

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

WEIBSON BRAGA JUNIOR

**A EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA
DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ NA PERSPECTIVA DOS
PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA (2005 A 2010)**

FORTALEZA – CEARÁ

2014

WEIBSON BRAGA JUNIOR

A EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA DA
SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ NA PERSPECTIVA DOS
PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA (2005 A 2010)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior.

FORTALEZA – CEARÁ

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Braga Junior, Weibson.

A experiência de implantação do Gabinete de Gestão Integrada das Segurança Pública do Estado do Ceará na perspectiva dos princípios de governança pública (2005 a 2010) [recurso eletrônico] / Weibson Braga Junior. - 2014.

1 CD-ROM: il.; 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 109 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. Antônio Germano Magalhães Júnior.

1. Governança. 2. Estratégia. 3. Segurança. 4. Política pública. I. Título.

WEIBSON BRAGA JUNIOR

A EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA
DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ NA PERSPECTIVA DOS
PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA (2005 A 2010)

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.

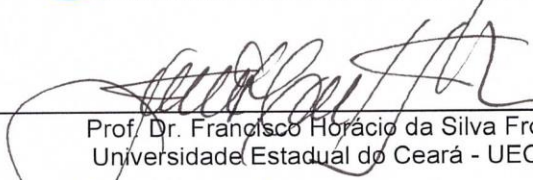
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 09/06/2014

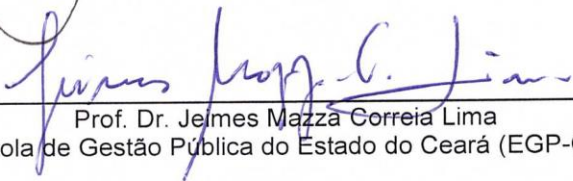
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Júnior
Universidade Estadual do Ceará - UECE



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



Prof. Dr. James Mazza Correia Lima
Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGP-CE)

À minha amada esposa, Dra. Neuma Cipriano, psicóloga espetacular, que incondicionalmente me apoiou e me impulsionou nos momentos mais difíceis.

À minha filha linda e maravilhosa, Isabelle Adjane, que já é um exemplo de atitude, determinação, disciplina e doçura.

AGRADECIMENTOS

Ao nosso Deus, Senhor Todo Poderoso, pela misericórdia e graça que se renova a cada dia, além de possibilitar a abertura das oportunidades em minha vida pessoal e profissional.

À minha linda e determinada mãe e ao meu pai pela vida, pelos sonhos e pelo exemplo de fé e coragem.

Ao prof. dr. Germano, sábio orientador, pelas valiosas colaborações práticas e pela oportunidade de possibilitar o meu crescimento acadêmico.

Ao dr. Abreu Dantas que por sua liderança carismática e diligente conduz, com exímia sabedoria, seus liderados aos resultados almejados.

Ao coronel Prado pelo exemplo humano e pelas competências em gestão que me impulsionam a desejar um mundo cada vez melhor.

Ao prof. dr. Horácio Frota que acreditou desde o início e apoiou nos momentos mais difíceis. Sem seu impulso este trabalho realmente não seria possível.

Aos componentes da banca examinadora, pela sua disponibilidade para a participação na banca e pela paciência na leitura do estudo, bem como por suas contribuições ao texto final.

A todos os encarregados da aplicação da lei, heróis anônimos, que proporcionam a segurança do nosso dia-a-dia.

“O espaço do que pensamos e fazemos é limitado pelo que deixamos de observar. E porque deixamos de observar que deixamos de observar, pouco podemos fazer para mudar, até que observemos como a falta de observação molda nossos pensamentos e feitos”.

(R. D. Laing).

RESUMO

Passados mais de vinte e cinco anos do início do processo de redemocratização fica evidenciada a baixa efetividade dos governos na redução dos índices de criminalidade no Brasil. Para lidar com esse problema, um novo paradigma com foco em governança vem ganhando forma a partir da criação e ampliação de espaços para participação de diversas partes interessadas na política pública de segurança. Tal paradigma confronta-se e busca agregar valor ao modelo tradicional vigente, que se apresenta baseado em pelo menos duas vertentes: a de repressão qualificada (reativa e focada no transgressor), e a de prevenção (ações governamentais voltadas à melhoria do contexto socioeconômico). O objeto da investigação é o cotidiano da articulação intersetorial no âmbito da segurança pública, seus processos e práticas dentro do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará (GGI-Ce). A demarcação temporal estabelecida nesta pesquisa representa o período no qual houve a criação do gabinete (2005), nos dois últimos anos do mandato governamental de Lúcio Alcântara (2003 a 2006) e a continuidade de suas ações durante o primeiro mandato do governador Cid Gomes (2007 a 2010). O objetivo deste estudo é compreender o processo de coordenação intersetorial do GGI-Ce em observância aos princípios de governança pública, processo este que se diferenciava do modo tradicional de gestão da segurança pública, em âmbito local. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental para compreensão das práticas adotadas pelo supracitado gabinete no período de 2005 a 2010, tendo como fontes de pesquisa: a legislação que instituiu o gabinete; seu regimento interno; atas de reuniões com deliberações do colegiado; dezenas de relatórios de operações integradas; mapeamento dos macroprocessos, além de reportagens veiculadas pelos órgãos de imprensa. O referencial teórico desenvolveu uma concepção sobre o tema, a partir dos atributos levantados em pesquisa à literatura nacional e internacional (MUNIZ; PONCIONI; PROENÇA, 2009; RAQUEL; BELLEN, 2012), da convergência da análise de políticas públicas e da nova administração pública para o novo paradigma de governança pública (BRESSER-PEREIRA, 1996; BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998; FARAH, 2011; SOUZA, 2006), e em respeito às melhores práticas para o desdobramento e execução da estratégia (KAPLAN; NORTON, 2008) em correspondência ao ciclo de vida das políticas públicas (FREY, 2000). A Governança Pública é aqui caracterizada pela existência de padrões de interdependência, consenso e cooperação na formulação e gestão de políticas públicas por meio de arranjos transeitoriais entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil, e pela capacidade de transformar estratégias em resultados coerentes à realidade social e aos recursos públicos priorizados. A partir de tal conceito, concebeu-se a proposta de um arcabouço conceitual intitulado "Governança pública por princípios", sendo composto pelos seguintes: 1) Coerência; 2) Convergência; 3) Diligência; e 4) Transparência. Como elemento comum em cada princípio, a *Participação* se evidenciou como a principal categoria pela qual se buscou a compreensão dos fatores positivos e dificuldades encontradas nas fases de criação, implantação e de desenvolvimento das atividades integradas do GGI-Ce. Observou-se por fim, a comprovação parcial da hipótese, ao constatar que foi verificada a existência de espaços de participação, articulação sob a forma de rede, reconhecimento de padrões de interdependência, bem como a concepção da ação orientada a resultados. Todavia, constatou-se a ausência de participação da sociedade civil e de instituições privadas, elementos essenciais à prática da Governança Pública.

Palavras-chave: Governança. Estratégia. Segurança. Política pública.

ABSTRACT

After more than twenty-five years of the beginning of the democratization process is evidenced low effectiveness of governments in reducing crime rates in Brazil. To deal with this problem, a new paradigm with a focus on governance gaining momentum with the creation and expansion of spaces for participation of various stakeholders in the public security policy. This paradigm confronts and seeks to add value to the current traditional model, which is presented based on at least two fronts: the qualified repression (reactive and focused on the offender), and prevention (government actions aimed at improving the socio context economic). The object of research is the dynamics of intersectoral coordination within the public safety, processes and practices within the Office of Integrated Management of Public Security of the State of Ceará (GGI-Ce). The temporal demarcation established in this research is the period in which there was created the office (2005), the last two years the government mandate of Lúcio Alcântara (2003-2006) and the continuity of its shares during the first term of the governor Cid Gomes (2007-2010). The objective of this study is to understand the process of intersectoral coordination of GGI-Ce in observance of the principles of public governance, a process that differed from the traditional mode of public security management at a local level. A bibliographical and documentary research was undertaken to understand the practices adopted by the above office during the period 2005-2010, with the sources: the legislation that established the office; its bylaws; minutes of meetings with the deliberations of the college; dozens of reports of integrated operations; mapping the processes, and reports conveyed by the press. The theoretical framework developed a conception of the subject, from the attributes from research to national and international literature (MUNIZ; PONCIONI; PROENÇA, 2009; RAQHEL; BELLEN, 2012), the convergence of public policy analysis and public administration to new the new paradigm of public governance (BRESEER-PEREIRA, 1996; BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998; FARAH, 2011; SOUZA, 2006), and in respect to best practices for deploying and executing the strategy (KAPLAN; NORTON, 2008) in correspondence to the cycle life of public policies (FREY, 2000). The public governance here is characterized by the existence of patterns of interdependence, cooperation and consensus in the formulation and management of public policies through cross-sectoral arrangements between state, private sector and civil society, and the ability to turn strategies into results consistent with social reality and public resources prioritized. From this concept, conceived to proposed conceptual framework entitled "Principles for public governance", being composed of the following: 1) Consistency; 2) Convergence; 3) Due diligence; and 4) Transparency. How common element in each principle, the participation was evident as the primary category in which we sought to understand the positive factors and difficulties encountered in the phases of creation, implementation and development of the integrated activities of the GGI-Ce. It was observed by the end, the partial confirmation of the hypothesis, to find that it was checked for spaces of participation, articulation in the form of network pattern recognition of interdependence, as well as the design of results-oriented action. However, we found sea absence of involvement of civil society and private institutions, essential elements to the practice of Public Governance.

Keywords: Governance. Strategy. Security. Public policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Eras de Governo.....	37
Figura 2 – Telas do portal CLEARMAP.....	39
Figura 3 – Telas da aplicação Citizens Connect.....	40
Figura 4 – Fatores indutores da violência.....	45
Figura 5 – Legitimidade GGI Ceará.....	48
Figura 6 – Representação do Ciclo de Políticas Públicas.....	53
Figura 7 – Sistema de Gestão de Ciclo Fechado.....	57
Figura 8 – Representação gráfica dos princípios e das dimensões de propósito da Governança Pública Estratégica.....	63
Figura 9 – Matriz de Governança Pública Estratégica: princípios e propósitos.....	66
Figura 10 – Representação dos órgãos vinculados à SSPDS.....	68
Figura 11 – Criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.....	72
Figura 12 – Pressupostos para uma política de segurança eficiente.....	73
Figura 13 – Composição da Secretaria Executiva do Gabinete de Gestão.....	75
Figura 14 – Representação do Macroprocesso de Planejamento (GGI-Ce).....	79
Figura 15 – Representação do Macroprocesso de Comando e Controle (GGI-Ce).....	80
Figura 16 – Árvore de problemas da Praia de Iracema.....	82
Figura 17 – Repercussão na imprensa da ocorrência na Boate Kapital.....	84
Figura 18 – Repercussão na imprensa sobre o fechamento de boates.....	85
Figura 19 – Representação em colunas das ocorrências por dia da semana (Praia de Iracema).....	86
Figura 20 – Eficiência, eficácia e efetividade.....	87
Figura 21 – Quesito de participação no diagnóstico.....	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Aspectos relevantes a serem investigados.....	26
Quadro 2 – Paradigmas que se complementam.....	49
Quadro 3 – Síntese dos atributos da governança pública.....	50
Quadro 4 – Dimensões de propósito da Governança Pública Estratégica.....	52
Quadro 5 – Correspondência entre ciclo de vida, estratégia e princípios de Governança Pública Estratégica.....	62
Quadro 6 – Principais resultados operação I (indicadores de produção).....	84
Quadro 7 – Principais resultados operação I (indicadores de produção).....	85
Quadro 8 – Envolvimento dos parceiros.....	89
Quadro 9 – Coerência: fatores positivos e dificuldades.....	93
Quadro 10 – Convergência: fatores positivos e dificuldades.....	95
Quadro 11 – Diligência: fatores positivos e dificuldades.....	97
Quadro 12 – Transparência: fatores positivos e dificuldades.....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN/ACE	Agência Brasileira de Inteligência no Ceará
AIS	Áreas Integradas de Segurança
BM	Banco Mundial
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CIOPS	Coordenadoria Integrado de Operações de Segurança
CLEARMAP	Citizen Law Enforcement Analysis and Reporting
COGESP	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública
COMPSTAT	Computerized Comparison Crime Statistics
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DETRAN-CE	Departamento Estadual de Trânsito do Ceará
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGI-Ce	Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LEV	Laboratório de Estudos da Violência
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MJ	Ministério da Justiça
MS	Ministério da Saúde
NYPD	Departamento de Polícia de New York
ONU	Organização das Nações Unidas
PIAPS	Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência
PMDF	Polícia Militar do distrito Federal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POP	Policiamento Orientado para a Solução de Problemas
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública

SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SINESPJC	Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal
SSPDS	Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
UPPs	Unidades de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	O PROBLEMA DA PESQUISA.....	17
1.2	A HIPÓTESE E OS OBJETIVOS DA PESQUISA.....	22
1.3	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	23
1.4	COLETA DE DADOS.....	24
1.5	TRATAMENTO DOS DADOS.....	25
1.6	LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....	27
1.7	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	27
2	GOVERNANÇA PÚBLICA POR PRINCÍPIOS.....	29
2.1	O QUE É GOVERNANÇA.....	30
2.2	PARA QUE GOVERNANÇA.....	31
2.2.1	Análise de políticas públicas, administração pública e governança.....	31
2.2.2	Dos propósitos da governança pública.....	36
2.3	GOVERNANÇA NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	40
2.3.1	Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública.....	40
2.3.2	A perspectiva de atuação transetorial.....	42
2.3.3	Os órgãos de segurança pública como protagonistas na articulação transetorial.....	44
2.4	COMO ANALISAR A GOVERNANÇA NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	49
2.4.1	O Ciclo das Políticas Públicas.....	53
2.4.2	O desdobramento da estratégia.....	55
2.4.3	Entre princípios e propósitos.....	60
3	O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA (GGI-CE) DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ.....	68
3.1	A ESTRUTURA DO SISTEMA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	68
3.2	A CRIAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA.....	69
3.3	A IMPLANTAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA (GGI).....	74
3.3.1	Macroprocesso de Planejamento.....	78
3.3.2	Macroprocesso de Comando e Controle.....	79
3.4	O DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA (GGI).....	80

4	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	92
4.1	COERÊNCIA.....	92
4.2	CONVERGÊNCIA.....	94
4.3	DILIGÊNCIA.....	96
4.4	ANSPARÊNCIA.....	98
5	ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	100
	REFERÊNCIAS.....	101
	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	107

1 INTRODUÇÃO

Sua tese inicial é de que a segurança pública, um dos braços visíveis da governança de polícia, expõe a capacidade de governança de quem a exerce: quem melhor governa, mais segurança gera. A ação de governar a polícia mostra os limites do governo e, também, que não basta a vontade política para coordená-la: é necessário ter uma proposta que estruture a governança de polícia e interrompa o ciclo da amnésia recorrente e improdutiva gerada a partir de pronunciamentos governamentais recorrentes feitos a cada evento negativo (LIMA; CANALLE, 2009, p. 7).

Ao observar a evolução dos indicadores de violência letal no Brasil, constata-se o efeito da insuficiência de estratégias efetivas de enfrentamento à violência e criminalidade.

Para coletar informações sobre mortalidade violenta no Brasil existem duas fontes oficiais: 1) O Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) do Ministério da Saúde; e 2) o Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça (MJ), que recebem os dados das unidades federativas a partir do reporte das ocorrências registradas nas suas polícias civis e/ou órgãos de perícia forense.

Ainda que os homicídios intencionais não abranjam por si só toda a gama de delitos que afetam a qualidade de vida em determinada coletividade, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes é tida como a mais confiável para medição da letalidade violenta, pois os dados dos sistemas de saúde pública podem ser confrontados com os dados do sistema de segurança pública e justiça criminal.

Segundo informações compiladas pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, no “Estudo Global sobre Homicídios”, lançado em 10 de abril de 2014, o Brasil se encontra na décima sexta posição entre os países com as maiores taxas de homicídios dolosos¹ por cem mil habitantes.

A sétima edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2013), publicado e disponibilizado livremente pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública², consolida os dados do Brasil e por unidade da federação. Neste, a categoria “Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)” que agrega as ocorrências de Homicídio

¹ Homicídio doloso é definido como morte intencionalmente causada a uma pessoa por outra (Nota do autor).

² A missão do Fórum Brasileiro de Segurança Pública é atuar como um espaço nacional de referência e cooperação técnica na área da atividade policial e da gestão da segurança pública no Brasil (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2014).

Doloso, Latrocínio e Lesão Corporal seguida de Morte, apresenta uma elevação da supracitada taxa em âmbito nacional, que passou de 24,2 no ano de 2008 a 25,8 em 2012³. Não diferentemente, no mesmo estudo, o Estado do Ceará também apresentou um aumento significativo nos últimos anos, ocupando, em 2012, a segunda posição nacional no *ranking* das maiores taxas de CVLI por cem mil habitantes. Com uma variação de uma taxa de 24,4 em 2008 para 42,5 em 2012 o Ceará ficou atrás apenas do Estado de Alagoas, este com taxa de 69,1 (CVLI).

Não obstante, segundo a mesma autoria, a despesa *per capita* realizada com a função “Segurança Pública”, no Estado do Ceará, quase triplicou no período de 2007 (R\$ 62,43) a 2012 (R\$ 171,56). Em 2012, as despesas com segurança pública no Ceará ultrapassaram 1,4 bilhões de reais. Se comparado a 2011, quando as despesas somaram mais de novecentos e sessenta milhões de reais, houve uma variação (aumento) de 53,15%. No mesmo período, ao verificar somente a taxa de homicídios por cem mil habitantes no Ceará, esta saiu de 30,7, em 2011, para 40,6, em 2012, com uma variação de 32% (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013).

Diante do quadro danosamente evolutivo de elevação dos principais índices de criminalidade na contramão do aumento dos investimentos no setor, a pesquisa foi realizada na Administração Pública Direta do Estado do Ceará, no âmbito da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), mais precisamente em seu Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará (GGI-Ce).

Para fins da pesquisa, destacam-se quatro fatores importantes que contribuíram à escolha do referido órgão, a GGI-Ce (CEARÁ, 2010):

a) A natureza de seu mister:

[...] Promover a atuação conjunta de forma sinérgica dos Órgãos que integram o Gabinete, bem como, de outras entidades federais, estaduais e municipais que possam proporcionar uma colaboração efetiva nas ações de prevenção, redução e controle da violência, criminalidade e dos demais problemas pertinentes à segurança pública e defesa social, como também de implementar as políticas vinculadas ao Plano Nacional e Estadual de Segurança Pública;

³ Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC)/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)/MJ; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); MS/DATASUS; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, com estimativas populacionais elaboradas no âmbito do Projeto UNFPA/IBGE (BRA/4/P31A) – População e Desenvolvimento. Coordenação de População.

- b) **A composição colegiada e aberta:** O GGI é composto pelos titulares da SSPDS; Polícia Civil do Estado do Ceará; Polícia Militar do Estado do Ceará; Corpo de Bombeiros Militares do Estado do Ceará; além dos titulares Secretaria da Justiça e Cidadania; Secretaria Nacional da Segurança Pública (SENASP); Superintendência Regional da Polícia Federal no Ceará; Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Ceará; Agência Brasileira de Inteligência no Ceará (ABIN/ACE), dentre outros titulares de poderes e órgãos públicos e privados ou por representantes por estes indicados, conforme seja a situação ou problemática a ser enfrentada;
- c) **O processo de tomada de decisão:** O Decreto 27.796, de 20 de maio de 2005, que instituiu o GGI no Ceará, destaca que as decisões serão produzidas de forma consensual;
- d) **A participação social:** O mesmo decreto supracitado prevê a participação da sociedade para o estabelecimento de políticas estratégicas de segurança pública e para cooperação mútua na prevenção e repressão eficaz ao crime em todo o território estadual.

Dessa forma, considerando que tais fatores apresentam elementos comuns relacionados à participação, optou-se como objeto da pesquisa o Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará, a fim de compreender a maneira como ocorreu a criação, implantação e desenvolvimento de suas ações, em especial observância aos princípios de governança pública a serem constituídos na pesquisa.

1.1 O PROBLEMA DA PESQUISA

“O problema é a governança. Segurança é só sintoma”.

(MUNIZ; PONCIONI; PROENÇA, 2009, p. 15).

Dois paradigmas de atuação e intervenção dos órgãos de segurança pública se destacam nos discursos recorrentes proferidos pelas autoridades na eclosão de cada crise na área: 1) Repressão qualificada; e 2) Prevenção pela melhoria dos fatores socioeconômicos.

Entretanto, a adoção de tais intervenções nos aspectos relacionados ao trabalho policial se faz de modo estreito e, com efeito, promove a independência (ou distanciamento) dos órgãos de segurança pública em relação às demais estruturas de governo e da sociedade, ou seja, o foco na repressão qualificada tem sido traduzido com investimentos em equipamentos, assim como na área de inteligência e na atuação privilegiada das unidades especiais, a exemplo da criação de divisões de homicídios, de combate a narcóticos, de roubo a veículos e cargas, de forças táticas de ação e de unidades de polícia de choque, dentre outros. Por conseguinte, ao focar no transgressor tal atuação torna-se sempre reativa, não atuando nos fatores indutores da violência e criminalidade.

Segundo essa perspectiva, o profissional de segurança pública, encarregado da aplicação da lei, segue em seu cotidiano prendendo infratores, prestando os primeiros socorros a eventuais vítimas de acidentes de trânsito, intervindo em uma briga doméstica ou entre vizinhos, investigando arrombamentos, ou seja, simplesmente faz o que precisa ser feito ao se deparar com o fato ocorrido, sem observar o que está subjacente à situação que ora lhe é apresentada. Acerca desse caráter reativo, Bittner (2003, p. 287-288), na obra intitulada “Aspectos do trabalho policial”, cita que:

Muitas pessoas desejam acreditar que a estrutura do trabalho policial é determinada de maneira total pelo que está escrito nos códigos penais, nas disposições municipais, e pelas necessidades situacionais evidentes presentes em uma grande variedade de emergências com que os policiais têm de lidar.

Por sua vez, as políticas de prevenção têm mimetizado as de repressão ao ponto de se criar unidades especializadas em policiamento comunitário, com a missão precípua de aproximar a polícia da comunidade, a exemplo da criação de Batalhões de Polícia Comunitária. Não raro, a ação eminentemente preventiva (orientada a lidar com os problemas sociais das comunidades) não costuma obter o apoio e compromisso de todos os membros dos órgãos de segurança pública que não veem como um trabalho policial apropriado (BITTNER, 2003).

Primeiramente, quando falamos em “prevenção” no Brasil é muito comum que isso seja compreendido como sinônimo de “programas sociais” ou de “políticas públicas que aumentem a oferta de educação, saúde, habitação, lazer” etc. Por este caminho, os governos estariam já fazendo prevenção sempre que estiverem investindo em programas sociais. Isto não é,

rigorosamente, verdadeiro. É claro que melhorias alcançadas na situação econômica e social da população tendem a produzir resultados positivos de redução do crime e da violência. Ocorre que crime e violência não podem ser compreendidos como resultados diretos e exclusivos das carências sociais. Reduzir estas carências pode ajudar muito, mas isso não é, ainda, a prevenção da qual falamos. Aliás, quando imaginamos que o crime e a violência podem ser enfrentados apenas com reformas sociais, passamos a menosprezar a necessidade de uma política de segurança e o mais provável é que nunca a tenhamos (BRASIL, 2005, p. 6).

No Ceará, foi implantado em 2007 o programa de policiamento comunitário intitulado “Ronda do Quarteirão”. Após os primeiros seis meses o governo encomendou uma pesquisa revelando que 83% da população apoiava e tinha confiança no Ronda. Outrossim, ao indagar se a população tinha confiança no restante da polícia militar, a mesma pesquisa revelou que aproximadamente 50% não sentia confiança. “Isso levou a se comentar pelos espaços públicos da cidade de Fortaleza e reforçar a idéia de que no Ceará existiam duas polícias em um mesma corporação, uma de cara nova (Ronda) e a velha polícia (restante da PMCE)” (BRASIL; LOPES, 2008, p. 6).

Em matéria veiculada pelo jornal Diário do Nordeste, em 28 de janeiro de 2013, o então coordenador do Laboratório de Estudos da Violência da Universidade Federal do Ceará (LEV/UFC) destacou que:

[...] o Ronda está perdido, “a cada dia se afastando mais dos objetivos iniciais de polícia de aproximação”. No primeiro momento, ainda em 2008, aumentou a sensação de segurança. Depois, foi se confundindo com os próprios agrupamentos ostensivos (GIRÃO, 2013).

Na mesma reportagem a professora Glaucíria Mota, então coordenadora do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará (UECE) citou ainda que: “Como pesquisadora não me espanta o fracasso do ‘Ronda’, mas me frustra, como cidadã principalmente, o fato deste ter se tornado ‘o mais do mesmo’ na política estadual de segurança pública” (GIRÃO, 2013). A pesquisadora citou ainda o reconhecimento do êxito de alguns estados e municípios têm obtido no enfrentamento aos crescentes índices de violência e criminalidade por meio de uma atuação transdisciplinar (GIRÃO, 2013).

A ausência desse enfrentamento transdisciplinar é evidente ao verificar a própria descrição do Programa Ronda do Quarteirão no sítio do Governo do Estado do Ceará, na qual resume que: “[...] a interação com a comunidade é realizada por meio de visitas às residências, escolas, condomínios, praças e outros.” (CEARÁ, 2014).

Diante do contexto de atuação limitada e estreita do papel da polícia, Bittner (2003) afirma que:

Embora um policial individual possa ocasionalmente justificar-se por corroborar uma concepção estreita de seus deveres e, por isso, evitar lidar com um problema que ele certamente teria possibilidade de resolver, tal problema vai cair de volta nos braços da polícia. Dizer que apenas os assistentes sociais poderiam lidar com esses problemas é o mesmo que argumentar que um campeão de natação não poderia tirar da água uma pessoa que está se afogando exceto se tivesse um Certificado de Salva-Vidas da Cruz Vermelha.

Tal concepção dos limites do alcance das intervenções adotadas, tanto em relação à repressão qualificada quanto à prevenção, é percebida no discurso recorrente de autoridades em deslocar a responsabilidade de lidar com os fatores indutores da violência e criminalidade (p. ex.: exclusão econômica, desemprego, caos urbano, etc.), especificamente, a outros atores governamentais e/ou não governamentais, isolando-se inclusive do diálogo com tais atores e do possível apoio no diagnóstico da situação local e na formulação de intervenções conjuntas.

