



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE**  
**E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**DANIEL FARIAS E OLIVEIRA**

**FATORES INTERVENIENTES EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE**  
**CASO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL**

**BRASÍLIA**

**2013**

**DANIEL FARIAS E OLIVEIRA**

**FATORES INTERVENIENTES EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE  
CASO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL**

Dissertação de Mestrado em Administração, área Administração Pública e Políticas Públicas, submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

**BRASÍLIA  
2013**

**DANIEL FARIAS E OLIVEIRA**

**FATORES INTERVENIENTES EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO DE  
CASO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL**

Dissertação de Mestrado em Administração, área Administração Pública e Políticas Públicas, submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

**Aprovado em: 29/04/2013**

**Professor Doutor Ricardo Corrêa Gomes** – Orientador  
Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília

**Professora Doutora Janann Joslin Medeiros** – Membro Interno  
Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília

**Professor Doutor Leonardo Secchi** – Membro Externo  
Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade do Estado de Santa Catarina

Às mulheres que amo.  
Estarão sempre comigo.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha avó, Risoleta, minha mãe, Siomara, minha irmã, Paula e meu pai, Paulo, pelo suporte incondicional durante todo esse período.

Ao meu professor orientador, Ricardo Corrêa Gomes, pela presteza e ajuda nesses dois anos de trabalho árduo.

Aos amigos que estiveram ao meu lado para me motivar e apoiar nos momentos difíceis, em especial à Ana Virgínia e ao Rafael.

Por fim, aos meus colegas do Ministério da Justiça, Neiva, Adriana, Ana Flávia e Denis, pela compreensão e, em especial, ao Alexandre e Wesley, cujas contribuições foram essenciais para a realização deste trabalho.

A todos vocês, meu muitíssimo obrigado!

Um bom governo envolve duas coisas:  
primeiro, fidelidade ao objetivo do governo,  
que é a felicidade do povo; segundo,  
o conhecimento dos meios para  
melhor alcançar o objetivo.

James Madison

## RESUMO

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI propõe exercitar o pacto federativo envolvendo União, estados, Distrito Federal e municípios como protagonistas nas questões de segurança pública. Através desse programa, os municípios foram incentivados a constituir Gabinetes de Gestão Integrada, como fóruns deliberativos compostos por representantes da sociedade civil e do poder público. A partir desse contexto, foi proposto como objetivo deste trabalho identificar os fatores que influenciam a implementação de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal, uma política pública de âmbito local. Para tanto, foram investigados os fatores que poderiam intervir na implementação de um Gabinete. Como estratégia de pesquisa, foram analisados quatro Gabinetes por meio de documentos formais e entrevistas com os secretários executivos e demais participantes, aplicando-se o método qualitativo de pesquisa sob as perspectivas indutiva e interpretativista. As observações foram divididas em categorias de análise definidas com base no referencial teórico e dispostas em quadros-resumo. O processo de análise utilizou teorias aplicadas nas áreas de Administração Pública e Estudos Sociais, dedicadas a explicar o ciclo de políticas públicas, com maior ênfase na implementação e avaliação de políticas públicas. Os resultados foram obtidos a partir da análise de conteúdo das entrevistas e documentos, assim como da análise cruzada dos quatro casos. Como conclusão, identificou-se a existência de fatores que influenciam a implementação da política pública analisada, com possibilidade de alterar o seu desempenho. Este trabalho também contribui para o conhecimento sobre implementação de políticas públicas à medida que teve como lócus de pesquisa área pouco explorada na literatura do campo.

