

O gerenciamento de projetos na segurança pública: uma abordagem pragmática da aplicação do método na gestão das ações integradas a partir de um estudo de caso

Weibson Braga Junior e Neuma Cipriano

Weibson Braga Junior possui MBA em Gerenciamento de Projetos, é especialista em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania, capitão da Polícia Militar do Ceará, orientador da Célula de Análise e Projetos de TIC da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS) e filiado ao Project Management Institute (PMI)  weibsonpmp@gmail.com

Neuma Cipriano é acadêmica de Psicologia da UNIFOR, agente penitenciária e gerente do Projeto Maria Marias, da Secretaria da Justiça e Cidadania  neumadj@hotmail.com

Resumo

O combate efetivo da violência e da criminalidade somente se dará através da ação integrada dos vários atores que têm influência ou se relacionam direta ou indiretamente com a problemática. Na verdade, a distância entre a ignorância e o conhecimento dessa premissa se mostra bem menor do que a de sua aplicação prática e da transformação de estratégias em resultados. Nesse contexto, este trabalho apresenta a aplicação do Gerenciamento de Projetos no âmbito da segurança pública. Sugere a aplicação das boas práticas preconizadas pelo Project Management Institute¹ junto às ações trans-setoriais dos Gabinetes de Gestão Integrada da Segurança Pública do Brasil, de modo a transformar estratégias em resultados efetivos.

Palavras-Chave

Segurança pública. Gerenciamento de projetos. Ações trans-setoriais. Gestão integrada.

O Estado do Ceará vem consolidando um novo olhar integrado na execução de suas políticas de segurança pública desde 1997, quando foi criada a Secretaria 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. Foram criados também os Distritos-Modelo, hoje Áreas Operacionais Integradas, que têm por premissa integrar a ação operacional das três forças nas diversas áreas circunscricionais de atuação das Companhias, Delegacias e Seções do Corpo de Bombeiros Militar.

Nesse contexto temporal, surgiram várias alternativas de políticas de segurança pública, em nível federal, recomendando a atuação integrada dos órgãos responsáveis pela segurança pública nas unidades federativas. Como resultado da assinatura do protocolo de intenções junto ao Ministério da Justiça (MJ nº 022/2003, de 24 de julho de 2003) para implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp²), a exemplo do que já estava ocorrendo com os demais estados, criou-se, no Ceará, o Gabinete de Gestão Integrada (GGI), com foco na aplicação de uma abordagem sistêmica dos problemas relacionados à segurança

humana, enfatizando o diagnóstico e o planejamento estratégico de suas ações. Tal iniciativa nacional foi implantada no Ceará, pelo Decreto nº 27.796 de 20 de maio de 2005, promovendo no território cearense a articulação de diversas instituições em torno das várias problemáticas apresentadas e deliberadas por seus membros.

Em agosto de 2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci³), que apresentou um novo escopo de atuação dos Gabinetes de Gestão Integrada como elos de gestão das ações integradas de segurança pública no estado e município (GGI Municipal). Tal fato proporcionou a legitimidade necessária ao Gabinete para prover um ambiente propício ao rompimento de velhos paradigmas e ao estabelecimento de novos, concebidos a partir de uma visão holística na valorização de saberes diferenciados e na construção do conhecimento, a partir de uma percepção transdisciplinar.

O presente estudo tem como objetivo compreender o pensamento complexo e transdisciplinar envolvido nas problemáticas enfrentadas pela gestão integrada do GGI do Ceará, a partir de reflexões junto à Teoria da Complexidade de Edgar Morin,⁴ uma vez que os atores sociais envolvidos são tão variáveis quanto a quantidade de fatores indutores da violência e criminalidade. Visa, ainda, divulgar o resulta-

do de pesquisa que, através da realização de um estudo de caso alicerçado pela observação participante e pesquisa *quanti-quali*, de natureza descritiva e exploratória, avaliou a legitimidade do Gabinete na articulação dos órgãos, bem como a eficiência, eficácia e efetividade de suas ações. Apresenta, por fim, a metodologia de gerenciamento de projetos preconizada pelo Project Management Institute e as possibilidades de sua aplicação junto às ações transeitoriais do sistema de segurança pública e justiça criminal.

O Pronasci

Lançado em agosto de 2007 pelo governo federal, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), nas palavras do ministro da Justiça, Tarso Genro:

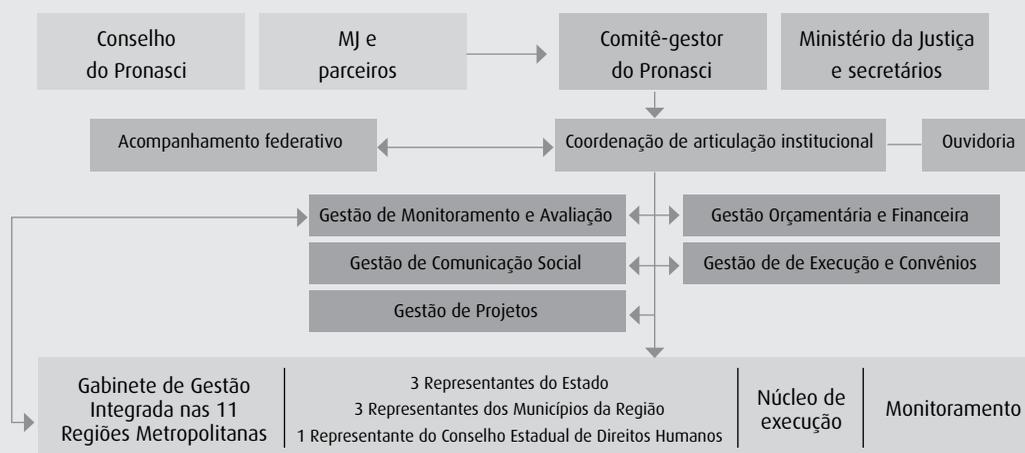
[...] é um programa inédito porque articula políticas de segurança pública com ações sociais. Ele irá combater não apenas as consequências da criminalidade e da violência, mas também as suas causas, suas origens.⁵

No seu organograma de gestão, o GGI, criado a partir da implantação do Susp em 2003, aparece como protagonista, junto aos estados e municípios, para gestão articulada com a Senasp/MJ na implantação das ações constantes no programa.

