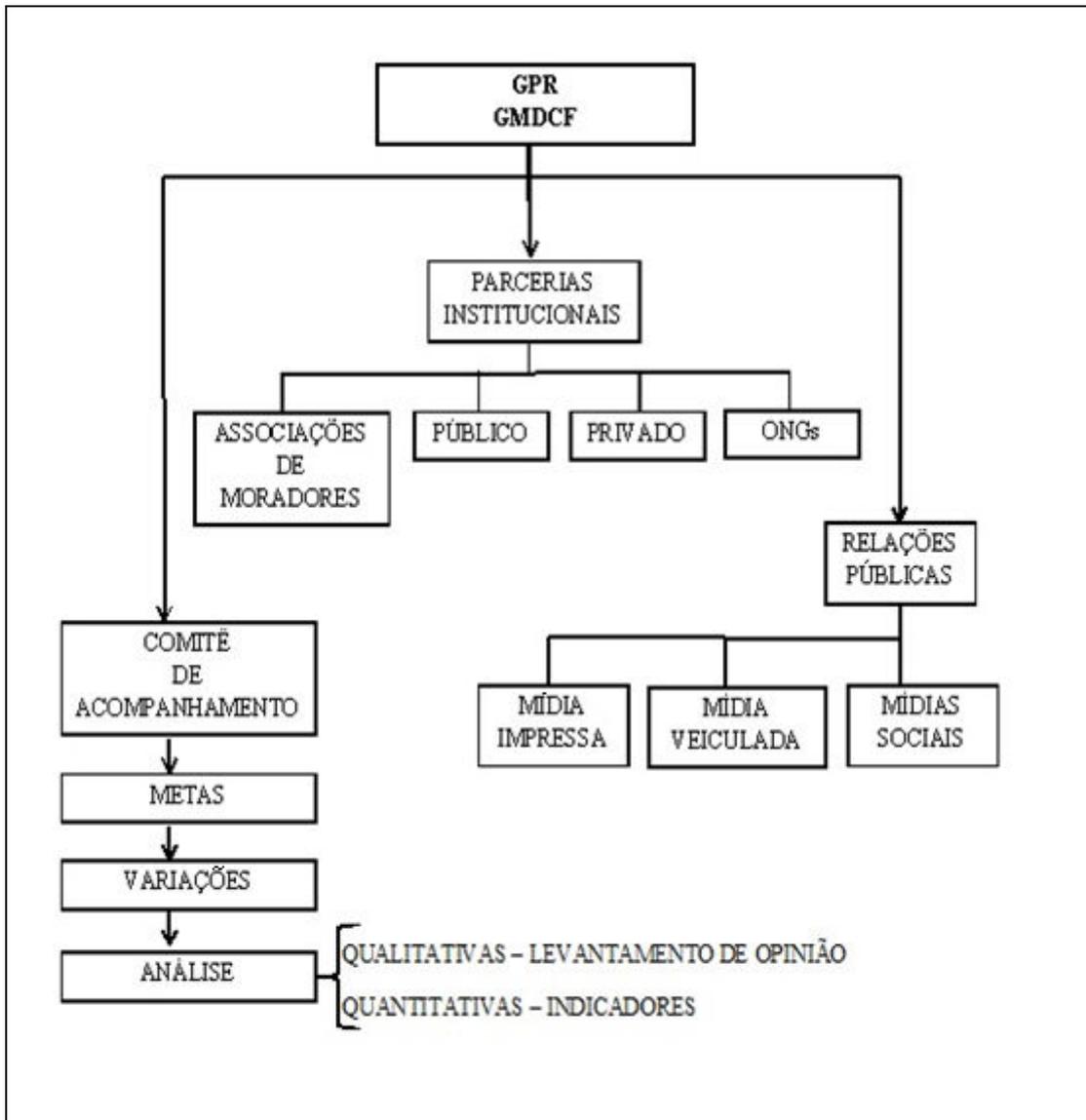


FIGURA III – Modelo Proposto de GPR para GMDCF

Fonte: Elaboração pelo Autor

Finaliza-se, considerando que, para se ter padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade na GMDCF, exigem-se ainda um processo forte de mais mudanças, que não é fácil e nem rápido. Precisa-se repensar os valores do setor público, numa discussão ampla, capacitar e avaliar o servidor e promover a divulgação do modelo e o envolvimento da população na cobrança e acompanhamento dos resultados da instituição.

