

# Gestão da Segurança Pública no Brasil: vetores de análise e dimensões de gestão de Projetos Interorganizacionais de longo prazo, para a elaboração de indicadores estratégicos

Gilberto Protásio<sup>1</sup>

## I. INTRODUÇÃO

Desde seus primórdios, após as duas crises do petróleo dos anos 1970, a reforma da Administração de Estados soberanos, rumo à gestão pública por resultados, constitui um marco de transformações na relação entre o Estado e a sociedade. Este artigo situa-se na continuidade desse movimento, ao discutir vetores de análise e dimensões de gestão de projetos complexos de longo prazo na segurança pública, como alternativa de percepção a respeito de como lidar, dentre outros, com o problema da descontinuidade que por vezes prejudica esforços de reforma da administração pública.

A França, o Reino Unido, a Austrália e o Canadá (TROSA, 2001) são os exemplos internacionais mais conhecidos da gestão por resultados. Em meados da década de 90, essa lógica foi adotada na administração federal brasileira (BRESSER PEREIRA e SPINK, 1998), mas falhou na tentativa de conciliar o ajuste fiscal ao aumento da autonomia dos órgãos (REZENDE, 2002, 2008). No nível subnacional brasileiro, Minas Gerais iniciou em 2003 a sua interpretação desse movimento, por meio do que se costuma chamar de *Choque de Gestão* (VILHENA et al, 2006) e, na sua fase mais recente, *Estado para Resultados* (GUIMARÃES, 2007; BORGES, 2008).

Tanto a União como Minas Gerais estão de algum modo situáveis como parâmetros de gestão pública a serem seguidos. Nenhum desses entes federativos apresenta, contudo, o direcionamento por meio de vetores que de fato contemplem a complexidade e a incerteza como vetores de análise, tampouco assumem como dimensões de gestão os conflitos de interesses que possam haver entre órgãos públicos, ou as oscilações na predisposição dos cidadãos para cometer delitos ou respeitar as leis.

Por esta razão, busca-se fazer aqui um debate que antecede à formulação de indicadores para a segurança pública, porque parece aconselhável

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública. Pós-graduado em Segurança Pública e Especialista em Gestão Estratégica da Segurança Pública. Vencedor do II Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais (2007), com projeto de utilização de indicadores para avaliação do desempenho de agências policiais-militares. Destaque no III Prêmio referido, em 2008, com projeto de utilização de modelo de gestão por resultados para a coordenação estratégica da segurança pública.

primeiro definir que dimensões deveriam ser permanentemente monitoradas por entes federativos brasileiros que desejem alcançar uma determinada meta de longo prazo, nesse campo de atuação estatal.

Salvo linhas gerais de mudanças, não há um padrão que permita unificar os arranjos adotados pelos países alcançados por essas reformas. É imprudente acreditar que modelos bem-sucedidos em outros países tenham o condão de resolver os problemas nacionais. Busca-se neste breve artigo contribuir para uma solução que tenha como fundo de análises a constatação de que o país precisa, com urgência, projetar soluções para a segurança pública que possam ficar menos à mercê de oscilações político-partidárias.

Há pelo menos uma explicação para isto: o paradigma do Estado gerencial, cuja existência funda-se na idéia de mudança da matriz estadocêntrica para a sociocêntrica nas políticas sociais (VIEIRA, 2001, *apud* TEODÓSIO, 2008, p. 27) e que tem reflexos também na segurança pública (SOUZA, 2004), não responde a todas as questões suscitadas pelas respectivas políticas públicas nacionais, porque estas costumam prender-se às peculiaridades de cada contexto motivador.

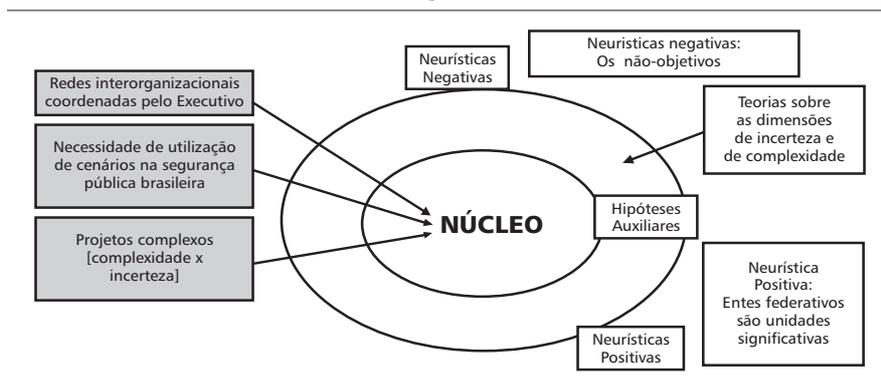
Este artigo é parte da monografia produzida por este, no Curso de Especialização em Gestão Estratégica da Segurança Pública, em 2009 (REIS, 2009a), co-promovido pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Polícia Militar de Minas Gerais e pela Fundação João Pinheiro. Explora, por isto, duas questões estudadas na referida pesquisa: a necessidade de que as políticas públicas de segurança no Brasil sejam geridas com base em cenários de longo prazo, e a condição comum entre si, ocupada pelos entes federativos do país, como objetivos potenciais de gestão pública por meio de projetos complexos longevos.

Desse modo, o artigo está dividido em três seções. Na próxima, demonstra-se seis razões para que o planejamento estratégico do governo, nos entes federados brasileiros, oriente-se por cenários de longo prazo. Na seção 3, enfoca os elementos básicos da gestão de projetos complexos que aconselham a atenção a pontos fundamentais para a continuidade desse tipo de empreendimento, ao longo de governos que se sucedam no poder. Por fim, faz algumas sugestões em termos do que seria interessante aos governos nacional e subnacionais realizarem, caso venham a tentar fazer com que uma determinada rede coordenada pelo Executivo lide com um desafio na segurança pública cuja duração extrapole o período regular de um mandato político.

Antes de quaisquer outras considerações, é preciso ilustrar a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa que sustenta este artigo. A Figura 1, a seguir, permite observar que o método de abordagem foi uma combinação entre o método hipotético-dedutivo de Popper (1985) e o Programa de Investigação

Científica (LAKATOS, 1978), que consiste em um núcleo de hipóteses básicas das teorias levantadas, envolvido por um cinturão de hipóteses auxiliares e por heurísticas positivas e negativas LAKATOS, 1978, *apud* MARTINI, 2008, p. 1):

Figura 1



Como método de procedimento, a pesquisa original utilizou uma associação do método Tipológico de Weber (1922), ao considerar como tipo ideal o conceito de projeto complexo de longo prazo na segurança pública, com o Paradigma da Complexidade de Morin (2000), neste caso para auxiliar na percepção de interações teóricas entre os vetores de análise e as dimensões de gestão do referido tipo idealizado na pesquisa (REIS, 2009a). A utilidade prática do debate empreendido neste artigo é a de permitir pensar em indicadores estratégicos para projetos coordenados pela União, Estados ou algum dos demais entes subnacionais, a partir da identificação de dimensões de gestão, tendo por base de análises os vetores tradicionais de projetos complexos. O caráter inovador está em que tais vetores ou dimensões não foram, até o momento, utilizados (pelo menos não conjuntamente) para sustentar a coordenação interorganizacional nesses entes federados, na segurança pública.

Ser necessário, oportuno e viável constitui a tríade de motivações justificadoras da realização da pesquisa em que se baseia este artigo (REIS, 2009a). **NECESSIDADE:** como será mostrado na Seção 2, o contexto brasileiro da segurança pública apresenta as condições que recomendam a gestão de longo prazo e a atenção aos vetores e dimensões de projetos complexos.

Quanto à **OPORTUNIDADE**, as dimensões dos vetores complexidade e incerteza, debatidas na Seção 3, evidenciam que já é possível pensar em políticas públicas de longo prazo pelo menos no nível federal e de Minas Gerais.

Por fim, a **VIABILIDADE:** a União e Minas Gerais já reúnem experiência, respectivamente, na elaboração e na aplicação de cenários de longo prazo, bem como (ambas), com a coordenação interorganizacional da segurança pública (REIS,

2009a), aquela por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e Minas, por meio do Programa Estado para Resultados (EpR), juntamente com a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Isto faz desses dois entes federativos de potencial utilização mais imediata, das considerações contidas neste artigo.