Em entrevista veiculada, em 13 de abril de 2014, no jornal O POVO, o governador do Ceará, Cid Gomes, ao ser indagado acerca do seu legado na segurança pública, exclamou:

Veja bem... Se você fechou o leito de um hospital, você foi o responsável por fechar um leito hospitalar. Nessa área, eu dobrei. Vou deixar o Ceará com mais de duas vezes a quantidade de leitos públicos do que quando assumi. Se você fecha uma escola, você sai com essa omissão. Nessa área, o Ceará saiu do 11º lugar do Norte e Nordeste para o 1º lugar. Se você fecha empregos, você pega essa pecha. No meu governo, praticamente teremos dobrado a quantidade de cearenses trabalhando com carteira assinada. Agora, segurança... Não é uma questão que dependa unicamente de governo, como as outras são. O Estado não é o agente homicida. Tem um setor da sociedade doente. Tudo o que depende unicamente do governo esse governo meio que dobrou. É um governo que equivale a cinco anteriores, somados. Segurança... Bom, vou continuar tentando (O POVO, 2014).

Fica aparente no discurso que o governador Cid Gomes não se exime da responsabilidade do governo do estado junto à segurança pública. Destaca-se o crescimento e a melhoria em áreas como educação e saúde. Entretanto, o reconhecimento de que “Não é uma questão que dependa unicamente de governo” torna plausível a relevância da atuação de outros atores sociais na melhoria do cenário da (in)segurança pública.

O atual secretário da segurança pública e defesa social do Estado do Ceará, delegado federal Servilho Paiva, mencionou em seu discurso de posse, em setembro de 2013, que:

[...] deseja o engajamento de toda a sociedade cearense na luta contra o crime, inclusive da Imprensa e do empresariado. Citou, como exemplo, o caso do Rio de Janeiro, onde a classe empresarial bancou financeiramente a instalação de algumas UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) (RIBEIRO, 2013).

Traz-se aqui, a reflexão por uma busca pela inversão lógica dos paradigmas citados em que, por ausência ou carência de coordenação de outras políticas públicas, é construída a sufocante e inercial convicção de que aos órgãos da segurança pública são desaguadas todas as mazelas sociais, o que tornaria sua atuação insignificante em torno do problema como um todo.

Dessa forma, o paradigma principal a ser confrontado é aquele que se fundamenta num sistema de crenças que afirma que os órgãos de segurança pública não são capazes de inferir na redução e controle da violência e criminalidade em determinada coletividade.

A governança pública surge, então, como um novo paradigma que pressupõe a garantia da existência de espaços de participação no âmago da política pública de segurança, além de considerar os padrões de interdependência (atuação em rede) entre os vários atores envolvidos e vocacionados à superação da problemática.

Tal paradigma não visa superar, mas sim agregar valor aos paradigmas anteriores pela promoção de arranjos interinstitucionais junto às demais políticas públicas e da própria sociedade, evitando assim atuações pulverizadas ou mesmo sobrepostas que, sem articulação e coordenação, podem se apresentar insuficientes à melhoria da qualidade de vida comunitária.

Diante do exposto, o questionamento principal da pesquisa, do qual desaguarão as demais questões a serem investigadas, é: Em que medida a experiência do modelo de coordenação intersetorial do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará se aproximou dos princípios da governança pública?

1.2 A HIPÓTESE E OS OBJETIVOS DA PESQUISA

Como recorte teórico-analítico da pesquisa, foi definida uma linha de investigação em torno dos aspectos ligados à democratização da política pública de segurança, considerando o pressuposto de que as problemáticas relacionadas a esta requerem intervenções e integrações que vão além dos padrões usuais de gestão das políticas públicas estatais.

Nesse sentido, foi verificado, no período de 2005 a 2010, se a atuação do Gabinete de Gestão Integrada-Ceará ocorreu de forma a se contrapor ao sistema tradicional de gestão da segurança pública em direção a um sistema com base em princípios de governança pública que privilegia a participação.

Diante disso, parte-se da seguinte hipótese para guiar a pesquisa: a atuação do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará se desenvolveu em aderência aos princípios característicos da governança pública.

A partir do tema proposto, da hipótese considerada e da pergunta que se quer responder por meio da pesquisa, delimitam-se os objetivos a serem atingidos pelo trabalho. Assim, o objetivo geral é compreender a experiência de implantação do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará em relação a uma concepção teórica de governança pública.

Como objetivos específicos propõem-se a:

- a) Desenvolver uma concepção teórica de governança pública buscando delinear atributos e características comuns difundidas em âmbito nacional e internacional e identificar os respectivos princípios que servirão de parâmetros à pesquisa;
- b) Descrever o modelo de coordenação intersetorial adotado pelo GGI-Ce da SSPDS do Estado do Ceará, entre 2005 a 2010, destacando as fases de criação, implantação e desenvolvimento de suas ações;
- c) Relacionar os fatores positivos e as eventuais dificuldades encontradas pela atuação do GGI-Ce, em cada uma das fases supramencionadas, segundo os princípios de governança pública desenvolvidos na pesquisa.

1.3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa teve como método de abordagem o método hipotético-dedutivo que se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo de inferência dedutiva, testa a predição da ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese (GIL, 2008). Em referência a Karl Popper, autor que definiu o método, Gil (2008, p. 12) acrescenta que:

[...] quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surge o problema. Para tentar explicar as dificuldades expressas no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses. Das hipóteses formuladas, deduzem-se conseqüências que deverão ser testadas ou falseadas. Falsear significa tornar falsas as conseqüências deduzidas das hipóteses. Enquanto no método dedutivo se procura a todo custo confirmar a hipótese, no método hipotético-dedutivo, ao contrário, procuram-se evidências empíricas para derrubá-la.

Na forma de abordagem, a pesquisa apresenta características qualitativas, a partir da vivência e vínculo organizacional por parte do pesquisador, que é oficial da Polícia Militar do Ceará e que, com vinte anos de serviço público, já exerceu diversos cargos de gestão no âmbito da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, inclusive como gestor de integração das informações do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará, entre 2005 e 2010.

Quanto ao objetivo, trata-se de uma pesquisa do tipo exploratória considerando a compreensão da atuação do GGI-Ce da segurança pública, de modo a possibilitar maior familiaridade com o tema e ampliar a compreensão de sua aderência aos princípios de governança pública e sua relação com o desdobramento da estratégia delineada na política pública de segurança do Estado do Ceará.

Quanto à natureza a pesquisa pode ser classificada como aplicada, ao considerar a intenção de gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos a solução de problemas específicos (SILVA; MENEZES, 2005).

Quanto aos procedimentos utilizados para coleta de dados trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. Como técnica de documentação indireta, foi realizada uma revisão bibliográfica por se tratar de um método de pesquisa que se desenvolve a partir do acesso a materiais já elaborados e constituídos principalmente nos livros de leitura corrente, livros de referência informativa, relatórios e artigos científicos.

1.4 COLETA DE DADOS

Para verificar quais os aspectos ligados à aderência aos princípios de governança pública pelo GGI-Ce, a pesquisa foi estruturada em duas etapas: (i) pesquisa bibliográfica; e, (ii) pesquisa documental.

Inicialmente, os dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica em livros, dicionários, revistas especializadas, jornais, dissertações e teses com dados pertinentes à temática. Esta pesquisa foi realizada principalmente nas Bibliotecas da UECE e da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), na Livraria Cultura e em *sites* de periódicos específicos, tais como: o Scientific Electronic Library Online (SciELO) e nas revistas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Tal levantamento teve como propósito identificar na literatura a semântica de governança e a aplicação de seu conceito junto às organizações privadas e públicas, bem como levantar um arcabouço teórico em torno das categorias de análise de políticas públicas, administração pública, planejamento governamental, segurança pública, estratégia e participação.

O referencial teórico-metodológico utilizado para a realização da pesquisa traz, inicialmente, o conceito de governança num sentido mais amplo, segundo conceitos apresentados pelo Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Avança então para a finalidade da governança pública, construída a partir dos atributos levantados em pesquisa a literatura nacional e internacional (RAQUEL; BELLEN, 2012). Foi analisada a convergência da análise de políticas públicas e da nova administração pública para o novo paradigma de governança pública (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1996, 2007; FARAH, 2011; SOUZA, 2006). O Ciclo de Políticas Públicas (FREY, 2000) foi destacado, bem como sua correspondência aos instrumentos de gestão estratégica (KAPLAN; NORTON, 2008), pois observou-se que não há como dissociar a implementação de uma política pública sem o uso de instrumentos de gestão, assim como a gestão pública deve ser concebida num contexto de objetivos políticos.

A partir daí, foi explorada a importância da governança pública e sua aplicação do âmbito da segurança pública como paradigma de enfrentamento à complexa problemática (MORIN, 2003; MUNIZ; PONCIONI; PROENÇA, 2009; OLIVEIRA, 2002), compreendendo os padrões de interdependência entre os diversos

atores (Estado, sociedade e iniciativa privada) e os espaços de participação nos processos de planejamento, tomada de decisão, responsabilização e transparência.

Ao associar as categorias relacionadas aos temas de governança, participação e estratégia, houve a vantagem de permitir o conhecimento de uma gama de fenômenos muito mais amplos do que aqueles a que seria possível pesquisar isoladamente.

Posteriormente, foi realizada pesquisa documental junto às informações contidas na política de segurança pública do Ceará, além de informações da legislação que instituiu o GGI-Ce, seu regimento interno, organograma, mapeamento do processo de planejamento operacional, atas de reuniões com as deliberações do colegiado, relatórios de ações integradas realizadas entre 2005 e 2010, e reportagens veiculadas pela imprensa.

Os documentos supramencionados possibilitaram a compreensão da atuação do GGI-Ce, sua interlocução com o governo federal, especificamente com a SENASP, sua participação na implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o escopo de seus objetivos constantes na legislação que o instituiu. O exame das atas e dos relatórios das ações desenvolvidas no período definido apoiou a compreensão da dinâmica do cotidiano de sua atuação e o grau de correspondência aos princípios de governança pública estabelecidos para o estudo.

Importante destacar que os órgãos subordinados à SSPDS, segundo a Lei Estadual nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, são coordenados, controlados e integrados a partir das diretrizes emanadas pela SSPDS. Desse modo, as práticas de gestão da política pública de segurança, porventura adotadas, possuem um canal propício a serem conhecidas e difundidas no âmbito das instituições.

Vale ressaltar que o estudo focou na compreensão da atuação do GGI-Ce. Não se ateve, portanto, à análise da política pública de segurança vigente, tampouco às modalidades e práticas de segurança pública que naturalmente variam conforme a natureza das ocorrências e as especificidades de cada território e órgão responsável.

1.5 TRATAMENTO DOS DADOS

Foi realizada uma revisão da literatura pertinente ao problema de investigação, a partir das fontes bibliográficas e documentais. Em seguida, coletados

os dados bibliográficos e documentais, foram definidas as unidades e instrumentos para análise.

Considerando que o referencial teórico converge para questões que apoiaram a síntese dos princípios de governança pública, bem como define seus aspectos mais relevantes, apresenta-se na tabela seguinte como cada questão foi investigada junto ao GGI-Ce.

Quadro 1 – Aspectos relevantes a serem investigados

Princípios da Governança Pública Estratégica	Fase	Instrumentos para análise
Coerência	• Criação:	✓ Plano Nacional de Segurança Pública (2003) ✓ Decreto de criação
Como ocorreu o alinhamento entre a realidade social e as intervenções políticas adotadas?	• Implantação:	✓ Macroprocesso de Planejamento
	• Desenvolvimento:	✓ Alinhamento de Interesses
Convergência	• Criação:	✓ Regimento Interno
Como foi garantida a compreensão dos diversos interesses dos atores sociais envolvidos, na perspectiva da atuação em rede?	• Implantação:	✓ Macroprocesso de Comando e Controle
	• Desenvolvimento:	✓ Atas e Relatórios de Planejamento
Diligência	• Criação:	✓ Características Organizacionais
De que modo se buscou a proatividade para manutenção da confiança e do vínculo entre os atores envolvidos na execução da política?	• Implantação:	✓ Macroprocesso de Comando e Controle (Regimento Interno)
	• Desenvolvimento:	✓ Atas de reuniões ✓ Relatórios consolidados ✓ Comissões temáticas
Transparência	• Criação:	✓ Características Organizacionais ✓ Decreto de criação
De que maneira ocorreu a comunicação, às partes interessadas, dos resultados alcançados em comparação aos objetivos pactuados participativamente?	• Implantação:	✓ Macroprocesso de Comando e Controle (coleta de dados de cada órgão e consolidação)
	• Desenvolvimento:	✓ Atas de Reuniões Bimensais com a comunicação de resultados alcançados

Fonte: Elaborado pelo próprio autor a partir do referencial teórico.

Resgatado o problema da pesquisa que estimulou a investigação, os resultados do estudo foram confrontados com o referencial teórico que deu suporte à investigação, de modo a permitir a formulação da conclusão.

Para elaboração da conclusão foi utilizado o método dedutivo. O raciocínio dedutivo visa explicar o conteúdo das premissas por meio de uma cadeia de raciocínio que segue do geral ao particular, em ordem descendente, de modo a se chegar à conclusão.

1.6 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

A dificuldade de acesso ao órgão pesquisado e às informações coletadas ocorreu com menos intensidade uma vez que é o órgão de trabalho deste pesquisador. Tal fato pode ser um fator limitante à análise dos dados, pois a história de vida do pesquisador, potencialmente, tende a interferir na interpretação.

No contexto organizacional da presente pesquisa o pesquisador teve o privilégio de atuar como observador desde o momento de criação do GGI-Ce, o que facilitou a coleta de dados e estudo da documentação. O pesquisador teve acesso a toda a base de dados e informações do GGI-Ce, inclusive a mais de quinze horas de vídeo, material este utilizado no diagnóstico e planejamento das várias operações executadas principalmente na Praia de Iracema, em Fortaleza. Foram coletados dados de todas as operações realizadas, registrados seus resultados e sua repercussão na mídia. A dificuldade residiu em consolidar as informações sem descaracterizar nem omitir nenhum dos resultados das atividades do Gabinete.

1.7 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Na introdução apresenta-se a dimensão da problemática enfrentada com a evolução dos indicadores de criminalidade violenta no Brasil e no Ceará. Apresenta ainda o contexto e o problema da pesquisa, além das hipóteses, os objetivos e metodologia da pesquisa.

O capítulo 2 traz o referencial teórico-metodológico utilizado para a realização da pesquisa. Traz, inicialmente, o conceito de governança num sentido mais amplo, avançando para a finalidade da governança pública e, enfim, da importância de sua aplicação do âmbito da segurança pública como paradigma de enfrentamento à problemática.

O capítulo 3 apresenta o Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará, apresentando a estrutura organizacional do respectivo sistema de segurança pública, o panorama de criação dos gabinetes de gestão integrada no Brasil, a implantação no Ceará e o desenvolvimento de suas atividades com o corte das ações realizadas no âmbito do enfrentamento à exploração sexual contra crianças e adolescentes e o tráfico de mulheres para fins sexuais.

O capítulo 4 traz a análise da hipótese na verificação da aderência a cada um dos princípios de governança pública estratégica, estabelecidos ao presente estudo.

O momento final da dissertação apresenta algumas considerações do autor sobre a pesquisa, possibilidades de utilização e sugestões de novos aspectos a serem explorados junto ao objeto de estudo.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA POR PRINCÍPIOS

Neste capítulo foi descrita uma concepção teórica de governança pública buscando delinear atributos e características comuns difundidas na literatura nacional e internacional e identificar os respectivos princípios que servirão de parâmetros à pesquisa. Foi apresentado um referencial teórico permeado por uma visão crítica da ideia funcionalista das estruturas de Estado e da sociedade, em direção a um movimento que emerge com base nos pressupostos da **Transetorialidade**, com ênfase na participação nos processos de tomada de decisão e nos padrões de interdependência entre as partes interessadas (*stakeholders*), e da **Responsividade**, a partir da concepção da política pública e do desdobramento de sua estratégia em correspondência às demandas sociais. Dessa forma, o capítulo está dividido em quatro seções.

Na primeira, foram apresentados conceitos de governança utilizados em âmbito nacional e internacional, público e privado, e como tais conceitos tem se adequado às dinâmicas relacionadas ao exercício da coordenação de diversos *stakeholders*, com equidade, transparência e responsabilização, dentre outros atributos que se seguem.

Na segunda subseção, foram descritos os propósitos a serem alcançados na aplicação da boa governança. Para tanto, enfatizou-se o processo de convergência da análise das políticas públicas e da administração pública para a governança pública, bem como o processo histórico das eras de governo que eclode com o advento da era pós-burocrática com destaque às dimensões de controle social.

Na terceira seção, destacou-se a recomendação à atuação integrada dos órgãos que podem influenciar ou serem influenciados pela problemática da (in)segurança pública. Fundamentou-se, a partir daí, a necessidade da coordenação intersetorial para lidar com a complexidade do tema e o potencial papel protagonista dos órgãos de segurança pública nessa articulação.

Na quarta seção, formulou-se o arcabouço conceitual a partir dos atributos de governança pública, suas dimensões e a convergência de seus princípios para o alcance dos propósitos. Tal arcabouço possibilitou a compreensão da atuação do Gabinete de Gestão Integrada-Ceará da Segurança Pública do Estado do Ceará, em seu grau de aderência aos princípios constituídos para o estudo.

2.1 O QUE É GOVERNANÇA

Ao pesquisar a literatura em torno da governança verificou-se que a palavra é utilizada por diferentes atores (públicos e privados) em diversos contextos (nacionais, transnacionais) para comunicar variadas intenções. Agências multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI) utilizam o conceito de boa governança, com ênfase à questão da legitimidade e do consenso político para o desenvolvimento sustentável, definindo-a como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992 *apud* BORGES, 2003, p. 126). As organizações privadas promovem o conceito de governança corporativa, tendo como linhas mestras: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2014).

Por sua vez, a ONU tem discutido sobre seu papel na governança global, ao considerar a necessidade de reformas que possam incluir atores não-governamentais, sociedade civil e setor privado, principalmente para dar conta de problemas relacionados à segurança alimentar e energética, alterações climáticas, migração e cooperação fiscal, dentre outros (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2011).

Constatando que a literatura nacional e internacional incorporava diferentes significados constituídos em diversas narrativas, Raquel e Bellen (2012, p. 14) realizaram um estudo voltado à conceituação da Governança Pública e acrescentaram que:

A análise dos atributos identificados possibilitou considerar a capacidade da governança pública para dirimir os problemas ocasionados pelos modelos burocráticos e da nova administração pública e também, de forma complementar, enfatizar as vantagens desses modelos de gestão. Isso porque, os resultados do trabalho culminaram no entendimento de que a governança pública não se trata de uma ruptura com os modelos burocráticos e da nova administração pública.

Desse modo, há tantos conceitos de governança quanto às aplicações que se remetem à prática dos respectivos conceitos, seja em âmbito público ou privado.

Pode-se afirmar que os diversos conceitos de governança se subordinam ou se adéquam ao ambiente organizacional e/ou político e ao conjunto de objetivos, interações e interesses envolvidos.

Considerando a variedade e amplitude do conceito, conforme seja o foco de análise, permite-se seu uso para lidar com as dinâmicas de comando, direção, coordenação, priorização, tomadas de decisão, prestação de contas e transparência, junto às partes interessadas, sejam estas internas ou externas à organização (MUNIZ; PONCIONI; PROENÇA, 2009).

Diante dessa constatação a presente pesquisa adotará, para fins didáticos, o conceito de governança pública, como um sistema caracterizado pela existência de padrões de interdependência, consenso e cooperação na formulação e gestão de políticas públicas por meio de arranjos transeitoriais entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil (TRANSETORIALIDADE), com o objetivo de transformar estratégias em resultados coerentes à realidade social e aos recursos públicos priorizados (RESPONSIVIDADE).

2.2 PARA QUE GOVERNANÇA

Uma questão que emerge com destaque no debate está relacionada à capacidade, aos meios e ao desempenho do Estado contemporâneo. Questiona-se se ele é capaz de formular e conduzir com efetividade metas balizadas por interesses coletivos, por meio das, e sobretudo nas, políticas de regulação econômica e social (MUNIZ; PONCIONI; PROENÇA, 2009, p. 19).

Com o objetivo de esclarecer os pressupostos teóricos que norteiam a pesquisa e identificar dimensões de propósito (finalidade) da governança, esta seção apresenta um breve resgate dos conceitos relacionados à análise de políticas públicas, a administração pública e a convergência da nova administração pública para a governança pública.

2.2.1 Análise de políticas públicas, administração pública e governança

Em busca da compreensão do nascimento da Política Pública, como área do conhecimento e disciplina acadêmica, Souza (2006) atribuiu tal feito aos Estados Unidos da América (EUA) que, no início do século XX, enfatizou o estudo da ação dos governos como produtores das políticas públicas, enquanto os estudos no continente europeu destacavam as bases teóricas do papel do Estado e suas instituições. A autora destaca ainda que a disciplina de políticas públicas, tida como subárea da ciência política, avança com pioneirismo no terceiro caminho trilhado pela escola norte-americana, conforme descreve:

O primeiro, seguindo a tradição de Madison, céptico da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006, p. 22).

Nessa reconstituição histórica, destaca-se o papel de Laswell (1936 *apud* SOUZA, 2006) considerado um dos fundadores da área de políticas públicas, que introduziu, ainda na década de 30 do século XX, a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de aliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos, por meio do estabelecimento do diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Nesse sentido, a autora nos conceitua política pública:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Paralelamente, a administração pública, como área de formação e campo de estudos, foi constituída há mais de um século também nos EUA, tendo como marco o artigo “The study of administration”, por Woodrow Wilson, publicado em 1887 na revista *Political Science Quarterly* (WILSON, 1887 *apud* FARAH, 2011), e do livro *Politics and administration*, por Frank Goodnow, publicado em 1900 (GOODNOW, 1900 *apud* FARAH, 2011). Tais publicações iniciaram o estabelecimento da diferenciação entre administração pública e política.

À época os paradigmas a serem superados eram as práticas de apadrinhamento e patrimonialismo presentes na administração pública daquele País (OSLAK, 1982 *apud* FARAH, 2011). Nesse sentido, a disciplina focou na formação da burocracia governamental, com a adoção de métodos que colaborassem para eficiência e economia da administração governamental e para a capacitação de servidores responsáveis pela implementação de políticas públicas.

Todavia, tais práticas danosas (patrimonialismo, apadrinhamento, clientelismo) também permearam a administração pública no Brasil que culminou na sua crise, a partir da Constituição de 1988, conforme destaca Bresser-Pereira (1996, p. 3):

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais. [...] A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo.

O autor aponta que a mistura da “sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático extremo” provocaram o elevado custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 3).

Propositadamente destaca-se esse processo, pois a literatura sociológica enfatiza elementos que caracterizaram as práticas tradicionais de se gerir o estado, desde o surgimento da república, a saber: assistencialismo; paternalismo; clientelismo; apropriação do público pelo privado; falta de transparência dos gastos públicos.

A esse respeito, é relevante a análise feita por Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 178) acerca da predominância do favoritismo e lealdades grupais junto ao sistema político:

[...] onde o desenvolvimento determina processos de desagregação social, por vezes macroscópicos, e os partidos e estruturas políticas modernas foram introduzidos “do alto”, sem o suporte de um adequado processo de mobilização política, também é claro que, em lugar do Clientelismo tradicional, tende a afirmar-se um outro estilo de Clientelismo que compromete, colocando-se acima dos cidadãos, não os já notáveis de outros tempos, mas os políticos de profissão, os quais oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.). É importante observar como esta forma de Clientelismo, à semelhança do Clientelismo tradicional, tem, por resultado, não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos “civis” autônomos.

Dessa forma, desde o início do atual processo de redemocratização brasileiro, busca-se enfrentar o desafio de conceber práticas de administração pública que possam, efetivamente, promover uma real aproximação entre o institucional, legal, econômico e social, de modo a garantir ética e transparência dos gastos públicos, com participação em todo o ciclo de vida das políticas públicas, ou seja, no seu diagnóstico, formulação, priorização de ações, execução, monitoramento, validação e avaliação.

Bresser-Pereira (1996) destaca como adequada uma afirmação constante no documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, no qual se faz referência às reflexões necessárias a serem tornadas a efeito pela reforma do Estado do Brasil, face às circunstâncias que emergiam a época:

Novos Paradigmas Gerenciais: a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais e sistemas de controle 'tayloristas' são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias tradicionais e abrindo caminho para uma nova e moderna burocracia de Estado (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL, 1994, p. 3 *apud* BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 13).

Tal reforma culmina com a ascensão da intitulada Nova Administração Pública no território brasileiro, em 1995, quando o, então, recém criado Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) conseguiu a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pelo Comitê Presidencial de Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2007).

A Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial trazia em si os princípios da eficiência e efetividade na priorização e gerenciamento de seus recursos. Objetivando cumprir tal desafio, a Nova Administração Pública ficou caracterizada pela adoção de práticas de gerenciamento oriundas do setor privado, pelas quais os gestores públicos passaram a ser prestadores de serviços e os cidadãos transformados em clientes. Embora, as reformas tenham provocado maior movimento, eficiência e profissionalização do setor público, alguns teóricos questionam tais vantagens referindo-se aos problemas gerados pelo domínio do mercado no contexto da administração pública.

Nesse contexto, conforme aponta Farah (2011), nas últimas décadas, o advento da reforma do Estado redefiniu o “público” da administração pública, pois outros atores sociais passaram a ser inclusos no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas, tais como: organizações não governamentais, entidades do setor privado orientadas para prestação de serviços públicos, a própria comunidade e seus cidadãos.

Partindo do reconhecimento do administrador público enquanto formulador de políticas públicas (*policymaker*) houve um reposicionamento da

Administração Pública aproximando-a a Análise de Políticas Públicas (Ciência Política). Acerca do papel da Análise de Políticas Públicas, Santos (1987, p. 5) acrescenta:

Melhor dizendo, a análise contemporânea de políticas públicas trata, precisamente, da temática clássica das teorias sociais – a distribuição e redistribuição do poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais, por exemplo, somente com a diferença de atentar, com maior cuidado para a necessidade de demonstrar, ao contrário de apenas presumir ou imputar, a plausibilidade de suas hipóteses.

Embora as literaturas sobre a administração pública e a análise de políticas públicas tenham se desenvolvido de forma independente, segundo Peters (2000 *apud* RAQUEL; BELLEN, 2012, p. 5) é importante mantê-las articuladas, considerando que a “implementação das políticas públicas depende de instrumentos de gestão e que a gestão pública deve ser pensada num contexto de objetivos políticos”. A partir dessa influência mútua, propôs-se então uma área ampla de convergência entre a administração pública e análise de políticas públicas.

Souza e Siqueira (2011) destacam a evolução do termo **Nova Administração Pública para Governança Pública**, como forma de lidar com as condições insatisfatórias presentes nas tentativas de modernização da gestão pública. Tais condições foram trazidas à tona a partir da superação da ideia tradicional de que caberia ao Estado a figura de guardião e protetor do bem comum, assim como pela obsolescência do modelo oposto no qual a mão invisível do mercado asseguraria o bem comum, independente da ação regulatória do Estado. Em ambos os pólos, o Estado figura apenas como um ente que dirige ou atrapalha o desenvolvimento da sociedade.