6.3 Análise e Discussão

Tendo como base o levantamento de dados e suas respectivas análises realizadas nos itens e capítulos anteriores, esta etapa discute a aplicabilidade da GPR na GMDCF, especificamente no Projeto de Reestruturação.

Desde 1997, o setor público municipal fortalezense tem buscado algo novo, iniciando a modernização da gestão pública, reconhecendo a necessidade de transformação do perfil social da cidade.

Portanto, em termos analíticos a pesquisa verificou que a implementação da prática de GPR na GMDCF Fortaleza tem o efeito descrito a seguir.

6.3.1 Análise de indicadores

Segundo Jannuzzi (2009), o aparecimento e o desenvolvimento dos indicadores sociais estão intrinsecamente ligados ao surgimento do Estado do Bem-Estar Social e à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX.

Com a Constituição de 1988, as informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas municipais vêm apresentando uma demanda crescente no Brasil, no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local. Neste sentido, contextualiza a ação do Pronasci e sua contribuição para a GMDCF.

Diversos municípios de médio e grande porte passaram a demandar com maior frequência uma série de indicadores sociodemográficos às agências estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público. Afinal, indicadores ao nível municipal são necessários para subsidiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano, de planos plurianuais de investimentos, para permitir a avaliação dos impactos, para justificar repasse de verbas federais para implementação de programas sociais ou, ainda, pela necessidade de disponibilizar equipamentos.

O interesse crescente pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao Planejamento Governamental e ao Ciclo de Formação e Avaliação de Políticas Públicas também se deve, em boa medida, às mudanças institucionais pelas quais a

Administração Pública tem passado no país, como os formatos de implementação descentralizada; a preocupação da auditoria dos Tribunais de Contas na avaliação do desempenho dos programas, além da análise na conformidade legal; e a reforma gerencial da Gestão Pública em meados dos anos de 1990 (GARCIA, 2001).

Esse interesse crescente pelo uso de indicadores na Administração Pública também está relacionado ao aprimoramento do controle social do Estado Brasileiro nos últimos vinte anos. A mídia, os sindicatos, a sociedade civil e os conselhos municipais de políticas setoriais passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público e a exigir o uso mais eficiente, eficaz e efetivo do mesmo, com reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas. Há de se ressaltar, nesta pesquisa, que a prestação de contas e o relatório de resultados do Projeto de Reestruturação ficam à disposição da sociedade por sítios oficiais do Governo Federal bem como a documentação permanece à disposição na biblioteca da instituição para consulta.

Também tem contribuído para a disseminação do uso dos indicadores, o acesso crescente facilitado às informações mais estruturadas – de natureza administrativa e cadastral – que as novas tecnologias de informação e comunicação viabilizam.

6.3.2 Análise de resultados

O conceito de GPR foi lançado, de forma impactante, nos EUA, por Osborne e Gaebler (1995), o livro *Reinventando o Governo*, que aborda o modo como o espírito empreendedor pode transformar o setor público, demonstrando que se precisa mudar a forma tradicional e burocrática como funciona o Governo. Para o GPR é necessário reduzir custos, sem ter que aumentar impostos ou reduzir serviços. Acrescenta que, para o sucesso de uma mudança ou reforma de governos burocráticos deve-se reescrever o “código genético do Estado”, modificando o seu “DNA”. Os autores separam as áreas de formulação de políticas públicas – a grande direção estratégica – das áreas de execução. Para eles é preciso dissociar o “dirigir” do “fazer”. Para eles, o papel do governo é navegar, prestar serviço é remar, e o governo não é um bom remador. Portanto, ao governo cabe dar o rumo à sociedade, definir a política a ser seguida, regular as instituições, mobilizando o enorme poder do processo de resultados ao serviço público para produzir mais serviços. Neste sentido, compara-se a PMF

vem tentando implementar, desde 1997, a GPR e, concomitantemente, a GMDCF também vem seguindo esse modelo.