Por seu turno, São Paulo e Rio de Janeiro, ambientes de demonstrações de força da criminalidade organizada, em 2006 (FURUKAWA, 2008), e de dificuldades no controle do acesso de armas a aglomerados urbanos, talvez possam beneficiar-se também das potencialidades da gestão interorganizacional de longo prazo, parcialmente trazidas para este artigo.

## **2. CENÁRIOS E LONGO PRAZO NO CONTEXTO BRASILEIRO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

A expressão longo prazo é central ao debate sobre projetos interorganizacionais de longo prazo na segurança pública. Para que se tenha maior clareza nesse sentido, segue-se agora procedimento semelhante ao adotado por Schoemaker (1995), sobre condições do contexto externo organizacional que recomendam a utilização de cenários, ou seja, quando é importante trabalhar com cenários.

Esse vocábulo está sendo utilizado especificamente por aproximação semântica com a expressão “longo prazo”, porque, de acordo com Schwartz (2003), cenários são meios para se observar o futuro a longo prazo, com metodologia que permite sair do campo da mera suposição. Schoemaker (1995, apud WRIGHT e SPERS, 2006) afirma que a utilização de cenários

*[...] beneficia especialmente situações que envolvem as seguintes condições: Há alto grau de incerteza com relação à capacidade de prever o futuro ou corrigir rumos. Viveu-se um histórico marcado por surpresas desagradáveis e onerosas. O pensamento estratégico tem sido de baixa qualidade. Mudanças significativas no contexto ocorreram ou estão prestes a ocorrer. Há necessidade de uma nova perspectiva e linguagem comuns, sem perder de vista a diversidade. Coexistem fortes diferenças de opinião, e muitas delas têm mérito.” (SCHOEMAKER, 1995, apud WRIGHT e SPERS, 2006, p. 15)*

Quanto ao *primeiro ponto* suscitado por Schoemaker (1995 apud WRIGHT e SPERS, 2006), na segurança pública brasileira há elevado grau de incerteza quanto à capacidade de prever o futuro ou corrigir rumos, porque ainda é muito recente o debate sobre longo prazo. Um dos poucos nesse sentido é o debate relativo à prevenção ao uso de drogas, em programas realizados por todas as Polícias Militares brasileiras em escolas públicas e privadas, a alunos na faixa etária média de 10 anos: o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD).

De acordo com Oliveira *et al* (2009),

*O Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), aqui no Brasil, é uma iniciativa da Polícia Militar voltada a alunos das 4ª e 6ª séries do Ensino Fundamental ou equivalente em ciclos. Trata-se de uma parceria com o projeto Drugs Abuse Resistance Education (DARE) – Educar para Resistir ao Abuso de Drogas – implantado inicialmente em Los Angeles, Califórnia, EUA, em 1983, atualmente presente em 58 países. O DARE chegou ao Brasil em 1992, junto a Polícia Militar de São Paulo. Após adaptações recebeu o nome de PROERD. Atualmente, é desenvolvido em todos os Estados da Federação pelas respectivas polícias militares e já formou mais de quatro milhões de crianças em todo o país.*

O segundo ponto apontado por Schoemaker (1995 *apud* WRIGHT e SPERS, 2006), é: “Viveu-se um histórico marcado por surpresas desagradáveis e onerosas.” No Brasil, são três exemplos: o caso do ônibus 174 (PADILHA, 2002), onde um menor foi morto pelo Estado após fazer uma refém no referido ônibus, no Rio de Janeiro, em 2000; o “massacre de Eldorado dos Carajás” (BARREIRA, 1999), em que o Estado foi o responsável pela morte de ocupantes de terras no Estado do Pará, em 1996; e a crise gerada no sistema de segurança pública do Estado de São Paulo, pelos ataques da organização criminosa denominada Primeiro Comando da Capital (PCC), em 2006 (FURUKAWA, 2008).

Os eventos mais recentes à época da construção deste artigo (outubro de 2009), enquadráveis nesse item dado por Schoemaker (1995 *apud* WRIGHT e SPERS, 2006), são a derrubada de um helicóptero policial por traficantes no Rio de Janeiro, e o encontro de corpos em carrinhos de supermercados no mesmo ente federativo, dias depois.

As mortes por homicídios de jovens, negros, na faixa etária entre 14 e 25 anos de idade, normalmente residentes em áreas de inexistente ou insuficiente infra-estrutura urbana são um fenômeno brasileiro já apontado na literatura que estuda a segurança pública. De acordo com Soares (2003, p. 76), “Ainda que o problema da violência ou da criminalidade diga respeito a todos, a vitimização apresenta um elevado grau de concentração entre jovens negros e pobres do sexo masculino.” A condição de duas metrópoles brasileiras, São Paulo e Porto Alegre, a partir do final dos anos 80 (ZALUAR, 1997), são exemplos de aumento da criminalidade ligada ao tráfico de drogas que ajudam a ilustrar esse contexto:

*A tendência que São Paulo e Porto Alegre revelavam no final dos anos 80 (especialmente a primeira, onde a taxa de homicídios duplicou e segue crescendo) indica que o tráfico de drogas também está modificando o panorama da segurança pública nessas metrópoles. (ZALUAR, 1997)<sup>2</sup>*

Peres e Santos (2005, p. 59), ligando os homicídios a armas de fogo, reforçam e ampliam geográfica e temporalmente esse fenômeno indicado por Zaluvar (1997), situando-o desde finais da década de 1970, e como tendência observável, na maioria das capitais brasileiras, vitimando principalmente jovens do sexo masculino, com destaque para Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória.

<sup>2</sup> O formato em que o arquivo se encontra disponível não permite distinguir o número da página onde se encontra esse trecho.

Um outro estudo que demonstra a grave questão dos homicídios no Brasil é o desenvolvido por Peres, Cárdua e Santos (2006), a respeito da vitimização de crianças e jovens no Brasil, no período de 1980 a 2002, no qual as autoras concluem que a mortalidade desse segmento aumentou, especialmente nas capitais das regiões Nordeste e Centro Oeste. Acrescentam as autoras que

*No período de 1980 a 2002, o número de homicídios entre crianças e adolescentes de 0 a 19 anos foi 16% do total de homicídios em todo o País. A maior parte desses homicídios ocorreu nas Regiões Nordeste e Sudeste, especialmente nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco. O impacto dos homicídios na mortalidade das crianças e jovens brasileiros apresenta diferenças importantes entre os grupos etários, predominando os homicídios na faixa etária dos 15 aos 19 anos. Nessa faixa, inclusive, a proporção de mortes por homicídios supera as por acidentes de trânsito. Há diferenças também para os grupos por gênero e, para cada óbito feminino, há sete óbitos masculinos. Ressaltamos também o importante papel das armas de fogo, responsável por 59% do total de homicídios nessa faixa etária. (PERES, CÁRDIA e SANTOS, 2006, p. 211)*

Por sua própria natureza de irreversibilidade da morte, os homicídios são a vertente mais “onerosa” do histórico da segurança pública brasileira e, como tal, fortalecem a necessidade da observação do futuro a partir de cenários, de que fala Schoemaker (1995 *apud* WRIGHT e SPERS, 2006).

O *terceiro aspecto* afirmado por esse autor sobre as condições especialmente beneficiadas pela utilização de cenários é: “O pensamento estratégico tem sido de baixa qualidade” (SCHOEMAKER, 1995, *apud* WRIGHT e SPERS, 2006, p. 15). Não é tarefa difícil constatar, pelos resultados, que a regra no Brasil tem sido a subestimação e até a omissão governamental em relação ao planejamento estratégico. Algumas evidências:

a) apesar de o Brasil ser uma democracia, restabelecida em 1988, o controle externo da Polícia, por parte de Ouvidorias, ainda apresenta muitos pontos de fragilidade como, de acordo com Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), pouco apoio dos próprios governos que as criaram, carência de pessoal e recursos financeiros, baixo conhecimento pela população e outros problemas:

*Limitadas em sua atuação, dependentes das estruturas das Secretarias de Segurança, mal equipadas, trabalhando no improviso, agindo reativamente [...] as Ouvidorias brasileiras estão muito longe de poderem desempenhar com eficácia a tarefa do controle externo das polícias que lhes foi legalmente atribuída em período recente.” (LEMGRUBER, MUSUMECI e CANO, 2003, p. 171)*

b) parca utilização de indicadores do desempenho das organizações policiais, que ficam normalmente restritos, quando existem, a estatísticas criminais, quando na prática esse tipo de indicador diz pouco sobre a Polícia especificamente, quanto à sua responsabilidade na ocorrência ou não de determinado fenômeno criminal (BORGES, 2008a), sendo ainda exceção no Brasil

os exemplos em contrário, dentre eles o de Minas Gerais (DURANTE e ZAVATARO, 2007, 2009), mais especificamente da Polícia Militar mineira (PMMG);<sup>3</sup>

c) apesar de as estatísticas criminais serem o “ponto forte” ou pelo menos o elemento mais comum no acompanhamento de crimes no Brasil, a contabilidade oficial de crimes no país, segundo Batitucci (2007), apresenta inúmeras limitações. Dentre elas a tendência dos registros refletirem os valores, atitudes e crenças das organizações policiais, as quais usam metodologias diferenciadas em cada uma das Unidades da Federação. Além disso,

*[...] mesmo dentro de um Estado, existem diferentes concepções legais sobre o que deve ser medido, em virtude do fato de que ainda não caminhamos na direção do amadurecimento de um instrumento de coleta único, tal como o UCR americano. Assim, categorizações como homicídios dolosos e culposos são comuns nas estatísticas oficiais do Estado de São Paulo, mas totalmente ausentes naquelas referentes a Minas Gerais; da mesma forma que a categoria “auto de resistência” é utilizada para mensurar as pessoas mortas em confronto com a polícia no Rio de Janeiro, enquanto em Minas Gerais nem mesmo existe uma categoria oficial para este tipo de ocorrência no sistema de coleta de dados. (BATITUCCI, 2007, p. 11)*

Esse quadro de dificuldades apontado por Batitucci (2007), começa a ser modificado por iniciativa do Ministério da Justiça, mediante a construção do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal.

O *quarto ponto* levantado por Schoemaker (1995 *apud* WRIGHT e SPERS, 2006) enuncia que “Mudanças significativas no contexto ocorreram ou estão prestes a ocorrer”. Na segurança pública brasileira, duas mudanças de considerável significação ocorreram, uma por volta do final do século XX e outra, a partir de 2009. A primeira foi a extrapolação do conceito de segurança pública, antes restrito predominantemente a “caso de polícia”.

A especificação temporal disto é imprecisa, mas ocorreu aproximadamente após a eclosão das greves de policiais-militares, nos anos de 1997 e 1998. Nesse contexto de imprecisão temporal, pode-se identificar essa expansão com a inclusão do tema *segurança pública* na agenda política. Soares (2003) situa-o em 1982, como resultado da redemocratização do país e da confluência de interesse pelo debate tanto pelas elites como pela camada média da população. Cano (2006, p. 137) afirma que, até os anos 70, crime no Brasil era um problema de polícia e que, nas duas décadas seguintes, as taxas de incidência criminal ascenderam sem que o Estado tenha formulado políticas públicas, porque isso era considerado um tema “de direita”.

Assim, uma modificação significativa no contexto da segurança

<sup>3</sup> Os autores referem-se ao Controle Científico da Polícia, desenvolvido na PMMG a partir de meados de 2004, como uma exceção à regra. Maiores informações estão disponíveis em Reis (2006); Souza e Reis (2006).

pública brasileira foi a sua inclusão na agenda política nacional. A outra mudança expressiva foi a modificação do conceito de “responsabilidade de todos” a que se refere o legislador constituinte, ao definir no art. 144 da Constituição Federal de 1988, o que é a segurança pública.

Essa transformação deu-se neste ano, com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), cuja inovação é a transformação da sociedade como sujeito ativo, mediante, por exemplo, o projeto *Mulheres da Paz*;<sup>4</sup> deu-se também pela realização da 1ª CONSEG (CONSEG, 2009), sem dúvida o mais abrangente e democrático evento realizado no país, desde a inclusão da segurança pública na agenda política federal.

A respeito desse grande evento, o Texto-Base, preparado pelo Ministério da Justiça informou:

*A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública é um marco histórico na política nacional, apresentando-se como um valioso instrumento de gestão democrática para o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), dentro de um novo paradigma iniciado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Importantes decisões serão tomadas, de forma compartilhada, entre a sociedade civil, poder público e trabalhadores da área. (1ª CONSEG, Texto-Base, p. 1)*

Esses dois exemplos (Pronasci e 1ª CONSEG) não esgotam a lista de evidências de mudanças significativas no contexto da segurança pública que, sob a lógica apontada por Schoemaker (1995 *apud* WRIGHT e SPERS, 2006), demonstram a viabilidade de se estudar essa área de atuação do Estado numa perspectiva de longo prazo.

A *quinta condição* suscitada por Schoemaker (1995 *apud* WRIGHT e SPERS, 2006) é: “Há necessidade de uma nova perspectiva e linguagem comuns, sem perder de vista a diversidade.” A segurança pública é uma seara de atuação dos entes federativos – mormente a União e os Estados –, para a qual torna-se mais evidente a necessidade da padronização de procedimentos, de conceitos, de bases curriculares na formação e aprimoramento profissional dos policiais, enfim, para que essa área possa receber o tratamento governamental adequado.

Movimentos nesse sentido são, dentre outros, a estruturação da Força Nacional de Segurança Pública (SOARES, 2003, p. 94), cuja atuação demanda comando único, apesar de os seus membros virem, por designação temporária, das diversas Unidades Federativas subnacionais estaduais; a Rede Nacional de Ensino em Segurança Pública (Renaesp), por meio da qual policiais de todo o país têm podido aprimorar conhecimentos profissionais importantes para sua profissão, na

<sup>4</sup> Por esse projeto, mulheres residentes em áreas de alta incidência criminal são pagas com recursos públicos para atuar como intermediadoras da prevenção ao envolvimento de jovens com crimes.

respectiva organização a que pertencem, pois o ensino é à distância.<sup>5</sup> Por outro lado, a *diversidade* é um elemento de fundamental importância na segurança pública, porque o crime, segundo Oliveira (2005, p. 2), é um fenômeno local.

A sexta e última condição levantada por Schoemaker (1995 *apud* WRIGHT e SPERS, 2006), para justificar a observação de um dado contexto, mediante estudo de longo prazo, é: “Coexistem fortes diferenças de opinião, e muitas delas têm mérito”. A segurança pública, enquanto seara do conhecimento científico, é interdisciplinar.

Essa multiplicidade de enfoques possíveis sobre a segurança pública situam-na, dentre outros campos, na Economia (KAHN, 2000; FAJNZYLBER, 2000; OLIVEIRA, 2005), na Gestão da Informação (BATITUCCI, 2007; DURANTE e ZAVATARO, 2007; REIS, 2006a); na Administração Pública (PAULA, 2009; CRUZ e BATITUCCI, 2007; SLAKMON, MACHADO e BOTTINI, 2006; SENTO-SÉ, 2005), na Gestão do Conhecimento (SILVA, 2009; REIS, 2009b), na Epistemologia (PEIXOTO, LIMA, e DURANTE, 2004), na Antropologia, Sociologia, Direito, Criminologia, Administração e ciências afins (FERREIRA, [s.d.]), dentre outros estudos e áreas do conhecimento. Disso resulta, naturalmente, a coexistência de fortes diferenças de opinião, todas elas procedentes e dignas de atenção.

Enfocar-se-á agora a questão apontada por Hamel e Prahalad (1996), sobre comportamento estratégico em relação ao futuro. Esses autores, buscando esclarecer por que a teoria tradicional sobre estratégia não dava conta de explicar o fato de, na década de 80, empresas predominantemente japonesas terem conseguido rivalizar com várias empresas norte-americanas de grande porte, afirmaram que a razão era as novas concorrentes terem conseguido inovar em vantagem competitiva e modificar profundamente as regras do envolvimento.

No Brasil contemporâneo, o ambiente externo dos entes federados, na segurança pública, está marcado por fenômenos como o fortalecimento da sociedade civil organizada e o aumento da capacidade e disposição organizativa de criminosos. O primeiro é verificável, dentre outras evidências, pela metodologia adotada na 1ª CONSEG, que garantiu maior participação social na formulação da política nacional de segurança pública, bem como pela auto-inserção no debate sobre segurança pública, por entidades de natureza civil, como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP),<sup>6</sup> e o Viva Rio.<sup>7</sup>

O segundo fenômeno do ambiente externo dos entes federados brasileiros, na segurança pública, exprime-se, dentre outros exemplos, pelas ações

5 Administrada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), a Renaesp é a rede decorrente do credenciamento de Instituições de Ensino Superior (IES) para promover de cursos na área da Segurança Pública.