Considerando as limitações encontradas pela Nova Administração Pública no atendimento aos interesses reais da população, bem como no estabelecimento de espaços participativos para tomada de decisões, Kissler e Heidemann (2006) destacam a governança pública como um modelo que pressupõe a ação conjunta, de modo eficaz, compartilhado e transparente (pelo governo, organizações privadas e sociedade civil), a fim de proporcionar um desenvolvimento futuro sustentável a todos os envolvidos no enfrentamento a determinada problemática social.

2.2.2 Dos propósitos da governança pública

“Nós acreditamos que se você der ao povo mais poder e controle sobre suas vidas, se você der ao povo mais escolhas, se colocá-lo no comando das coisas, então, de fato, você pode criar uma sociedade melhor e mais forte”.

(David Cameron, 2010).

O atual primeiro ministro da Inglaterra, David Cameron, em palestra realizada em fevereiro de 2010, em Londres, agrupou, didaticamente, o processo evolucionário da gestão pública em três eras: i. Pré-burocrática; ii. Burocrática; e iii. Pós-burocrática.

Conforme pode ser visto na figura a seguir, a cerca de mil anos, um rei levava semanas para atravessar o próprio país, não havia muito para se estar no controle e não havia informações nacionais disponíveis, limitando-se a entrar em guerra para proteger ou expandir o território. O controle se dava em âmbito local.

A partir do início da era industrial, ao final do século XXVIII, houve um incremento nas áreas de transporte, que viabilizaram o trânsito de informações e pessoas no território. Surge, então, um estado grande, forte e central, que tomava para si a capacidade de organização do sistema de saúde, educação, polícia, justiça, etc. O poder não era mais local, mas sim central. Absorvendo pra si todo o poder das localidades.

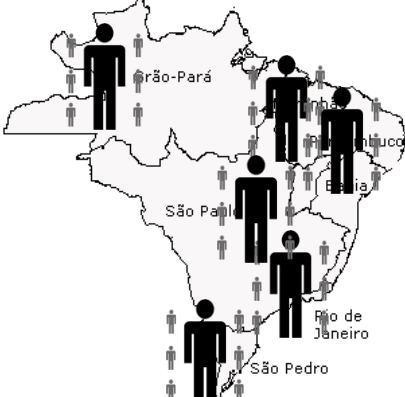
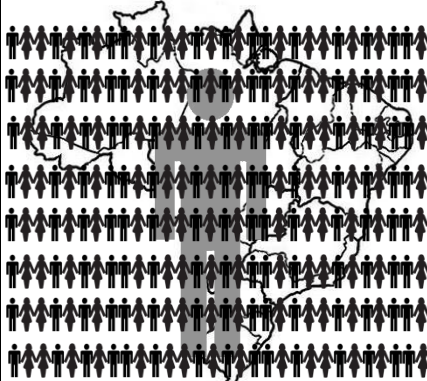
Com a massiva revolução da informação, a atual era pós-burocrática é caracterizada pela possibilidade de controle popular, com atributos de: controle social, transparência, prestação de contas, tomada de decisões e responsabilidade. Tais atributos encontram consonância com os atributos de governança pública, conforme visto anteriormente.

A Figura 1 a seguir apresenta tais eras de Governo e o nível de controle (local, central ou popular) correspondente.

No Brasil, graças aos avanços tecnológicos, os órgãos públicos das unidades federativas, dos três poderes, estão promovendo a disponibilização de suas receitas e despesas em obediência à Lei da Transparência (Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011), estendendo seu alcance para as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito

Federal e Municípios, assim como às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Figura 1 – Eras de Governo

Eras de Governo	Controle	
Pré-burocrática	Local • Grandes distâncias. • Viajar era restrito. • Não havia como controlar polícia, justiça, educação, saúde. • Sem informações nacionais disponíveis.	
Burocrática	Central • Transporte, viagens, informações disponíveis. • Estado grande, forte e central. • Capaz de organizar o sistema de saúde, educação, polícia e justiça.	
Pós-burocrática	Popular • Controle Social • Transparência • Prestação de Contas • Tomada de Decisões • Responsabilidade	

Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de Cameron (2010).

Mas o que se quer destacar aqui não é somente a transparência como mecanismo de controle social. Utilizada para tal propósito limitaria a atuação da sociedade como mera espectadora das ações do Estado (União, estado e

município). A governança pública pressupõe participação dos mais diversos atores no ciclo de vida das políticas públicas e, seria minimalista conceber participação sem responsabilização.

Nesse sentido, duas dimensões de propósito se apresentaram, de modo comum, em todos os conceitos analisados, seja no âmbito público ou privado:

- a) o **engajamento das partes interessadas com responsividade**, em respeito aos padrões de interdependência entre os diversos atores envolvidos nas alternativas de solução/melhoria à demanda social;
- b) a efetiva garantia de **espaços de participação** nos processos de tomada de decisão.

A esse mesmo respeito Muniz, Poncioni e Proença (2009, p. 18) citam que:

O exame da literatura revela, primeiramente, que o termo governança é usado em diferentes campos: econômico, político, cultural, isto é, onde quer que se reconheçam esferas de tomadas de decisão e articulação de interesses.

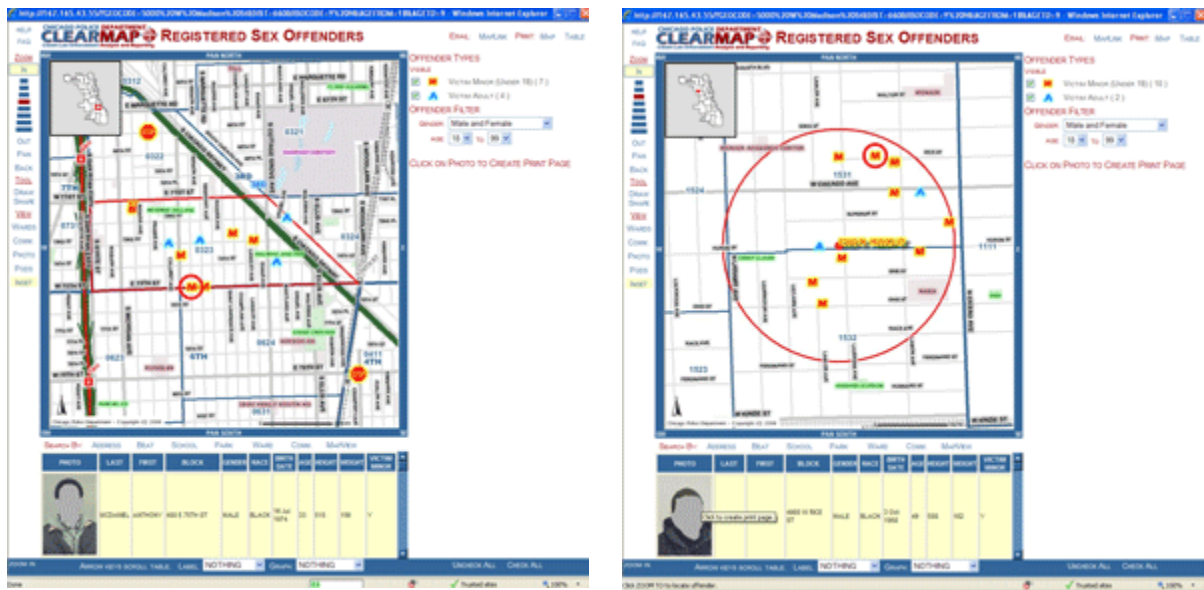
É justamente nesse ponto que a prática da governança pública transcende a de gestão por resultados, pois ao tempo em que esta concebe a orientação a resultados esperados pelas intervenções de cada setorial em sua atuação independente (e, por vezes, isolada), aquela objetiva a geração de valor à sociedade obtida pela satisfação às necessidades específicas (acordadas em termos de escopo, prazo, custos, riscos e qualidade), por meio da atuação transetorial dos atores públicos e privados presentes em cada território.

Para ilustrar a importância e repercussão de tal conceito, quando colocado em prática, segue a descrição de duas iniciativas levadas a efeito em âmbito internacional.

O Departamento de Polícia de Chicago atualmente disponibiliza na *internet* o portal do Citizen Law Enforcement Analysis and Reporting (CLEARMAP)⁴ no qual é livremente acessível a informação georreferenciada na forma de um mapa dos delitos ocorridos em determinado território, conforme parâmetros de consulta realizada pelos cidadãos, bastando informar o endereço, o raio de abrangência da consulta e o período requerido.

⁴ Citizen Law Enforcement Analysis and Reporting (CLEARMAP). Disponível em: <<http://gis.chicago.police.org/>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

Figura 2 – Telas do portal CLEARMAP



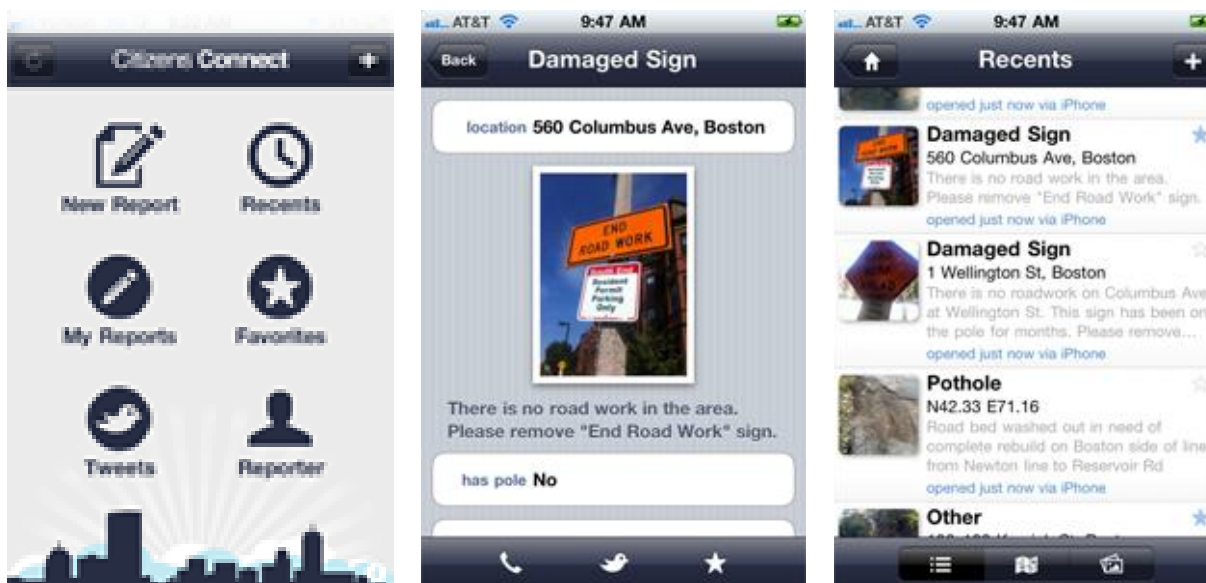
Fonte: Chicago Police Department (<http://gis.chicagopolice.org/>).

Dessa forma, é dada a oportunidade de poder popular onde os cidadãos podem observar quais crimes estão sendo cometidos, onde e quando, não apenas para cobrar os resultados às autoridades de segurança, mas também para adotar posturas proativas em locais de maior incidência da violência e criminalidade, de modo a mitigar o risco de serem vitimados; além de possibilitar um diagnóstico para formulação de projetos comunitários para lidar com a problemática.

Dentro da mesma perspectiva colaborativa, o governo da cidade de Boston (EUA) disponibilizou um aplicativo para dispositivos móveis chamado Citizens Connect⁵. Por meio dele é possível a cada cidadão registrar questões de vizinhança, como buracos na via, placas danificadas, pichação, dentre outras ocorrências. Ocorre que tudo na aplicação é público e não visa apenas notificar às autoridades a ocorrência de determinado problema. O aplicativo permite a comunicação pessoa a pessoa, promovendo a cooperação para resolução de problemas corriqueiros que não necessariamente precisam aguardar o envio de servidores públicos.

⁵ Disponível em: <<http://www.cityofboston.gov/doit/apps/citizensconnect.asp>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

Figura 3 – Telas da aplicação Citizens Connect



Fonte: City of Boston (<http://www.cityofboston.gov/doit/apps/citizensconnect.asp>).

Em determinadas situações o governo conecta com serviços do próprio governo, quando necessário, porém, ao conectar cidadãos, o governo estimula a responsabilização das pessoas ajudarem a si mesmas e aos outros, desempenhando um papel fundamental no fortalecimento das relações nas comunidades.

Apresentam-se, nesses dois exemplos, mais duas dimensões de propósito intrínsecas à governança pública:

- a) a **responsabilização transetorial** de todos os atores, sejam públicos ou privados, e;
- b) a **geração de valor** ao cidadão, voltada à melhoria da qualidade de vida comunitária.

2.3 GOVERNANÇA NA SEGURANÇA PÚBLICA

A recompensa pelo alcance da meta deve refletir o benefício marginal social de redução da criminalidade, de forma que a função objetivo dos agentes (policiais) reproduza a função objetivo do principal (sociedade). Em síntese, a melhoria da governança corporativa das agências de combate ao crime é o elemento mais importante em uma agenda de segurança pública (FERREIRA, 2011, p. 288).

2.3.1 Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública

Desde o início do processo de redemocratização do Estado brasileiro, surgiram várias alternativas de políticas de segurança pública, em nível federal,

recomendendo a atuação integrada dos órgãos responsáveis pela segurança pública nas unidades federativas.

Ocorre que o enfrentamento das dificuldades encontradas junto ao sistema de segurança pública e justiça criminal e a busca pela integração social e cidadania não podem ser apenas tarefas do governo federal, nem somente dos governos estaduais. O relatório final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada entre 27 e 30 de agosto de 2009, consta que:

Esse novo paradigma da segurança pública, premissa do [Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania]-Pronasci, busca o controle e a prevenção da violência com a união de políticas de segurança pública e ações sociais, para combater as causas socioeconômicas da criminalidade. Da mesma forma, a valorização e a qualificação do profissional da área, a participação social, a garantia de orçamento público suficiente, uma política penitenciária adequada, o acesso à Justiça e o desarmamento são alguns dos pilares dessa nova concepção de segurança (BRASIL, 2009).

Para refletir sobre as possibilidades de intervenção e participação de cada parte interessada, traz-se à tona a complexidade envolvida na articulação de saberes e vivências diferenciadas e a necessária reflexão ao rompimento de velhos paradigmas gerenciais na implantação de políticas públicas de segurança pública e justiça criminal.

Segundo a cartilha “**Prevenção da Violência entre Adolescentes e Jovens no Brasil: Estratégias de Atuação**”⁶, publicada pelo Instituto Sou da Paz (2010), em parceria com o Ministério da Justiça, Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o (novo) paradigma deve se moldar em três pressupostos: 1) **Segurança pública como um direito e responsabilidade de todos**: refletida pelo compromisso de promover a segurança pública voltada ao cidadão (e com o cidadão), em detrimento ao velho paradigma que simbolizava a defesa do Estado; 2) **Políticas de prevenção devem estar aliadas à repressão qualificada**: o novo paradigma privilegia a inteligência e o respeito aos princípios democráticos e o respeito à dignidade da pessoa humana; e, 3) **Agenda específica para a segurança pública**: tratando a prevenção da violência como uma temática transversal a outras políticas públicas, recomendando a eficácia por meio da combinação e integração das políticas.

⁶ Produzida pela equipe do Instituto Sou da Paz, a cartilha faz parte do projeto “Juventude e Prevenção da Violência”, que visa identificar, conhecer e promover estratégias de prevenção da violência entre adolescentes e jovens em todo o território nacional.

Considerando tal forma de perceber o mundo (demandas sociais), as ações para formular, priorizar, executar e avaliar devem nortear as novas políticas públicas de segurança e de desenvolvimento social, pois segundo Velho (2002 apud XAVIER, 2008, p. 26-27): “[...] somente governantes legitimados democraticamente pela sociedade civil e voltados para os direitos humanos terão alguma possibilidade de exercer com sucesso o poder e a força contra a criminalidade”.

Oportuno esclarecer a diferença entre **políticas de segurança pública** e **políticas públicas de segurança**. Conforme Oliveira (2002), ao se referir às **políticas de segurança pública** estas se atêm a atuação policial “*stricto sensu*”, as chamadas ações de repressão qualificada e o policiamento ostensivo preventivo. Por sua vez, **política pública de segurança** se refere ao planejamento governamental para o setor, necessariamente transetorial, na qual estão englobadas as mais variadas ações, assim como, articulados, os diversos atores sociais (*stakeholders*) que sofrem impacto ou causam impacto na problemática da violência e da criminalidade, compreendendo estes enquanto fenômenos multicausais.

2.3.2 A perspectiva de atuação transetorial

Para compreender como superar os desafios para implementação da política pública de segurança segundo o novo paradigma da governança pública, a Teoria da Complexidade, de Morin (2003) indica um caminho através de uma perspectiva transdisciplinar.

A palavra complexo vem do latim *complexus*, que significa: “tecer junto”. Dessa forma, ao explicar o pensamento complexo, Morin (2003) propunha juntar os vários fios do conhecimento e fazer um tecido. Em vez de separar, voltar a juntar conhecimentos diferentes. Tal posicionamento se deve à crítica à Ciência Moderna, feita por Morin, tendo em vista sua hiperespecialização. Sob um discurso plausível, a ciência moderna, alegando que já não é mais possível se ter a figura do enciclopedista, conhecedor do todo, fragmentou o conhecimento existente, fazendo com que especialistas conheçam “muito” de quase “nada”. Apesar dessa fragmentação apresentar resultados, houve uma profunda separação, um fosso entre a “parte” e o “todo”. Para Morin (2003), não é preciso que apenas um indivíduo ou organização faça isso. É necessário reunir indivíduos ou organizações de diversas áreas do conhecimento para produzir o conhecimento de forma conjunta.

Apesar de haver outras em sua obra, segundo Morin (2003), a complexidade está baseada em pelo menos três ideias básicas. Para entender o uso do prefixo trans, atém-se, nesse momento, às três ideias básicas: multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade.

Morin (2003) afirma que a multidisciplinaridade é um princípio básico, mas insuficiente, pois se refere somente à existência de disciplinas múltiplas e à necessidade de aproximá-las. No âmbito da justiça criminal é como se apenas reuníssemos, numa mesma sala, diversos atores sociais de diferentes áreas que passariam a emitir suas opiniões sobre os problemas que os afligem, atuando cada um na defensiva, de modo a preservar seu próprio espaço institucional e social. A interdisciplinaridade, por sua vez, sugere que essas disciplinas se toquem, interajam e dialoguem. Tem-se aqui a discussão verdadeira sobre determinado problema de segurança pública, ao passo que cada ator envolvido apresenta seu ponto de vista e escuta, de forma ativa, os diversos pontos de vista expostos na reunião.

Outrossim, mais do que a interdisciplinaridade, que é quando essas áreas se tocam, a transdisciplinaridade ocorre quando as áreas se interpenetram, possibilitando, então, o surgimento de novos processos organizacionais. Por meio do conhecimento pleno do outro, novas formas de atuação são descobertas, minimizando a superposição de ações e valorizando o compartilhamento de esforços para melhoria de um determinado problema. O conhecimento torna-se um produtor de hipóteses e não de verdades absolutas. A cada nova discussão, a cada novo processo implantado, necessariamente virá, logo em seguida, o ciclo de melhoria contínua, que, de forma natural, será continuamente retroalimentado.

Nesse sentido, o paradigma transetorial respeita e privilegia a diversidade do conhecimento e à atuação sistêmica de organizações e atores sociais envolvidos em determinada temática. Dessa forma, para Morin (2003), a complexidade é, antes de tudo, é um convite para que se tente compreender o mundo e fazer da propulsão da informação circulante um princípio de conhecimento.

Desse modo, conforme já demonstrado, busca-se refletir sobre o necessário rompimento do pensamento cartesiano, linear e positivista, para que, através dessa reflexão, possam ser empreendidos caminhos para eventuais processos de mudança no contexto da segurança pública e justiça criminal, uma vez que a articulação de saberes diferenciados dos mais diversos atores sociais (públicos, privados e sociedade civil) é uma premissa para implantação da

governança pública. A esse respeito, referindo-se a Secchi (2009), Raquel e Bellen (2012, p. 5-6) citam:

Considerar o conceito de governança enquanto modelo de gestão que orienta o processo de políticas públicas, proporcionando espaços para os diferentes atores influenciarem no processo de decisão faz com que a governança traga, novamente, à administração pública a perspectiva política, onde o poder de decisão ocorre em mecanismos participativos de deliberação.

À aplicação de boas práticas de governança pública que venham a se tornar eficiente, eficaz e efetiva, se ousou trazer à pesquisa os conceitos de **transdisciplinaridade** e **transetorialidade** em respeito à compreensão sistêmica das situações de risco social e da violência e à organização da ação por meio da articulação de saberes e experiências diferenciadas, de modo a se obter resultados integrados e não apenas justapostos.

A transdisciplinaridade é informada por esse novo paradigma de complexidade. E, no campo das organizações e das instituições, temos, então, a intersetorialidade – ou transetorialidade, já que o prefixo “trans” expressa melhor a idéia (INOJOSA, 2001).

É nesse arcabouço teórico referente à complexidade e ao uso do prefixo trans, que reside a reflexão sobre o protagonismo e legitimidade da articulação **transetorial**, por parte daqueles responsáveis pela implantação da política pública de segurança, em âmbito macro, assim como da política de segurança pública, em âmbito local.

2.3.3 Os órgãos de segurança pública como protagonistas na articulação transetorial

Nas seções anteriores foram apresentados diversos conceitos de governança, suas características e evidenciados atributos em comum. Quatro dimensões de propósito foram constituídas para aplicação de boas práticas de governança pública. O paradigma transetorial foi enfatizado pelo reconhecimento da necessária participação dos mais diversos atores sociais interessados na melhoria da segurança pública. Nesta seção, será explorado o papel dos órgãos de segurança pública como potenciais articuladores desses atores sociais, sejam representantes das demais políticas públicas envolvidas direta ou indiretamente na

temática, sejam membros da sociedade civil ou mesmo do âmbito da iniciativa privada. Desse modo, a discussão abrirá espaço para se compreender a potencial influência da adoção de princípios de um novo paradigma de Governança Pública Estratégica na melhoria da segurança dos cidadãos.

Nesse contexto, ao analisar as relações de causa e efeito da problemática da área da segurança pública, chega-se a uma primeira constatação de que é preciso enfrentar as causas fundamentais para eliminarmos o efeito. Se o efeito é a crescente violência e criminalidade, numa análise pragmática, os órgãos da segurança pública, por se situarem “privilegiadamente” no topo da árvore de problemas, possuem legitimidade para articulação dos saberes, trabalhos e programas intersetoriais em torno dos problemas relacionados à segurança pública.

A Figura 4 a seguir retrata, ainda que de forma humorística e caricata, a existência de alguns fatores indutores da violência e seus efeitos aos cuidados da polícia.

Figura 4 – Fatores indutores da violência



Fonte: <http://www.amarildo.com.br>

Corroborando com o enunciado, muitas das conclusões originadas durante o esforço na elaboração da arquitetura institucional do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) deram origem ao Guia para Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios, desenvolvido em 2005, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/Brasil, com a colaboração de consultoria técnica, pelo Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), no bojo do qual é oportuno destacar alguns princípios:

[...]

- 5º) A necessidade de se romper o isolamento das iniciativas em segurança pública para que se trabalhe a partir de uma rede de atores sociais, desde as agências públicas de policiamento e os diferentes serviços oferecidos pelo Estado, até as agências privadas e os próprios cidadãos.
- 6º) A necessidade de se romper com um modelo reativo de segurança centrado na repressão e na multiplicação das prisões, para uma nova forma de se conceber o próprio papel das polícias e das guardas municipais, no sentido da afirmação de estratégias comunitárias de segurança que façam uso da abordagem conhecida internacionalmente como “policiamento orientado para a solução de problemas” (BRASIL, 2005).

Enfatizou-se a recomendação tanto do rompimento das iniciativas de segurança pública, de modo a trabalharem numa rede composta dos mais diversos atores sociais e setoriais envolvidos no problema da violência e criminalidade, quanto ao da utilização da metodologia do “Policiamento Orientado para a Solução de Problemas” de modo a explorar a potencialidade do agente encarregado da aplicação da lei (policial da linha de frente), em identificar, analisar, propor soluções conjuntas com a comunidade e demais atores envolvidos e avaliar a efetividade da aplicação das respectivas ações.

Inicialmente proposto por Herman Goldstein, em 1979, o Policiamento Orientado para a Solução de Problemas (POP) consiste basicamente com a atuação de policiais de rua no diagnóstico participativo dos principais problemas da área, a fim de trabalhar com as comunidades e as agências locais para a sua superação. Em âmbito local, o método propõe aos policiais maior autonomia para que se relacionem fortemente com as comunidades onde estão fixados.

Goldstein (2003) apresenta, então, o método I.A.R.A. (SARA, em inglês) composto por quatro etapas, a saber:

- a) Identificação de padrões, pelo cuidadoso exame dos dados das ocorrências policiais;
- b) **Análise** acurada das eventuais causas desses padrões;
- c) **Resposta**, de modo a intervir previamente na cadeia causal e reduzir a probabilidade ou minimizar os danos à sociedade. Não consiste apenas em identificar e prender os eventuais delinquentes, mas sim deve-se priorizar a parceria com outros órgãos em ações de prevenção.
- d) **Avaliação** do impacto das ações desenvolvidas, de modo a reiniciar o ciclo, formatando um novo plano de intervenções, caso não tenha alcançado os resultados desejados.

Assim descrito, fica evidente a semelhança do método a um modelo de governança em âmbito local, tendo o profissional de segurança pública como protagonista de uma possível articulação de atores locais que desejem a melhoria da problemática enfrentada.

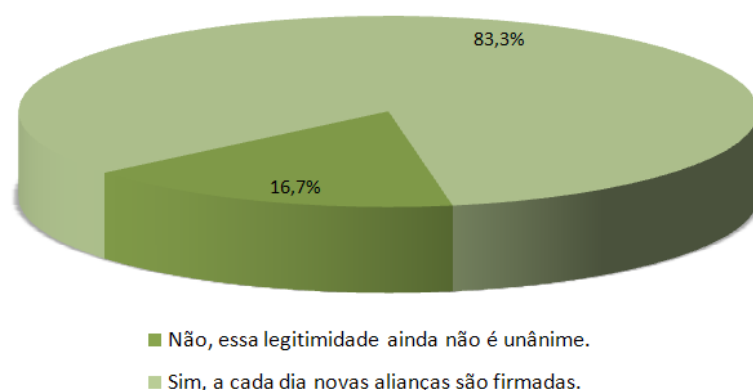
Tal recomendação é encontrada também no artigo: “Prevenção da violência: avanços e desafios na ordem do dia”, de autoria de José Marcelo Zacchi, assim como em “Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: a teoria à prática” de Ana Sofia Schmidt de Oliveira, ambos encontrados no livro “Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança” (OLIVEIRA, 2002).

Em busca de verificação acerca desse potencial protagonismo na articulação transetorial por parte dos órgãos de segurança pública, em 2008, foi realizada uma pesquisa que verificou, dentre outras questões, o grau de legitimidade do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará (GGI-Ce) na articulação dos mais diversos atores que podiam colaborar, de algum modo, com a melhoria da segurança pública e a efetiva implementação de políticas públicas de segurança e de políticas de segurança pública.