Consta ainda no *site* do Ministério da Justiça a definição do programa:

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania é uma iniciativa pioneira que reúne ações de prevenção, controle e repressão da violência com atuação focada nas raízes sócio-culturais do crime. Articula programas de segurança pública com políticas sociais já desenvolvidas pelo governo federal, sem abrir mão das estratégias de controle e repressão qualificada à criminalidade. As ações desenvolvidas pelo Pronasci seguirão ainda as diretrizes estabelecidas pelo Sistema Único de Segurança Pública, cujo eixo central é a articulação entre União, estados e municípios para o combate ao crime.⁶

Figura 1
Gestão do Pronasci



Fonte: Ministério da Justiça. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/>>. Acesso em: 6 abr. 2008.

Instituído pela Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007, o Pronasci apresenta suas diretrizes, conforme alterações sofridas pela Medida Provisória n. 416, de 23 de janeiro de 2008, consolidando a participação dos Gabinetes de Gestão Integrada na gestão do programa:

[...]

Art. 6º Para aderir ao Pronasci, o ente federativo deverá aceitar as seguintes condições, sem prejuízo do disposto na legislação aplicável e do pactuado no respectivo instrumento de operação:

- I - criação de Gabinete de Gestão Integrada - GGI;
- II - garantia da participação da sociedade civil e dos conselhos tutelares nos fóruns de segurança pública que acompanharão e fiscalizarão os projetos do Pronasci;
- III - participação na gestão e compromisso com as diretrizes do Pronasci;
- IV - compartilhamento das ações e das políticas de segurança, sociais e de urbanização;
- V - comprometimento de efetivo policial nas ações para pacificação territorial, no caso dos Estados e do Distrito Federal;
- VI - disponibilização de mecanismos de comunicação e informação para mobilização social e divulgação das ações e projetos do Pronasci;
- VII - apresentação de plano diretor do sistema penitenciário, no caso dos Estados e do Distrito Federal;
- VIII - compromisso de implementar programas continuados de formação em direitos humanos para os policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e servidores do sistema penitenciário; e

IX - compromisso de criação de centros de referência e apoio psicológico, jurídico e social às vítimas da criminalidade.

Em busca do entendimento da articulação institucional desenvolvida pelos GGIs, foi realizada uma pesquisa intitulada *As Ações Trans-setoriais do Gabinete de Gestão Integrada do Estado do Ceará* (BRAGA JUNIOR, 2008), que se propôs a compreender em que medida o Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará: consolida sua legitimidade na articulação dos órgãos envolvidos na promoção da cultura da paz e na defesa social; provoca novas formas de atuação dos órgãos que o compõem; e contribui para a solução efetiva de problemas relacionados à segurança pública no Ceará.

Durante o desenvolvimento desse estudo, houve a oportunidade do pesquisador de participar do I Fórum Internacional dos Gabinetes de Gestão Integrada, realizado de 21 a 23 de novembro de 2007, na cidade de São Luís, no Maranhão, ocasião em que ocorreu o Encontro dos Secretários Executivos do GGI, cujo produto deste, exposto no último dia do evento, foi o Direcionamento Estratégico dos GGIs 2007 a 2011, em que constou como uma das proposições a estratégia de articulação com o Pronasci. Segue a proposição feita pelo consultor da Senasp presente à reunião, Dr. Vicente Trevas:

A concepção do Pronasci prestigia os GGIs e facilita a compreensão de sua importância como um fórum legítimo de produção de estratégias ampliadas pela abordagem da segurança pública com cidadania. Nesse sentido, a mobilização institucional promovida pelos GGIs deve ser aproveitada para facilitar o en-

gajamento de outras áreas e esferas de Governo e do Estado, e o engajamento dos municípios. Desenvolvendo uma agenda comum entre os GGIs Municipais e Estaduais.

Evidenciou-se, desse modo, o papel fundamental do Gabinete de Gestão Integrada no estabelecimento das metas propostas pelo Sistema Único de Segurança Pública, bem como na implantação, monitoramento e avaliação das ações e projetos do Pronasci nos estados e municípios beneficiados pelo Programa.

O processo metodológico de desenvolvimento do estudo de caso

Os objetivos do GGI Ceará foram estabelecidos no bojo do Decreto n. 27.796, de 20 de maio de 2005, tendo por base as linhas mestras de ação dos GGIs, preconizadas pela Secretaria Nacional da Segurança Pública, conforme se segue:

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;
- A constituição da informação como principal ferramenta de ação policial.⁷

O referido estudo de caso definiu como objeto de análise as ações desenvolvidas pelo GGI Ceará, entre 2005 e 2007, sendo que, para garantir uma abordagem mais profunda e completa do tema, optou-se por utilizar conjuntamente quatro formas de abordagem metodológica: *observação participante; coleta de dados estatísticos; estudo de documentação; e pesquisa de opinião.*

Formas de abordagem metodológica

A observação participante consiste, basicamente, em coletar os dados por meio da participação direta na vida cotidiana da organização ou do grupo que se pretende estudar. O observador torna-se, portanto, parte do contexto que está sendo observado. No contexto organizacional da pesquisa em questão, o pesquisador teve o privilégio de atuar como observador desde o momento de criação do GGI Ceará, o que facilitou a coleta de dados e estudo da documentação, tendo acesso a toda a base de dados e informações do GGI, 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. Fotos do ambiente foram registradas, de modo a identificar qualquer mudança no ambiente foco do estudo. A dificuldade residiu em consolidar as informações sem descaracterizar nem omitir nenhum dos resultados das atividades do Gabinete, conservando a imparcialidade junto ao objeto pesquisado.

Como o Gabinete atua na articulação dos mais diversos órgãos envolvidos na segurança pública, justiça criminal e defesa social, optou-se por realizar também pesquisa de opinião sobre as atividades articuladas pelo GGI. Assim, o questionário de pesquisa foi respondido por trinta profissionais que atuam nos mais diversos órgãos parceiros do GGI, nos três níveis de ação, ou seja, no campo estratégico, tático e/ou operacional. Objetivou-se, em linhas gerais, captar qualitativamente e de forma imparcial, garantindo o anonimato dos responden-

tes, a impressão dos respondentes quanto ao processo de intersetorialidade conduzido pelo GGI, seus conhecimentos e expectativas a respeito da atual política de segurança pública desenvolvida em âmbito estadual e federal, bem como suas opiniões sobre a eficiência, eficácia e efetividade das ações realizadas.