6 Organização não-governamental (ONG) apolítica e sem fins lucrativos, que visa ao auxílio na reflexão teórica e no aprimoramento técnico na área da atividade policial e da gestão da segurança pública no Brasil.

7 ONG sediada no Rio de Janeiro, fundada em 1993, que se dedica a pesquisas de campo e ao apoio aos Governos na formulação de políticas públicas para promoção da cultura de paz e o desenvolvimento social.

do PCC em São Paulo, em 2006, ao orquestrar manifestações em presídios que culminaram em atos de violência inusitados fora desses estabelecimentos, contra agentes do Estado e cidadãos, colocando em crise a credibilidade do sistema de segurança pública. Numa dimensão ainda mais ampla, está a internacionalização de organizações criminosas, apontada por Castells (1999).

Esse contexto externo aos entes federativos brasileiros na segurança pública requer, a partir da assertiva de Hamel e Prahalad (1996), inovação na gestão pública. Azevedo (2006, p. 39) e Cano (2006) afirmam a crise do paradigma reativo na segurança pública brasileira.

No cenário que está posto para a segurança pública, a gestão de projetos complexos é uma possibilidade que se apresenta como meio de conciliação entre duas vertentes centrais de análise – a *complexidade* e a *incerteza* (SHENHAR e WIDEMAN, 2000, *apud* GIACOMETTI *et al*, 2007, p. 597; MAXIMIANO, 1997, p. 27; 2008, p. 7).

Essas colocações desses autores, combinadas, induzem a acreditar que é possível inovar na segurança pública brasileira, por meio da gestão de projetos, de modo que redes de órgãos públicos (predominantemente), integradas nos entes federativos, sejam coordenadas em busca de objetivos desafiadores, de longo prazo.

O desafio está, porém, em tornar possível aos cidadãos acompanhar a trajetória dessas redes, rumo aos aludidos objetivos. É uma exigência da democracia, a qual, vista na perspectiva da gestão pública por resultados, traduz-se, de acordo com Trosa (2001), em maior *accountability*.

Esse acompanhamento pelos cidadãos é possível, no longo prazo, dentro de um leque ainda restrito de opções, porque no Brasil essa atuação em rede no longo prazo implicaria em aprimoramento da reforma do Estado, a qual está em curso no Brasil desde meados dos anos 90 (BRESSER PEREIRA e SPINK, 1998), mas ainda não apresentou frutos dessa magnitude.

Passa-se agora aos elementos básicos (vetores de análise) da gestão de projetos complexos que aconselham a atenção a pontos fundamentais para a continuidade desse tipo de empreendimento, ao longo de governos que se sucedam no poder, no país. O pressuposto natural é que tais governos, nacional ou subnacionais, tenham decidido adotar esse tipo de projeto após identificar objetivos de longo prazo num dos contextos analisados nesta seção, os quais são condições que aconselham a gestão de políticas públicas longevas em que possam ser observados os pontos analisados nesta seção.

### 3. VETORES DE ANÁLISE

Considerando que projetos complexos apresentam como vetores de análise a *complexidade* e a *incerteza* (MAXIMIANO, 1997, 2008); SHENRAR e WIDEMAN, 2000), são eles, num tipo ideal, os vetores de Análise de projetos complexos de longo prazo na segurança pública (REIS, 2009a). A seguir, um breve estudo sobre esses dois vetores.

#### 3.1. VETOR DE ANÁLISE “INCERTEZA”

A adaptação dos enfoques dados por Shenrar e Wideman (2000) e por Maximiano (1997, 2008) aproveita a estrutura básica de “ordenadas” e “abscissas” e segue a noção de que os projetos de maior complexidade e incerteza estão no quadrante direito superior direito (ver Figura 2).

De acordo com os fundamentos teóricos da Matemática,<sup>8</sup> apontados por Paul (2007), denominam-se *vetores* grandezas que possuem *direção*, *sentido* e *intensidade*, ou simplesmente segmentos de reta que se orientam por uma origem e uma extremidade (ponta da seta), sendo que a *direção* diz respeito ao ângulo formado pelo vetor em relação ao plano horizontal, *sentido* significa a definição sobre origem e extremidade do vetor, e *intensidade* é sinônimo de comprimento. Vetores ortogonais, explica o autor, são aqueles que possuem um ponto de origem comum e formam, entre si, um ângulo de 90°.

O conceito de vetor ortogonal serve meramente como ilustração neste artigo, pois sua utilização decorre exclusivamente dos enfoques trazidos por Shenrar e Wideman (2000) e por Maximiano (2008). Ambos os autores adotam a divisão do plano formado pelos vetores *complexidade* e *incerteza* em quadrantes: Shenrar e Wideman (2000) utilizam doze quadrantes, sendo três verticais, relativos à complexidade, e quatro horizontais, afetos à incerteza. Maximiano (1997, p. 27; 2008, p. 8) utiliza quatro quadrantes.

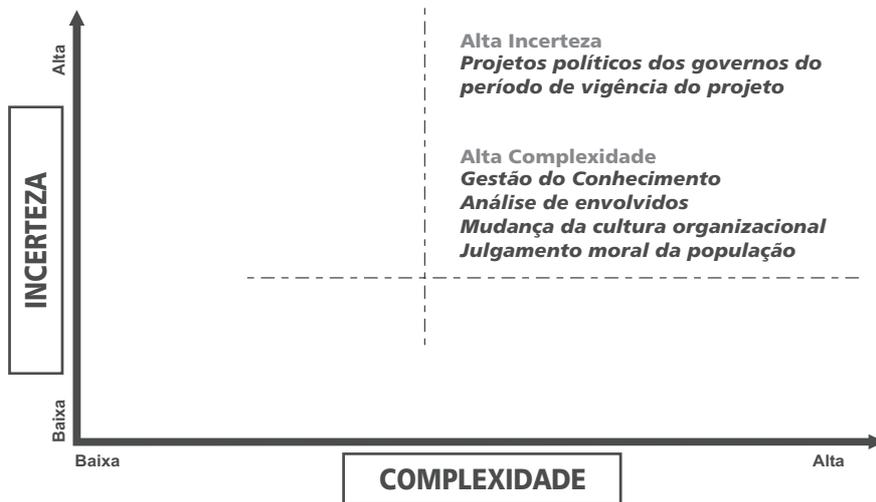
Adota-se, como se vê Figura 2, a divisão adotada por este último autor. Aqueles, por seu turno, ao apresentarem projetos em níveis de incerteza, atribuem ao quadrante de máxima incerteza, o grupo de projetos relativos a meio ambiente, clima e política.

Por conta deste último vocábulo e sua localização, é que *projeto político* é identificado com *alta incerteza*, para fins gráficos, coincidindo com a alta incerteza que é inerente à aprovação de orçamentos apresentados pelo Poder Executivo ao Legislativo, em torno dos quantitativos de recursos a serem destinados a empreendimentos que requeiram recursos públicos.

---

8 Álgebra Linear.

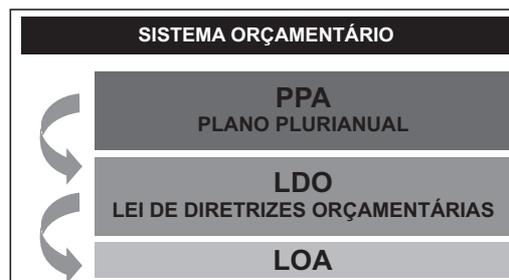
**Figura 2**  
Vetores de Análise da gestão de projetos complexos de longo prazo na segurança pública



Fonte: Reis (2009b), a partir de Maximiano (1997, p. 27)

A Figura 3, a seguir, apresenta a estrutura normativa básica do processo de formação e aprovação do Orçamento Público: como se vê, há relação descendente entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

**Figura 3**  
Ciclo Orçamentário no Brasil



Fonte: Oliveira (2008, p. 9).

PPA, LDO e LOA são, de acordo com Oliveira (2008, p. 6), peças do Orçamento Público, previstas no art. 165 da CRFB, as quais se interligam “[...] com o objetivo de criar um processo de planejamento orçamentário de médio e curto prazo.” O autor afirma também que, juntas, essas peças compõem o Sistema Orçamentário.