**Palavras-chave:** ciclo de política pública, implementação de política, avaliação de política, políticas de segurança pública, Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

## ABSTRACT

The National Program for Public Safety and Citizenship (Programa Nacional de Segurança Pública – PRONASCI) proposes to ensure the federative pact between Nation, states, Federal District and cities as leading figures in public safety issues. Through this program, cities were encouraged to create Integrated Local Management Offices (Gabinetes de Gestão Integrada Municipal), as forums constituted by society and government representatives. From this context, the objective of this study is to identify factors that influences the implementation of an Integrated Local Management Office, a local public policy. Therefore, the factors which influence the implementation of an Integrated Local Management Offices were studied. Four Integrated Local Management Offices were investigated by formal documents and interviews with executive officers and other members, by means of the qualitative method, under the inductive and interpretive perspective, as research strategy. The outcomes were divided into categories and arranged into summary tables. The analysis were made under the theories applied in Public Administration and Social Studies fields, such as policy cycle, policy implementation, policy evaluation. The results were obtained by the content analysis of the interviews and by the four cross-cases analysis. For findings, the factors which influence the implementation of the public policy, which may influence its performance, were identified. This study also contributes to the knowledge of public policy implementation since the research was developed in an underexplored field.

**Key-words:** policy cycle, policy implementation, policy evaluation, public safety policies, Integrated Local Management Office (Gabinete de Gestão Integrada Municipal)

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo de Política Pública.....	23
Figura 2: Linha de raciocínio.....	43
Figura 3: Diagrama de organização da pesquisa .....	44
Figura 4: Desenvolvimento de uma análise.....	50

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Caracterização da Pesquisa.....	43
Quadro 2: Termos-chave para análise .....	47
Quadro 3: Definição das categorias analisadas .....	53
Quadro 4: Categorias e Códigos de análise .....	54
Quadro 5: Taxas de homicídio na população total. ....	57
Quadro 6: Taxas de homicídio (em 100 mil) na população de 15 a 24 anos.....	57
Quadro 7: Número e taxas de homicídio nos municípios.....	58
Quadro 8: Número e taxas de homicídio juvenil nos municípios.....	58
Quadro 9: Comparações Caso Anápolis.....	69
Quadro 10: Análise do Caso Anápolis .....	71
Quadro 11: Comparações Caso Itaguaí .....	78
Quadro 12: Análise do Caso Itaguaí.....	80
Quadro 13: Comparações Caso Canoas.....	89
Quadro 14: Análise do Caso Canoas .....	90
Quadro 15: Comparações Caso Duque de Caxias .....	99
Quadro 16: Análise do Caso Duque de Caxias.....	100
Quadro 17: Quadro-resumo – Casos analisados.....	101
Quadro 18: Análise Cruzada – Municípios com densidade < 1.000 hab/km <sup>2</sup> .....	102
Quadro 19: Análise Cruzada – Municípios com densidade > 1.000 hab/km <sup>2</sup> .....	102

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADA – Associação de Deficientes de Anápolis  
CEBELA – Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos  
CNM – Confederação Nacional de Municípios  
CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública  
DEPRO – Departamento de Políticas, Programas e Projetos  
GGI – Gabinete de Gestão Integrada  
GGIM – Gabinete de Gestão Integrada Municipal  
GT – Grupo de Trabalho  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IRFS – Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão  
MJ – Ministério da Justiça  
PPA – Plano Plurianual  
PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania  
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública  
SUS – Sistema Único de Saúde  
Susp – Sistema Único de Segurança Pública

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	19
2.1	Política Pública .....	19
2.2	Ciclo de Políticas Públicas .....	22
2.3	Formulação de Política Pública .....	23
2.4	Implementação de Política Pública.....	25
2.5	Avaliação de Política Pública .....	28
3	CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ANÁLISE.....	32
3.1	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.....	32
3.2	Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM.....	34
4	MÉTODOS E PROCEDIMENTOS.....	38
4.1	Caracterização da Pesquisa.....	38
4.1.1	Estudo de Caso .....	39
4.1.1.1	Estudo de Casos Múltiplos .....	42
4.1.2	Organização do Estudo .....	43
4.2	Procedimento de Coleta dos Dados .....	44
4.2.1	Etapa 1 – Entrevista aberta com o Coordenador DEPRO/SENASP/MJ .....	45
4.2.2	Etapa 2 – Entrevistas semiestruturadas com os Secretários Executivos e demais participantes.....	46
4.2.3	Etapa 3 – Coleta de documentos relativos à criação e implementação de cada GGIM.....	48
4.3	Análise dos Dados .....	48
4.4	Caracterização dos Municípios.....	55
4.4.1	Anápolis.....	55
4.4.2	Canoas .....	56
4.4.3	Duque de Caxias .....	56
4.4.4	Itaguaí .....	56
5	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	59
5.1	O Caso Anápolis.....	59
5.2	O Caso Itaguaí .....	71
5.3	O Caso Canoas.....	80
5.4	O Caso Duque de Caxias .....	91
5.5	Análises Comparadas .....	101
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	104
7	REFERÊNCIAS .....	108
	APÊNDICE A.....	117
	APÊNDICE B.....	119
	APÊNDICE C.....	127
	APÊNDICE D.....	131
	APÊNDICE E.....	134