O público respondente à pesquisa mencionada representava, à época, os três níveis de atuação do GGI, estratégico (30,0%), tático (36,7%) e operacional (33,3%), além de mais da metade (56,7%) já haver participado das ações do GGI há mais de um ano, outros 16,7% desde sua criação e uma parcela (26,7%) há menos de um ano.

Figura 5 – Legitimidade GGI Ceará

O(a) Sr.(Sra.) acredita que o Gabinete de Gestão Integrada do Ceará é um canal legítimo para articulação dos órgãos envolvidos nas mais diversas ações (preventivas e repressivas) relacionadas à resolução dos problemas de segurança pública?



Fonte: Braga Júnior (2008, p. 78).

A legitimidade do GGI-Ce como protagonista na articulação transetorial restou comprovada pela maciça, mas não unânime, concordância dos entrevistados na referida pesquisa, considerando que 83,3% se posicionaram colocando o GGI-Ce da SSPDS do Ceará como canal legítimo da articulação voltada ao enfrentamento dos problemas relacionados à segurança do cidadão.

A ser detalhada no próximo capítulo, a estrutura do GGI-Ce é composta pelos órgãos subordinados à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, e também pelos mais diversos órgãos convidados para atuação em comissões temáticas para enfrentamento a variadas problemáticas (exploração sexual, tráfico de pessoas, trabalho infantil, etc.), das três esferas de governo, tais como: Polícia Federal, Agência Brasileira de Inteligência, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, Procuradoria Geral de Justiça, Secretaria da Fazenda, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, Departamento Estadual de Trânsito do Ceará (DETRAN-CE), Juizado da Infância e da Juventude, Guarda Municipal de Fortaleza, Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania, Vigilância Sanitária e Controle Urbano, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, dentre outros.

Diante do exposto, em resposta à indagação inicial desta seção, “Por que governança na segurança pública?”: para referendar a legitimidade na articulação transetorial, pela abertura e estímulo a uma cultura de participação cidadã, com a compreensão contextualizada de direitos e deveres, proporcionando condições

favoráveis à criação de empreendimentos sociais, concebidos e geridos pela própria comunidade ou em parceria com outros atores sociais.

Esse novo paradigma incide de forma positiva no enfrentamento à violência e à criminalidade, pois insere o cidadão diretamente nos trabalhos de prevenção, bem como de conscientização das comunidades afetadas com o problema.

Não obstante, o novo paradigma de governança na segurança pública não tem a pretensão de superar ou substituir os paradigmas anteriores, mas sim agregar valor a partir do reconhecimento de seus princípios essenciais e o alcance de propósitos junto à sociedade.

Quadro 2 – Paradigmas que se complementam

Policiamento Comunitário (BAYLEY; SKOLNICK, 2002)	Governança na Segurança Pública (Dimensões de Propósito)
Realização de consultas à população sobre problemas, prioridades e estratégias de resolução.	Efetiva garantia de espaços de participação nos processos de tomada de decisão .
Estratégia policial voltada para áreas e problemas específicos.	Engajamento das partes interessadas com responsividade , em respeito aos padrões de interdependência entre os diversos atores envolvidos nas alternativas de solução/melhoria à demanda social.
Mobilização da comunidade para autoproteção e para resolução de problemas que geram crimes.	Responsabilização transetorial de todos os atores, sejam públicos ou privados.
Foco das ações na resolução de problemas geradores de crime e desordem (prevenção).	Geração de valor ao cidadão, voltada à melhoria da qualidade de vida comunitária.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do referencial teórico.

Não obstante, chega o momento no qual o conceito de governança pública agregará valor ao estudo. Na seção seguinte, seus atributos, dimensões e características foram apresentados de modo a buscar uma coalizão entre os referenciais estudados, de forma a identificar a associação a princípios e estágios correspondentes que auxiliem na análise da governança no âmbito da segurança pública.

2.4 COMO ANALISAR A GOVERNANÇA NA SEGURANÇA PÚBLICA

Conforme já destacado anteriormente o avanço tecnológico possibilita não somente a disponibilização da informação ao público, mas também mecanismos de participação real junto às problemáticas enfrentadas no cotidiano. No Brasil, o

governo federal destaca as seguintes dimensões da Nova Governança Pública apresentadas na plataforma Aquarius⁷, criada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação para, dentre outros objetivos, buscar a melhoria dos serviços disponibilizados pelos órgãos estatais com ênfase ao uso da tecnologia para promover a transparência das ações.

- a) a liderança governamental em temas que demandam a ação do Estado;
- b) os modelos de participação social e transparência na elaboração e gestão de políticas e serviços públicos (em síntese, os modelos de participação e transparência nas decisões e ações de governo);
- c) a avaliação do desempenho dos investimentos públicos, com mensurações de resultados em termos de eficiência, eficácia e efetividade; e
- d) a responsabilização e o comprometimento dos gestores com os resultados desses investimentos mediante a prestação de contas (*accountability*).

Por sua vez, Raquel e Bellen (2012), a partir de análise da literatura nacional e internacional e da realização de uma pesquisa empírica com especialistas de várias nacionalidades, destacam os seguintes atributos da governança pública:

Quadro 3 – Síntese dos atributos da governança pública

(continua)

Atributos	Características identificadas	
Coexistência de Estado, mercado e sociedade civil	Papel dos atores	• Interdependentes e autônomos.
	Influenciada por	• Conflitos e tensão – disputa política; Co-responsabilidades; comportamento e cultura política dos atores; vínculos interorganizacionais.
	Adequa-se às situações	• Em que não há responsável claro; e quando não há regulação centralizada excessiva.
	Demanda dos atores	• Participação efetiva; Habilidades de gestão diferenciadas - confiança, colaboração e diálogo.
Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público	Papel do Estado	• Garantidor dos objetivos e responsável por envolver de maneira harmônica os vários atores. • Co-produtor do bem público e facilitador das interações sociopolíticas.

⁷ Plataforma criada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação para fomento à nova governança pública. Disponível em: <<http://aquarius.mcti.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

Quadro 3 – Síntese dos atributos da governança pública

(conclusão)

Atributos	Características identificadas	
Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação	Tipologia	• Redes; Parcerias público privadas; Estruturas de cooperação formais e/ou informais; • Estruturas governamentais colaborativas entre público e privado.
	Estrutura	• Formas novas e flexíveis de se relacionar; • Não hierárquica; Aberta, cooperativa e confiável.
	Normatividade e	• Necessidade de regulamentos claros, não "engessadas".
	Perfil dos atores	• Governo estabelecendo espaços de resolução de problemas; Atores com interesse ou problema comum.
	Estratégias de cooperação	• Confiança, Comunicação, Negociação/Diálogo; Participação Ativa; Interação, Cooperação, Condução/Coordenação; Acordo/Consenso; Conflito.
Funções administrativas	Uso	• Nos processos administrativos de forma a garantir a solução dos problemas.
	Estrutura	• Oriundas da burocracia; Devem ser pensadas em novas formas para executá-las.
Controle social na perspectiva da accountability	Significa	• Engajamento ativo dos cidadãos nas redes.
	Demanda	• Definição clara do papel de cada ator envolvido.
	Depende	• Da área e da cultura política da sociedade.
	Vinculada	• Responsividade.
Espaços deliberativos de gestão	Estrutura	• Formais, com possibilidade de espaços informais; • Discricionária e competitiva; Novas tecnologias.
	Foco da deliberação	• Todo o ciclo de política pública
	Norteador	• Regras democráticas e o interesse público
Operacionalização da gestão de políticas públicas	Ferramentas	• Parcerias, Redes, Acordos e Contratos de gestão.
Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos	Dimensão	• Institucional administrativa e Sociopolítica da gestão.

Fonte: Raquel e Bellen (2012, p. 14).

No início do capítulo foi apresentada a convergência para a nova governança pública, a partir da aproximação da análise das políticas públicas com a administração pública, que, apesar de terem seguido caminhos paralelos em sua origem, convergem para a melhoria da responsividade entre os serviços e produtos gerados ao cidadão e a demanda social. De forma que já não há como conceber a implementação de uma política pública sem o uso de instrumentos de gestão, tampouco não há como efetivar uma gestão pública sem que a mesma seja concebida a partir de um contexto de objetivos políticos (RAQUEL; BELLEN, 2012).

Em reflexão aos paradigmas vigentes de enfrentamento à violência e criminalidade e que norteiam as políticas públicas de segurança pública e as políticas de segurança pública foram identificadas dimensões de propósito que vêm a agregar valor e não excluir as boas práticas existentes.

Desse modo, segue uma correspondência entre os atributos da governança pública, as dimensões da nova governança pública e as dimensões de propósito aqui categorizadas.

Quadro 4 – Dimensões de propósito da Governança Pública Estratégica

Atributos da Governança Pública (RAQUEL; BELLEN, 2012)	Dimensões da Nova Governança Pública (MCTI)	Dimensões de Propósito
• Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público; • Coexistência de Estado, mercado e sociedade civil	Liderança Governamental	Engajamento das partes interessadas com responsividade
• Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação; • Operacionalização da gestão de políticas públicas.	Participação social	Responsabilização transetorial
• Funções administrativas; • Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos; • Espaços deliberativos de gestão	Avaliação do desempenho	Tomada de Decisão Participativa
• Controle social na perspectiva da <i>accountability</i>.	<i>Accountability</i>	Geração de Valor

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do referencial teórico.

A seguir serão apresentadas duas seções, sendo uma dedicada a compreender o ciclo de vida de uma política pública e, a outra, voltada ao entendimento da execução da estratégia no âmbito das organizações.

Objetiva-se, a partir daí, a percepção de grupos de processos (compreendendo “processo” como uma série de ações capazes de gerar resultado) que tenham afinidade com o ciclo de vida da política pública, o respeito às melhores práticas para o desdobramento e execução da estratégia, em correspondência às dimensões de propósito que apoiará na concepção de princípios de Governança Pública Estratégica que servirão de análise à hipótese em estudo.

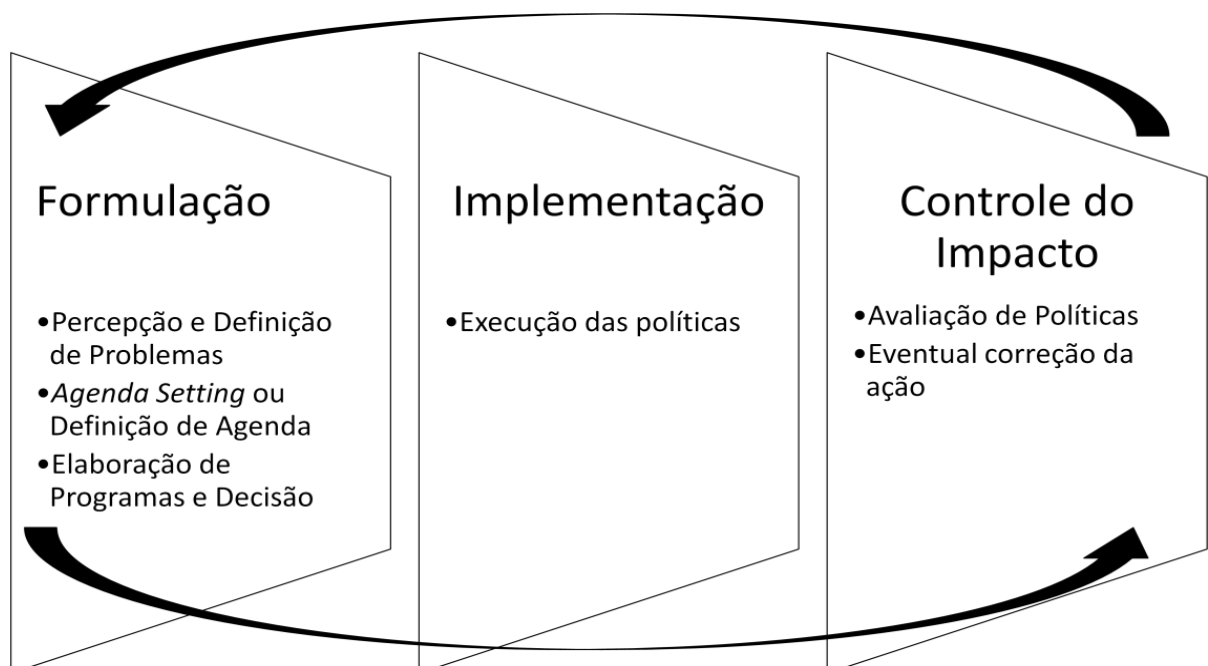
2.4.1 O Ciclo das Políticas Públicas

Com o objetivo de compreender o caráter dinâmico e temporal que caracteriza o processo político-administrativo será abordado nessa seção o *policy cycle* ou ciclo das políticas públicas. Segundo Frey (2000, p. 226):

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

Em sua obra, o autor anteriormente citado destaca que apesar de diferenças em graduação, algumas fases no ciclo das políticas são comuns às várias propostas presentes da bibliografia, sendo citadas por ele as fases de: Formulação, Implementação e do controle do impacto das políticas. Sugere ainda, de modo analítico, uma subdivisão proposta em: “percepção e definição de problemas, “agenda-setting”, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.” (FREY, 2000, p. 226).

Figura 6 – Representação do Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Frey (2000).

A fase de **Percepção e Definição de Problemas** é caracterizada pelas razões que dimensionaram determinada situação ao ponto de elevá-la à categoria de problema político, considerando a intervenção e influência daqueles que a perceberam. Nesse sentido, Frey (2000) acrescenta que: “Freqüentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar”. Dessa forma, a dimensão da percepção é essencial para o estabelecimento da convicção de que o “problema social precisa ser dominado política e administrativamente” (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 68 *apud* FREY, 2000, p. 227). Importante considerar o aspecto relacionado à definição do problema. Nessa mesma fase, no âmbito da política pública de segurança, Sparrow (1994, p. 46 *apud* BLOCK, 1998, p. 39, tradução nossa) destaca que “[...] para encontrar soluções largamente aceitáveis para problemas (policiais) é preciso, primeiro, encontrar definições largamente aceitáveis deste problema”.

Segundo Frey (2000), é somente na fase de “Agenda-setting” ou **Definição de Agenda** que o tema passa a ser inserido na pauta política visando providências a serem adotadas com relação à busca de soluções ou mesmo exclusão ou adiamento, em virtude de sua relevância social. É evidente o essencial envolvimento dos diversos grupos interessados para tensionamento junto aos grupos que deliberam nesse processo. Conforme cita Frey (2000, p. 227), “[...] é conveniente o envolvimento dos relevantes atores políticos”.

Na fase de **Elaboração de Programas e de Decisão**, o autor destaca que “é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação.” (FREY, 2000, p. 227). Todavia, destaca que atores mais influentes na política e na administração costumam antecipar compromissos por meio de negociações e acordos, e que raramente há decisões baseadas em critérios e processos objetivos de análise e priorização de alternativas de ação.

Quanto aos fatores que tendem a dificultar a adoção de critérios claros para priorização e seleção de Programas e Projetos, Vargas (2010) cita que criar um conjunto de critérios claros costuma levar as pessoas a uma zona de desconforto, na medida em que desejam critérios que sejam adaptáveis ou manipuláveis ou mesmo a não existência do critério, dando liberdade para o gestor fazer o que quer e da forma como deseja, indo de encontro ao que as boas práticas de gestão recomendam.

Frey (2000) manifesta que o interesse da análise de políticas públicas na fase de **Implementação** se dá justamente pela distância que há entre os resultados

e impactos reais das políticas daquilo que fora projetado na sua formulação. O autor cita duas abordagens ao analisar tais processos de implementação, sendo: 1) **Análise da qualidade material e técnica** dos programas e/ou projetos, na medida em que se examina até que ponto as ações foram necessárias e suficientes para o alcance dos resultados, bem como as causas de eventuais deficiências na execução da política; e 2) **Análise das estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos**, com a descrição de como ocorreu e da explicação do “porquê”, no processo de implementação.

Na fase de **Avaliação e Correção de ação** a análise é feita junto aos programas já realizados no que se refere aos seus impactos efetivos. O conceito de aprendizagem permeia essa fase, pois é nela que os *déficits* relacionados aos impactos ou mesmo os efeitos colaterais não previstos servirão para dedução de consequências para intervenções futuras. Tal fase é essencial ao subsídio à tomada de decisão quanto à suspensão, continuidade, modificação dos programas ou mesmo iniciação de um novo ciclo, com as mudanças necessárias ao desenvolvimento contínuo do agir público.

Nesse contexto, a seguir serão demonstrados conceitos relativos à estratégia e o ciclo de gerenciamento desenvolvido por Kaplan e Norton (2008), renomados pesquisadores da área. Tal apresentação torna-se relevante, considerando que o ciclo proposto pelos autores possui similaridades ao ciclo de políticas públicas apresentado e propicia um novo olhar em torno de um processo dinâmico que privilegia intensa participação, comunicação e aprendizagem, fatores importantes na implementação das políticas públicas.

2.4.2 O desdobramento da estratégia

A complexidade atrai a estratégia. Só a estratégia permite avançar no incerto e no aleatório. A arte da guerra é estratégica porque é uma arte difícil que deve responder não só à incerteza dos movimentos do inimigo, mas também à incerteza sobre o que o inimigo pensa, incluindo o que ele pensa que nós pensamos. A estratégia é a arte de utilizar informações que aparecem na ação, de integrá-las, de formular esquemas de ação e de estar apto para reunir o máximo de certezas para enfrentar a incerteza (MORIN, 2003).

Corroborando com a citação supra de Edgard Morin, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998) consideram que talvez não haja nenhum outro processo nas organizações que tenha maior necessidade do processo humano cognitivo do que a

formulação de estratégias. Considera-se então que cabe aos gestores públicos conduzirem as pessoas que compõem as instituições à realização de um conjunto de macro-atividades, para o gerenciamento de programas e projetos estratégicos, para o acompanhamento de indicadores de desempenho, implementação de planos de metas, planos de ações e iniciativas para a efetividade dos resultados na aplicação do orçamento estratégico (TEIXEIRA, 2005 *apud* MURICI, 2010).

Comprovando a distância entre a concepção da estratégia e sua execução, Robert Kaplan e David Norton (pesquisadores de Harvard), desde a década de 1980, preocuparam-se com a carência de informação relevante e a estratégica que os gestores têm disponível para decidir em contextos fortemente dinâmicos e competitivos, uma vez que o modelo de gestão existente, à época, não vinculava as medidas de desempenho com a estratégia organizacional (KAPLAN; NORTON, 2008).

A estratégia é um processo que tende a ser executado por meio de etapas inter-relacionadas e de ações interdependentes para o alcance de objetivos pré-estabelecidos, após um esforço participativo de reflexão para identificação de fragilidades e forças internas, bem como ameaças e oportunidades externas à organização. Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998) a estratégia tem sido relacionada com planejamento, métodos, modelos, posicionamento, perspectiva e tem servido para concentrar esforços, dar rumo, dar direcionamento às ações e propiciar coerência e congruência às organizações.

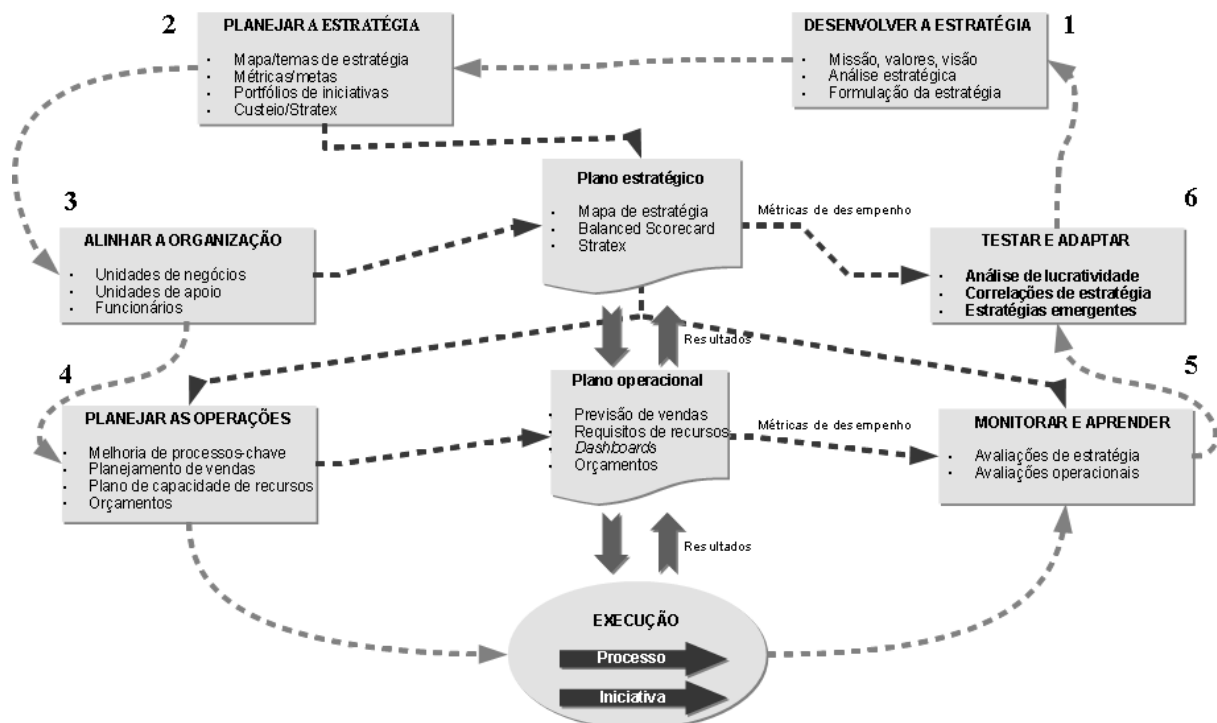
A competência para tomada de decisões presentes, a partir da visão de seu impacto no futuro, evidencia o papel essencial da gestão estratégica das instituições. Requer clareza de objetivos, senso de direção, flexibilidade, agilidade no cotidiano operacional e foco na sustentabilidade dos ganhos ao longo do tempo.

Nesse sentido, os dois pesquisadores conceberam um sistema de implementação da estratégia, denominado *Balanced Scorecard* (BSC), que apresenta um mapa estratégico, organizado em quatro perspectivas, com a definição dos objetivos, dos indicadores, das metas e das iniciativas para se alcançar a visão de futuro desejada (KAPLAN; NORTON, 2008). Publicizada na obra “Execução premium”, em 2008, os mesmos autores aprimoraram a metodologia adotada em diversas organizações públicas e privadas, concebendo assim o agora intitulado **Sistema de Gestão de Ciclo Fechado**, composto por um ciclo de seis estágios que visa garantir a sustentabilidade da implementação da estratégia a partir

de intensa comunicação e do envolvimento das pessoas da organização das diversas unidades de apoio e da atividade-fim das organizações, para:

1. Desenvolver a estratégia;
2. Planejar a estratégia;
3. Alinhar a organização
4. Planejar as operações;
5. Monitorar e aprender;
6. Testar e adaptar.

Figura 7 – Sistema de Gestão de Ciclo Fechado



Fonte: Kaplan e Norton (2008).

Pelo menos três processos permeiam o **estágio 1 – Desenvolver a Estratégia**: 1) O esclarecimento da missão, valores e visão; conduzir as análises estratégicas e formular a estratégia.

Conforme visto na seção anterior o problema social tem de ser dominado de forma política e administrativa. Por esse motivo, faz-se necessário a existência de um órgão público que recepcione a demanda. Para evitar eventuais redundâncias, incoerências e lacunas no atendimento às demandas sociais é essencial que as organizações públicas tenham claramente definida sua razão de ser. A partir de tal

ponto norteador, definir seus valores e visão, para que haja o perfeito entendimento do que se espera por parte dos seus servidores e dos atores sociais a serem beneficiados por suas políticas. Nada obsta que, havendo lacunas na recepção de determinado problema social, possa ser criado órgãos, setores ou ações específicas para recepcioná-lo.

Quanto às análises estratégicas Kaplan e Norton (2008) orientam que sejam elaboradas análise interna e externa para formulação da estratégia. A primeira foca na análise da cadeia de valor, ou seja, sobre quais as capacidades e processos internos necessários e suficientes para garantia dos resultados. A análise externa, por sua vez, orienta-se pela investigação das variáveis e partes interessadas segundo as seguintes categorias: Política; Econômica; Social; Tecnológica; Ambiental e Legal. A análise desse referencial pode contribuir plenamente na percepção dos problemas sociais, conforme descrição do propósito da fase de Formulação do ciclo das Políticas Públicas.

É no **estágio 2 – Planejar a Estratégia** que os gestores estabelecem objetivos estratégicos, metas, indicadores, iniciativas e orçamentos que apoiarão as ações e a distribuição de recursos. Os autores ganharam reconhecimento global graças à adoção do BSC, que reúne os grandes pilares estratégicos da organização em temas transversais (que perpassam várias unidades da organização), e dos mapas estratégicos que desdobram os temas estratégicos e possibilitam o desdobramento da estratégia junto às unidades operacionais sem que haja prejuízo na visão do todo. Estabelece assim, com clareza, como cada unidade colabora no alcance da estratégia prevenindo redundâncias e incoerências. Esta decomposição da estratégia é apresentada no **estágio 3 – Alinhar a organização com a estratégia**. A premissa para os resultados do estágio 3 é que todos os membros da organização devem conhecer a estratégia e compreender claramente como seu trabalho se vincula ao alcance dos resultados de negócio de sua unidade. Não se trata de simples cobrança, mas sim do real envolvimento de todos com foco na valorização das pessoas e em mecanismos de comunicação intensa, incentivos pessoais e desenvolvimento de competências.

Nesse sentido, a metodologia descrita pelos autores pode agregar algum valor à fase do ciclo de políticas públicas de **Elaboração de Programas e de Decisão**, considerando uma proposta matricial de concepção da estratégia, definindo prioridades, papéis e responsabilidades, atividades e senso de

contribuição que podem vir a superar as dificuldades trazidas pelas estruturas funcionais e hierarquizadas do Estado (União, Estado e municípios).

É no **estágio 4 – Planejar as Operações** que serão planejados, conforme capacidade de recursos previstos no orçamento, os programas e projetos, bem como novas formas para lidar com as operações do cotidiano, aquelas que são inerentes ao cotidiano da organização, no caso da Polícia Militar do Ceará, cito como exemplo o policiamento diuturno. A **implementação** da política pública se dará então pela execução dessas Iniciativas e Processos.

Concomitantemente à execução da estratégia e de seu desdobramento via planos operacionais, a organização utiliza, então, mecanismos e instrumentais para registrar o monitoramento das ações, bem como o aprendizado oriundo dos principais obstáculos e problemas enfrentados, visando um processo de melhoria contínua. Kaplan e Norton (2008) intitulam esse como o **quinto estágio – Monitorar e Aprender**.