Importante atenção foi dispensada na coleta de dados junto ao Sistema de Análise e Mapeamento de Ocorrências da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social, em que se considerou como escopo a ser pesquisado a área compreendida pelo Bairro Praia de Iracema em Fortaleza, onde foram realizadas sucessivas operações articuladas pelo GGI, no período especificado. Teve-se o cuidado em construir planilhas e gráficos que demonstrassem os principais delitos ocorridos, os dias da semana de maior incidência, analisando-se, ainda, cada dia da semana em separado, de modo a avaliar a efetividade das ações desenvolvidas naquele ambiente no período delimitado.

Gestão integrada e a trans-setorialidade

O combate da violência urbana e a busca pela construção da paz não podem ser apenas tarefas do governo federal, nem somente dos governos estaduais. Para refletir sobre as possibilidades de intervenção e participação de cada parte interessada, traz-se à tona a complexidade envolvida na gestão integrada, considerando os novos desafios trazidos pelo Pronasci e o consequente rompimento de velhos paradigmas gerenciais na implantação de políticas públicas de segurança.

A complexidade e o prefixo trans

Visando uma reflexão sobre o caminho a se seguir para superar os desafios e obter êxi-

to na implantação de projetos de segurança pública, traz-se à tona o conceito de *trans-setorialidade*, a partir da Teoria da Complexidade de Edgard Morin.

Em contraponto à simplificação e à hiperespecialização propostas pela ciência moderna, Edgard Morin propunha juntar os vários fios do conhecimento e fazer um tecido. Ao invés de separar, voltar a juntar conhecimentos diferentes. Para Morin, não é preciso que apenas um indivíduo ou organização faça isso. É necessário reunir indivíduos ou organizações de diversas áreas do conhecimento para produzir esse conhecimento de forma conjunta.

Segundo a obra de Morin, a complexidade está baseada em pelo menos três ideias básicas, apesar de haver outras em sua vasta obra. Para entender o uso do prefixo *trans*, atém-se aqui às três ideias básicas: multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade.

Morin afirma que a multidisciplinaridade é um princípio básico, mas insuficiente, pois refere-se somente à existência de disciplinas múltiplas e à necessidade de aproximá-las. Na segurança pública 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, conversem. 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. Mais do que a interdisciplinaridade, que é quando essas áreas se tocam, a transdisciplinaridade ocorre quando as áreas se interpenetram, havendo, então, o surgimento de novos processos. Por meio do conhecimento pleno do outro, novas formas de atuação são descobertas, minimizando a superposição de ações sobre determinado problema e valorizando o compartilhamento de esforços para melhoria de um determinado ambiente comunitário.

Por transdisciplinaridade e trans-setorialidade deve-se entender a abertura à diversidade do conhecimento e à atuação sistêmica de organizações diversas, e que o conhecimento é um produtor de hipóteses e não de verdades definitivas, pois a cada nova discussão, a cada novo processo implantado virá, logo em seguida, o ciclo de melhoria contínua, que será natural e continuamente retroalimentado, de forma a gerar um novo conhecimento.

Não se tem aqui a pretensão de expor nem esgotar toda a extensão da teoria da complexidade, mas sim refletir, conforme já demonstrado, 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 local, uma vez que a articulação de saberes diferenciados das mais diversas organizações é uma premissa para implantação das ações de segurança pública propostas pelo Pronasci.

É nesse arcabouço teórico referente à complexidade e ao uso do prefixo *trans*, que reside a reflexão sobre o protagonismo e legitimida-

de da articulação *trans-setorial* do Gabinete de Gestão Integrada nas ações estratégicas da segurança pública do Estado do Ceará.

Rompendo paradigmas e legitimando as ações

Trazendo o conceito para o campo das organizações públicas e a aplicação de suas políticas, apresenta-se, a seguir, um trecho do artigo de autoria de Rose Marie Inojosa (2001, p. 105):

[...] estamos definindo intersetorialidade ou transectorialidade como a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Trata-se, portanto, de buscar alcançar resultados integrados visando a um efeito sinérgico. Transpondo a idéia de transdisciplinaridade para o campo das organizações, o que se quer, muito mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional.

Muitas das conclusões originadas durante o esforço na elaboração da arquitetura institucional do Susp deram origem ao *Guia para prevenção do crime e da violência nos municípios*, desenvolvido em 2005 pelo Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Senasp, com a colaboração de consultoria técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil, no bojo do qual destacam-se 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”.**⁸

Para que estes princípios possam ser compreendidos em toda sua extensão, é preciso esclarecer alguns conceitos. 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. (grifó nosso)

Enfatizou-se aqui a recomendação tanto do rompimento das iniciativas de segurança pública reativas, de modo a trabalharem numa rede composta pelos mais diversos atores sociais e setoriais envolvidos no problema da violência e criminalidade, quanto da utilização da metodologia do “Policiamento Orientado para a Solução de Problemas”, no sentido de 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.

Dessa forma, o paradigma principal a ser confrontado é aquele que se fundamenta num conjunto de (pré) conceitos que afirmam que os órgãos de segurança pública não são capazes de cumprir sua missão de prevenir, reduzir e controlar a violência e a criminalidade em determinada coletividade.

Traz-se a reflexão por uma busca pela inversão lógica do paradigma atual em que, por ausência ou carência das outras políticas públicas sociais, é construída a sufocante e inercial impressão de que aos órgãos da segurança pública são desaguardas todas as mazelas sociais, tornando sua atuação insignificante em torno do problema, numa relação direta de causa e efeito entre os fatores indutores da violência e a insegurança pública.

Segue o posicionamento do professor Marcos Costa Holanda sobre as relações de causa e efeito no campo da Gestão Pública por Resultados (GPR).⁹

Dois instrumentos úteis para a visualização das *relações de causa e efeito do problema* e que ajudam na formulação de objetivos e metas

meios e fins são: 1) a árvore de problema; e 2) a árvore de objetivos. Através da árvore do problema, tem-se uma boa orientação para saber em que áreas trabalhar e quais os públicos-alvo para alterar o quadro de deficiência na oferta de serviços públicos (causas) e os resultados e impactos esperados (efeitos). A partir daí, pode-se lançar mão do segundo instrumento, que é a árvore de objetivos, onde são estabelecidos os objetivos e metas meios e fins, ou seja, a magnitude dos programas, projetos e ações a serem implementadas e os resultados e impactos esperados (HOLANDA, et al., 2004, p. 12, grifo nosso).