A Figura 4, a seguir, desenvolvida pelo administrador público Porfírio (2004, p. 2), ilustra melhor isto, ao mesmo tempo que apresenta elementos preliminares importantes à boa compreensão da Figura 4, na qual está evidenciado que a estrutura do planejamento orçamentário da União e dos entes federativos subnacionais foi desenhada pelo legislador de modo a forçar uma despatrimonialização<sup>9</sup> do orçamento público, no sentido do seu uso mais democrático.<sup>10</sup>

**Figura 4**  
**Estrutura do Planejamento Orçamentário**

Anos	Gestão Atual	Gestão 2005-2008				Gestão Seguinte
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Elaboração	LOA 2005	LOA 2006	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009	LOA 2010
	LDO 2005	LDO 2006	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009	LDO 2010
		PPA 2005-2009				PPA 2010-2013
Execução	LOA 2004	LOA 2005	LOA 2006	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009
	LDO 2004	LDO 2005	LDO 2006	LDO 2007	LDO 2008	LDO 2009
	PPA 2002-2005	PPA 2002-2005	PPA 2006-2009	PPA 2006-2009	PPA 2006-2009	PPA 2006-2009

PPA: Estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e para os programas de duração continuada.  
LDO: Estabelece as metas e prioridades para o exercício seguinte. É o planejamento anual. Orienta a elaboração da LOA.  
LOA: dispõe sobre a previsão da receita e a fixação da despesa, contendo os programas de ação do governo e suas despesas.

Fonte: Porfírio (2004, p. 2).

O referido dispositivo constitucional (art. 165 da CRFB) atribui ao Poder Executivo a condição de proponente original das leis que estabelecerão as mencionadas partes desse sistema. Em linhas gerais, o art. 165 a 167 da CRFB, de 5 de outubro de 1988, cria uma relação entre o Poder Executivo e o Legislativo federais, de modo que aquele é o proponente e este, o apreciador da proposta, vedando-se ao Executivo iniciar programas ou projetos que não estejam incluídos na LOA (art. 167, I, CRFB).

A competência mencionada do Legislativo encontra-se no art. 64 da CRFB, que define a atribuição de iniciar na Câmara dos Deputados a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do presidente da República.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Campante (2003, p. 154), afirma que “[...] o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada.” Esse termo foi desenvolvido por Faoro (1993).”

<sup>10</sup> Sampaio (2000, p. 66) refere-se a esse contexto afirmando que a elite dirigente do país “[...] Transformou-se em um segmento parasitário, obcecado em manter o seu dinheiro e os seus privilégios a qualquer preço, como o comprova a onda de corrupção que tem acompanhado a desnacionalização da economia, o desmantelamento do Estado e a perda da auto-estima do povo”. Nesse sentido, a LRF está na contra-corrente do movimento de desconsideração do interesse público, coletivo, da sociedade brasileira, nos planejamentos das prioridades a serem enfrentadas pelo Estado, por meio de seu Orçamento.

<sup>11</sup> Essa mesma lógica vale para os demais entes federados, com a diferença de que, salvo na União, o Poder Legislativo é unicameral.

Este não é um estudo sobre o processo orçamentário brasileiro, da União ou de qualquer dos seus entes. Toma o ciclo orçamentário como meio de identificação do vínculo de negociações entre o Executivo e o Legislativo, para fins de evidenciar que, no contexto de qualquer desses entes, o Poder incumbido da proposta de lei sobre o PPA, a LDO e a LOA há necessidade de negociações.

Essas negociações têm um alto componente de incerteza, porque, segundo Abranches (1998, p. 21-22, *apud* LIMONGI, 2006, p. 18).

*O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, 'presidencialismo de coalizão'.*

Limongi (2006), propõe-se a verificar se essa forma de presidencialismo seria de fato tipicamente brasileira. Não é propósito adentrar a essa análise, mas apenas situar que de negociações vivem o Executivo e o Legislativo brasileiros, no que concerne a projetos a serem implementados pelo Executivo.

Oliveira (2008, p. 7) afirma que Orçamento Público é “[...] o instrumento de planejamento que expressa monetariamente, para um exercício financeiro, os Programas de Governo, discriminando seus objetivos e metas a serem alcançados pela Administração Pública” e que o governo redefine, anualmente, as metas a serem alcançadas, dentro do limite do PPA.

As idéias mais importantes, nesse posicionamento expresso por Oliveira (2008), são a de *exercício financeiro* e *metas*, porque o debate sobre projetos complexos de longo prazo na segurança pública, nos entes federativos que venham a traçar objetivos de longo prazo, passará necessariamente pelo Orçamento Público do ente que adote esse tipo de projeto.<sup>12</sup>

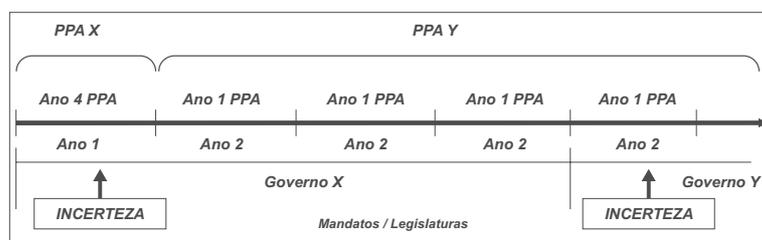
Exercício financeiro, no Brasil, coincide com o ano civil,<sup>13</sup> e a duração de cada governo é de quatro anos, conforme se deduz da leitura combinada, do Parágrafo único do art. 44, que delimita com esse período cada legislatura, e do art. 82, ambos da CRFB, que limita em quatro anos o mandato do Presidente da República.

O mandato dos membros do Poder Legislativo dos Estados é também de quatro anos (art. 27, § 1º, da CRFB), o mesmo ocorrendo em relação aos governadores dos Estados, aos prefeitos e aos Vereadores (arts. 28 e 29, I, da CRFB). Apesar de o PPA ter também vigência por quatro anos, inicia-se no segundo ano de cada governo/legislatura e termina no primeiro ano do governo subsequente, como se vê na Figura 5, a seguir:

12 O Orçamento Público não trata apenas de projetos. Mas restringem-se as considerações apenas a essa espécie de objeto de análise contida no Orçamento.

13 Segundo Oliveira (2008, p. 10), os dispositivos legais contidos na CRFB e legislação decorrente são: “[...] o art. 2º e 34 da Lei nº 4.320/64; arts. 48, II, 165, III e § 5º, e 166 da CF/88.”

**Figura 5**  
**Vigência dos Planos Plurianuais vis-a-vis a duração dos governos**



Fonte: REIS (2009a).

A relação entre o Executivo e o Legislativo, tendo por base o PPA, extrapola os limites temporais de duração dos governos, pois até o primeiro ano do Governo subsequente valem as decisões decorrentes da coalizão da legislatura anterior.

No que tange ao vetor *incerteza*, o projeto complexo de longo prazo na segurança pública encontra-se entre o último ano de vigência de um PPA e o primeiro ano de vigência de outro, ou seja, no primeiro ano de cada Governo, em que este é obrigado a cumprir o planejado na LOA do seu antecessor e envia ao Poder Legislativo a proposta de PPA, LDB e da primeira LOA do seu próprio mandato. Dito de outra forma, o Governo começa a trabalhar com o PPA decorrente de seu *projeto político* apenas no segundo ano de seu mandato.

Para aprovar seu respectivo PPA, cada Governo precisa convencer o Legislativo nesse sentido, o que se dá no primeiro ano de cada mandato. Este é o momento em que o *projeto político* tem o seu instante de maior incerteza, porque os grandes direcionamentos governamentais durante o mandato serão discutidos e aprovados ou emendados pelo Legislativo nessa fase. Graficamente, esse primeiro ano localiza-se, portanto, no quadrante superior direito, dos vetores ortogonais *complexidade* e *incerteza* da Figura 2.

No Brasil predomina o *presidencialismo de coalizão*, de que trata Abranches (1998); nesse modelo, há pontos de veto no processo decisório. No nível federal, estes são o bicameralismo e o poder dos governos subnacionais (LOUREIRO e ABRUCIO, 2002, p. 58); nos demais entes federativos, a lógica se repete.

É preciso não confundir *alta incerteza* com *alta probabilidade de inviabilização*. A coalizão que sustenta cada governo na federação brasileira não é estável e, por isso, tem de ser renegociada constantemente ao longo do mandato presidencial. Desse modo, “[...] a cada decisão o governo precisa renegociar a sua base de apoio para aprovar seus projetos [...]” (SANTOS, HEIDTMANN NETO e ARVATE, [s.d.], p. 8).