Esse estágio é marcado pela segregação da discussão acerca das operações e da estratégia. As reuniões para análise da operação focam em analisar a performance a curto prazo e para reagir a problemas emergentes ou identificados recentemente. Já as reuniões para análise da execução da estratégia visa a discussão em torno da implementação desta, principais obstáculos e dificuldades encontradas, com vistas à adoção de medidas preventivas e corretivas. Os autores informam que o fato de discutir operações e execução da estratégia em momentos diferentes torna-se essencial à eventual falta de atenção, ou mesmo esquecimento, a determinado assunto operacional em detrimento a outro relacionado à estratégia.

Na obra “A execução premium” (KAPLAN; NORTON, 2008), os autores destacam um estudo de caso junto às reuniões operacionais promovidas pelo Departamento de Polícia de New York (em inglês a sigla: NYPD). Em 1994, a partir da implementação de um sistema que apresentava dados georreferenciados dos delitos na cidade, o chamado sistema Compstat⁸, tais reuniões bissemanais realizadas com todos os comandantes privilegiavam a discussão em torno da “incidência de crimes e as táticas eficazes e ineficazes de combate às várias modalidades de delitos penais.” (KAPLAN; NORTON, 2008, p. 234).

Esclarecem ainda que o objetivo das reuniões não era encontrar culpados ou responsabilizar alguém pelo aumento da incidência criminal, mas sim compreender

⁸ Computerized Comparison Crime Statistics (COMPSTAT).

como cada comandante reagia aos dados apresentados, que providências estavam em andamento, o que funcionava e o que não funcionava e quais as expectativas em relação ao próximo período, caso adotasse determinada intervenção. O fato é que, a coalizão de uma gama de ações voltadas à melhoria de qualidade de vida dos novaiorquinos (política pública de segurança, em sentido *lato*), com uma nova política de segurança pública (em sentido *stricto*) promoveu o padrão de redução dos indicadores relacionados a homicídios e a outros grandes delitos se manteve ao longo dos dois mandatos de Rudolph Giuliani, “caindo 65% em comparação com os níveis de oito anos antes.” (KAPLAN; NORTON, 2008, p. 235).

O **estágio 6 – Testar e Adaptar a Estratégia** objetiva verificar a continuidade da validade dos pressupostos estratégicos. Kaplan e Norton (2008) recomendam que seja realizada uma ampla discussão pelo menos uma vez ao ano, como forma de analisar como novas informações geradas a partir da própria execução da estratégia, assim como eventuais mudanças no ambiente externo (de ordem política, econômica, social, tecnológica, ambiental e legal) estejam a influir de algum modo no processo de teste da estratégia vigente, para que, conforme o caso, seja efetuada possível adaptação da estratégia para o próximo período.

Tal retroalimentação do conhecimento, com foco no aprendizado, é um atributo que agrega valor às fases de **Implementação** e de **Avaliação e correção de ação**, constantes no ciclo das políticas públicas (FREY, 2000).

Nesta seção, constatarem-se as correspondências presentes nas fases do ciclo das políticas públicas preconizadas por Frey (2000) e nos estágios de gestão da estratégia apresentados por Kaplan e Norton (2008). Compreendendo a potencialidade desses elementos se aliarem na construção de boas práticas, será apresentada a seguir a correspondência entre os atributos, as dimensões da Nova Governança, as dimensões de propósito para se chegar à concepção de princípios que orientem a governança pública, em respeito ao ciclo de vida das políticas públicas e o desdobramento de sua estratégia.

2.4.3 Entre princípios e propósitos

Revisitando os conceitos apresentados no início do capítulo foram identificadas quatro dimensões de propósito comuns presentes nos diversos conceitos de Governança encontrados na literatura pesquisada:

- a) **o engajamento das partes interessadas com responsividade**, em respeito aos padrões de interdependência entre os diversos atores envolvidos nas alternativas de solução/melhoria à demanda social;
- b) a efetiva garantia de **espaços de participação** nos processos de tomada de decisão;
- c) a **responsabilização transetorial** de todos os atores, sejam públicos ou privados, e;
- d) a **geração de valor ao cidadão**, voltada à melhoria da qualidade de vida comunitária.

Como forma de lidar com a complexidade em torno do conceito, ao tempo em que se busca evitar o estabelecimento de fronteiras que engessariam o alcance das boas práticas da governança, para fins analíticos do objeto da presente pesquisa, a apresentação da Governança Pública Estratégica será definida em termos de princípios que a norteiam, comuns em sua essência a atributos destacados no referencial teórico, caracterizando-a a partir de um processo dinâmico que agrega respeito à realidade social/territorial, co-criação, (COERÊNCIA); transetorialidade, esforço integrado e resiliente, (CONVERGÊNCIA); planejado, monitorado e executado com foco no propósito e sem postergação, com eficiência e eficácia, (DILIGÊNCIA); a fim de conseguir resultados sociais sustentáveis e a satisfação das partes interessadas (TRANSPARÊNCIA).

A partir do exposto, foi elaborada uma livre correspondência (para fins didáticos desta pesquisa) entre os conceitos supramencionados, de modo a permitir a construção de elementos que nortearão a construção de questionamentos ou mesmo indicadores de evidência que sirvam para verificação da hipótese levantada no presente estudo.

Os princípios da Governança Pública Estratégica, adotados no presente estudo, visam traduzir a intenção da governança em produzir transformações sustentáveis em determinado território e período, a partir da internalização de seus atributos por parte de todos os atores envolvidos. Dessa forma, torna-se possível a apropriação do conceito em si, ao invés da simples retórica.

Quadro 5 – Correspondência entre ciclo de vida, estratégia e princípios de Governança Pública Estratégica

Dimensões de Propósito	Estágios da Estratégia (KAPLAN; NORTON, 2008)	Ciclo da Política Pública (FREY, 2000)	Princípios da Governança Pública Estratégica
Engajamento das partes interessadas com responsividade	1) Desenvolver a Estratégia; 2) Planejar a Estratégia;	• Percepção e Definição de Problemas; • Definição de Agenda; • Elaboração de Programas e Decisão	Coerência entre a realidade social e as intervenções políticas adotadas.
Responsabilização transetorial	3) Alinhar Organização(ões); 4) Planejar as operações;	• Elaboração de Programas e Decisão	Convergência , na perspectiva da atuação em rede dos atores envolvidos, com a compreensão de seus diversos interesses.
Tomada de Decisão Participativa	5) Execução da Estratégia;	• Execução das políticas	Diligência , proatividade para manutenção da confiança e do vínculo entre os atores envolvidos na execução da política.
Geração de Valor	6) Monitorar e Aprender; 7) Testar e Adaptar	• Avaliação de Políticas; • Eventual correção da ação	Transparência para difusão das informações e promoção da sustentabilidade da política pública.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do referencial teórico.

A participação dos *stakeholders*, ou seja, das partes interessadas que influenciam ou são influenciadas pelo processo de implementação das políticas públicas (representações da sociedade civil, instituições privadas e instituições públicas) permeia os quatro princípios como o elemento central e de transição entre os estágios demonstrados.

O modelo analítico é apresentado conforme o referencial teórico estudado, bem como ao ciclo de políticas públicas (FREY, 2000) em consonância à implementação da estratégia (KAPLAN; NORTON, 2008), visando demonstrá-los enquanto elementos essenciais à análise e implementação do novo paradigma da Governança Pública Estratégica no ciclo de vida da política pública.

Figura 8 – Representação gráfica dos princípios e das dimensões de propósito da Governança Pública Estratégica



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do referencial teórico.

Segue a apresentação de cada um dos quatro princípios, onde serão demonstrados os diferentes momentos que perpassam a categoria central de **participação** das partes interessadas, para fins de construção de elementos objetivos de análise acerca da criação, implementação e do desenvolvimento das atividades do GGI da Segurança Pública do Estado do Ceará.

a) 1º Princípio: COERÊNCIA

A coerência é aqui referendada na medida em que cabe às instituições públicas a identificação e/ou recepção das demandas públicas, conforme as especificidades de cada território, bem como o atendimento de tais necessidades visando à satisfação dos *stakeholders* (partes interessadas) e a transformação social.

A capacidade de governança passa pela interação entre a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto interna quanto externamente; a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, buscando integrá-los de forma a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais; e, a capacidade de implementação supõe a adequação entre as diversas decisões tomadas e os recursos técnicos, humanos, informacionais, institucionais, financeiros,

políticos, necessários para que as decisões se materializem (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 124-125).

O diagnóstico participativo é o seu primeiro processo e, seguindo as orientações de Kaplan e Norton (2008), deve se pautar pela análise dos aspectos políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, ambientais e legais, com vistas à identificação das potencialidades e capacidades presentes em cada território. O **planejamento participativo** ocorre logo após a identificação dos grupos que deverão participar desse processo e é seguido do processo de **priorização**, segundo critérios definidos em conjunto com os participantes do planejamento. Segundo Stein (2007, p. 34), ao tratar acerca da definição da agenda e do planejamento participativo, cita que:

A noção teórica sobre essa fase remete a pensar e questionar se a forma de levantamento de problemas e de outros aspectos, realizada através do planejamento participativo, contribui para que os mesmos se insiram na agenda política das instituições e fóruns encarregados do planejamento e execução de políticas públicas.

A **definição de métricas** sob a forma de indicadores deve ser seguida de novo questionamento junto aos *stakeholders* que deverão participar desse processo, objetivando esclarecer os componentes, a periodicidade de medição, pactuação da melhor forma de **comunicação** de seu desempenho, e ainda, quanto às fontes de coleta dos dados, validação e ateste das informações.

b) 2º Princípio: CONVERGÊNCIA

A convergência fomenta a atuação em rede dos atores envolvidos visando a identificação de riscos junto a eventuais redundâncias (várias organizações realizando a mesma atividade), incoerências (duas ou mais políticas com os mesmos beneficiários focadas em objetivos diversos e, por vezes, divergentes) e lacunas (quando nenhuma organização implementa uma política desejada).

Embora possa haver conflitos de interesses entre os atores do Estado, mercado e sociedade civil em suas interrelações, não se pode afirmar que estes sempre predominarão ou sempre estarão presentes. Os atores podem agir tanto em função do racionalismo e do auto-interesse quanto pela busca da satisfação da legitimidade social e política, ocorrendo a possibilidade de existir a convergência de interesses entre agente(s) e principal(is) – não necessariamente por altruísmo (KNOPP; ALCOFORADO, 2010, p. 10-11).

A pergunta central a ser respondida é “como” devem ser **desdobradas as metas** em mapas estratégicos, bem como “quem” deve participar da **identificação de riscos**, e engajado no processo de responsabilização para eventuais ações de contenção e de contingência. A partir desse desdobramento os planos e programas são decompostos em projetos, que coordenados de forma interdependente, se propõem a produzir os resultados e impactos desejados, devendo haver o esforço para **identificação de obstáculos** e gargalos em todo o processo, mapeando-o e **propondo melhorias**.

c) 3º Princípio: DILIGÊNCIA

A dimensão sócio-política da governança fica evidente na medida em que novos espaços de participação são disponibilizados, pois se tornam inevitáveis os conflitos oriundos de reivindicações e disputas.

Para minimizar os efeitos danosos e potencializar a vivência democrática e participativa, inclusive durante a execução da estratégia, é que o princípio da diligência prima pela atitude proativa na **comunicação da estratégia** a todos os envolvidos, direta ou indiretamente, em sua execução.

Infelizmente, os casos de corrupção multiplicam-se porque a sociedade não dispõe de cidadania para ter uma participação social concreta. A participação social cidadã faz com que a administração pública planeje e execute suas ações tendo como prioridade o atendimento às necessidades da população (DELFORGE, 2011, p. 96).

Nesse processo, serão adotadas as medidas de contenção e de medidas de contingência, segundo o **acompanhamento dos riscos** identificados em estágio anterior. Considerando a escassez de recursos, as atividades mais importantes (operações e projetos) são **priorizadas** e, novamente, a análise de *stakeholders* é realizada para definir a quem devem ser **disponibilizadas as informações** essenciais à manutenção da confiança e do vínculo entre os atores envolvidos na execução da política.

d) 4º Princípio: TRANSPARÊNCIA

A **comunicação dos resultados** é o primeiro processo referente a esse princípio, pois é através dela que as partes interessadas tomarão conhecimento do valor agregado em consequência do esforço despendido.

Como elemento central, a participação das partes interessadas possibilitará a identificação dos seguintes elementos: para quem, como e quando a informação deve ser fornecida.

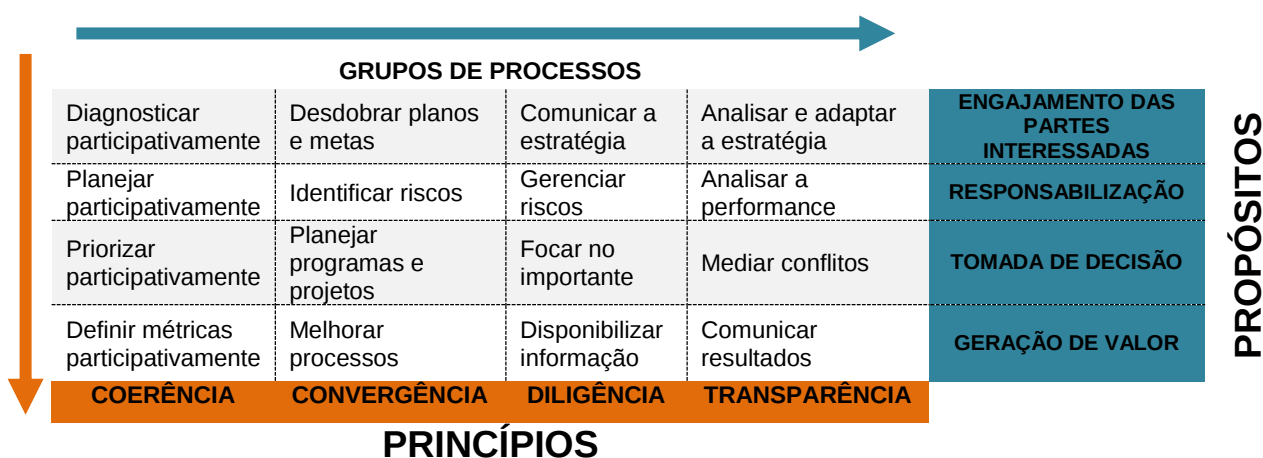
Diversas são as justificativas teóricas para a consolidação de alianças, parcerias e redes intersetoriais, que vão desde as vantagens que decorrem da complementação de recursos e competências e a co-responsabilização pelo desenvolvimento e/ou transformação social, passando pela possibilidade de maior transparência, pelo avanço na construção da cidadania e do pluralismo democrático, à criação de valor público, ou seja, maior efetividade das ações conjuntas de atores públicos e privados para os cidadãos, com base no atendimento das demandas e necessidades dos beneficiários dos bens e serviços públicos (KNOPP; ALCOFORADO, 2010).

Os conflitos internos e externos são **mediados** na medida em que não se busca culpados, mas sim servir de instrumento ético para subsidiar a análise da performance das atividades planejadas e desenvolvidas.

Analisa-se a execução da estratégia, a ponto de rever a própria concepção desta e, se necessário, retroalimentar todo o ciclo a partir das **medidas corretivas** ou mesmo da inclusão de formas inovadoras de lidar com a problemática.

Para esclarecer a integração dos grupos de processos dos princípios vistos no decorrer desta seção, segue a representação matricial que proporciona, na leitura vertical, a composição de cada grupo de processo e sua correspondência aos respectivos princípios, bem como, em sua leitura horizontal, como estes colaboram para o alcance dos propósitos da Governança Pública Estratégica.

Figura 9 – Matriz de Governança Pública Estratégica: princípios e propósitos



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do referencial teórico.

Após a descrição dos principais estudos teóricos que propiciarão a compreensão da experiência de implantação do GGI da Segurança Pública do Estado do Ceará na perspectiva dos princípios de governança pública, no próximo capítulo apresenta-se a estrutura do Sistema Estadual de Segurança Pública, bem como a organização do supracitado gabinete, destacando três momentos:

- 1) **Criação:** o contexto organizacional de sua criação (em âmbito nacional e estadual) e a legislação que o instituiu;
- 2) **Implantação:** o regimento interno, a composição do GGI-Ce e os macroprocessos que orientaram suas atividades;
- 3) **Desenvolvimento:** a descrição do funcionamento do GGI-Ce, a partir de um recorte das ações integradas do GGI-Ce voltadas ao enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins sexuais e à exploração sexual de crianças e adolescentes, especificamente na Praia de Iracema, em Fortaleza, Ceará.

3 O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA (GGI-CE) DA SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ

3.1 A ESTRUTURA DO SISTEMA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

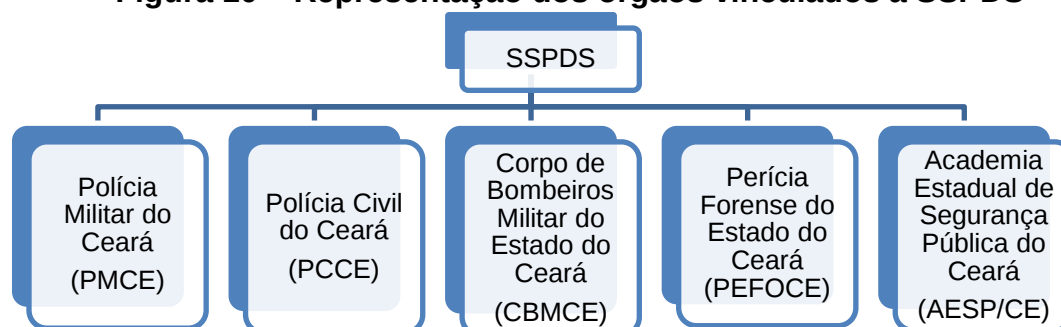
O Estado do Ceará vem consolidando uma linha de atuação integrada na execução de suas políticas de segurança pública desde 1997, quando foi criada a Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania. A Lei nº 12.691, de 16 de maio de 1997, criou a referida setorial e vinculou operacionalmente a Polícia Militar do Ceará, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar, criando ainda, à época, de forma inovadora a Corregedoria-Geral dos Órgãos da Segurança Pública e Defesa da Cidadania.

A partir desse marco histórico, os órgãos vinculados – Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar – passaram a trabalhar de forma integrada, unificando processos essenciais de segurança pública e adotando um centro único de gerenciamento de operações e chamados de ocorrências, hoje denominada Coordenadoria Integrado de Operações de Segurança (CIOPS). Foram criados também os Distritos-Modelo, que depois foram denominadas de Áreas Operacionais Integradas.

Atualmente, sob a denominação de Áreas Integradas de Segurança (AIS), o Estado do Ceará foi subdividido em dezoito áreas (AIS) que têm por premissa integrar a ação operacional dos órgãos vinculados nas diversas áreas circunscricionais de atuação dos Batalhões, Companhias, Delegacias e Unidades/Seções do Corpo de Bombeiros Militar, em todo o território cearense.

O Decreto nº 31.472, de 07 de maio de 2014, apresenta estrutura atual Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), agora contando com cinco órgãos vinculados:

Figura 10 – Representação dos órgãos vinculados à SSPDS



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Decreto nº 31.472, de 07/05/2014.

Ressalta-se também a extinção da antiga Corregedoria-Geral, antes vinculada à SSPDS, para a criação da Controladoria Geral de Disciplina dos Órgãos de Segurança Pública e Sistema Penitenciário, com status de Secretaria de Estado, instituída através da Lei Complementar nº 98, de 13 de junho de 2011.

A atual estrutura da SSPDS apresenta o Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará (GGI-Ce) como um órgão colegiado integrante de sua estrutura organizacional.

A seguir foi descrito o processo de criação do GGI-Ce com a contextualização de sua integração com o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

3.2 A CRIAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA

Até o início do ano 2000, duas características permeavam o panorama brasileiro no âmbito da segurança pública. A primeira era reconhecida pela rígida divisão de competências no plano federativo, que garantia aos estados significativa autonomia no planejamento e execução de suas intervenções no setor. À época o governo federal se restringia às ações de mobilização das polícias federal e rodoviária federal, comumente desarticulada da ação das forças estaduais (OLIVEIRA JÚNIOR, 2010b).

A segunda era a proeminência do paradigma de repressão (o intitulado policiamento ostensivo) na agenda dos governos estaduais. Conforme já tratado no primeiro capítulo, não se trata de afirmar que as ações de policiamento têm menor valor na Política Pública de Segurança, mas a crença de que tal paradigma deveria ser o elemento central dessa política (OLIVEIRA JÚNIOR, 2010a).

Embora possam ser consideradas medidas tímidas, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso instituiu três ações que se destacaram por se colocar no enfrentamento do legado descrito:

- I) a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP);
- II) a elaboração do I Plano Nacional de Segurança Pública, e;
- III) a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), pelo qual se criou mecanismos de influência e articulação sistêmica de iniciativas junto às unidades federativas.

O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, lançado no ano 2000, pela Lei nº 10.201/01, era composto por 15 compromissos e 124 ações, dentre as quais se destacam pelo menos duas que contribuíram aos debates na área: i) a ação 8 do Compromisso nº 1, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, que trazia à tona a necessidade da integração operacional das polícias; e ii) a ação 3 do compromisso nº 15, com a busca pela integração de programas sociais de prevenção, que, segundo Deboni e Silva (2012): “[...] deu origem a uma iniciativa específica e bastante vanguardista, o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS)”.

Em 2003, no primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi apresentado à sociedade um novo projeto de segurança para o Brasil, visando instituir alternativas ao enfrentamento à violência e criminalidade. Tal projeto assumia uma postura não-partidária, elaborado com a contribuição dos mais diversos atores sociais, no intuito de construir consensos nacionais em torno da política pública de segurança.

O Plano Nacional de Segurança Pública foi elaborado no âmbito do Instituto Cidadania, ao longo de mais de um ano de trabalho, tendo-se ouvido gestores, pesquisadores, especialistas e profissionais das mais diversas instituições e regiões do país, formados nas mais diferentes disciplinas, além de lideranças da sociedade, em todo o país. Os coordenadores também buscaram incorporar, na medida do possível, as experiências bem-sucedidas, nacionais e internacionais (SOARES, 2007, p. 7).

Foi aprovado, então, em 2003, o novo Plano Nacional de Segurança Pública, contendo a premissa da participação no âmbito do planejamento e avaliação das políticas públicas de segurança, no qual, conforme a SENASP (2003 *apud* ARAGON, 2010, p. 25):

[...] propõe que o organismo central de governo deve promover liderança, mobilizar os setores pertinentes, estimular adversidade dos participantes, engajar a comunidade, mobilizando maior número de parceiros institucionais e informais, conduzindo o processo segundo as mediações do tripé diagnóstico-planejamento-avaliação.

Desse modo, uma das mudanças substanciais no novo plano em comparação ao anterior, se deu pela clareza da necessidade de planejamento e gestão das ações. O referido plano trouxe ainda recomendações para o estabelecimento de corregedorias únicas, academias unificadas, áreas territoriais

integradas, dentre outras ações que promovessem o esforço integrado e uma perspectiva de atuação sistêmica das organizações envolvidas.

Um volume considerável de recursos foi, assim, dispersado no apoio a iniciativas quase sempre tópicas, fragmentadas e orientadas muito mais para a manutenção inercial dos *modus operandi* tradicionais dos órgãos de segurança pública do que para a sua necessária avaliação crítica, construtiva e modernizante, e o seu conseqüente aperfeiçoamento técnico e gerencial. Como não poderia deixar de ser, ao fim e ao cabo muito pouco mudou nestes anos, no quadro geral de crise e perplexidade vivido pela segurança pública no Brasil (SOARES, 2003, p. 3)⁹.

Entende-se pela citação, o desabafo do, então, secretário nacional de segurança pública, Dr. Luiz Eduardo Soares, que avaliou, ainda que de forma geral, a pouca efetividade na melhoria do quadro de segurança pública do país após o repasse de investimentos do FNSP aos Estados.

Intensificava-se nesse momento (em 2003) a preocupação do alinhamento estratégico com as diretrizes da SENASP/MJ, além do monitoramento contínuo da efetividade das políticas e práticas de segurança pública aplicadas pelos Estados e municípios, tornando imperiosa a apresentação do planejamento estratégico à SENASP como condição para repasse de investimentos.

Surge, então, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) com o fim de articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da Justiça Criminal, de forma a integrá-los na prática, sem interferir na autonomia dos órgãos de segurança.

Em 2004, a fim de incentivar a criação dos GGIs nos Estados, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública (COGESP) “[...] recomenda prioridade à apreciação de projetos encaminhados pelos Estados que já tenham seu GGI em funcionamento” (ARAGON, 2010, p. 25). A criação dos GGIs se transforma então em requisito essencial à captação de recursos junto ao governo federal, para a área de segurança pública.

O Estado do Ceará aderiu ao SUSP por meio da assinatura do Protocolo de Intenções MJ/Nº022/2003, de 24 de julho de 2003. O referido protocolo estabeleceu ainda, como condição de aprovação dos projetos que visam à captação de recursos junto ao FNSP, a criação do Gabinete de Gestão Integrada, efetivado no

⁹ Luiz Eduardo Soares, à época, secretário nacional de segurança pública.

Ceará através da publicação do Decreto nº 27.796, de 20 de maio de 2005, com a finalidade de coordenar o SUSP no âmbito estadual.

A partir desse instrumento, o MJ, através da SENASP, buscou influir na dinâmica de gestão em segurança pública pelos entes federativos, fomentando a necessária interlocução de forças e saberes diferenciados.

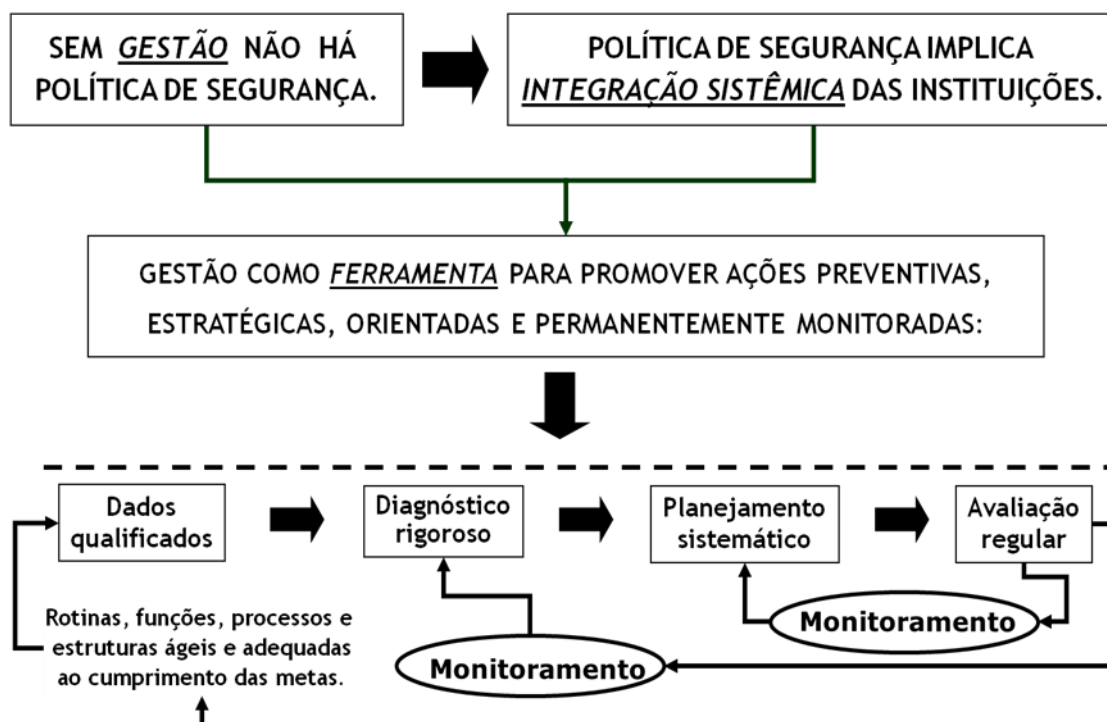
Alguns pressupostos de gestão foram apresentados à época (maio de 2005) pelo, então, major da Polícia Militar do distrito Federal (PMDF) Eraldo Viegas, colaborador da SENASP/MJ, responsável pela implantação dos GGIs nos Estados, conforme se observa nas figuras a seguir.