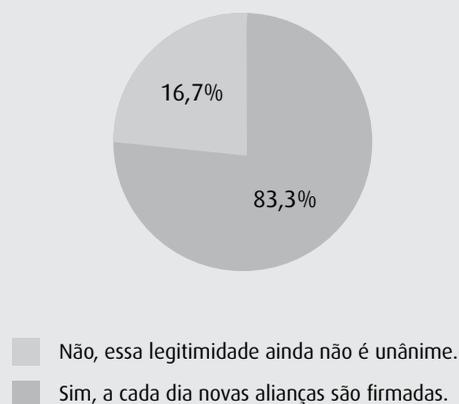
Ao analisar as relações de causa e efeito, tem-se a óbvia constatação de que é preciso atacar as causas fundamentais para se eliminar o efeito; se o efeito é a crescente violência e criminalidade, numa análise pragmática, os órgãos da segurança pública, por se situarem “privilegiadamente” no topo da árvore de problemas, possuem legitimidade para articulação dos saberes, trabalhos e programas intersetoriais em torno dos problemas relacionados à segurança pública. Ao trazer à tona os conceitos apregoados pela Gestão por Resultados, trata-se aqui de entender o Estado não como um fim em si mesmo, mas apenas um meio para melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos, e que se importa com a eficiência, eficácia, efetividade e impacto de suas políticas públicas.

Com o intuito de se verificar a legitimidade do protagonismo do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará na articulação dos órgãos interessados na defesa social, promoção da paz e melhoria da segurança pública, apresenta-se, a seguir, um

dos resultados da pesquisa de opinião (BRAGA JUNIOR, 2008), realizada com representantes dos três níveis de atuação do GGI: estratégico (30,0%), tático (36,7%) e operacional (33,3%).

Gráfico 1

Distribuição dos respondentes à questão: o(a) Sr.(a) 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 Junior (2008, p. 77).

A legitimidade de seu protagonismo foi comprovada por 83,3% dos respondentes. Destaca-se uma das várias colaborações coletadas nos formulários no campo para resposta aberta:

Com a criação do GGI passamos a ter uma nova visão dos objetivos a alcançar em relação às ações preventivas e repressivas para a redução e controle da violência, criminalidade e dos demais problemas pertinentes à segurança pública e defesa social. Hoje, é possível observar a participação e o engajamento de outros órgãos comprometidos com a segurança

pública, demonstrando assim o real interesse do GGI, que é unir forças para combater os assuntos atinentes a segurança da sociedade e as ações criminosas de toda monta (BRAGA JUNIOR, 2008, p. 78).

Para entendimento da dimensão do esforço para articulação e comunicação, segue a lista de órgãos (não exaurida) que têm colaborado e participado diretamente das ações planejadas pelo GGI: Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social; Secretaria da Justiça e Cidadania; Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social; Secretaria da Fazenda do Estado; Polícia Civil do Estado do Ceará; Polícia Militar; Corpo de Bombeiros Militar; Perícia Forense do Ceará; Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Agência Brasileira de Inteligência; Escritório de Combate ao Tráfico de Seres Humanos; Procuradoria Geral da Justiça; Defensoria Pública; Receita Federal; Superintendência Regional do Trabalho e Emprego; Departamento Estadual de Trânsito/Ceará; Juizado da Infância e da Juventude; Guarda Municipal de Fortaleza; Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania; Vigilância Sanitária e Controle Urbano; e Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Atendendo à premissa de respeito à autonomia das instituições envolvidas e considerando a complexidade em gerenciar as ações e monitorar a execução das atividades assumidas por cada parceiro, o GGI tem iniciado a aplicação das melhores práticas em gerenciamento de projetos preconizadas pelo *Project Management Institute* (PMI®) em seu *PMBOK*®.¹⁰ A seguir serão mostrados os principais processos de gestão incorporados em seu organograma funcional, bem como um resumo dos resulta-

dos do estudo de caso das ações trans-setoriais do Gabinete, no período de 2005 a 2007.

Gerenciamento de projetos na segurança pública

A necessidade da aplicação do método

No palco das discussões sobre planejamento, implantação e avaliação de políticas públicas de segurança, muitos atores já obtiveram o consenso quanto à importância de seus papéis. Com reconhecimento internacional, o Policiamento Orientado a Problemas, preconizado por Goldstein (2003), define os macroprocessos de *identificação do problema, análise, resposta e avaliação*, validados pelas diversas organizações policiais que o adotam, em que se destaca a importância do diagnóstico ao planejar ações de resposta categorizando e levando em consideração três das variáveis relacionadas às ocorrências delituosas: vítima, ambiente e agente delituoso. A Teoria da Complexidade de Morin (1999) embasa a imprescindível atuação trans-setorial dos atores governamentais e sociais envolvidos nas problemáticas do ambiente comunitário. A Gestão por Resultados, apresentada ao Estado do Ceará por Holanda (2003), desafia as organizações públicas a colocarem a perspectiva do cidadão em primeiro plano, remodelando todo o macroprocesso de gestão, com a valorização do estabelecimento de indicadores para medição de resultados que efetivamente atendam às necessidades sociais. Nesse contexto, esta seção tem por objetivo apresentar a metodologia de gerenciamento de projetos, recomendada pelo Project Management Institute, como uma alternativa prático-metodológica à gestão de projetos em segurança pública e justiça criminal, na aplicação de suas nove áreas do conhecimento, a saber: gerenciamento dos riscos; escopo; quali-

dade; prazos; custos; aquisições; comunicações; pessoal; e integração.

Como protagonista no atual palco de gestão em segurança pública e justiça criminal que se estabelece no Brasil, a adoção da metodologia de gerenciamento de projetos possibilita, à ação local, regional e federal, a superação de inúmeros obstáculos à efetividade dos resultados dos seus projetos, tais como: objetivos não realistas; falta de controle das mudanças; complexidade do projeto; prazos não cumpridos ou não realistas; parceiros que não cumprem sua parte; surgimento de imprevistos; lentidão nas aquisições; falta de participação do cidadão, entre outros empecilhos que contribuem para a não ocorrência de resultados duradouros e sustentáveis ao longo do tempo.