É importante ressaltar que o Governo é uma instituição com especificidades bem diferentes das empresas, e a gestão pública não se confunde com a gestão privada, mesmo quando busca resultados. Os empresários são movidos pelo lucro, buscam inovar, capacitar seus funcionários para fazerem mais rápido e melhor, repetem as práticas bem-sucedidas e estão sempre atentos aos seus resultados, pois sabem que, do contrário, poderão ir à falência e seus administradores obrigados a dar satisfações aos seus acionistas. A GPR, por sua vez, busca dar responsabilidade ao cidadão e visa a atendê-los como clientes e não aos interesses da burguesia. Nessa proposta o Estado não pretende controlar a economia ou possuir empresas, mas sim estimular a ação e a parceria da sociedade sendo catalisador e tendo uma atitude de controle orientado por missões, metas e objetivos. (OSBORNE e GAEBLER, 1995).

À luz da pesquisa documental, constatou-se que existe um planejamento dentro do Projeto de Reestruturação buscando o beneficiamento da população. A implementação de políticas dentro da GPR segue as etapas de planejamento e de execução, sendo necessária uma revisão para adequação no monitoramento. Na GMDCF, observa-se que não há a responsabilidade de um setor para coordenação das etapas.

A fase do planejamento iniciou-se com elaboração da proposta do Projeto de Reestruturação de acordo com modelos estratégicos da GPR. A execução do programa deu-se depois deste aprovado pelo MJ/Pronasci e seu resultando foi apresentado pela da Prestação de Contas e Relatório de Resultado de Impactos entregue ao Ministério da Justiça após o término do convênio firmado.

A participação popular na elaboração e no acompanhamento do Projeto de Reestruturação não foi detectada, somente percebeu-se uma visão unilateral da GMDCF para elaboração dos serviços de segurança para sociedade.

A GMDCF ainda está num processo de modificação do seu foco para o cidadão como cliente. Para que haja avanços, instrumentos-chaves devem ser considerados como: divulgação do próprio modelo implantado na instituição, seus objetivos e benefícios para a sociedade; parcerias de stakeholders; e, principalmente, a transparência de ações.

Em relação às capacitações de servidores a instituição demonstra que são vitais para assegurar o sucesso do serviço público, porém ainda está em fase de aperfeiçoamento

para tais atividades. Para Rosa (2006), investir em capacitações implica em mudança de cultura de processo para resultados, e sua falta de investimento limita o crescimento dos servidores e gestores, e a criação de um ambiente de trabalho exemplar onde todos possam fazer contribuições, aprender e inovar.

Na GMDCF em sua segunda e terceira instância de implantação da GPR verifica-se uma tendência de buscar recursos além do orçamento municipal para execução de projetos. Ressalta-se que a utilização destes recursos acontece através de licitação, viabilizados por sistemas de pregão eletrônico, registro de preço, entre outros, que trazem economia aos cofres públicos.

Na análise realizada, identifica-se ainda a existência de uma cultura do modelo burocrático, centralizador e de processos que impedem a completa aplicabilidade da GPR. Essa divergência é observada na GMDCF pela falta de: sistema de monitoramento e avaliação; maior capacitação dos gestores e servidores; políticas de RH consistentes com o modelo; relatório setorial de performance implementado e sua divulgação à sociedade; maior divulgação dos valores dos serviços públicos aos servidores e à sociedade; e divulgação ampla e multiplicação do conhecimento acumulado.