Figura 11 – Criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP



Fonte: <http://www.mj.gov.br>.

Figura 12 – Pressupostos para uma política de segurança eficiente



Fonte: <http://www.mj.gov.br>.

No Estado do Ceará, o advento do Gabinete de Gestão Integrada (GGI) veio a encontrar um cenário propício de incentivo a mudanças na gestão dos órgãos setoriais do Governo do Estado, considerando a adoção da Gestão Pública por Resultados, à época em implantação, assim como junto aos órgãos de segurança pública que já contavam com um processo de integração das forças em desenvolvimento desde a criação da Secretaria da Segurança Pública e Defesa da Cidadania¹⁰ através da Lei 12 691, de 16 de maio de 1997.

Nessa conjuntura, citamos o texto que detalha as competências do GGI-Ce trazidas no bojo do Decreto nº 27.796, de 20 de maio de 2005, em consonância às orientações do SUSP.

[...]

Art.2º Ao Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará compete:

I estabelecer políticas estratégicas de segurança pública, integradas e articuladas entre todos os órgãos que compõe, visando a cooperação mútua para a prevenção e repressão eficaz ao crime em todo o território estadual, com a participação da sociedade;

¹⁰ Atualmente denominada Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social.

- II sugerir a adoção de políticas públicas, inclusive educativas, que possam refletir de forma positiva na prevenção da violência, envolvendo ações de órgãos governamentais e não-governamentais;
- III promover a integração das forças policiais em atividades específicas de interesse comum, no combate ao crime organizado e ao tráfico ilícito de entorpecentes;
- IV articular-se, de forma que se torne mais ágil e eficaz, a comunicação entre órgãos da justiça criminal;
- V contribuir para a integração e harmonização dos órgãos do Sistema de Justiça Criminal e da Segurança Pública na execução de diagnóstico, planejamento, implementação e monitoração de políticas de segurança pública, através de diretrizes específicas;
- VI incentivar programas de prevenção e repressão qualificada da criminalidade;
- VII elaborar o planejamento estratégico do GGI e monitorar o cumprimento das metas estabelecidas (CEARÁ, 2005a).

Destaca-se acima a premissa da participação nos cinco primeiros incisos de um total de sete. Nestes dois últimos é enfatizada a adoção dos paradigmas de prevenção e repressão qualificada, bem como da importância do plano estratégico como elemento norteador das ações do GGI, além do monitoramento como ferramenta de gestão ao cumprimento das metas estabelecidas.

3.3 A IMPLANTAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA (GGI)

[...] é um fórum deliberativo e executivo, que tem como missão integrar sistemicamente os órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, priorizando o planejamento e a execução de ações integradas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade. Visa ainda avançar sobre um paradigma de segurança pública, com enfoque em boas práticas de gestão por resultados (BALESTRERI, 2009, p. 11).

Precisamente, no dia 28 de julho de 2005, ocorreu a primeira reunião do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará, contando com a presença dos titulares e representantes da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, Secretaria da Justiça e Cidadania, Polícia Militar do Ceará, Polícia Civil do Ceará, Corpo de Bombeiros Militar do Ceará, Superintendência da Polícia Federal do Ceará, Superintendência da Polícia Rodoviária Federal do Ceará, Agência Brasileira de Inteligência (Seção Ceará), bem como do representante da Secretaria Nacional de Segurança Pública, o, então, major Eraldo Viegas. Na oportunidade foi aprovado seu Regimento Interno, assim como deliberada a criação de sua primeira Comissão Temática referente ao enfrentamento intersetorial da exploração e violência sexual contra crianças e adolescentes, e o tráfico de mulheres para fins sexuais.

A composição da Secretaria Executiva do GGI, designada por meio da Portaria nº 663/2005, publicada no Diário Oficial do Estado nº 038 de 22 de fevereiro de 2006 (CEARÁ, 2006), foi descrita conforme diagrama a seguir:

Figura 13 – Composição da Secretaria Executiva do Gabinete de Gestão Integrada do Ceará



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da pesquisa documental.

Observa-se pela figura acima que não havia imposição hierárquica entre os componentes, de modo que o que se observava, na prática, era um regime de colaboração. Vale constar ainda que os servidores que ocupam as funções acima não gozavam de inteira disponibilidade para as ações do Gabinete, pois o gestor de inteligência era o coordenador de inteligência da SSPDS, o gestor de operações era o coordenador de planejamento operacional da SSPDS, o gestor de integração das informações era o orientador da célula de projetos de tecnologia e o secretário executivo o assessor especial que compunha a equipe da Coordenadoria de Planejamento Operacional, sendo esta uma das coordenadorias da SSPDS, à época.

Os objetivos do GGI-Ce trazidos no bojo do Decreto 27.796, de 20 de maio de 2005, se baseiam pelas linhas mestras de ação dos GGIs, preconizadas pela SENASP, conforme vemos a seguir:

O GGI agirá segundo três linhas mestras de ação:

- O incremento da integração entre os órgãos do sistema de justiça criminal;

- A implantação do planejamento estratégico como ferramenta gerencial das ações empreendidas pelo sistema de justiça criminal; e
- A constituição da informação como principal ferramenta de ação policial. (BRASIL, 2014).

Em seu regimento interno, trazia a previsão da composição de seus membros natos:

[...]

I – os titulares dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social;
- b) Polícia Civil do Estado do Ceará;
- c) Polícia Militar do Estado do Ceará;
- d) Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará.

II – os titulares ou representantes por estes indicados dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Secretaria da Justiça e Cidadania;
- b) Secretaria Nacional da Segurança Pública;
- c) Superintendência Regional da Polícia Federal no Ceará;
- d) Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Ceará;
- e) Agência Brasileira de Inteligência no Ceará – ABIN/ACE. (CEARÁ, 2005b).

Bem como previa a situação na qual poderiam ser convidadas outras autoridades que viessem a colaborar com os assuntos discutidos, fossem nas reuniões ordinárias, extraordinárias ou mesmo no âmbito nas comissões temáticas.

[...]

§ 1º Eventualmente, quando a situação assim recomendar, a critério dos integrantes do GGI-CE e mediante convite do Secretário da Segurança Pública e Defesa Social, o GGI-CE poderá ser também integrado por titulares de poderes e órgãos públicos e privados ou por representantes por estes indicados, tais como:

- I - Tribunal de Justiça do Estado do Ceará;
- II - Procuradoria Geral de Justiça do Ceará;
- III - Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) no Ceará;
- IV - Assembléia Legislativa do Estado do Ceará;
- V - Guardas Municipais;
- VI - Defesa Civil no Ceará;
- VII - Organização não Governamental; e
- VIII - Representante de Outros Órgãos ou Setores de Interesse. (CEARÁ, 2005b).

De forma emblemática, privilegiava em seu regimento interno a integração, articulação, cooperação e comunicação como palavras-chave que remetiam ao caráter sistêmico, harmonioso e complementar em respeito à autonomia e competências de cada instituição envolvida, de forma que as deliberações tivessem de ser consensuais.

Merece destaque a relevância da previsão de um ciclo de gestão que previa o diagnóstico, planejamento, implementação e monitoramento de políticas de segurança pública, com o incentivo à produção de indicadores criminais e demais metodologias de monitoramento e avaliação que facilitassem a tomada de decisão.

Seguem as atribuições do GGI-Ce constantes em seu regimento interno.

[...]

Art. 10 São atribuições do Gabinete de Gestão Integrada, dentre outras:

- I** - Estabelecer estratégias de segurança pública, integradas e articuladas entre todos os órgãos que compõe, visando a cooperação mútua para a prevenção e repressão eficaz ao crime em todo o território estadual, com a participação da sociedade;
- II** - Sugerir a adoção de políticas públicas, inclusive educativas, que possam refletir de forma positiva na prevenção primária e proteção civil, envolvendo ações de órgãos governamentais e não-governamentais;
- III** - Promover a integração das forças policiais em atividades específicas de interesse comum, no combate ao crime organizado e ao tráfico ilícito de entorpecentes;
- IV** - Articular-se, de forma que se torne mais ágil e eficaz, a comunicação entre órgãos de justiça criminal;
- V** - Contribuir para a integração e harmonização dos órgãos do Sistema de Justiça Criminal e da Segurança Pública na execução de diagnóstico, planejamento, implementação e monitoramento de políticas de segurança pública, através de diretrizes específicas;
- VI** - Incentivar programas de prevenção e repressão qualificada da criminalidade;
- VII** - Elaborar o planejamento estratégico do GGI e monitorar o cumprimento das metas estabelecidas;
- VIII** - Atuar de forma sistêmica e complementar às ações dos órgãos constituídos respeitando suas competências;
- IX** - Realizar deliberações consensuais e dar cumprimento;
- X** - Analisar informações oriundas dos diversos órgãos integrantes do sistema, para tomada de decisão;
- XI** - Utilizar mecanismos de monitoramento e avaliação para facilitar a tomada de decisão;
- XII** - Instituir Comissões Temáticas visando a tratar temas específicos, inclusive com a participação de outras instituições que tenham interface com a Defesa Social e Justiça Criminal;
- XIII** - Mediar o planejamento operacional, tático e estratégico entre os órgãos componentes do GGI;
- XIV** - Identificar temas prioritários para a Defesa Social no Estado e constituir grupos de trabalho para analisar, propor estratégias e metodologias de monitoração dos resultados de ações relativas a estes temas específicos;
- XV** - Incentivar a produção de indicadores criminais;
- XVI** - Analisar a demanda e propor em parceria com a Diretoria de Desenvolvimento Organizacional, Cursos de Capacitação de policiais, bombeiros e demais profissionais na área de Defesa Social, relativos à situação específica do Estado do Ceará, bem como em relação aos cursos promovidos pela SENASP, em caráter nacional. (CEARÁ, 2005b).

Para imersão e proposição de alternativas para resolução dos problemas relacionados à segurança pública, o GGI atuava por meio das chamadas Comissões

Temáticas. Estas eram criadas a partir de diagnóstico do Sistema Estadual de Inteligência, coordenado pela Coordenadoria da Inteligência da SSPDS, bem como se originavam a partir de problemas identificados pelos próprios membros do Gabinete, que deviam ser submetidos à apreciação de todo o colegiado. As comissões são formadas por representantes institucionais de nível estratégico no Gabinete, aos quais cabia a indicação de seus representantes táticos para o planejamento das ações que seriam executadas.

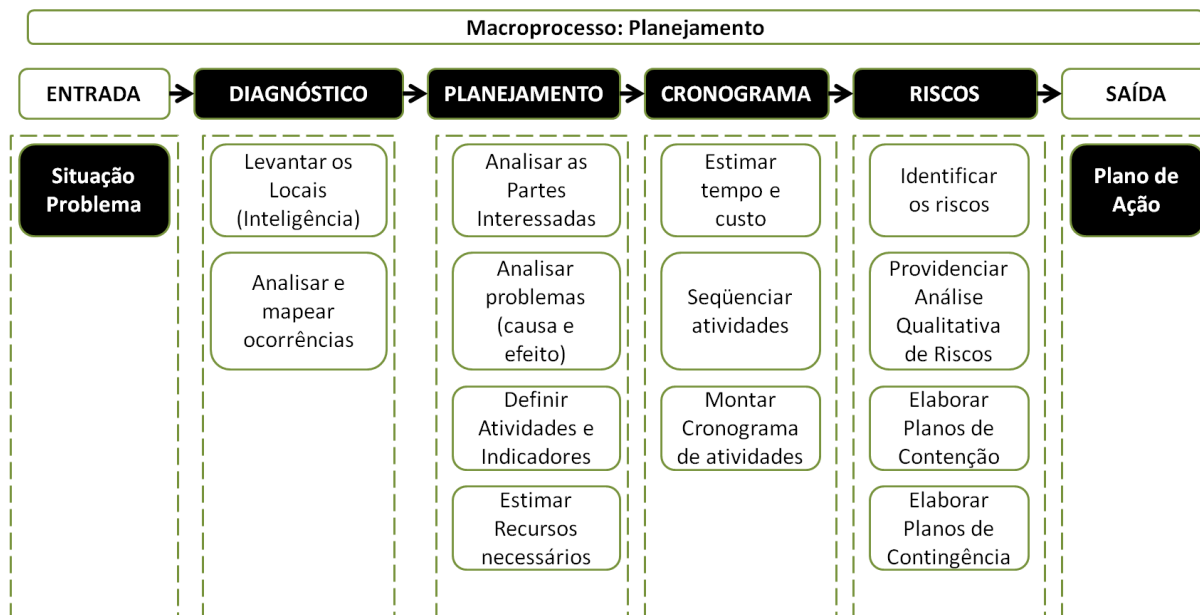
Para fins de análise do cotidiano e à dinâmica de sua gestão, destacam-se os macroprocessos de planejamento, comando e controle, a seguir descritos.

3.3.1 Macroprocesso de Planejamento

A partir da formação de uma comissão, sempre deliberada por todos os participantes por ocasião das reuniões ordinárias que ocorriam a cada dois meses, era realizada uma análise da situação problema. A partir desse diagnóstico, eram identificados os parceiros, as partes interessadas que teriam influência, direta e/ou indireta, positiva ou negativa, junto à problemática ou à sua solução.

Depois de confeccionada a árvore de problemas, para análise de causa e efeito, seguia-se a concepção das atividades e pacotes de trabalho necessários para intervenção, dando origem a uma estrutura de decomposição do trabalho a ser feito. Em seguida, as atividades eram sequenciadas e estimadas em tempo e custos. Depois, efetuava-se uma análise qualitativa para identificar os riscos segundo sua probabilidade *versus* impacto, elaborando os respectivos planos de contenção e de contingência. O plano era difundido aos participantes com as recomendações e providências para garantia de sigilo das atividades, principalmente as que envolviam repressão qualificada.

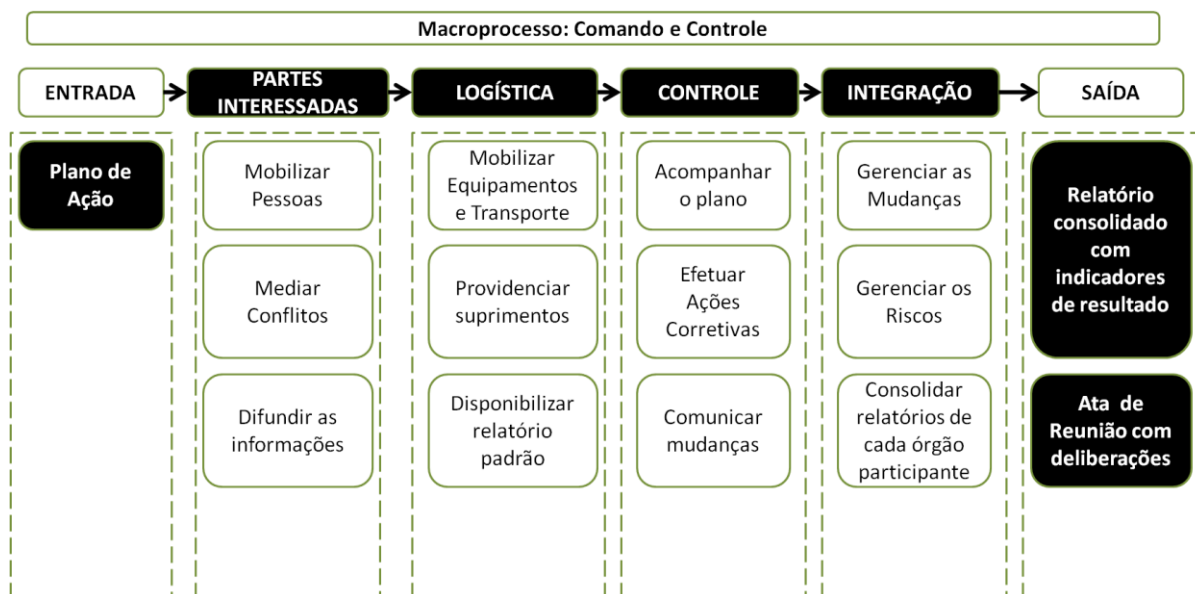
Figura 14 – Representação do Macroprocesso de Planejamento (GGI-Ce)



Fonte: Secretaria Executiva GGI-Ce.

3.3.2 Macroprocesso de Comando e Controle

A partir do planejamento das atividades a serem feitas, as pessoas e profissionais envolvidos eram mobilizadas, os eventuais conflitos de interesses mediados e as informações difundidas. Os recursos são mobilizados junto a cada instituição participante e o relatório padrão era disponibilizado para coleta de dados, a ser feita durante a respectiva intervenção. As atividades eram acompanhadas conforme o plano, com atenção à proatividade na identificação e gerenciamento de riscos e mudanças para efetivação de eventuais ações corretivas que se fizessem necessárias. As mudanças eram comunicadas às partes interessadas e ao final, o relatório final consolidado era apresentado na próxima reunião ordinária com os membros natos do GGI-Ce.

Figura 15 – Representação do Macroprocesso de Comando e Controle (GGI-Ce)

Fonte: Secretaria Executiva GGI-Ce.

Nesta seção foram descritas normas e macroprocessos confeccionados para regular as ações a desenvolvidas pelo GGI-Ce. A seguir será apresentado como as ações foram desenvolvidas a partir desses referenciais.

3.4 O DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA (GGI)

Conforme visto anteriormente, o GGI-Ce tem, dentre seus objetivos principais, o mister de promover a atuação conjunta de forma sinérgica dos órgãos que integram o gabinete, assim como, de outros atores das diversas esferas de governo, de diferentes poderes e da sociedade civil, que possam colaborar efetivamente nas ações de prevenção, redução e controle da violência e criminalidade, e dos demais problemas pertinentes à segurança pública e defesa social.

Para demonstrar como se dava o desenvolvimento das ações pelo GGI-Ce, será feita uma apresentação das principais atividades da primeira comissão temática instituída, referente ao enfrentamento ao tráfico de mulheres para fins sexuais e da exploração sexual de crianças e adolescentes, especificamente no âmbito da área circunscricional da Praia de Iracema, localizada em Fortaleza, Ceará.

Tal corte se justifica pelo fato de que essa área específica, no período de 2005 a 2009, recebeu uma maior atenção dos esforços de planejamento, comando e

controle do GGI-Ce, com um total de 24 (vinte e quatro) operações realizadas. Considerou-se também o fato de que se tratava de uma importante área turística para a qual havia a previsão de projetos (Governo do Estado e Prefeitura) de infraestrutura voltadas à requalificação do local.

A Praia de Iracema é um bairro histórico de Fortaleza, situado na orla marítima e perto do centro da cidade de Fortaleza. Embora tenha sido sempre a área preferida pelos boêmios de Fortaleza, o local viveu um período de decadência até os anos 1980; naquela época, o Governo deu impulso a um programa de revitalização da área, com obras públicas e incentivos a novos empreendimentos. Vários edifícios antigos foram reformados (aproveitando-se de isenções de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU), vários restaurantes, clubes noturnos e lojas foram abertos. A antiga Ponte dos Ingleses foi reconstruída, ganhou lojas e outros serviços, e transformou-se também num dos pontos mais procurados pelos turistas. A partir daí, em meados da década de 90, a Praia de Iracema viveu seus dias de glória. Infelizmente, nova derrocada vigorou no início dos anos 2000. Aos poucos os estabelecimentos de diversão noturna se tornaram focos atrativos de turistas em busca de aventuras sexuais. Os moradores, incomodados com a poluição sonora e com o ambiente degradado por garotas de programa e o uso de drogas nas ruas do bairro, passaram a deixar suas moradias em busca de um melhor ambiente comunitário para se viver.

A intenção em reverter o quadro de acinte à moral pública frente à ostensiva prática de exploração sexual pelos frequentadores das boates localizadas na região (na maioria, estrangeiros) foi um ponto de convergência favorável à integração de vontades dos diversos atores envolvidos.

Em setembro de 2005, se iniciaram os trabalhos de planejamento da primeira ação integrada articulada pelo GGI-Ce. À época, o gestor de inteligência ficou encarregado de realizar um diagnóstico acerca do ambiente da Praia de Iracema. A partir da árvore de problemas (construída a partir dos dados coletados) foram analisadas quais as partes interessadas relacionadas aos problemas encontrados e, dentre estas, quais aquelas que seriam convocadas a participar da reunião para planejamento das ações de modo a colaborar na busca pela melhoria do ambiente comunitário a ser trabalhado.

O diagnóstico da inteligência do GGI-Ce se voltou sobre as boates Europa Pub (Logradouro: Potiguaras, 192), Bikini (Logradouro: Potiguaras, 192),

Café Del Mar (Logradouro: Tremembés, 100), Kapital (Logradouro: Potiguaras, 171), Swing (Logradouro: Dragão do Mar); Zip Bar (Logradouro: Almirante Barroso, 944), Armazém (Logradouro: Almirante Barroso, 444), Áfricas (Logradouro: Cariris, 83), Éden, Hey Ho Rock Bar (Logradouro: José Avelino, 604) e Pachá (Logradouro: Dragão do Mar), todas situadas na Praia de Iracema.

Uma informação se destacou com relação a quatro destas casas de diversão (Kapital, Bikini, Europa Pub e Café Del Mar) que eram consideradas point dos estrangeiros na Praia de Iracema, inclusive as duas primeiras tinham estrangeiros como proprietários. Após a coleta das informações em torno do ambiente estudado restou confeccionada a árvore de problemas apresentada a seguir:

Figura 16 – Árvore de problemas da Praia de Iracema



Fonte: Secretaria Executiva do GGI.

Tabela 1 – Principais ocorrências na Praia de Iracema no período de 2005 a 2007

Tipo	2005	2005 (%)	2005 (% acum.)
Desordem	470	20,4	20,4
Pessoa / situação suspeita	424	18,4	38,8
Furto	206	8,9	47,8
Roubo	184	8,0	55,8
Perturbação ao sossego alheio	12	0,5	56,3
Agressão/vias de fato	148	6,4	62,7
Embriaguez e desordem	95	4,1	66,8
Briga	79	3,4	70,3
Consumo de entorpecentes	85	3,7	73,9
Colisão	63	2,7	76,7
Porte ilegal de arma	44	1,9	78,6
Demais Ocorrências	493	21,4	100,0
Total	2303		

Fonte: Gestão da Integração de Informações GGI-Ce. Sistema de Análise e Mapeamento Criminal da SSPDS.

A partir da constatação da existência de outros delitos conexos ao tráfico de mulheres para fins sexuais e à exploração sexual de crianças e adolescentes houve a deliberação da realização da primeira operação em 11 de novembro do mesmo ano.

Para tal atividade foram deslocados 227 (duzentos e vinte e sete) servidores, sendo estes da esfera federal: Polícia Federal, Agência Brasileira de Inteligência e Superintendência Regional do Trabalho e Emprego; estadual: Secretaria da Justiça/Escritório de Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos e Assistência a Vítima, Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros Militar, Perícia Forense, Secretaria da Fazenda, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, e o DETRAN; municipal: Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania, Vigilância Sanitária, Guarda Municipal, Secretaria do Meio Ambiente, Serviços Urbanos, Controle Urbano e a Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza. Do Poder Judiciário foi engajado o Juizado da Infância e da Juventude.

A partir daí, várias atividades foram planejadas de modo a ocorrerem tanto em momentos distintos (dias e horários diferentes), quanto concomitantemente, conforme seus diversos campos de atuação: abordagem nas boates, vistoria patrimonial, fiscalização de documentos, fiscalização de passaportes, fiscalização nas boates (sanitária, trabalhista e fiscal), controle da poluição sonora, fiscalização junto aos táxis, bloqueio e fiscalização do trânsito, fiscalização de crianças e adolescentes e fiscalização patrimonial.

O objetivo das operações, colocado de maneira explícita nas reuniões e nas diretrizes operacionais que regiam as ações dos órgãos envolvidos, era o enfrentamento e combate à exploração sexual contra a criança e adolescente, tráfico de seres humanos e de entorpecentes, porte ilegal de armas e outros delitos correlatos, na Praia de Iracema.

Seguem alguns exemplos dos resultados alcançados nas operações.

Quadro 6 – Principais resultados operação I (indicadores de produção)

Procedimentos Realizados	Tipo/Detalhes	Encaminhamento/Providências
Boate KAPITAL Auto de Infração 00183	(Presença de adolescente de 16 anos com pulseira da boate)	Art. 258 da Lei Federal nº 8.069/90-ECA Fechamento da Boate Kapital.
Abordagens a 1 Criança e 15 Adolescentes	Situação de Risco (Parte Externa das Boates)	Tanto a criança, como os dez adolescentes, os quais se encontravam na parte externa das boates Forró Mambo, Bikini, Café Del Mar e Europa Pub , foram encaminhados ao Espaço Viva Gente. Os demais adolescentes, no total de cinco, foram entregues as suas famílias.
Fiscalização Administrativa	Autuações e notificações administrativas	DONNA SANTA, HEY HO, NOISE 3D E REGGAE CLUB – Interditadas.
Abordagens a 85 Estrangeiros	18 Autuações realizadas	Delegacia de Polícia de Imigração/SR/DPF/CE.

Fonte: Secretaria Executiva GGI.

Figura 17 – Repercussão na imprensa da ocorrência na Boate Kapital



REVITALIZAÇÃO

Megaoperação fiscaliza as boates da Praia de Iracema Uma operação que mobilizou policiais federais, civis e militares, agentes da AMC, Detran e Juizado de Menores foi desencadeada durante a madrugada de ontem, na Praia de Iracema. O planejamento foi feito em sigilo e visava combater principalmente a prostituição infantil naquela área da cidade.

“Fomos a quatro boates, fiscalizando a presença de adolescentes e a venda de bebidas alcóolicas às mesmas”, destacou o major Ronaldo Viana, comandante da 1ª Companhia do 5º BPM (Aldeota).

GAROTA - Na boate ‘Kapital’, foi encontrada a adolescente C, 16. Ela estava usando uma pulseira de controle da casa e contou que “gostava de lá porque não havia fiscalização da idade das garotas e porque a cada hora era servida uma rodada de bebida grátis para as meninas que acompanhavam os clientes, a maioria, estrangeiros.”