As melhores práticas em gerenciamento de projetos

O PMBOK®, ou Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos, em sua 3ª edição, conceitua que gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto, a fim de atender aos seus requisitos, estando inserido em cinco fases ou grupos de processos (iniciação, planejamento, execução, controle e encerramento), com atividades espalhadas em 44 processos distribuídos em nove áreas do conhecimento, sendo quase todos executados simultaneamente durante o ciclo de vida da gerência do projeto.

As áreas de conhecimento em gerenciamento de projetos organizam os 44 processos de gerenciamento de projetos dos grupos de processos ou fases em nove áreas do conhecimento:

1. gerência da integração: engloba os processos necessários para garantir que os vários elementos de um projeto sejam propriamente coordenados. Objetiva realizar as negociações dos conflitos entre objetivos e alternativas do projeto, com a finalidade de atingir ou exceder as necessidades e expectativas de todas as partes interessadas. Envolve o desenvolvimento e a execução do plano de projeto, bem como o controle geral das mudanças;
2. gerência de escopo: o gerenciamento do escopo do projeto inclui os processos requeridos para assegurar que o projeto englobe todo o trabalho necessário, e tão somente o trabalho necessário, para complementar de forma bem-sucedida o projeto. A preocupação fundamental é definir e controlar o que está ou não incluído no projeto;
3. gerência de tempo: objetiva garantir o término do projeto no tempo certo. Consiste na definição, ordenação e estimativa de duração das atividades e na elaboração e controle de cronogramas;
4. gerência dos custos: tem por objetivo garantir que o projeto seja executado dentro do orçamento aprovado. Consiste no planejamento dos recursos, estimativa, orçamento e controle de custos;
5. gerência da qualidade: objetiva garantir que o projeto satisfará as exigências para as quais foi requerido. Consiste no planejamento, garantia e controle de qualidade;
6. gerência do pessoal: o gerenciamento dos recursos humanos objetiva garantir o melhor aproveitamento das pessoas envolvidas no projeto. Consiste no planejamento organizacional, alocação de pessoal e definição de equipe;

7. gerência da comunicação: tem por objetivo principal garantir a geração adequada e apropriada, coleta, disseminação, armazenamento e disponibilização da informação;
8. gerência de riscos: objetiva maximizar os resultados de ocorrências positivas e minimizar as consequências de ocorrências negativas. Consiste na identificação, quantificação, tratamento e controle dos riscos do projeto;
9. gerência de aquisição de projetos: tem por objetivo principal obter bens e serviços externos à organização executora. Consiste na seleção de fornecedores, planejamento de aquisição, planejamento de solicitação, solicitação de propostas e administração e encerramento de contratos.

Durante a fase de iniciação, encontram-se processos da área de conhecimento de integração. Esta fase tem como objetivo definir ou autorizar o projeto ou uma fase do projeto.

Em seguida, inicia-se a fase de planejamento, que contém processos das seguintes áreas de conhecimento: integração, escopo, tempo,

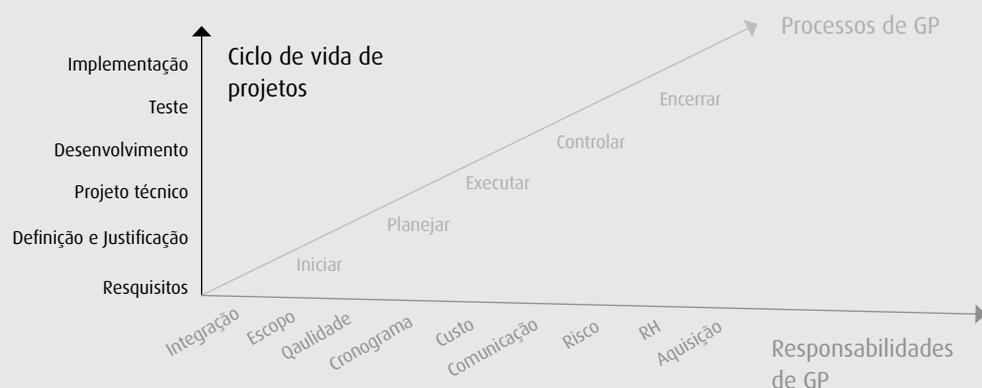
custo, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos e aquisição. O objetivo desta fase é definir e refinar os objetivos e planejar a ação necessária para alcançar os objetivos e o escopo para os quais o projeto foi realizado.

Logo após, surge à fase de execução com os processos das áreas de conhecimento: integração, qualidade, recursos humanos e comunicações. Esta fase integra pessoas e outros recursos para a realização do plano de gerenciamento do projeto.

Em paralelo, ocorre a fase de monitoramento e controle com os processos das seguintes áreas de conhecimento: integração, escopo, tempo, custos, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos e aquisições. Esta fase é voltada para medir e monitorar regularmente o progresso para identificar variações em relação ao plano de gerenciamento do projeto, de forma que possam ser tomadas ações corretivas quando necessário para atender aos objetivos do projeto.

Por fim, tem-se a fase de encerramento, em que se encontram os processos das áreas de

Figura 2
As três dimensões da gerência de projetos



conhecimento de integração e aquisição. Esta fase objetiva encerrar o projeto de maneira formal e documentar os registros dos projetos para utilização futura de outros projetos.

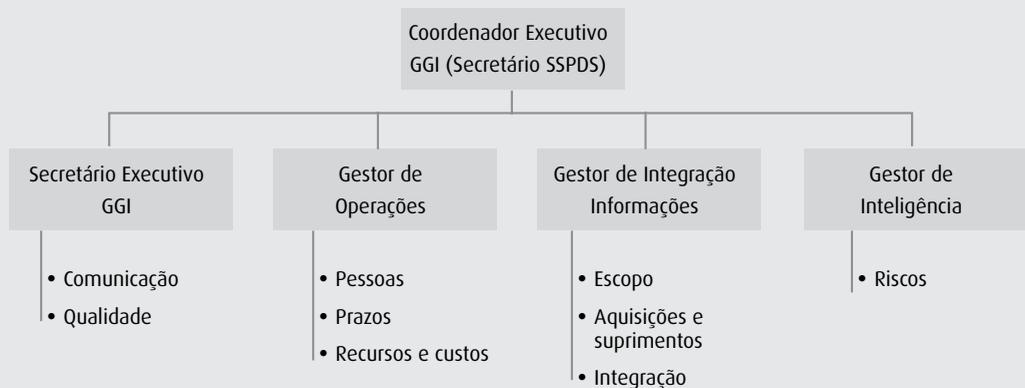
Gerenciamento por projetos no GGI Ceará

O Decreto n. 27.119, de 27 de junho de 2003, disciplinou a gestão por programas no Estado do Ceará, no bojo do qual, em seu art. 3º, recomenda a aplicação das nove áreas do conhecimento em gerenciamento de projetos preconizadas pelo PMBOK®. Corroborando a orientação legal, para implantação de suas ações, o Gabinete de Gestão Integrada conta, atualmente, com uma Secretaria Executiva, que desempenha o papel de um Escritório Corporativo de Projetos,¹¹ (MANSUR 2007), embora não formalmente constituído como tal, pois funciona em assessoramento direto ao secretário da Segurança Pública e Defesa Social.