A proposta do Executivo não está dependente do Legislativo de forma tão determinante, do ponto de vista de negociações individuais com parlamentares, porque, segundo Figueiredo e Limongi (2002, p. 319) “[...] As emendas individuais não são as que recebem a maior parcela de recursos. A Resolução nº 2/95-CN estabelece que as emendas coletivas têm prioridade sobre as demais”.

Não interessa se permanece o quadro levantado por Abranches (1998), de baixa *institucionalidade dos partidos políticos brasileiros*<sup>14</sup> – do que decorrem negociações “homem a homem” do governo com parlamentares, para obter maioria nas votações de seus projetos –, num contexto de relacionamentos do Executivo com o Legislativo, em que este tem poder de veto mas aquele tem o maior percentual de cargos para distribuir à base governista.

Importa neste artigo, apenas explicar por que o *projeto político* representa a dimensão que evidencia o vetor *incerteza*, num gráfico de vetores ortogonais em que se busque observar dimensões de complexidade e incerteza em projetos complexos de longo prazo na segurança pública. Diante dessas considerações, pode-se, na seqüência, especificar particularizadamente o outro vetor: o de *complexidade*.

### 3.2. VETOR DE ANÁLISE “COMPLEXIDADE”

Conforme apontado na Figura 2, na gestão de projetos complexos de longo prazo na segurança pública, encontram-se, graficamente, as dimensões: *gestão do conhecimento, análise de envolvidos, mudança da cultura organizacional e julgamento moral dos indivíduos que compõem a população de cada ente federativo*, no ponto extremo do outro vetor ortogonal – *complexidade*. O significado específico de cada uma dessas dimensões encontra-se explicado no Quadro 1, a seguir.

Os entes federativos brasileiros podem ser considerados dentro de um só conceito, para os fins da gestão de projetos complexos de longo prazo na segurança pública. Tal conceito é o de “unidades significativas”, o qual foi adaptado de Ferreira (1996, *apud* Appolinário, 2004, p. 187) e APPOLINÁRIO (2004), para designar um aspecto do tipo ideal (projeto complexo de longo prazo na segurança pública), qual seja, o de sua aplicabilidade a entes federativos brasileiros (REIS, 2009b).

<sup>14</sup> Esta expressão é utilizada para identificar o fato de que, no Brasil, os partidos políticos são instituições posteriores à da formação dos outros elementos sociais que interferem nas decisões do governo. Carvalho (2004) identifica esse fenômeno ao afirmar que a CRFB foi palco de um contexto em que predominou o corporativismo em vez da luta por direitos sociais para todos.

**Quadro 1**  
**Os entes federativos brasileiros como unidades significativas da gestão de projetos complexos de longo prazo na segurança pública**

Característica-padrão das unidades significativas	Conceito ligado à gestão de projetos complexos de longo prazo na segurança pública
Submissão de todos os entes federativos às regras nacionais do Orçamento Público, <sup>(1)</sup> num contexto de existência, em todos os entes, do presidencialismo de coalizão.	Vetor <i>Incerteza</i> , quanto ao êxito dos respectivos governos, ao início de cada mandato, sobre a aprovação do Orçamento.
Todos os entes federativos possuem uma estrutura da Administração responsável pelas políticas públicas locais (continua o tópico)	Vetor <i>complexidade</i> , quanto à formação de rede (local, com outro ente federativo ou com organizações cujo alcance pode extrapolar os limites territoriais do Município), formada ou integrada por representação do federativo, caso venha a adotar projeto complexo de longo prazo na segurança pública.
(conclusão do tópico) Todos os entes federativos possuem uma estrutura da Administração responsável pelas políticas públicas locais	Dimensão <i>Gestão do Conhecimento</i> : a rede decorre a demanda por ela. Dimensão <i>análise de envolvidos</i> : risco de conflito por obtenção de verbas entre órgãos envolvidos no projeto complexo, se o contexto de atuação de órgãos passar pelo repasse de verbas do Orçamento, e risco de uma política pública gerar protestos na população, ou com segmentos da criminalidade, ou com a oposição política ao Governo.
Todos os entes apresentam, em maior ou menor quantidade, os ambientes nos quais é formado o julgamento moral dos indivíduos.	Dimensão <i>juízo moral dos indivíduos que compõem a população de cada ente federativo</i>
Todos os entes federativos possuem um corpo administrativo de servidores públicos	Dimensão <i>gestão da mudança da cultura organizacional</i> , do paradigma burocrático para o gerencial
Existência, em todos os entes, de uma demanda por segurança pública, com problemas cuja solução possa extrapolar os limites temporais de um só mandato eletivo <sup>(2)</sup>	Necessidade de política pública de longo prazo na segurança pública.

Fonte: Reis (2009a, p. 95)

(1) Cf. Porfírio (2004, p. 3), a partir de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000), em cujo art. 1º, § 2º, encontra-se a definição dos destinatários da lei (todos os entes federativos brasileiros);

(2) Esta afirmação resulta de estudos como o desenvolvido por Oliveira (2005), que apontam a insegurança pública como um problema nacional, que existe em todo o país mas, varia de acordo com características locais de cada ente federativo.

Entende-se, por complexidade, nesse contexto, o aspecto comum ao conjunto de dimensões graficamente localizadas (Figura 2). Tais aspectos encontram-se no quadrante superior direito, indicativo de alta complexidade, numa relação de vetores ortogonais da gestão de projetos complexos de longo prazo da segurança pública.

Como visto no Quadro 1, à luz do modelo teórico de Shenrar e Wideman (2000) e de Maximiano (2008), os vetores e as dimensões levantadas (REIS, 2009a) relacionam-se à idéia de gestão de projetos. Entretanto, o ponto

específico de explicação agora é sobre o que torna possível situar, nos vetores ortogonais *complexidade-incerteza*, no nível mais elevado de ambos os vetores, cada uma dessas dimensões.

Shenrar e Wideman (2000, *apud* GIACOMETTI, 2007, p. 597), afirmam que, no nível máximo de complexidade da gestão de projetos, encontra-se a exigência mais elevada de controle de escopo, planejamento, documentação e burocracia.

Por sua vez, Maximiano (2008, p. 7) afirma que a característica de um projeto complexo é o grande número de variáveis nele contidas, que precisem ser administradas. O autor faz exemplificações, as quais encontram-se correlacionadas no Quadro 4, a seguir:

**Quadro 2**  
**Características de complexidade da gestão de projetos de longo prazo na segurança pública**

Característica teórica	Característica prática e Dimensão de Gestão correlata
Multidisciplinaridade ou diversidade de profissões necessárias para implementar o projeto	Gestão do Conhecimento
Número de pessoas, organizações ou instalações envolvidas	Grande quantidade de pessoas envolvidas, provenientes das respectivas organizações da rede (Gestão de Envolvidos, Gestão da mudança da cultura)
Diversidade e volume de informações a serem processadas	Gestão do Conhecimento, com informações provenientes de todas as organizações da rede.
Duração	Longa duração da gestão de projeto, quanto ao prazo (mais de quatro anos)
Condições a serem observadas	Concentração de esforços governamentais perante o Legislativo, nos anos de maior "incerteza" do projeto de longo prazo <sup>(1)</sup>

Fonte: o autor, a partir dos exemplos de Maximiano (2008, p. 7)

(1) Ver Figura 5.

Maximiano (2008, p. 8) faz duas afirmações que são capitais à evidência de que essas dimensões localizam-se, de fato, no nível maior de complexidade e incerteza: a primeira é que, dividindo a complexidade em escalas, afirma que são pouco complexos aqueles projetos que requerem poucas pessoas de uma única disciplina ou profissão, durante curto prazo, ainda que essas pessoas estejam distantes geograficamente umas das outras.

Desse modo, como visto no Quadro 2, muitas pessoas precisariam ser envolvidas nos projetos complexos de longo prazo na segurança pública, até mesmo por uma simples lógica de promoções, aposentadorias, óbitos e outros eventos que marcam o longo prazo, em termos de pessoal.

A segunda é que, nesse nível de complexidade (alta), há também elevada incerteza quanto ao resultado final (MAXIMIANO, 2008, p. 8). Todo projeto complexo de longo prazo na segurança pública tende a se caracterizar por alta incerteza quanto a se os resultados pretendidos serão de fato alcançados. Como já apontado neste artigo, um fator relacionado a essa impossibilidade de determinar se vai ou não alcançar êxito o projeto é a própria dúvida sobre se cada Governo conseguirá aprovar, junto ao Legislativo, seu PPA.