# 1 INTRODUÇÃO

Com o aprofundamento da crise do *welfare state*, no final do século XX, o Estado passou a ser fortemente questionado em suas funções e na eficácia de suas ações de intervenção (TREVISAN; BELLEN, 2008). O Estado, representado pelos profissionais de política pública, trabalha sob pressão e precisa, constantemente, responder questões sobre sua maneira de agir.

As ações interventoras do Estado se dão, dentre outras maneiras, por meio de políticas públicas, que são “formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social” (HÖFLING, 2001, p.30). Há, pois, a interferência do Estado para combater ‘problemas políticos’. Rua (1998) distingue ‘problema político’ de ‘estado de coisas’. A autora afirma que uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Nesse caso, trata-se de um ‘estado de coisas’ – algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando esse estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, transforma-se, então, em um ‘problema político’. As ações do Estado, quando se referem à resolução de ‘problemas políticos’ ou à promoção do bem-estar social, ocorrem por intermédio de – entre outras ferramentas – políticas públicas.

De acordo com Souza (2006), houve, nas últimas décadas, um ressurgimento da importância do estudo do campo de políticas públicas (e também das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação). Com a evolução dos estudos de políticas públicas, passou-se a estudar não somente seus *inputs*, mas sim o processo como um todo (*inputs + outputs*) de tal maneira que se procura entender desde a origem até a formação final das políticas e seus resultados, abordando todos os atores envolvidos no processo. A possibilidade de prever impactos das ações do Estado estimula, então, pesquisadores que têm como objetivo, por exemplo, explicar fenômenos sociais e formular modelos para auxiliar tanto o Estado quanto a sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (FARIA, 2003).

O principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de adversidade que esta visa corrigir na chegada de um problema ao sistema político, à sociedade e às instituições que irão implementar a política pública. Para Souza (2006, p. 22),

o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.

O papel do Estado na sociedade passou por diversas mudanças ao longo do tempo. Hoje, preza pela promoção do bem-estar social e encontra nas políticas públicas as ferramentas que o auxiliam nessa empreitada. É preciso, pois, estudá-las a fim de gerar conhecimentos, contribuindo, assim, para a evolução da área.

Em se tratando, especificamente, do campo da segurança pública, área de estudo deste trabalho, defende-se que é um elemento fundamental para promover as mudanças necessárias à concretização da cidadania no Brasil (BRASIL, 2009b). A 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – CONSEG, realizada em agosto de 2009, discutiu os desafios da área de segurança pública no país. O texto-base da Conferência foi dividido em sete eixos temáticos, quais sejam:

- Gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo;
- Financiamento e gestão da política pública de segurança;
- Valorização profissional e otimização das condições de trabalho;
- Repressão qualificada da criminalidade;
- Prevenção social do crime e das violências e construção da cultura de paz;
- Diretrizes para o Sistema Penitenciário e
- Diretrizes para o Sistema de Prevenção, Atendimentos Emergenciais e Acidentes.

Essa Conferência demonstrou a importância da área de segurança pública para o atingimento do bem-estar social, pois o crescimento da violência tem consequências que podem ser percebidas pelos diferentes setores da sociedade em diversos campos.