A composição da Secretaria Executiva do GGI, designada por meio da Portaria n. 663/2005, publicada no *Diário Oficial do Estado* nº 038, de 22 de fevereiro de 2006, é constituída conforme organograma apresentado a seguir. Salienta-se que, embora não estejam detalhadas na respectiva portaria, as áreas do conhecimento em gerenciamento de projetos também seguem representadas conforme os processos de gestão que ocorrem no cotidiano.

Para refletir sobre as possibilidades de intervenção e participação de cada parte interessada, traz-se à tona a complexidade envolvida na gestão integrada, considerando os novos desafios colocados pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e o conseqüente rompimento de velhos paradigmas gerenciais na implantação de políticas públicas de segurança e seu gerenciamento conduzido pela aplicação da metodologia de

Figura 3
Estrutura do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará com processos de gestão



Fonte: Secretaria Executiva do GGI/Ceará.

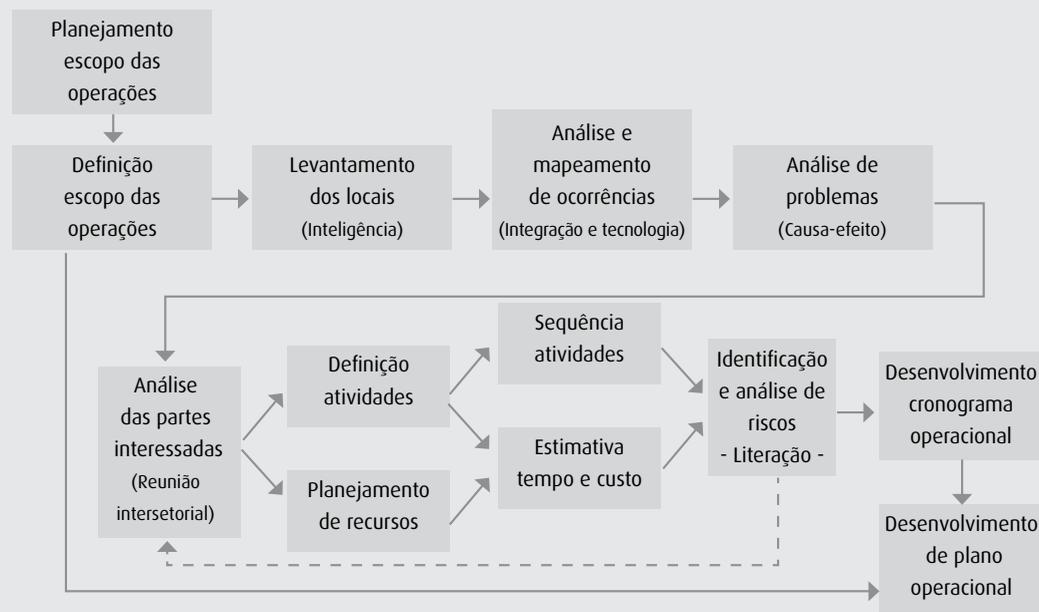
gerenciamento de projetos, preconizada pelo Project Management Institute, de modo a transformar estratégias em resultados.

Resolução de problemas de segurança pública

Para imersão e proposição de alternativas para resolução dos problemas relacionados à segurança pública, o Gabinete de Gestão Integrada atua por meio das chamadas Comissões Temáticas. Estas são criadas a partir de diagnóstico do Sistema Estadual de Inteligência, coordenado pela Coordenadoria da Inteligência da SSPDS, bem como decorrem de problemas identificados pelos próprios membros do Gabinete, que são submetidos à apreciação de todo o colegiado. As comissões são formadas por representantes institucionais de nível estratégico no Gabinete, os quais selecionam seus representantes táticos para início

do planejamento das ações que serão executadas. A partir da formação de uma comissão, sempre deliberada por todos os participantes por ocasião das reuniões ordinárias que ocorrem a cada dois meses, é realizada uma análise da situação problema. Depois de confeccionada a árvore de problemas, para análise de causa e efeito, são concebidas as atividades e pacotes de trabalho necessários para solução, dando origem a uma estrutura de decomposição do trabalho. Em seguida, as atividades são sequenciadas e estimadas em tempo e custos; é efetuada uma análise qualitativa para identificar os riscos segundo sua probabilidade *versus* impacto, elaborando os respectivos planos de contenção e de contingência. O projeto é repassado aos participantes com recomendações e providências de sigilo das ações que envolvam repressão qualificada.

Figura 4
Fluxo de Processo de Planejamento GGI Ceará



Fonte: Secretaria Executiva do GGI/Ceará.

A partir desse diagnóstico e análise da situação problema, são identificados os parceiros, as partes interessadas que estão envolvidas direta e/ou indiretamente com a problemática ou com sua solução. Com o intuito de demonstrar a aplicabilidade das melhores práticas em gerenciamento de projetos nas ações de segurança pública, segue a descrição dos macroprocessos de gestão do GGI.

Macroprocessos de gerenciamento

No caso específico das ações de segurança pública articuladas pelo GGI, surgem os projetos conforme a necessidade identificada e o diagnóstico feito pelos órgãos de inteligência ou pelos membros do Gabinete, sempre observadas as demandas da sociedade.

Como saída do grupo de processos de planejamento, será gerado o plano operacional a ser validado pelas partes interessadas, de modo que se possa avançar para a terceira fase, que é a implantação da solução proposta e aprovada.

Iniciada a execução, o processo de gestão envolve o monitoramento do progresso, no sentido de garantir que tudo esteja caminhando conforme o plano. Os riscos identificados ainda no planejamento são monitorados continuamente e planos de contenção e de contingência são elaborados e implementados conforme sejam necessários. Após a execução das atividades previstas no cronograma, a consecução dos objetivos dentro do prazo estimado, não ultrapassando os custos e obtendo-se a qualidade desejada (diminuição dos índices de violência e criminalidade), faz com que o projeto seja conduzido com sucesso para a fase final, que é seu encerramento formal.