Concluídas as especificações de por que *complexidade* e *incerteza* são vetores dos projetos complexos de longo prazo na segurança pública, passa-se agora à Conclusão deste artigo.

#### **4. CONCLUSÃO**

Este artigo foi um esforço de síntese da pesquisa intitulada *Projetos complexos de longo prazo na segurança pública*: um estudo sobre vetores de análise e dimensões de gestão (REIS, 2009a). Por limitações de espaço, não foi possível aprofundar considerações em torno das dimensões de gestão aludidas.

Deixou-se também, por limitação de espaço, de tratar das relações entre projetos complexos, caracterizados pelo tipo ideal que os explica na segurança pública (REIS, 2009a), e o contexto maior no qual eles estão inseridos, ou seja, a democracia participativa. Análoga motivação justificou a decisão de não trazer para este artigo a revisão de literatura sobre como modelos de gestão, dentre eles o *Balanced Scorecard* (BSC) e ferramentas de diagnóstico como a Matriz SWOT podem ser úteis para por em prática tanto indicadores como debates interorganizacionais iniciais que venham a permitir a governos de entes federativos interessados, gerir metas de longo prazo na segurança pública, com uso do aludido tipo ideal.

Apesar desses constrangimentos de espaço, algumas conclusões são possíveis desde já. No que tange ao vetor *incerteza*, tendem a enfrentar problemas de continuidade nas políticas públicas de segurança que traduzam projetos complexos de longo prazo. Aqueles entes federativos que resolvam adotar projetos complexos como os debatidos neste artigo, sem atentar para a questão do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, especialmente no primeiro ano de cada governo, relativamente à aprovação do projeto (ou de sua continuidade) no respectivo PPA. Ademais, quanto ao vetor *complexidade*, os seguintes pontos conclusivos mostram-se possíveis e necessários:

a) sem gestão do conhecimento entre as organizações da rede, a agência coordenadora enfrentaria dificuldades para lidar com as transições de pessoas nos cargos técnicos e de dirigentes, cujas trocas são prováveis no longo prazo, especialmente em virtude da mudança na cúpula dos órgãos da rede, a cada novo governo;

b) sem a gestão de uma matriz de envolvidos, a agência coordenadora tende a ter reduzida capacidade de identificar, prevenir e administrar conflitos, que podem ocorrer em função da tensão constante entre ajuste fiscal e aumento da autonomia de cada órgão;

c) sem a gestão da mudança da cultura das organizações da rede, é provável que o modelo burocrático e suas práticas tenda a persistir e até emperrar a assimilação e exercício das ferramentas e das lógicas de trabalho do modelo gerencial;

d) sem o acompanhamento das eventuais oscilações do julgamento moral da população, há o risco de que o Estado seja lento ou inábil para perceber, entender e agir sobre as condições ambientais das cidades que sejam conhecidas por predispor mais facilmente ao envolvimento dos cidadãos com práticas ilícitas.

Castells (2003) reproduz um diálogo entre Zi-gong e Confúcio, que parece útil para explicar por que projetos complexos de longo prazo na segurança pública são um bom caminho a seguir: “– Você me acha um homem lido, instruído? – Com certeza, respondeu Zi-gong. – Não é? – De jeito nenhum, replicou Confúcio. – Simplesmente consegui achar o fio da meada. (QIAN, 1985, p. 125, *apud* CASTELLS, 2003, p. 39).

Parece haver chegado o momento de, no Brasil, políticas públicas de segurança serem sinônimo de continuidade, prestação de contas à população, (*accountability*), possibilidade dos governos dialogarem com a sociedade civil organizada a partir de indicadores que denotem responsabilidade e supremacia do Estado contra organizações criminosas. Assim, o mais importante, consciência de cada governante do rumo que está dando (ou prosseguindo), nessa seara fundamental da vida da sociedade, sem a capacidade do Estado para garantir liberdade, propriedade, dignidade e praticamente todos os sustentáculos da democracia brasileira, continuará uma incógnita, sujeita a momentos de elevada cobrança pela opinião pública e a surpresas desagradáveis de violência e criminalidade.

O Brasil já se mostrou capaz de superar a inflação, a não universalidade do ensino e da saúde públicos, crises financeiras internacionais, o descontrole das contas públicas na relação entre a União e os entes subnacionais, a insuficiência energético-petrolífera, a aversão à esquerda no poder, a distância antes inconciliável entre esquerda e direita e a invisibilidade conceitual da segurança

pública. É hora de dar um novo passo, que torne possível mostrar que a segurança dos cidadãos é uma questão de Estado e que, nesta seara, ele esteja no absoluto controle.

Com todas as limitações que projetos complexos de longo prazo apresentam, talvez eles sejam um ponto de sustentação dessa tomada de consciência governamental, já deflagrada, de que é hora de aprimorar o modelo de gestão por resultados no país, na segurança pública.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S.H. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro" in *Dados*. Rio de Janeiro, Luperj, v.31, n.1, 1988, p.5-34.

APPOLINÁRIO, Fábio. *Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas, 2004.

AZEVEDO, Rodrigo Ghisinguelli de. "Prevenção integrada: novas perspectivas para a segurança pública no Brasil". In: *Revista Katálysis*. Florianópolis: UFSC, v. 9, n. 1, jan-jun. 2006, p. 38-42.

BARREIRA, César. "Crônica de um massacre anunciado: Eldorado dos Carajás". São Paulo Perspec., vol.13, nº. 4, São Paulo. Oct./Dec. 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88391999000400015](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400015). Acesso em: 21 set. 2009.

BATITUCCI, Eduardo. As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística. In: *São Paulo em Perspectiva*, vol. 21, n. 1, p. 7-18, 2007.

BORGES, Thiago Bernardo. *A construção do alinhamento estratégico no Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: FJP, 2008b. (Monografia da Graduação em Administração Pública)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (Orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. (Coletânea). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia brasileira. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 2003, v. 46, n.1, p. 153-193, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-525820030001\\_00005&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-525820030001_00005&script=sci_arttext&tlng=es). Acesso em: 30 set. 2009.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *Revista internacional de direitos humanos* : SUR, São Paulo, v. 3, n. 5, 2006, p. 137-155. Disponível em: <http://www.surjournal.org/index5.php>. Acesso em: 7 ago. 2009.

- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 8ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- \_\_\_\_\_. *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*, vol. 3, São Paulo: Paz e terra, 1999.
- CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública, 1, 2009. Brasília: Ministério da Justiça, 27 a 30 ago. 2009.
- CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Orgs.). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- DURANTE, Marcelo Ottoni. ZAVATARO, Bruno. Limites e desafios da evolução da gestão em segurança pública no Brasil: a importância do uso de indicadores de avaliação do desempenho. In: Portal Segurança com Cidadania. Brasília-DF: SENASP/MJ, 2009. Disponível em: [http://www.segurancacidade.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=149&limit=10&limitstart=10&order=date&dir=ASC](http://www.segurancacidade.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=149&limit=10&limitstart=10&order=date&dir=ASC). Acesso em 22 ago 2009.
- DURANTE, Marcelo Ottoni; ZAVATARO, Bruno. Limites e desafios da evolução da gestão em segurança pública. In: São Paulo em Perspectiva, v. 21, n. 1, p. 76-91, jan./jun. 2007. São Paulo: SEADE. Disponível em: [http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01\\_06.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_06.pdf). Acesso em: 10 jul. 2009.
- FAJNZYLBER, Pablo. Determinantes econômicos da criminalidade: notas para uma discussão. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMBRUBER, Julita; MUSUMECCI, Leonarda. Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas. Rio de Janeiro: CESEC, 2000.
- FERREIRA, Nilton José Costa. *Planejamento estratégico em segurança pública*. In: Observatório de Segurança Pública da Bahia. Salvador, BA, [s.d.]. Disponível em: [http://www.observatorioseguranca.org/pdf/PLANEJ.ESTRATEGICOEMSEGURAN\\_307A.PUBLICA.doc](http://www.observatorioseguranca.org/pdf/PLANEJ.ESTRATEGICOEMSEGURAN_307A.PUBLICA.doc)final.pdf. Acesso em: 23 set. 2009.
- FERREIRA, R. F. *Grandes questões veredas: a militância e o processo de subjetivação do homem contemporâneo*. São Paulo: Instituto de Psicologia/USP, 1996. (Dissertação de Mestrado)
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. "Incentivos Eleitorais, partidos e Política Orçamentária". *Dados* [online]. 2002, vol.45, n.2, pp. 303-344. FURUKAWA, Nagashi. O PCC e a gestão dos presídios em São Paulo. *Novos estud. - CEBRAP* [online]. 2008, nº .80 [cited 2009-09-22], pp. 21-41. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002008000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002008000100003&script=sci_arttext). Acesso em: 20 set. 2009.
- GIACOMETTI, Rogério Abdala [et alii]. "Aplicação do *earned value* em projetos complexos: um estudo de caso na EMBRAER". In: Revista Gestão da Produção, nº 3. São Carlos-SP: 2007, vol. 14, pp. 595-607. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/gp/v14n3/a13v14n3.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2009.

- GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Coord.). *Cenários exploratórios de Minas Gerais 2007-2023*. Belo Horizonte: SEPLAG, 2007.
- HAMEL, Gary e PRAHALAD, C. K. *Competindo pelo Futuro*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- KAHN, Túlio. Os custos da violência: quanto se gasta ou deixa de ganhar por causa do crime no Estado de São Paulo. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMBRUBER, Julita; MUSUMECCI, Leonarda. *Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas*. Rio de Janeiro: CESEC, 2000.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECCI, Leonarda; CANO, Ignácio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da Polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: *Revista Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, 2006, p. 17-41. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf>. Acesso em: 25 set. 2009.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Incrementalismo, negociação e *accountability*: análise das reformas fiscais no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP, SEGES, v. 2, p. 57-102, 2002.
- MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Administração de projetos: como transformar idéias em resultados*. 3ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Administração de projetos: como transformar idéias em resultados*. São Paulo: Atlas, 1997.
- MORIN, E. *Ciência com consciência*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2000.
- OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de. *Criminalidade e o tamanho das cidades brasileiras: um enfoque da economia do crime*. Rio de Janeiro: ANPEC, 2005. (XXXIII Encontro Nacional de Economia). Disponível em: [http://www.anpec.org.br/encontro\\_2005/artigos/A05A152.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro_2005/artigos/A05A152.pdf). Acesso em 18 set. 2009.
- OLIVEIRA, Flaviane da Costa *et alii*. *Avaliando o PROERD: desafios e possibilidades*. Uberlândia, MG: UFU, 2009. (V Simpósio Internacional: o Estado e as políticas públicas educacionais no tempo presente).
- OLIVEIRA, Marcelo de Freitas. *Tópicos sobre Orçamento Público*. 2ed. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima: 2008.
- PADILHA, José. *Ônibus 174*. Rio de Janeiro: Riofilme, 2002. 1 vídeo-disco (2h13min). (Documentário)
- PAUL, Antonie. *O que é vetor?* [s.l]: [s.d.], 2007. Disponível em: <http://gladiusogladiador.googlepages.com/vetores.pdf>. Acesso em 22 set. 2009.

- PAULA, Júlio César Raquel de. A integração e Gestão de Segurança Pública na Região Integrada de Segurança Pública (RISP) número 02: um olhar avaliativo acerca de sua implementação. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2009 (Dissertação do Mestrado em Administração Pública)
- PEIXOTO, Betânia Totino; LIMA, Renato Sérgio de and DURANTE, Marcelo Ottoni. Metodologias e criminalidade violenta no Brasil. *São Paulo Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.1 [cited 2009-08-22], pp. 13-21. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100003). Acesso em: 22 ago. 2009.
- PERES, M. F. T.; CARDIA, N.; SANTOS, P. C. *Homicídio de crianças e jovens no Brasil: 1980-2002*. Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo, SP: NEV/USP, 2006.
- PERES, Maria Fernanda Tourinho; SANTOS, Patrícia Carla dos. Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 1, Jan. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v39n1/08.pdf>. Acesso em: 19 set. 2009.
- POPPER, K. R. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Editora Cultrix, 1985.
- PORFÍRIO, Giordano. *Administração pública, orçamento público e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Ibiapina, CE: UFCE, 2004. Disponível em: [www.administradores.com.br/producao.../lei\\_de.../download](http://www.administradores.com.br/producao.../lei_de.../download). Acesso em: 29 set. 2009.
- QIAN, Sima. Confúcio. In: SHI, Hu. *The development of logical methods in Ancient China*. Xangai: Oriental Book Company, 1922.
- REIS, Gilberto Protásio dos. *Criação do conhecimento interorganizacional da segurança pública: uma análise sobre o Modelo Socialização, Externalização, Combinação e Internalização, nas Áreas Integradas de Segurança Pública de Belo Horizonte*: Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2009b. (Dissertação do Mestrado em Administração Pública)
- \_\_\_\_\_. *Projetos complexos de longo prazo na segurança pública: um estudo sobre vetores de análise e dimensões de gestão*. Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Polícia Militar de Minas Gerais; Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2009a.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação do desempenho de agências policiais-militares: análise da cientificidade*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. (Monografia da Pós-Graduação *Lato Sensu* em Segurança Pública)
- REZENDE, Flávio da Cunha. O ajuste gerencial e seus limites: a falha seqüencial em perspectiva comparada. In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 2008, p. 127-143.

- REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. In: *Revista do Serviço Público*, n. 53, jul-set. 2002. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-Rezende,FC53\(3\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-Rezende,FC53(3).pdf). Acesso em: 25 jun. 2009.
- SAMPAIO, Plínio Arruda. Dilema e desafios postos para a sociedade brasileira. In: *Revista Estudos Avançados*. São Paulo: USP, v. 14, n. 40, p. 64-76, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n40/v14n40a08.pdf>. Acesso em 30 set. 2009.
- SANTOS, Fábio Franklin Storino dos; HEIDTMANN NETO, Henrique Guilherme Carlos; ARVATE, Paulo Roberto. Diferenças no tipo de coalizão e regras partidárias levaram os países latino-americanos a apresentar diferenças nos resultados fiscais? In: *Arquivos CEPESP*. São Paulo: CEPESP/FGV, [s.d.]. Disponível em: [http://cepesp.fgvsp.br/arquivos/Cepesp\\_TD7.pdf](http://cepesp.fgvsp.br/arquivos/Cepesp_TD7.pdf). Acesso em 26 set. 2009.
- SCHWARTZ, Peter. *A Arte da Visão de Longo Prazo: planejando o futuro em um mundo de incertezas*. 2 ed. São Paulo: Best Seller, 2003.
- SCHOEMAKER, P. J. H. *Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking*. *Sloan Management Review*, Winter 1995.
- SENTO-SÉ, João Trajano (Org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SHENHAR, A. J.; WIDEMAN R. M. *Optimizing Project Success by Matching PM Style with Project Type*. *Project Management Forum*, 2000. Disponível em: <http://scholar.google.com/scholar?q=Optimizing+Project+Success+by+Matching+PM&hl=pt-BR&um=1&ie=UTF-8&oi=scholar>. Acesso em: 18 ago. de 2009.
- SILVA, Armando Leonardo L. A. F. da. *A Conversão do Conhecimento no Desenvolvimento de Serviço Preventivo da Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2009. (Dissertação do Mestrado em Administração Pública)
- SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. (Orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria da Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça, 2006, p. 783-806. Disponível em: [http://www.comunidadessegura.org.br/files/Novas%20direcoes%20na%20governaca\\_40.pdf](http://www.comunidadessegura.org.br/files/Novas%20direcoes%20na%20governaca_40.pdf). Acesso em: 1 set. 2009.
- SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. In: *Revista Estudos Avançados*. São Paulo: USP, v. 17, n. 47, jan.-abr. 2003, p. 75-97.
- TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. *Parcerias tri-setoriais na esfera pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil*. São Paulo: FGV, 2008. (Tese de Doutorado em Administração de Empresas)
- TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Brasília-DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2001.

- VIEIRA, L. *Os argonautas da cidadania – a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- VILHENA, Renata. *O Choque de Gestão em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva*. [1922]. Brasília, DF: UnB, 2004 .
- WRIGHT, James Terence C.; SPERS, Renata Giovinazzo. O país no futuro: aspectos metodológicos e cenários. *Estud. av.*, São Paulo, v. 20, n. 56, Apr. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142006000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100003). Acesso em: 22 set. 2009.
- ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 12, n. 35, Oct. 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em 23 set. 2009.