Por fim, ressalta-se que na Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, verificou-se que, desde 1997, busca-se uma gestão mais efetiva, assim como, no meio da sociedade, uma consciência interna de cidadania encontra-se em elaboração. Este processo, no entanto leva tempo. Como clarifica Meier (2003, p.7), “uma mudança organizacional dessa magnitude é difícil e toma tempo, mas é necessária no sentido de criar o ambiente propício para a efetiva implementação de GPR”.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para atender ao principal objetivo da presente pesquisa, que consistiu em analisar a Gestão Pública por Resultados (GPR) e sua influência na implantação do Projeto de Reestruturação na Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza (GMDCF), foi feita no decorrer dos capítulos desta monografia a caracterização dos conceitos da GPR dentro da referida instituição. Num primeiro momento de uma forma sucinta, procurou-se mostrar a evolução do Estado Moderno até chegar à atual Gestão Pública por Resultados, citando posteriormente o desenvolvimento do Estado brasileiro para, enfim, contemplar a avaliação do Projeto de Reestruturação da GMDCF.

O estudo mostrou que o modelo conceitual de GPR é uma realidade na PMF, e, principalmente, dentro da instituição da GMDCF. Tal modelo teve sua implantação em 1997, no Governo de Juraci Magalhães, com prosseguimento no Governo de Luiziane Lins mostrando a importância dos conceitos e o aperfeiçoamento da GPR. Nesse sentido, verifica-se que sua implantação traz benefícios à Fortaleza, sendo o maior impacto, até esse ponto, no planejamento dos programas focos em resultados, passando a ter maior efetividade na execução das políticas públicas.

Com base na fundamentação teórica, em termos de limitações do modelo de GPR, verificou-se que existe a necessidade de alerta, pela GMDCF, de, ao utilizar mecanismos da iniciativa particular para obter resultados, não se desviar da essência do seu papel de instituição pública. Outro cuidado é não privilegiar GPR como fim, ao ponto de negligenciar as atividades-meio e os processos, uma vez que é, por meio deles, que se racionaliza o uso de recursos e se podem alcançar melhores resultados. Além disso, os próprios implementadores das políticas, ao passar por um processo de aprendizado, poderão ser mais eficientes e isto, por sua vez, poderá reverter em melhores resultados para a instituição. Outra limitação a ser superada é a possibilidade de descontinuidade do processo do modelo de GPR, fato comum da Gestão Pública, haja vista que, ao mudar os governantes, mudam-se algumas orientações. No caso particular da GMDCF, surge o projeto da Assessoria de Gestão de Excelência, que passaria a ser instrumento de viabilização do aprendizado técnico e disseminação da cultura voltada para GPR que consolidaria sua permanência.

Destaca-se o andamento e valorização do Programa Nacional de Segurança Pública (Pronasci) por parte do Governo Federal. Esta discussão é essencial e cabível para que se institua competências nas três esferas de governo para reagirem contra os crescentes índices de criminalidade. Esse programa foi o financiador do Projeto de Reestruturação.

Conclui-se que o projeto estudado utilizou-se da GPR, que trouxe uma atitude mais arrojada, onde a GMDCF busca redimensionar o planejamento e a execução de suas ações, reinventar seus setores e aprimorar suas interações com a sociedade, de modo a refletir o esforço de aperfeiçoamento, diálogo e incremento na eficácia da gestão, assim como a avaliação e a legitimação contínua de suas políticas públicas de segurança e defesa civil.

Sabe-se, que para ter resultados diferentes, é preciso se fazer diferente. Portanto, considera-se um exemplo de mudança necessária a modificação na atitude da instituição, no sentido de assumir os resultados do projeto, sejam eles positivos ou negativos, para melhorar a qualidade de seus serviços à comunidade. De outra maneira, tratar-se-á de uma verdadeira prova de falha continuar a fazer as mesmas coisas e almejar resultados diferentes.