Além de produzir um número alarmante de vítimas, o aumento da criminalidade carrega em si o aumento do medo e da sensação de insegurança, transformando o cotidiano das cidades. Outra dimensão igualmente grave são os custos elevados que os crimes representam para o país. Em que pese os valores gastos com o sistema de saúde, em função da violência, as perdas resultantes do comprometimento da força produtiva, os investimentos que a criminalidade é capaz de afastar de determinadas regiões, ou mesmo os custos simbólicos para uma sociedade que se representa, também, por meio da violência ajudam a circunscrever a gravidade do fenômeno. A percepção de que os níveis de violência atingidos nos dias atuais alimentam a descrença e a desconfiança nas instituições completa esse quadro (BRASIL, 2009b).

O presente trabalho versa sobre o estudo de políticas públicas, considerando como lócus de análise as políticas públicas no âmbito local, observando a evolução do papel do Estado até a busca pela promoção do bem-estar social em relação à segurança pública. Uma maneira do Estado alcançar esse bem-estar é através das políticas públicas. Para que uma política pública seja efetivamente implementada e comece a gerar resultado são necessárias diversas etapas. Os estudiosos da área denominam essas etapas de ciclo das políticas públicas (HOWLETT; RAMESH, 1995; FREY, 2000; SECCHI, 2010).

O processo de se colocar em prática uma política pública, com vistas às fases de implementação e avaliação, em especial os fatores que influenciam nesse processo, foi o objeto de estudo desta pesquisa. O estudo da bibliografia sobre o tema demonstrou que grande parte dos pesquisadores preocupa-se em apresentar tipos de políticas públicas (BARDACH, 1998; ALA-HARJA; HELGASON, 2000), os atores envolvidos no processo (FREY, 2000) e condições necessárias para a realização das etapas (RUA, 1998; COSTA; CASTANHAR, 2003). Essas discussões propostas são de cunho estrutural. No caso da presente pesquisa, propôs-se estudar os Gabinetes de Gestão Integrada Municipais – GGIMs, condicionante para a adesão dos municípios ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, como forma de incentivar a gestão da segurança pública a partir do município, conforme previsto na Lei nº 11.707 de 2008. Através do GGIM foi sugerido um novo modelo de gestão integrada da segurança, que altera, de maneira paradigmática, a forma de o Estado enfrentar a violência e a criminalidade (BRASIL, 2009c).

As instituições necessitam de sistemas integrados e inteligentes com foco direto na melhoria dos serviços prestados à sociedade. Torna-se mais dificultoso construir um sistema de segurança pública eficiente sem o compartilhamento de conhecimento e a cooperação entre as instituições. Os GGIMs são espaços que congregam instituições heterogêneas em torno de um mesmo objetivo: o bem-estar social em relação à segurança.

Os GGIMs fazem parte da política pública federal de promoção da segurança pública. Buscam sanar problemas relacionados à violência e à criminalidade e reúnem as instituições de segurança pública e justiça criminal das três esferas do governo. É necessário, então, conhecer as condições que influenciam a implementação de um GGIM de modo que este venha a obter sucesso e alcançar as metas propostas. Desse modo, chegou-se ao seguinte questionamento, que servirá de fio condutor para esta pesquisa exploratória: **quais fatores influenciam o processo de implementação de uma política pública em âmbito local?**

Buscando conhecer os fatores que interferem positiva e/ou negativamente na implementação dos GGIMs, bem como contribuir com informações que auxiliem a sociedade

e os tomadores de decisão no seu desenvolvimento, definiu-se os seguintes objetivos da pesquisa:

#### Objetivo Geral

- Identificar os fatores que interferem na implementação de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

#### Objetivos Específicos

- Identificar casos representativos do processo de implementação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública;
- Mapear, por meio de revisão de literatura, variáveis de análise relacionadas à implementação dos GGIMs;
- Verificar, mediante entrevistas com os principais atores envolvidos e análise documental, se a implementação de um GGIM poderia ser explicado por essas variáveis;
- Identificar a natureza dos fatores que impactam na implementação de uma política pública no âmbito local.

A idéia deste trabalho é diferente, pois se analisou a fase de implementação de uma política pública por meio dos objetivos alcançados e dos fenômenos que contribuem para esses objetivos. Para isso, estudou-se uma política em sua forma mais específica, mais próxima daqueles que percebem os resultados: a esfera municipal, mais sensível a reconhecer as necessidades da sociedade.