Fonte: MEGAOPERAÇÃO fiscaliza... (2005).

Quadro 7 – Principais resultados operação I (indicadores de produção)

Procedimentos Realizados	Tipo/Detalhes	Encaminhamento/Providências
TCO n.º 72/2007	Art. 42, da LCP	O Sr. Roberto Marcelino Júnior, 28 anos, proprietário da casa de show “Forró Mambo”, residente a rua Martins Neto, 20, Casa 12, Antônio Bezerra, foi encaminhado ao 2º DP. Medição realizada: 79,5 db's, apreendidas 2(duas) caixas expólio (retorno de Palco).
Inspeção Vigilância Sanitária	Fiscalização	Abordados os 04 ambientes previamente estabelecidos: Copos e Noites LTDA (Forró Mambo); Café Del Mar LTDA; O Posto Bar LTDA (EuropaPub); RC dos Santos Viana (ZIPI BAR) e; Bar e Restaurante Brazillian Beach LTDA (BIKINI), sendo expedido duas intimações aos proprietários dos dois últimos estabelecimentos, tendo em vista a verificação de irregularidades quanto ao registro sanitário.
Fiscalização externa	Atividade de orientação	Foi constatada a existência de 33 equipamentos (barracas) instalados irregularmente na parte externa das boates abordadas (Ruas José Avelino, Senador Almino e Almirante Jaceguai), sendo os proprietários orientados para que recolhessem seus equipamentos, o que assim foi efetivado.
Autuações/ Interdições: 2	Fiscalização	NOISE 3D: Ausência do Registro Sanitário Municipal. HEY HO: Ausência do Registro Sanitário Municipal.

Fonte: Secretaria Executiva GGI.

Figura 18 – Repercussão na imprensa sobre o fechamento de boates

Operação fecha quatro casas noturnas

PRAIA DE IRACEMA > Segundo o Gabinete de Gestão Integrada Ceará, os estabelecimentos fechados não possuíam a documentação necessária para funcionamento,

além de descumprir normas de segurança fixadas pelo Corpo de Bombeiros. A operação faz parte de uma série de ações com o objetivo de combater a exploração sexual infanto-juvenil e o tráfico de seres humanos na Praia de Iracema.

Quatro casas noturnas (Donna Santa, Hey Ho Rock Bar, Noise 3D e Reggae Club) foram fechadas na noite do último sábado, dia 23, na Praia de Iracema, em mais uma ação do Gabinete de Gestão Integrada Ceará (GGI/CE), órgão vinculado à Secretaria Nacional da Segurança Pública (Senasp). Segundo o secretário-executivo do GGI/CE, major PM Domingos Sávio Brito, os estabelecimentos não possuíam alvará de funcionamento e alguns deles descumpriam as normas de segurança determinadas pelo Corpo de Bombeiros. A operação - que contou com um efetivo de 60 pessoas da Secretaria da Fazenda (Sefaz), Delegacia Regional do Trabalho (DRT), Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci), Vigilância Sanitária e Secretaria Executiva Regional (SER) II - constatou ainda, em alguns estabelecimentos, a existência de funcionários sem carteira assinada e a incompatibilidade entre o material vendido e as notas fiscais apresentadas. A escolha dos quatro locais,



No dia 24 de março, o Gabinete de Gestão Integrada Ceará realizou uma operação nos estabelecimentos da Praia de Iracema

segundo o major, deveu-se a um trabalho prévio de inteligência policial. “Estamos dando prioridade à Praia de Iracema, uma área onde estão evidenciadas a presença de tráfico de seres humanos e prostituição infantil. Por noite, quase 800 pessoas são distribuídas nesses quatro ambientes, que são

frequentedos por muitos adolescentes. Pedimos ainda aos pais que observem os lugares onde os jovens frequentam”. De acordo com o policial, a operação realizada teve um caráter administrativo e educacional. “O grande foco dessa ação é o combate à exploração da criança e do

adolescente. A nossa primeira atividade (realizada no dia 19 de maio passado) foi repressiva. O alvo era o entorno do Dragão do Mar e a rua da Delegacia de Proteção ao Turista (DPT). A operação de sábado teve como objetivo a fiscalização. Queremos que esses estabelecimentos passem a funcionar

regularmente, dentro da lei”, explicou.

Estabelecimentos

O proprietário do Hey Ho Rock Bar, Rafael Bandeira, disse que irá entrar em contato com as autoridades para regularizar a situação de seu bar. Segundo ele, o grande problema

enfrentado pelo Hey Ho seria a falta de atualização da Lei de Uso e Ocupação do Solo. “Por mais que você regularize a situação, por mais que peça a liberação, a gente esbarra na lei. Fiz uma série de mudanças, como uma reforma de R\$ 3 mil para atender às exigências do Corpo de Bombeiros, mas há uma série de exigências de órgãos diferentes”.

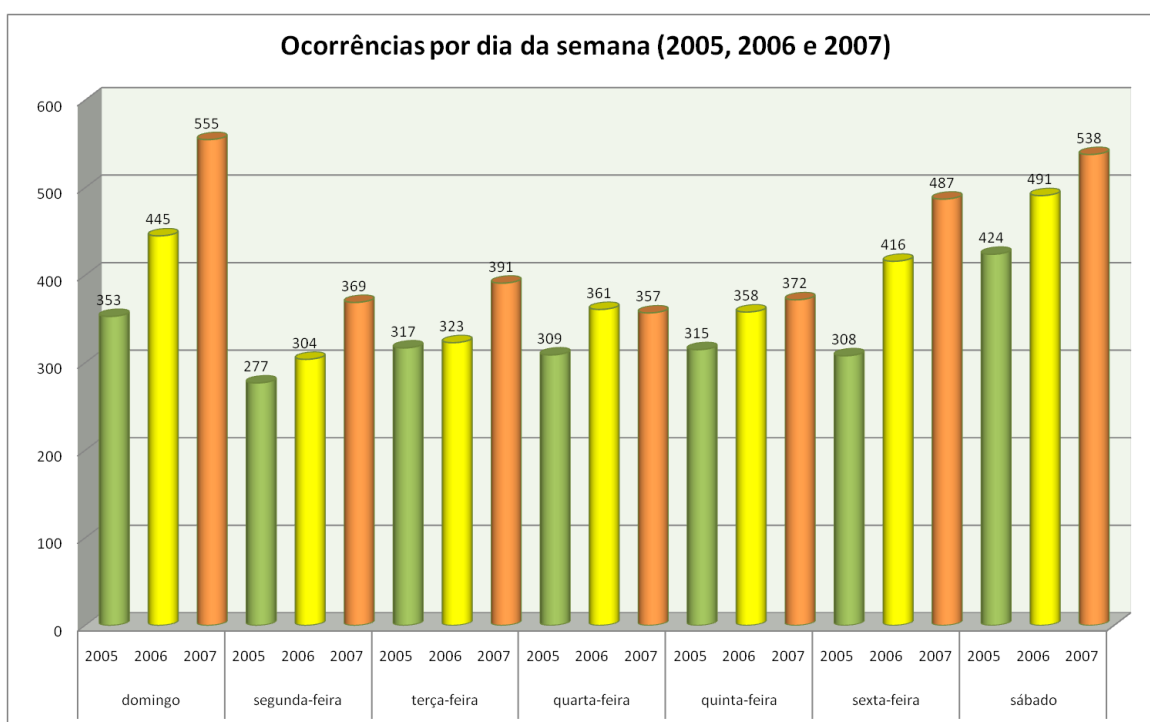
Sobre a presença de adolescentes no bar, ele afirma que está cumprindo a determinação do Juizado de Menores e que eles só entram acompanhados de algum maior de idade responsável. “Nunca houve problemas por causa disso. O consumo de bebidas alcoólicas e o jogo de sinuca não são permitidos. Há casos de muitos pais e parentes que vão ao bar ver os filhos tocando”, disse. Das 17h às 20 horas de ontem, tentou entrar em contato pelo telefone celular com os proprietários do Noise 3D e do Donna Santa, mas os respectivos telefones estavam fora de área ou desligados. Ninguém atendeu no único telefone informado pelo Reggae Club.

Fonte: OPERAÇÃO fecha... (2007).

Esperava-se uma redução quantitativa dos delitos pelo enfraquecimento da rede local e melhoria qualitativa do ambiente comunitário. Apesar de parecer uma meta audaciosa, ficou bem claro que se tratava de um nível de intervenção diferente e que os esforços integrados se propunham a mudar a realidade da Praia de Iracema.

Entretanto, numa pesquisa realizada em 2007, na mesma área circunscricional onde foram realizadas as ações na Praia de Iracema, os dados coletados apresentaram um acréscimo no número de delitos, conforme se vê a seguir:

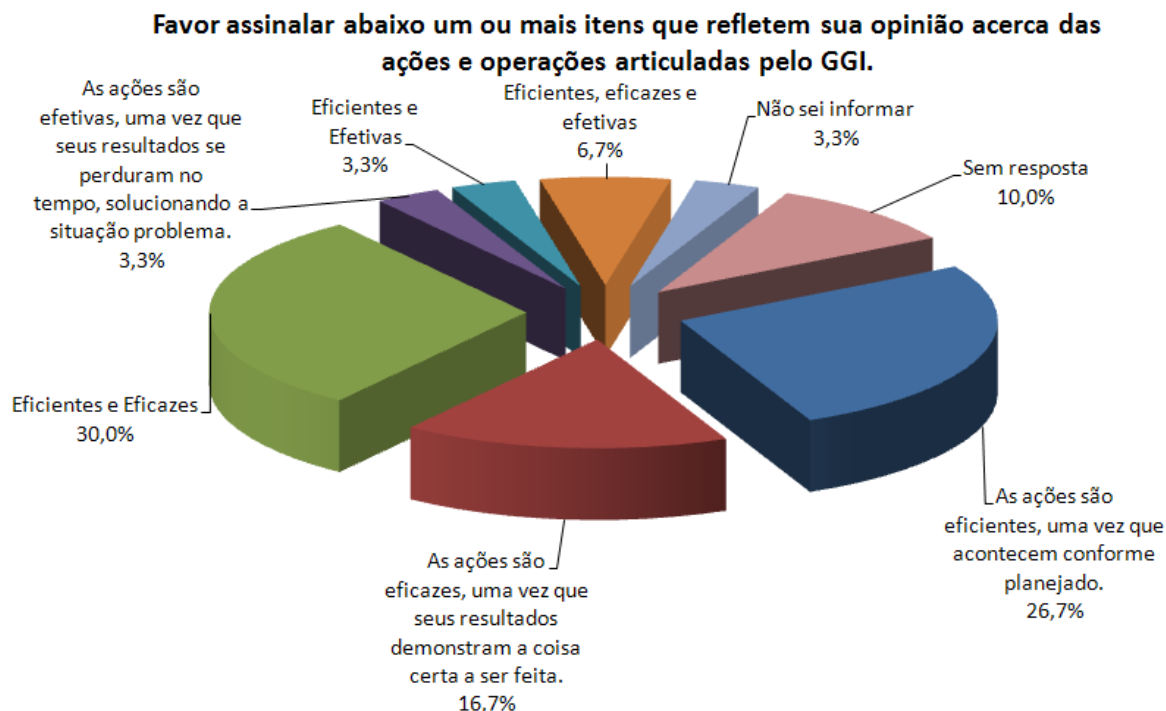
Figura 19 – Representação em colunas das ocorrências por dia da semana (Praia de Iracema)



Fonte: Sistema de Análise e Mapeamento Criminal da SSPDS (BRAGA JUNIOR, 2008).

Na ocasião (2007) foi realizada uma pesquisa para verificar a opinião dos participantes do GGI quanto à efetividade das ações e operações realizadas. Restou evidente que apenas uma pequena parcela dos respondentes, 13,3%, apontou como efetivas as ações desencadeadas pelo GGI, outros 13,3% não souberam informar ou deixaram sem resposta, e a grande maioria, 73,4%, ficaram entre a eficiência e eficácia das ações, não apontando para duração de seus resultados ao longo do tempo ou a mudança da realidade das populações dos locais beneficiados com as ações (BRAGA JUNIOR, 2008).

Figura 20 – Eficiência, eficácia e efetividade



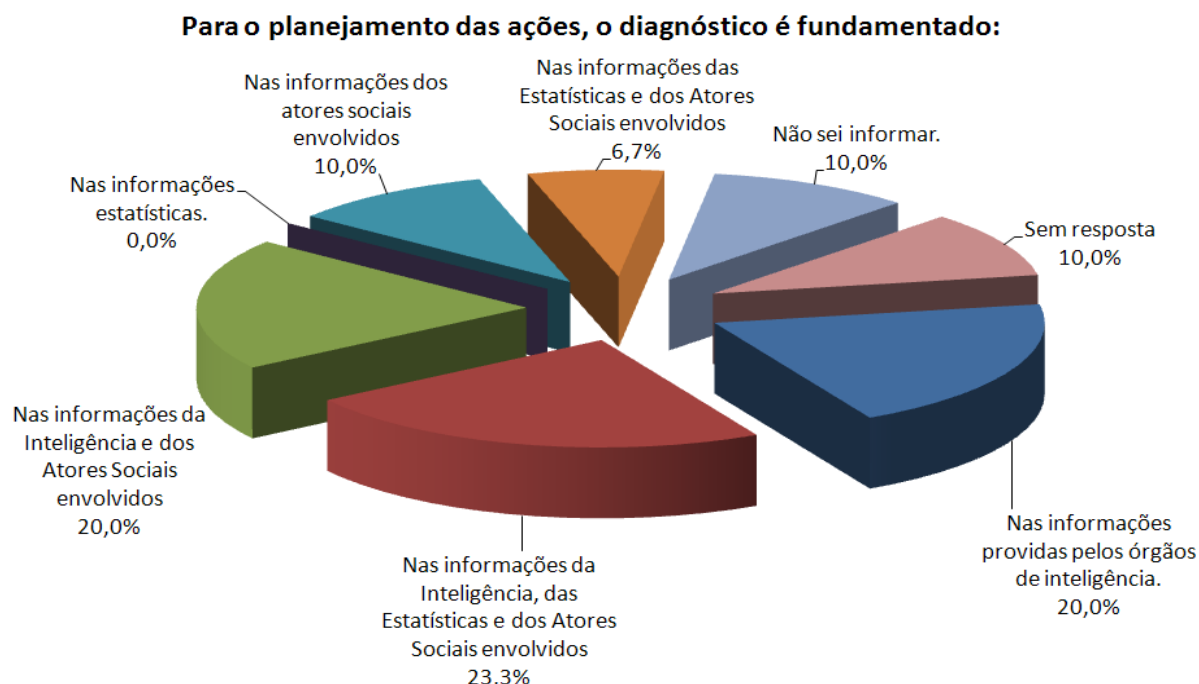
Fonte: Tabulação dos dados dos formulários da pesquisa (BRAGA JUNIOR, 2008).

Importante ressaltar que pelo menos uma ou duas reuniões prévias eram realizadas com o grupo de inteligência e o grupo operacional antes de qualquer ação. Tal constatação corrobora com o que 26,7% dos participantes da pesquisa responderam que “As ações são eficientes, uma vez que acontecem conforme planejado” (BRAGA JUNIOR, 2008, p. 50).

Apesar de demonstrar eficiência no planejamento das operações, garantindo ampla participação, ocorre que o sigilo por vezes não era mantido, esse é um fator crítico de sucesso a ser contornado, pois, segundo a Secretaria Executiva do GGI-Ce, pelo menos por duas vezes no ano de 2007 houve indícios de vazamento de informações quando da realização de operações de repressão qualificada, resultando, consequentemente, na ineficácia de tais ações.

Na oportunidade em que este pesquisador participou dos momentos dedicados ao planejamento das ações restou notório que em algumas reuniões havia uma maior predominância das informações de inteligência, em detrimento das estatísticas. Não obstante, observou-se um expressivo respeito à opinião de todos os envolvidos, convalidado no resultado da pesquisa de opinião aplicada aos membros e colaboradores do GGI-Ce, onde 60% dos entrevistados indicaram haver a participação dos atores sociais envolvidos no planejamento, como se vê a seguir:

Figura 21 – Quesito de participação no diagnóstico



Fonte: Tabulação dos dados dos formulários da pesquisa (BRAGA JUNIOR, 2008).

Observou-se ainda que, após cada atividade, era realizada uma reunião de avaliação. Entretanto, para o processo de avaliação das ações não foram identificados o estabelecimento de indicadores formais de eficiência. Em cada ação havia o preenchimento de relatório padrão por cada órgão participante, que, quando comparado às atividades previstas no plano, puderam ser extraídas as seguintes informações para montagem dos seguintes indicadores:

- Quantidade de estabelecimentos abordados/quantidade planejada;
- Quantidade de ações realizadas/quantidade de ações planejadas;
- Quantidade de equipes presentes/quantidade de equipes previstas no plano;
- Quantidade de veículos disponíveis/quantidade de veículos previstos.

Do mesmo modo, ao verificar as dezenas de relatórios das ações integradas realizadas, observou-se a ênfase nos indicadores de produção, tais como:

- Quantidade de prisões realizadas;
- Quantidade de armas/drogas apreendidas;
- Quantidade de estabelecimentos interditados;
- Quantidade de autos de infração/notificações expedidos.

Ainda quanto ao processo de avaliação, um dos participantes da pesquisa, delegado da Polícia Federal, fez a seguinte observação:

Vejo ainda a necessidade de convite de outros segmentos tanto da cadeia de atuação da segurança e repressão - Ministério Público e Judiciário, e ainda Secretarias de Governo atinentes ao tema social e segurança. Sugiro ainda a avaliação externa e independente de alguma organização não-governamental dos métodos e resultados. A partir das experiências colhidas, será possível a requalificação de agentes de segurança em cursos conjuntos, a partir de um currículo traçado a partir das experiências e necessidades vividas, sem esquecer da criação de um órgão de apoio social e ainda de uma secretaria de avaliação permanente dos resultados (BRAGA JUNIOR, 2008, p. 52).

Considerando que em análise aos dados quantitativos não foi constatada redução dos delitos na Praia de Iracema, houve resultados que apontaram melhorias qualitativas, segundo o então secretário executivo do GGI-Ce:

[...] destaca-se a desistência de alguns proprietários de Boates de continuarem com seus negócios ilícitos, sendo exemplo desse desiderato o Europa Pub e o Bikini.

[...]

Outro ponto relevante a destacar é que as Boates e Casas de Shows que continuam a funcionar na Praia de Iracema estão mais alerta ao cumprimento de normas administrativas, como por exemplo, identificando à entrada com aviso de proibição de menores, registrando seus empregados, algumas delas já estão providas de um sistema de acústica que impede o vazamento de som para a parte externa, os equipamentos de combate a incêndio já estão mais presentes etc. (BRITO, 2010, p. 88).

Em reconhecimento ao modelo de atuação desenvolvido pelo GGI-Ce, o I Fórum Internacional dos Gabinetes de Gestão Integrada, realizado no período de 21 a 23 de novembro de 2007, em São Luís, Maranhão, destacou a integração levada a efeito, pois enquanto outros estados lançavam mão apenas dos órgãos de segurança pública, o GGI-Ce teve por premissa o envolvimento direto de outros atores do poder público, conforme exemplificado na tabela a seguir:

Quadro 8 – Envolvimento dos parceiros

(continua)

Órgãos	Espectro de atuação
Escritório de Enfrentamento e Prevenção ao Tráfico de Seres Humanos (EEPTSH)	✓ Assistência à vítima e atividades educativas de prevenção.
Superintendência Regional do Trabalho e Emprego	✓ Situação dos registros dos empregados.
Juizado da Infância e da Juventude	✓ Presença de crianças e adolescentes em situação de risco.

Quadro 8 – Envolvimento dos parceiros

(conclusão)

Órgão	Espectro de atuação
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	✓ Presença de crianças e adolescentes em situação de risco.
Secretaria da Fazenda	✓ Regularidade fiscal do ambiente.
Corpo de Bombeiros Militar	✓ Fiscalização da estrutura e prevenção de incêndios.
Prefeitura de Fortaleza	✓ Regularidade dos taxistas e vendedores ambulantes. ✓ Alvará de funcionamento dos estabelecimentos.
Polícia Federal	✓ Segurança Privada. ✓ Documentação dos estrangeiros. ✓ Demais delitos sob sua competência.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da pesquisa documental.

Para facilitar tal integração, as reuniões ordinárias ocorriam a cada dois meses, sendo que as reuniões extraordinárias relacionadas às comissões temáticas ou mesmo às atividades deliberadas nas reuniões ordinárias ocorriam com a frequência necessária ao planejamento e cumprimento das atividades.

Até o final do ano de 2010 foram realizadas 31 (trinta e uma) reuniões ordinárias. Desde o início as referidas reuniões seguiam a seguinte dinâmica: i) prestação de contas das deliberações da reunião anterior; ii) espaço para exposição de alguma situação problema e/ou de algum órgão integrante do GGI-Ce, mediante informação/solicitação anterior para composição de pauta; iii) Apresentação das atividades ocorridas nos dois meses que antecederam a reunião; iv) propostas de ações futuras, e; v) considerações finais e deliberações. Tais deliberações, quando transformadas em ações a realizar, seguiam com a identificação do respectivo responsável e o prazo para seu cumprimento.

Em análise às atas de reuniões supracitadas observou-se que a participação era aberta aos integrantes, bem como quase sempre restavam derivadas novas reuniões extraordinárias com os integrantes e representantes das organizações participantes, em âmbito tático e operacional, para fins de planejamento e execução das atividades priorizadas pelo fórum estratégico do GGI-Ce.

No decorrer deste capítulo foram descritos aspectos relevantes à pesquisa em referência à criação, implantação e o desenvolvimento das ações do GGI-Ce, no período de 2005 a 2010.

O próximo capítulo apresentará a compreensão da validade da hipótese na criação, implantação e desenvolvimento das ações do GGI-Ce pelo confronto das

informações coletadas com os princípios de Governança Pública Estratégica presentes neste estudo. Ao final, serão apresentadas algumas considerações do autor sobre a pesquisa, suas lacunas, possibilidades de aplicação e sugestões de novos aspectos a serem pesquisados sobre o tema.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nos capítulos anteriores foram expostos aspectos relacionados à problemática que aflige o campo da segurança pública no mundo, no Brasil e no Ceará, bem como os paradigmas que norteiam grande parte das políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública.

A partir daí seguiu-se com a descrição de um referencial teórico que explorou os atributos, características e dimensões da governança pública, como um paradigma que potencialmente agrega valor aos paradigmas usuais na perspectiva da aderência aos quatro princípios elencados nesta pesquisa, a saber: Coerência, Convergência, Diligência e Transparência.

Nestes, a categoria central e comum aos princípios reside nos espaços de **participação** das partes interessadas (público e privado), no pressuposto dos arranjos transeitoriais representados sob a forma de uma rede de interdependências (Transeitorialidade), na qual a comunicação e a cooperação possam convergir interesses em prol da melhoria dos resultados da política pública em correspondência à demanda social (Responsividade).

No capítulo anterior foi descrita a estruturação e o funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada da segurança Pública do Estado do Ceará em três momentos: Criação; Implantação e o Desenvolvimento de suas ações.

No presente capítulo aspectos relevantes destes três momentos serão confrontados com cada um dos quatro princípios de Governança Pública Estratégica estabelecidos para este estudo, de modo a verificar a validade da hipótese, bem como identificar fatores positivos e dificuldades encontradas.

4.1 COERÊNCIA

A pergunta que norteia a verificação à correspondência ao princípio da Coerência é: **Como ocorreu o alinhamento entre a realidade social e as intervenções políticas adotadas?**

No capítulo anterior observou-se o panorama brasileiro no âmbito da política nacional de segurança pública próximo ao início do ano 2000. O paradigma reinante à época era o da repressão. Os primeiros planos nacionais trouxeram avanços no papel do governo federal em influir no âmbito da segurança pública em

suas unidades federativas. Embora a cultura organizacional fosse permeada por tal prática, iniciou-se um processo que investiu no tripé diagnóstico-planejamento-avaliação (SENASP, 2003 *apud* ARAGON, 2010, p. 25), com o foco no fortalecimento na gestão e a atuação integrada das diversas partes interessadas. No Estado do Ceará, o processo de integração dos órgãos da segurança pública sob um comando único (SSPDS) já havia iniciado desde 1997, fator que facilitou a introdução do GGI-Ce no contexto. Seu decreto de criação, em consonância ao preconizado pela SENASP previa o consenso como o processo-chave para a tomada de decisão.

No quadro, a seguir seguem descritos os fatores positivos e as dificuldades encontradas em cada momento analisado.

Quadro 9 – Coerência: fatores positivos e dificuldades

Resultados Fase	Fatores Positivos	Dificuldades Encontradas
Criação	✓ Processo de integração dos órgãos de segurança pública do Ceará iniciado desde 1997.	○ Cultura organizacional orientada ao paradigma reativo como elemento central da política pública.
Implantação	✓ Macroprocesso de Planejamento privilegiava a participação dos órgãos titulares do GGI-Ce, bem como dos órgãos convidados.	○ Diagnóstico balizado por análise do público interno aos órgãos do GGI-Ce. Sem envolvimento da sociedade civil ou público privado.
Desenvolvimento	✓ Premissa de atuação mediante o respeito à autonomia das instituições e o consenso como requisito à tomada de decisão.	○ Processo de comunicação era complexo, considerando as preferências de comunicação de cada parte interessada.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos resultados.

Desse modo, observaram-se elementos que comprovaram a adesão parcial ao princípio, uma vez que o planejamento participativo foi instituído como ferramenta obrigatória para as intervenções a serem coordenadas pelo GGI-Ce.

Todavia, verificou-se que houve ênfase demasiada nos instrumentos de inteligência e de análise criminal, em detrimento ao envolvimento direto da sociedade civil no diagnóstico das atividades a serem implementadas.

[...]

Art. 2º Ao Gabinete de Gestão Integrada do Estado de Ceará compete:
I estabelecer políticas estratégicas de segurança pública, integradas e articuladas entre todos os órgãos que compõe, visando a cooperação mútua para a prevenção e repressão eficaz ao crime em todo o território estadual, com a participação da sociedade; (CEARÁ, 2005a).

Ou seja, apesar de no Decreto nº 27.796, de 20 de maio de 2005, estar prevista a participação da sociedade, todavia não se observou tal participação em fóruns de discussão ou de planejamento estabelecidos pelo GGI-Ce, conforme preconiza Kaplan e Norton (2008) na recomendação da análise interna e externa junto às respectivas partes interessadas, bem como Frey (2000) ao tratar do envolvimento dos diversos grupos interessados na definição de agenda e na elaboração de programas e de decisão.

4.2 CONVERGÊNCIA

O questionamento norteador para verificação da aderência ao princípio da Convergência é: **Como foi garantida a compreensão dos diversos interesses dos atores sociais envolvidos, na perspectiva da atuação em rede?**

O Regimento Interno do GGI-Ce trazia, em seu art. 4º, referente aos seus objetivos básicos:

[...]