Como proposta para pesquisas futuras, acredita-se que seria relevante conseguir a percepção do cidadão fortalezense em relação à GPR no segmento da Segurança Pública no âmbito municipal em busca do bem-estar da população, ou ainda, os efeitos dessa nova abordagem para a maior efetividade do trabalho do servidor.

Finaliza-se, considerando que, para se ter os padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade na cidade de Fortaleza, exigem-se ainda um processo de mudanças, que não é fácil nem rápido. Precisa-se repensar os valores do setor público, numa dimensão ampla, capacitar e avaliar o servidor e promover a divulgação da GPR e o envolvimento da população na cobrança e acompanhamento dos resultados dos programas.

Espera-se que este trabalho contribua para promoção do nível de produção acadêmica sobre o tema de Administração Pública, na perspectiva de gestão pública focada nos resultados. A compreensão desta pesquisa com dedicação é de suma importância. Ressalta-se que a discussão acerca de tal assunto não se esgotará neste trabalho, sua complexidade e particularidade poderão ser analisadas a partir de outras perspectivas e concepções.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Lúcio Gonçalo de. Apresentação. In: HOLANDA, Marcos C. (Org.) **Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006. p. 5.

ALMEIDA, Rosemary de; MOTA BRASIL, Glauçíria. Formação da guarda municipal: uma aventura. **Dilemas**: revista de estudos de conflitos e controle social, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 601-628, out./nov./dez. 2011.

AUCOIN, Peter. **The new public management**: Canada in comparative perspective. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995.

BOURGAULT, Jacques. **Good practices in organizations other than the government of Canada**. Montreal: Canada School of Public Service, 2005.

BRASIL. **O Plano de gestão do governo Lula**: gestão pública para um Brasil de todos. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.

_____. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA**. Decreto n. 5.378 de 23/02/05. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2005

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do servidor público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 1-28, jan/abr., 1996.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do servidor público**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 5-29, out./dez. 1999.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WIHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. Globalização. Conferência pronunciada em Nova Delhi, Índia, janeiro 1966. **O Estado de S. Paulo**, 28 de janeiro, 1996.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DURKHEIM, Emile. **A divisão do trabalho social**. 3 ed. Lisboa: Presença, 1989.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 3 ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A Teoria da escolha racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, p.5-22, fev. 2001.

FINNEGAN, Gregory. Getting results: improving process & people performance. **Performance improvement**, San Francisco, v. 39, n. 2, p. 10-21, fev. 2000.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 0038 de 10 de julho de 2007**. Aprova o Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCS) dos Serviços da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial (do Município de Fortaleza). Fortaleza, nº 13.612, ano LV. 11 jul 2007. p. 12-13.

_____. **Portaria 114 de 2011**. Institui a criação da Assessoria de Gestão de Excelência da Guarda Municipal e Defesa Civil de Fortaleza, assim como sua Comissão Permanente de Trabalho do GesPública. Diário Oficial (do Município de Fortaleza). Fortaleza, nº 14.644, ano LVIII, 03 de outubro de 2011. p.11-12.

_____. **Lei complementar nº 0137 de 8 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial (do Município de Fortaleza). Fortaleza, nº 15.742, ano LX, 08 de janeiro de 2013. p.03.

_____. Câmara Municipal de Fortaleza, **Atas da sessão ordinária**, 14 de outubro de 1968.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: IPEA, 2001.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de administração de empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOW, James Iain. **A Canadian model of public administration?** Ottawa: Canada Schoof of Public Service, 2004.

HAMPTON, David. **Administração contemporânea: teoria, prática e casos**. 3 ed. São Paulo: Mc Graw-Hill, 1992.

HEEKS, Richard. **Information systems and public sector accountability**. Manchester: Institute for Development Policy and Management, 1998.

HERRERO, Emílio. **Balanced scorecard e a gestão estratégica: uma abordagem prática**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

HOLANDA, Marcos Costa; ROSA, Antônio Lisboa Teles da; ALBUQUERQUE, Keyla Christina. **Gestão pública por resultado na perspectiva do Estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2004.