Apesar da importância em termos municipais e de envolverem diversas entidades públicas, os GGIMs não foram, ainda, objeto de estudos científicos na área de políticas públicas. Há, entretanto, estudos sobre segurança pública e suas políticas (MUNIZ *et al.*, 1997; BARREIRA, 2004; AZEVEDO, 2006; CARVALHO; SILVA, 2011), porém, da pesquisa realizada, pode-se inferir que não existem estudos sobre os Gabinetes. Percebe-se uma lacuna no conhecimento formal em relação a essa temática.

Faria (2003) argumenta ser necessário estudar, conhecer e avaliar as políticas públicas para que não se aceite a proposição tecnocrática de que a elaboração de política pública pode ser encarada como uma simples operacionalização de um conjunto de normas, procedimentos e passos de um manual. Acrescenta-se a isso, o fato de que no Brasil o campo da análise de

políticas públicas é, ainda, bastante incipiente, padecendo de grande fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária (MELO, 1999).

No aspecto epistemológico, Faria (2003) sugere que há uma notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, que, contudo, deve também ser tributada à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo. A análise de políticas, entretanto, não necessariamente implica numa identificação do analista com os objetivos daqueles que controlam o processo político. A subversão do *status quo* demanda, talvez mais do que sua preservação, o seu correto entendimento (DAGNINO *et al.*, 2002). Souza (2006) aponta que aquilo que o governo faz, ou deixa de fazer, passa a ser objeto de estudo por pesquisadores independentes. A possibilidade de estudar o mundo político é o pressuposto analítico que consolida, então, o estudo de políticas públicas como um campo de análise que permite entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Sobre o estudo de políticas públicas, Silva e Melo (2000) defendem que as avaliações de políticas públicas devem atentar-se, em especial, ao processo de implementação. Segundo os autores,

as vicissitudes da implementação de programas governamentais têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas (p. 3).

Construiu-se, pois, um quadro com as variáveis de análise baseadas nas condições necessárias à implementação de uma política pública sugeridas por Rua (1998). A partir daí, foi proposto utilizar a forma de codificação direção, sugerida por Bardin (1977), como forma de se entender se uma variável está influenciando positivamente ou negativamente (ou se não influencia) o fenômeno estudado. Comparou-se, em seguida, os municípios escolhidos levando-se em consideração a densidade demográfica como um fator que pode influenciar o aumento da violência (BRUNET *et al.* 2008).

A relevância teórico-empírica deste trabalho reside no fato de abordar uma dimensão até então pouco estudada. Justifica-se, por conseguinte, a realização desta pesquisa, com esse direcionamento metodológico e os objetivos específicos citados, pela importância de se conhecer melhor as relações de causa e efeito existentes, em âmbito local, entre a implantação de políticas públicas e os fatores que podem interferir em seu processo de implementação. Ademais, ao conhecer melhor tais relações, torna-se possível melhorar o desempenho e, conseqüentemente, os resultados alcançados pela política pública.

Outra justificativa para a realização do trabalho, é que, tendo em vista os diferentes resultados obtidos pelos GGIMs, um melhor entendimento das variáveis que influenciam a implementação de um Gabinete possibilita a proposição de alternativas para tentar mitigar os fatores que afetam negativamente o processo, e, ainda, para alterar o próprio processo de implementação desses Gabinetes, vide o contexto local no qual se pretende implementá-los. Outrossim, não se limitando apenas aos GGIMs, mas contribuindo também no processo de implementação de outras políticas públicas que sofram influências locais. Silva e Melo (2000) afirmam que problemas não antecipados durante a implementação de políticas públicas podem representar obstáculos intransponíveis que, por sua vez, podem levar à descontinuidade dessas políticas.

Além das justificativas acima apresentadas, objetiva-se, com este trabalho, contribuir para a academia e para a literatura de implementação de políticas públicas, com a análise dos fatores locais que influenciam a implementação e, conseqüentemente, os resultados, de uma política pública que ainda não foi objeto de estudo pela literatura acadêmica.