Resultados relevantes

No período de 2005 a 2008, foram realizadas 36 operações integradas, em Fortaleza, e 51 no interior do Estado do Ceará, em 31 municípios, nas diversas regiões. Contando com um acurado processo de planejamento participativo, aliado aos levantamentos de inteligência nos ambientes comunitários beneficiados, o efetivo participante das ações na capital e no interior do Estado variou de 34 a 187 servidores de até 22 órgãos participantes. Atualmente, 19 instituições participam efetivamente do fórum estratégico, entre membros natos e convidados. As ações se categorizam tanto na área da repressão qualificada quanto na prevenção.

A pesquisa revelou ainda que, individualmente, 46,7% têm inovado sua forma de atuação junto ao seu órgão sob a ótica do enfrentamento intersetorial aos diversos tipos de problemas relacionados à segurança pública, pelo menos 33,3% atuam sob um novo olhar, 13,3% não veem alteração e 6,7% fazem apenas seu trabalho.

Gráfico 2

Distribuição dos respondentes à questão: o(a) Sr.(a) acredita que através da ação articulada pelo GGI Ceará sua forma de atuação junto ao seu órgão/ setor está melhorando sob a ótica do enfrentamento intersetorial aos diversos tipos de problemas de segurança pública?

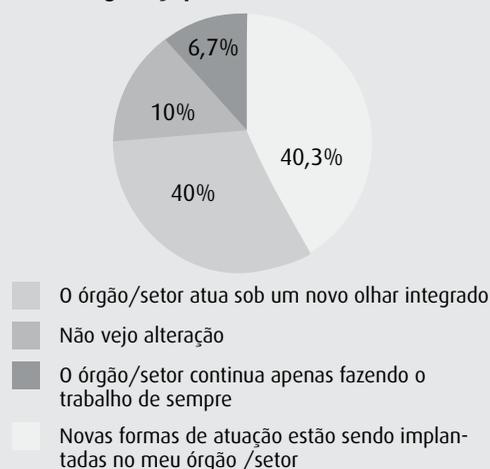


Fonte: Braga Junior (2008, p. 77).

Em nível organizacional, 43,3% acreditam que através da ação articulada pelo GGI as formas de atuação do seu órgão estão melhorando, 40% consideram que o órgão atua sob um novo olhar integrado, 10% não veem nenhuma alteração e, para 6,7%, o órgão continua fazendo o trabalho de sempre (BRAGA JUNIOR, 2008, p. 78).

Gráfico 3

Distribuição dos respondentes à questão: o(a) Sr.(a) acredita que através da ação articulada pelo GGI Ceará as formas de atuação do seu órgão/setor estão melhorando sob a ótica do enfrentamento intersetorial aos diversos tipos de problemas de segurança pública?



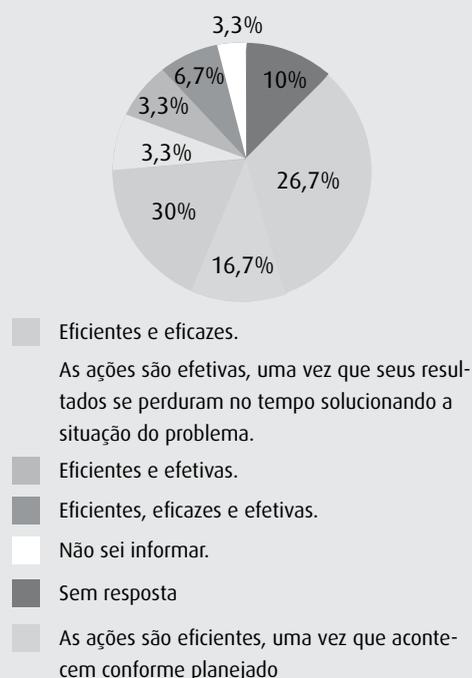
Fonte: Braga Junior (2008, p. 78).

Quanto à eficiência e eficácia das ações articuladas pelo Gabinete, conforme as respostas ao quesito referente à indagação sobre a eficiência, eficácia e efetividade das ações (BRAGA JUNIOR, 2008, p. 61), observa-se que 16,7% dos respondentes acreditam que as ações são eficazes, uma vez que seus resultados demonstram que as ações certas foram executadas; 30% consideram que as ações são eficientes e eficazes;

6,7% mencionaram que elas são eficientes, eficazes e efetivas e 26,7% assinalaram a eficiência das ações uma vez que elas ocorrem como planejadas, totalizando 80,1%, quantidade significativa dos 30 integrantes que responderam ao questionamento afirmando acreditar na eficiência e eficácia das ações articuladas pelo GGI.

Gráfico 4

Distribuição dos respondentes à questão: favor assinalar um ou mais itens que refletem sua opinião acerca das ações e operações articuladas pelo GGI



Fonte: Braga Junior (2008, p. 77).

No que se refere à efetividade das ações e operações realizadas, 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 maioria ficou 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.

Considerações finais e trabalhos futuros

Considerando as competências reunidas do conjunto de conhecimentos do gerenciamento de projetos, com ênfase na intensa participação de todas as partes interessadas durante o ciclo de vida do projeto e no compromisso com as restrições de escopo, tempo, custos e satisfação do cidadão, o presente trabalho defende que, na aplicação das melhores práticas de gerenciamento de projetos em suas ações, os Gabinetes de Gestão Integrada de todo o Brasil provocarão um rompimento com os velhos paradigmas, modificando a forma de lidar com os mais diversos problemas de segurança pública que afetam diretamente a qualidade de vida do povo brasileiro, pois a padronização do método de gestão de projetos de segurança pública agregará valor na gestão do conhecimento, através do registro das lições aprendidas, para fins de replicação em qualquer unidade federativa.

Segundo dados do Pronasci, R\$483 milhões do orçamento do Ministério da Justiça

de 2007 foram descontingenciados, havendo previsão orçamentária para R\$1,406 bilhão por ano no período de 2008 a 2011. Desses, R\$600 milhões/ano foram para o Programa Bolsa Formação, de 2008 a 2012, totalizando R\$6,707 bilhões (Pronasci, 2007). Como órgão de execução descentralizada das ações do Pronasci, torna-se imprescindível a excelência na gestão das ações dos Gabinetes de Gestão Integrada do Brasil através da adoção das melhores práticas em gerenciamento de projetos adotadas em todo o mundo.