HOUAISS, Antonio. VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Instituto Antonio Houaiss, 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. 2009. Monografia. (Especialização em Gestão Pública) – Departamento de Ciências da Administração, UFSC, Florianópolis 2009.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KERLINGER, Fred. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EDU; EDUSP, 1980.

KETTL, D.F. Public administration at the Millennium: the state of the field. **Journal of public administration research and theory**, [Oxford?], v. 10, n. 1, p. 7-34, 2000.

KOMATSU, Suely. *et al.* Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: XI CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD “EL TRÁNSITO DE LA CULTURA BUROCRÁTICA AL MODELO DE LA GERENCIA PÚBLICA: PERSPECTIVAS Y LIMITACIONES”. 1997. **Anais...** Caracas, 1997.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LIMA, Eliomar. Prefeitura conquista prata e bronze no Prêmio Gestão Pública. **O povo**, Fortaleza, Ano, LXXXIV, n. 27.910, 27 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://digital.opovo.com.br/>>. Acesso em 29 fev. 2012.

LOPES, Francisco Willams Ribeiro. As políticas de requalificação face aos usos de espaço urbano: o Passeio Público de Fortaleza. XI CONGRESSO LUSO AFRO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. **Anais...** Salvador: UFBA, 2011.

LOPES, Vânia Lúcia da Silva. A cidade impressa: o cotidiano de Fortaleza na imprensa (1968-1970). **Politeia: história e sociedade**. Vitória da Conquista, v. 8, n. 1, p. 203-221, 2008.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes de cooperação em ambientes federativos**. Florianópolis: UFSC; CAPES; UAB, 2010.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3. ed., Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEIER, Werner, **Results-based management: towards a common understanding among development cooperation agencies**. Ottawa: Canadian International Development Agency, 2003.

MORENO, Vitor. Prefeitura de Fortaleza (CE) compra granadas de efeito moral para "diminuir" uso da força. **Folha on-line**, São Paulo, 25 de Março de 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u540259.shtml>>. Acesso em 29 fev. 2012.

NEVES, Maurício dos Santos; PALMEIRA FILHO, Pedro Lins. Balanced Scorecard como catalisador da gestão estratégica: remédio ou placebo? XXII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 2002. **Anais...** Curitiba, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do estado**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

OECD. **Glossary of key terms in evaluation and results based management**. [França]: Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee, 2002.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 6 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PINHO, Antônio. Evolução do estado moderno. In: MACHADO, Geraldo. **Gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador: Fundação Luiz Eduardo Magalhães, 2001.

RICARDO, Carolina de Mattos, CARUSO, H. Haydee. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, Ano 1, Ed. São Paulo, semestral, 2007.

ROSA, Antonio Lisboa *et al.* O marco lógico da gestão pública por resultados (GPR). In: HOLANDA, Marcos C. (Org.) **Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006. p. 37-53.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: UFSC; CAPES; UAB, 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal de Porto Alegre**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2002.

THATCHER, Margaret. **Interview for Woman's Own ('no such thing as society')** with journalist Douglas Keay. Margareth Thatcher Foundation, Oxford, 23 de setembro 1987. Disponível em: <<http://www.margareththatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=106686>>. Acesso em: 29 fev. 2012.

ULRICH, M. Results-Based Management: the canadian experience. **Commonwealth Innovations**, Ottawa.v. 5, n. 1, p. 11-12.1999.

VALENTE, Arnaldo. Governo empreendedor e estado-rede na gestão pública brasileira. In: MACHADO, Geraldo. **Gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2001.

VIEIRA, Valter Afonso. As tipologias, variações e características das pesquisas de marketing. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 61-70, jan./abr. 2002.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

XAVIER, Laércio Noronha. **Políticas Públicas de Segurança**. 1 ed. Fortaleza: LCR, 2012.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