- I- promover a atuação conjunta de forma sinérgica dos órgãos que integram o Gabinete, bem como, demais órgãos ou entidades federais, estaduais e municipais que possam proporcionar uma colaboração efetiva nas ações de prevenção, redução e controle da violência, criminalidade e dos demais problemas pertinentes à segurança pública e defesa social; (CEARÁ, 2005b).

Desse modo, a atuação em rede dos atores envolvidos encontrava-se normatizada. Entretanto, ao analisar as atas das reuniões e os relatórios consolidados verificou-se que os aspectos relacionados à política pública de segurança do Estado não eram tratados no GGI-Ce, ainda que tal recomendação se encontrasse expressa tanto no decreto de criação quanto em seu regimento interno.

Nesse diapasão, verificou-se que a sociedade civil não participava dessa “rede”, pois era composta apenas por entidades do poder público. A esse respeito é relevante citar como fator positivo que não havia restrições a esferas de governo ou mesmo entidades de outros poderes. Conforme consta no Art. 1º do Decreto nº 27.796, de 20 de maio de 2005:

Art. 1º. [...]

Parágrafo único. Eventualmente, quando a situação assim recomendar, a critério dos integrantes do GGI-CE e mediante convite do Secretário da Segurança Pública e Defesa Social, o GGI-CE poderá ser também

integrado por titulares de poderes e órgãos públicos e privados ou por representantes por estes indicados. (CEARÁ, 2005a).

Apesar de cada instituição envolvida ter missões institucionais específicas e, seus membros, interesses diversos, os padrões de mobilização previstos nos macroprocessos de planejamento, comando e controle apoiaram o uso comum dos recursos empregados nas atividades e a compreensão da interdependência entre os diversos agentes. Conforme Kaplan e Norton (2008), para o alinhamento com a estratégia todos os membros envolvidos devem conhecê-la e compreender claramente como seu trabalho se vincula ao alcance dos resultados de sua própria instituição e ao contexto geral da atuação integrada.

Um fator que dificultava a adesão das equipes operacionais diz respeito às diversas formas de valorizar ou gratificar os participantes das ações. Alguns dos envolvidos disseram receber horas extras ou mesmo diárias, enquanto outros não recebiam nada e trabalhavam em seu horário de folga.

No quadro a seguir seguem descritos os fatores positivos e as dificuldades encontradas em cada momento analisado.

Quadro 10 – Convergência: fatores positivos e dificuldades

Resultados Fase	Fatores Positivos	Dificuldades Encontradas
Criação	✓ A premissa da atuação conjunta de forma sinérgica constante no Regimento Interno do GGI-Ce.	○ Objetivos ligados à política pública estadual de segurança pública não eram tratados no âmbito do GGI-Ce.
Implantação	✓ Padrões de mobilização estabelecidos no Macroprocesso de Comando e Controle .	○ Carência do estabelecimento de indicadores com ênfase em indicadores de produção.
Desenvolvimento	✓ O uso comum dos recursos planejados (intersectorialidade).	○ Organizações diferentes com diferentes benefícios (ou nenhum) entre os que participavam das atividades.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos resultados.

Diante do exposto, a dinâmica de planejamento integrado do GGI-Ce permitia a compreensão da importância da atuação em rede, todavia tal alcance não era extensivo às unidades operacionais, que ficavam à mercê daqueles que os lideravam nas ações informarem o teor e a importância de sua atuação naquele momento. Para minimizar tal dificuldade, era comum que em todas as ações, ainda que na capital ou no interior, membros da Secretaria Executiva do GGI-Ce comparecessem e fizessem uma preleção a todos os envolvidos antes do início das ações.

4.3 DILIGÊNCIA

A pergunta que orienta a investigação da correlação das atividades do GGI-Ce ao princípio da Diligência é: **De que modo se buscou a proatividade para manutenção da confiança e do vínculo entre os atores envolvidos na execução da política?**

Não foi observada resistência à propositura do secretário da SSPDS assumir a coordenação do fórum estratégico do GGI-Ce. É certo de que a temática da segurança pública a todos interessa, pois não há quem esteja inteiramente imune à ocorrência de atos de violência e criminalidade. Tal legitimidade no protagonismo da articulação transetorial por parte do GGI-Ce restou comprovada por 83,3% dos respondentes à pesquisa de opinião que perguntou Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Ceará como canal legítimo da articulação voltada ao enfrentamento dos problemas relacionados à segurança do cidadão.

Apesar de tal constatação, ficou evidenciada na pesquisa citada a necessidade de maior engajamento dos órgãos, abertura à participação da sociedade civil, melhoria do ciclo de inteligência, uso constante das informações estatísticas, monitoramento, análise dos riscos, planejamento do tempo e controle de cronogramas das ações a serem desenvolvidas (BRAGA JUNIOR, 2008).

Por ocasião das reuniões ordinárias do colegiado (nível estratégico) os espaços destinados à fala sempre eram colocados à disposição pelo secretário da SSPDS. As deliberações ocorriam por consenso e os prazos e responsabilidades acordados sem que houvesse exigências que comprometessem o apoio de cada órgão e sua presença no gabinete. Nesse diapasão, pelo menos três atributos de governança pública se destacam, conforme Raquel e Bellen (2012):

- a) Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de co-produzir o bem público;
- b) Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos;
- c) Espaços deliberativos de gestão.

No próximo quadro seguem descritos os fatores positivos e as dificuldades encontradas em cada momento analisado.

Quadro 11 – Diligência: fatores positivos e dificuldades

Resultados Fase	Fatores Positivos	Dificuldades Encontradas
Criação	✓ A legitimidade da SSPDS na articulação dos diversos atores.	○ Cuidados nas comunicações que poderiam ensejar em errôneas interpretações ligadas a ingerência nas organizações.
Implantação	✓ Mediação de Conflitos e Comunicação presentes no Macroprocesso de Comando e Controle.	○ Eventuais substituições de membros representantes das instituições partícipes.
Desenvolvimento	✓ Senso de utilidade e contribuição no enfrentamento a problemas comuns e de interesse de todos.	○ Nem a sociedade civil, tampouco o público privado eram envolvidos nos processos de tomada de decisão.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos resultados.

Ao analisar o macroprocesso de Comando e Controle verifica-se a presença de dois processos essenciais à manutenção da confiança e do vínculo: i) a mediação de conflitos e; ii) a comunicação, que perpassa todos os outros processos. Kaplan e Norton (2008) ressaltam a importância de se discutir e analisar a performance a curto prazo para reagir a problemas emergentes ou identificados recentemente.

Verificou-se que, embora não houvesse norma explícita que regulasse a conduta dos facilitadores das reuniões, havia a orientação em compreender a problemática em debate e alternativas para melhoria do cenário, ao invés de focar em encontrar culpados. Tal providência também visava difundir um senso de utilidade e contribuição em cada participante, “[...] ocorrendo a possibilidade de existir a convergência de interesses entre agente(s) e principal(is) – não necessariamente por altruísmo” (KNOPP; ALCOFORADO, 2010, p. 10-11).

Mesmo com elementos que comprovam certa aderência ao princípio da Diligência, identificou-se a ausência da sociedade civil, assim como do público privado nos processos de tomada de decisão. Também não foi detectada iniciativa que viesse a priorizar, junto à comunidade local, as principais ações a serem realizadas.

Do mesmo modo, não era disponibilizada, à sociedade civil, a informação referente à execução das atividades pactuadas no planejamento participativo e que foram cumpridas em determinado período.

4.4 TRANSPARÊNCIA

A seguinte questão surge para checar a proximidade entre as atividades desempenhadas pelo GGI-Ce e o princípio da Transparência: **De que maneira ocorreu a comunicação, às partes interessadas, dos resultados alcançados em comparação aos objetivos pactuados participativamente?**

No decreto estadual que instituiu o GGI-Ce há dentre suas competências a recomendação expressa de “[...] IV - articular-se, de forma que se torne mais ágil e eficaz, a comunicação entre órgãos da justiça criminal;” (CEARÁ, 2005a).

Para efetivá-la, em sua implantação o GGI-Ce mantinha reuniões extraordinárias, além de um processo de coleta de dados e consolidação destes para posterior publicização entre os participantes. Conforme Knopp e Alcoforado (2010), a criação de valor público busca: “[...] maior efetividade das ações conjuntas de atores públicos e privados para os cidadãos, com base no atendimento das demandas e necessidades dos beneficiários dos bens e serviços públicos”.

No quadro a seguir seguem descritos os fatores positivos e as dificuldades encontradas em cada momento analisado.

Quadro 12 – Transparência: fatores positivos e dificuldades

Resultados Fase	Fatores Positivos	Dificuldades Encontradas
Criação	✓ Previsão da articulação e comunicação ágil e eficaz no decreto de criação do GGI-Ce.	○ Componentes da Secretaria Executiva do GGI-Ce acumulavam outros cargos e funções na SSPDS.
Implantação	✓ Macroprocesso de Comando e Controle (reuniões, coleta de dados de cada órgão e consolidação).	○ Relatórios, por vezes, com falhas ou preenchimento insuficiente.
Desenvolvimento	✓ Divulgação dos resultados ao colegiado do GGI-Ce. ✓ Divulgação das ações e resultados na imprensa local.	○ Potencial falha no repasse dos resultados às equipes táticas e operacionais dos órgãos participantes. ○ Não havia comunicação direta à sociedade civil de cada local beneficiado com as ações integradas do GGI-Ce.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da análise dos resultados.

A divulgação dos resultados das ações do GGI-Ce se dava de modo sistemático junto ao colegiado (nível estratégico) por ocasião das reuniões

bimensais, bem como (com o auxílio da assessoria de comunicação social da SSPDS) junto aos órgãos de imprensa televisiva e escrita. Esta era a única forma pela qual a sociedade tomava conhecimento das ações do GGI-Ce. Diante disso, em correspondência aos atributos de governança pública elencados por Raquel e Bellen (2012), o controle social na perspectiva da *accountability* foi comprometido.

Semelhantemente, aos profissionais envolvidos nas atividades de âmbito mais operacional, e que não faziam parte do corpo de representantes do GGI-Ce, tal comunicação não era repassada para totalidade destes agentes, pois muitos voltavam às suas atividades normais e, muitas vezes, não possuíam relacionamento funcional direto com o representante de cada órgão envolvido.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Por fim, a hipótese de que a atuação do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará se desenvolveu em aderência aos princípios da governança pública restou validada parcialmente; na medida em que demonstrou correspondência a alguns atributos inerentes aos respectivos princípios.

Entretanto, conforme já analisado, apesar de garantir ampla participação de atores oriundos de diferentes poderes e de diversas esferas de governo, todavia não incluiu (de forma direta) membros da sociedade civil ou mesmo de instituições privadas nas discussões iniciais do diagnóstico da(s) situação(ões) problema, no planejamento ou mesmo na comunicação dos resultados alcançados. Destaca-se que tal recomendação encontra-se normatizada no decreto estadual que o instituiu.

Segundo os conceitos apresentados nesta pesquisa não há governança pública, em sua plenitude, sem a participação de tais atores.

Para o estudo ou mesmo ao desenho de práticas futuras por meio da implantação de organismos institucionais, recomenda-se a adoção de um paradigma de governança pública estratégica que privilegie: i) o **engajamento das partes interessadas com responsividade**, em respeito aos padrões de interdependência entre os diversos atores envolvidos nas alternativas de solução/melhoria à demanda social; ii) a **responsabilização transetorial** de todos, sejam públicos ou privados; iii) a efetiva garantia de espaços de participação nos processos de **tomada de decisão**; iv) para **geração de valor** ao cidadão, voltada à melhoria da qualidade de vida.

Tal perspectiva visa fomentar a criação de uma cultura de participação cidadã, pela compreensão contextualizada de direitos e deveres, proporcionando condições favoráveis à criação de empreendimentos sociais, concebidos e geridos pela própria comunidade ou em parceria com outros atores sociais.

Este paradigma de governança pública se apresenta com o potencial de incidir de forma positiva no enfrentamento à violência e à criminalidade, pois insere o cidadão diretamente nos trabalhos de prevenção, bem como de conscientização das comunidades afetadas com o problema.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 7, 2013. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2013-corrigido.pdf>. Acesso em 22 fev. 2014.

ARAGON, Alexandre Augusto. **Vademecum segurança pública**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010.

BALESTRERI, Ricardo Brisola. Prefácio. In: SANDES, Wilquerson Felizardo; RODRIGUES, João Bosco; VIEGAS, Eraldo Marques. **Gabinetes de Gestão Integrada em segurança pública**, Coletânea 2003-2009, Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009. p. 11-12.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK Jerome. **Policiamento comunitário**. Tradução de Ana Luíza Amêndola Pinheiro. Organização de Nancy Cardia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. 125 p. (Coleção Polícia e Sociedade, 6).

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. Organização de Nancy Cardia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade, n. 8).

BLOCK, Carolyn Rebecca. **The geoarchive**: an information foundation for community policing. Statistical Analysis Center. Illinois: Criminal Justice Information Authority, 1998.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Ed. UnB, 1998. p. 178. Disponível em: <http://www.capitalsocialsul.com.br/capitalsocialsul/analisedeconjuntura/DICION%C3%81RIO_DE_POL%C3%8DTICA%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BORGES, Andre. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 126, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18069.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

BRAGA JUNIOR, Weibson. **As ações transeitoriais do Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará**: um estudo de caso. 2008. Trabalho de Conclusão Curso (Especialização em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. **Gabinete de Gestão Integrada**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={A783D186-22C3-467A-8ABC-5593650D4F1E}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D{38C76053-FC90-4684-BCEC-A5D6C6998C27}%3B&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}>>>. Acesso em: 6 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2014.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Departamento de Políticas, Programas e Projetos. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Guia para prevenção do crime e da violência nos municípios**. Brasília, jul. 2005. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7BBD0846F4-103A-4CBF-A9D4-304BBB8A2066%7D&ServiceInstUID=%7BB78EA6CB-3FB8-4814-AEF6-31787003C745%7D>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

BRASIL, Glaucíria Mota; LOPES, Emanuel Bruno. **Em busca de confiança e legitimidade: a segurança pública no Ceará-Brasil**. [Fortaleza: s.n.], 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador, n. 10, jun./jul./ago. 2007.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996.

BRITO, Domingos Sávio Fernandes de. **A segurança pública cearense no combate ao tráfico de mulheres para fins de exploração sexual**. 2010. Trabalho de Conclusão do Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Christus, Fortaleza, 2010.

CAMERON, David. **The next age of government**. Fev. 2010. 1 vídeo (13:59), sono., color. Disponível em: <http://www.ted.com/talks/david_cameron>. Acesso em: 20 fev. 2014.

CEARÁ. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Polícia Militar. **O Batalhão de Policiamento Comunitário**. Fortaleza, 06 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.pm.ce.gov.br/index.php/organizacoes-policiais/batalhao-de-policiamento-comunitario>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

_____. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Gabinete de Gestão Integrada-Ceará. **Histórico**. Fortaleza, 2010. Disponível em: <<http://www.sspds.ce.gov.br/miniPortal/canalDetalhado.do?area=71&codCanal=294&titulo=Gabinete%20de%20Gest%20E3o%20Integrada%20-%20GGI&action=detail>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

_____. Decreto nº 27.796, de 20 de maio de 2005. Institui o Gabinete de Gestão Integrada do Estado de Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza (CE), ano IX, n. 038, 22 de fevereiro de 2006. Seção 2, p. 51. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/5287222/pg-51-caderno-unico-diario-oficial-do-estado-do-ceara-doece-de-22-02-2006/pdfView>>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. Portaria nº 663/2005 - GS. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza (CE), n. 098, 24 de maio de 2005a. Disponível em: <http://www.cb.ce.gov.br/html/coletanea/coletanea_html/coletanea_DECRETO%20N%BA%2027.796,%20de%2020%20de%20maio%20de%202005.html>. Acesso em: 20 maio 2014.

CEARÁ. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Gabinete de Gestão Integrada do Estado de Ceará. **Regimento Interno do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública – GGI/CE**. Fortaleza, 2005b.

DEBONI, Fábio; SILVA, Fábio de Sá e. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2012.

DELFORGE, Thaisa Collet dos Santos. **A governança pública no combate à corrupção**. Brasília: Esaf/Ministério da Fazenda, 2011. (6º concurso de monografia da Controladoria Geral da União). Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-realizados/pasta-concurso-de-monografias-da-cgu/copy_of_concurso-de-monografias-da-cgu-2011>. Acesso em: 14 mar. 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração Pública e Política Pública. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 813-836, 2011.

FERREIRA, Sérgio Guimarães. Segurança pública nas grandes cidades. In: BACHA, Edmar; SCHWARTZMAN, Simon (Orgs.). **Brasil: uma nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 287-318. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/agenda12.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Quem somos – missão**. São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/quem_somos>. Acesso em 20 fev. 2014.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

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

GIRÃO, Ivna. Após 5 anos, Ronda do Quarteirão frustra e não reduz os crimes. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 28 jan. 2013. Cidade. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/cidade/apos-5-anos-ronda-do-quarteirao-frustra-e-nao-reduz-os-crimes-1.104823>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade livre**. Tradução de Marcelo Rollemberg; organização de Nancy Candia. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2003. 461 p. (Série Policia e Sociedade, n. 9).

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p. 102-110, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança – governança corporativa – princípios gerais**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18163>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Projeto Juventude e Prevenção da Violência.**

Prevenção da Violência entre Adolescentes e Jovens no Brasil: Estratégias de Atuação: relatório Sou da Paz. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/PJPV%20E3%20Preven%C3%A7%C3%A3o%20da%20Viol%C3%Aancia%20entre%20Adolescentes%20e%20Jovens%20no%20Brasil%20-%20Estrat%C3%A9gias%20de%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20-%20Relat%C3%B3rio%20Sou%20da%20Paz.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2013.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. **A execução premium.** São Paulo: Elsevier-Campus, 2008.

KNOPP, Glauco; ALCOFORADO, Glauco. Governança social, intersetorialidade e territorialidade em políticas públicas: o caso da OSCIP Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CEMAIS). In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, [s.l.]. **Anais...** [S.l.: s.n.], 2010.

LIMA, Renato Sérgio de; CANALLE, Cecília. **Participação, controle e propostas para uma efetiva governança de polícia:** um convite à leitura. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, ed. 5, ago./set. 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público.** São Paulo: Atlas, 2010.

MEGAOPERAÇÃO fiscaliza as boates da Praia de Iracema. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 12 nov. 2005. Política. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/policia/megaoperacao-fiscaliza-as-boates-da-praia-de-iracema-1.415451#>>. Acesso em: 6 abr. 2014.

MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, Bruce W.; LAMPEL, Joseph. **Strategy Safari:** a guided tour through the wilds of strategic management. New York: Free Press, 1998.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência.** Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 7. ed. rev. mod. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MUNIZ, Jacqueline; PONCIONI, Paula; PROENÇA, Domício. Da governança de polícia à governança policial: controlar para saber; saber para governar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, ed. 5. p. 14-50, ago./set. 2009. Disponível em: <<http://www.revista.forumseguranca.org.br/>>. Acesso em: 5 abr. 2014.

MURICI, Maria das Graças. **Gestão estratégica:** oportunidades e desafios para as instituições públicas. Curso Capacitação para Gestores da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, RS, Brasil. Porto Alegre: FGV in Company, 2010. Disponível em: <<http://www.gestaoeinovacoes.com.br/pdf/Gest%C3%A3o%20estrat%C3%A9gica%20-%20oportunidades%20e%20desafios%20para%20as%20institu%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. **ONU debate seu papel na governança global.** 29 jun. 2011. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/onu-debate-seu-papel-na-governanca-global/>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. In: INSTITUTO LATINO-AMERICANO DAS

NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELIQUENTE. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança ILANUD**. São Paulo, 2002.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2010a. p. 629-646.

_____. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: república – perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília, 2010b. p. 277-314.

OPERAÇÃO fecha quatro casas noturnas. **O POVO online**, Fortaleza, 24 jun. 2007. Fortaleza. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/fortaleza/2007/06/24/noticiasjornalfortaleza,706680/operacao-fecha-quatro-br-casas-noturnas.shtml>>. Acesso em: 6 abr. 2014.

O POVO online. **Não tenho sentimento de frustração**. [Entrevista com o governador Cid Ferreira Gomes, publicada em 09 de abril de 2014]. Fortaleza, 12 abr. 2014. Disponível em: <<http://tablet.opovo.com.br/app/opovo/destaque/index/2014/04/12/4626782/nao-tenho-sentimento-de-frustracao-diz-cid.shtml>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

RAQUEL, Izabel; BELLEN, Hans Michael van. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão de especialistas. In: XXXVI Encontro da ANPAD, 34., 22 a 26 set. 2012, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2012/APB/Tema%2007/2012_APB1003.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2014.

RIBEIRO, Fernando. Servilho pode implantar 'pacto pela vida' no CE. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 13 set. 2013. Caderno de Polícia. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/policia/servilho-pode-implantar-pacto-pela-vida-no-ce-1.429514>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Teoria social e análise de políticas públicas**. Cidadania e Justiça. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/12/10-Teoria-social-e-analise-de-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <http://tccbiblio.paginas.ufsc.br/files/2010/09/024_Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

_____. **Diretrizes para apresentação dos planos estaduais de segurança**. [Brasília]: SENASP, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2014.

SOUZA, Flávia Cruz de; SIQUEIRA, Jean Francisco. **A convergência da Nova Administração Pública para Governança Pública**. Uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. [S.l.]: RCC - Rede Comum de Conhecimento, 2011. Disponível em: <<http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/NovaAP-Governanca07.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

STEIN, Mauro Fernando. **O planejamento participativo e a democratização das políticas públicas de desenvolvimento rural**: o caso do município de Putinga/RS. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/11919/000619229.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 4 set. 2013.

VARGAS, Ricardo. **Critérios de seleção de projetos**. Podcast, 22 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.ricardo-vargas.com/pt/playlists/details/7/>>. Acesso em: 27 mar. 2014.

XAVIER, Antônio Roberto. **Segurança pública**: do projeto “Ceará seguro (1999-2002)” ao projeto “Ceará segurança pública moderna (2003-2006)”. 2008. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ed. especial comemorativa, p. 67-86, 1967-2007.

_____. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005.

ALMEIDA, Rosemary de Oliveira; NASCIMENTO, Natália Ilka Moraes. Políticas públicas de juventude: dilemas entre avanços e descontinuidades. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. IV, n. 7, p. 99-126, jan./jun. 2011.

_____. **Nova polícia**: inovações da polícia de seis cidades norte-americanas. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. 257 p. (Coleção Polícia e Sociedade, 2).

BELLONI, Isaura, MAGALHÃES, Heitor de; SOUZA, Luiza Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. **Instrumento para avaliação da gestão pública - 250 e 500 pontos**. Brasília, 2009. 110 p.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Metodologia de Planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento econômico local e municipal sustentável**. Brasília: [s.n.], 1999. (Relatório do Projeto de Cooperação técnica INCRA/IICA).

CARDIA, Nancy; ADORNO, Sérgio; POLETO, Frederico. Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 43-73, 2003.

CEARÁ. Academia Estadual de Segurança Pública. **Decreto nº 31.276, de 13 de agosto de 2013**. Fortaleza, 2013a. Disponível em: <<http://www.aesp.ce.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. Ministério Público. **Lei nº 15.217, de 05 de setembro de 2012 – Organização Básica PMCE**. Fortaleza, 2013b. Disponível em: <<http://www.pm.ce.gov.br/menu-esquerdo/institucional/banners/LOB.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012 – 2015**. Lei nº 15.109, de 02 de janeiro de 2012. Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/PPA-2012-2015/PPA%202012-2015%20-%20LEI.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

CEARÁ. Governo do Estado. Secretaria do Planejamento e Gestão. Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão Pública por Resultados – GPR**. Relatório de desempenho setorial – RDS 2011 da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social – SSPDS. Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://transparencia.ce.gov.br/CONTENT/DOCUMENTOS/631_SSPDS-RDS_2011.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual de revisão 2010/2011**: Plano Plurianual 2008-2011. Fortaleza: [s.n.], 2009.

_____. Ministério Público. Conselho Estadual de Segurança Pública. **Política de segurança pública e penitenciária estadual**. 2007. Disponível em: <<http://www.mp.ce.gov.br/orgaos/CAOCRIM/legislacao/pc/Politica.Seguranca.Estado.Ceara.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado do Ceará**: atualizada, até a Emenda Constitucional nº 56, de 07 de janeiro de 2004. Fortaleza, 2004. Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/index.php/simbolos-oficiais/constituicao-do-estado-do-ceara>>. Acesso em: 20 set. 2013.

CLARKE, Ronald V.; ECK, John E. **Análise de crime para solucionadores de problemas em 60 pequenos passos**. Disponível em: <<http://www.popcenter.org/library/reading/PDFs/60steps-portuguese.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

COHEN, Ernesto; ROLANDO, Franco. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliações. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

HOLANDA, Marcos Costa (Org.). **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006.

_____. **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Relatório produto resultado**. RPR IV – Exposição e Envolvimento dos Jovens com a Violência. Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/SWAP/swapii/relatorio_anual/>. Acesso em: 20 maio 2013.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. **Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System**. *Harvard Business Review*, p. 75-85, Jan./Feb. 1996. Disponível em: <<http://ow.ly/ofVoJ>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

KISLLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, maio/jun. 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATUS, Carlos. **Política planejamento & governo (Tomo I e II)**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. [S.l.]: Publix, 2010.

MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante. GPR no Ceará: prática de gestão em busca de resultados. In: Gondim, Desirée Custódio Mota *et al.* (Orgs.). **Gestão no Ceará**. Seleção de boas práticas em Administração Pública. Fortaleza: Gráfica LCR, 2010.

MOTA, Paulo Roberto. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos**. Rio de Janeiro: Ed. Especial Comemorativa, 1967-2007. p. 87-96.

QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SANDES, Wilquerson Felizardo; RODRIGUES, João Bosco; VIEGAS, Eraldo Marques. **Gabinetes de Gestão Integrada em segurança pública, coletânea 2003-2009**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. Gabinete de Gestão Integrada da segurança pública: gênese; implantação; desdobramentos. In: SANDES, Wilquerson Felizardo; RODRIGUES, João Bosco; VIEGAS, Eraldo Marques. **Gabinetes de Gestão Integrada em segurança pública, Coletânea 2003-2009**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009. p. 262-268.

SOUZA, L. A. F. (Org.). **Políticas de segurança pública no Estado de São Paulo: situações e perspectivas a partir das pesquisas do Observatório de Segurança Pública da UNESP** [online]. São Paulo: Editora UNESP/Cultura Acadêmica, 2009. 219 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>.

TEIXEIRA, Alberto. **Planejamento público: de Getúlio a JK (1930 – 1960)**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 1997.

VIEIRA, Saulo Fabiano Amâncio; COSTA, Benny Kramer; BOAVENTURA, João Maurício Gama. Análise dos *stakeholders* aplicada em órgãos públicos: o caso da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. **Revista de Ciências da Administração**, v.13, n. 31, p. 81-110, set./dez. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2011v13n31p81/20842>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: Oxford University Press, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

WIERVORKA, M. O novo paradigma da violência. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-45, maio 1997.