Para trabalhos futuros, sugerem-se estudos para implantação formal de escritórios de projetos nas Secretarias Executivas aos Gabinetes espalhados pelo Brasil, assim como, de forma complementar, a gestão de portfólio, que é o gerenciamento da carteira de projetos das organizações de segurança pública, com alinhamento direto ao planejamento estratégico, para fins de priorização de projetos de modo a elevar a efetividade de seus resultados, minimizando os riscos envolvidos.

1. *O Project Management Institute (PMI®), com sede na Pennsylvania, EUA, é uma entidade mundial sem fins lucrativos voltada à difusão da metodologia em gerenciamento de projetos. Hoje, o PMI é considerado uma comunidade global, com mais de 200.000 profissionais associados, representando 150 países.*
2. *O Sistema Único de Segurança Pública (Susp) foi criado pelo Ministério da Justiça, para articulação de ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal, de forma a integrá-las na prática, sem interferir na autonomia dos órgãos de segurança. Como fator condicionante ao efetivo repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, foi recomendada, por meio da assinatura de protocolos de intenções, a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada, hoje implantados em todas as unidades da federação.*
3. *"Desenvolvido pelo Ministério da Justiça, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) marca uma iniciativa inédita no enfrentamento à criminalidade no país. O projeto articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública." Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRNN.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2009.*
4. *Edgar Morin é sociólogo e filósofo francês de origem judaico-espanhola (sefardita). Pesquisador emérito do CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique).*
5. *Disponível em: <http://www.recid.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=682&Itemid=2>. Acesso em: 30 nov. 2007.*
6. *Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJ3444D074ITEMID2C7FC5BAF0D5431AA66A136E434AF6BCPTBRNN.htm>>. Acesso em: 6 abr. 2008.*

7. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ3F6F0588ITEMID431E6CD55A794327BCAA9E ECF55F2604PTBRIE.htm>>. Acesso em: 6 de abr. 2008.
8. “*Policimento Orientado para a Solução de Problemas*” foi proposto, originalmente, pelo professor norte-americano Herman Goldstein. A ideia, em síntese, é de contar com policiais capazes de identificar em sua área de atuação os agenciamentos imediatos do crime e da violência e de trabalhar com as comunidades e as agências locais para a sua superação. Neste modelo, os policiais trabalham com mais autonomia e se relacionam fortemente com as comunidades onde estão fixados. *Guia para prevenção do crime e da violência nos municípios. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/ Brasil. Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Senasp/MJ, 2005.*
9. “*A GPR é um modelo em que o Setor Público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. É um modelo em que o Governo é um meio e não um fim em si mesmo.*” Nota técnica nº 11. Disponível em: <www.ipece.ce.gov.br>. Acesso em: 6 abr. 2008.
10. O *Project Management Body of Knowledge*, também conhecido como *PMBOK®*, é um conjunto de práticas em gerência de projetos levantado pelo *Project Management Institute (PMI)* e constitui a base da metodologia de gerência de projetos do *PMI*. Estas práticas são compiladas na forma de um guia, chamado de *Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos*, ou *Guia PMBOK*.
11. O *Escritório Corporativo de Projetos* é um modelo de *Escritório de Projetos* que está posicionado dentro da alta Administração da organização e os projetos são os desdobramentos dos objetivos, metas e fatores críticos de sucesso do plano estratégico do negócio. (Mansur, 2007).

Referências bibliográficas

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

CEARÁ (Estado). Decreto n. 27.119, de 27 de junho de 2003. Disciplina a Gestão por Programas no Estado do Ceará, cria a figura do Gerente e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, ano VI, n. 121, 30 de junho de 2003.

_____. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. Decreto n. 27.796, de 20 de maio de 2005. Dispõe sobre a criação do Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, ano VIII, n. 098, Caderno Único, 24 de maio de 2005.

GOLDSTEIN, Herman. **Policinando uma sociedade livre.** Trad. Marcelo Rollemberg. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2003 (Série Polícia e Sociedade, 9).

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

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

MANSUR, Ricardo. **Implementando um escritório de projetos.** Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

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

PMBOK Guide: **A guide to the project management body of knowledge.** 3.ed. Estados Unidos: PMI, 2004.

PRONASCI. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.** Disponível em: <www.mj.gov.br/pronasci>. Acesso em: 21 nov. o de 2007.

O gerenciamento de projetos na segurança pública: uma abordagem pragmática da aplicação do método na gestão das ações integradas a partir de um estudo de caso

Weibson Braga Junior e Neuma Cipriano

Resumen

La gestión de proyectos en seguridad pública: un abordaje pragmático de la aplicación del método en la Gestión de las Acciones Integradas a partir de un estudio de caso

El combate efectivo a la violencia y a la criminalidad sólo puede darse por medio de la acción integrada de los diferentes actores que influyen o se relacionan directa o indirectamente con la problemática. En realidad, la distancia entre la ignorancia y el conocimiento de esa premisa se muestra bastante menor que la de su aplicación práctica y que la transformación de estrategias en resultados. En ese contexto, este trabajo presenta la aplicación de la gestión de proyectos en el ámbito de la seguridad pública y sugiere la aplicación de las buenas prácticas preconizadas por el Project Management Institute, junto a las acciones transitorias de los Gabinetes de Gestión Integrada de la Seguridad Pública de Brasil, para transformar estrategias en resultados efectivos.

Palabras Llave: Seguridad pública. Gestión de proyectos. Acciones transitorias. Gestión integrada.

Abstract

The management of public security projects: a pragmatic approach to the application of this method to the Management of Integrated Actions based on a case study

Violence and criminality can only be effectively fought if all actors that exert influence or are directly or indirectly involved in the violence and criminality issues, address the problem in an integrated fashion. However, applying this proposition in practice, and translating strategies into results, is a far greater obstacle than merely being aware of its existence. In this context, this paper presents project management practices as applied to public security, and suggests the application of the best practices recommended by the Project Management Institute to the transitional actions of Brazil's Offices for Integrated Public Security Management, thereby enabling strategies to be converted into effective results

Keywords: Public security. Project management. Transitional action. Integrated Management.

Data de recebimento: 15/01/09

Data de aprovação: 22/02/09