Pretendeu-se, ao final da pesquisa, a ampliação da base de conhecimento acerca dos fatores que influenciam a implementação de políticas públicas de uma forma geral, propondo, especificamente, uma forma de aplicar tal conhecimento para os GGIMs.

Este trabalho organiza-se da seguinte forma: no próximo capítulo será apresentado o referencial teórico, abordando o conhecimento existente sobre o tema em questão; no capítulo seguinte será caracterizada a política objeto de estudo; no outro capítulo será apresentada a descrição dos métodos de coleta e análise dos dados, bem como dos mecanismos de seleção dos casos; o quinto capítulo é dedicado à apresentação dos resultados; o sexto, apresenta as discussões e considerações sobre os resultados encontrados e no último capítulo são informadas as referências bibliográficas.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Política Pública

Política pública, como área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasce nos Estados Unidos, rompendo a tradição europeia de pesquisas e estudos nessa área (que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos) (SOUZA, 2006). Assim, na Europa, a área de política pública surge a partir do desdobramento de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, produtor de políticas públicas, enquanto nos Estados Unidos emerge no meio acadêmico, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado enfatizando os estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

Política, segundo Easton (1953, p. 130), “é uma teia de decisões que alocam valor”. Já Dagnino *et al.* (2002) descreve política como um conjunto de decisões interrelacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada. Hecló (1972) defende que uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou de uma não-ação, mais do que decisões ou ações específicas. Ham e Hill (1993) afirmam existir, antes da política, um curso de ação ou uma teia de decisões de considerável complexidade que contribuem na formação da política pública.

Easton (1953), sob a ótica da escola de pensamento sistêmico das ciências políticas, descreve as políticas públicas como um produto do processo político que transforma *inputs* (demandas e apoios) em *outputs* (decisões e ações). Uma política pública implica decisão política. Entretanto, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, 1998).

Souza (2006, p. 26) resume política pública como

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). (aspas no original)

A política envolve, também, coerção – principalmente como possibilidade – mas não se limita a ela. RUA (1998) estabelece que a política pública consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.

Secchi (2010) afirma que as políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões. Compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de

valores. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

As políticas públicas envolvem, então, atividade política. Segundo Easton, (1970) resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio ambiente e, frequentemente, de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político).

Souza (2006, p. 36) aponta os elementos principais das políticas públicas:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Uma política pública é, portanto, uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Tal política possui, para Secchi (2010), dois elementos essenciais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Depreende-se, pois, que a motivação para criar uma política pública é sanar um problema que aflige a sociedade, um problema público. Em outras palavras, as políticas públicas são a totalidade de planos, metas e ações que os governos (federal, estaduais e municipais) traçam para alcançar o bem-estar social e o interesse público.

As políticas públicas compreendem, segundo Rua (1998), um conjunto de decisões e ações referentes à alocação de recursos e valores. A dimensão ‘pública’ da política, conforme a autora, não é dada pela sua abrangência social, coletiva, mas sim pelo seu caráter imperativo. Em contraste ao caráter imperativo, justificado pelo poder coercitivo do Estado, Secchi (2010) aponta que a essência conceitual de políticas públicas é sua intenção de responder a um problema público, que aflige a sociedade.

Pode-se considerar, assim, que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo que articulam os apoios necessários para sanar tais demandas.

Rua (1998) afirma existir, basicamente, três tipos de demandas: as demandas novas, as recorrentes e as reprimidas. As demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Novos atores são os que já existiam antes, mas não eram organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos. Novos problemas, por sua vez, são problemas que não existiam antes ou que existiam apenas como ‘estado de coisas’, pois não chegavam a se apresentar como problemas políticos, exigindo uma solução, e a pressionar o sistema. As demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre permeando o debate político e a agenda governamental. As demandas reprimidas, por fim, são aquelas constituídas por ‘estado de coisas’ ou por falta de posição do Estado (não-decisão).

As políticas públicas são, então, fenômenos complexos. Por conseguinte, o estudo e o acompanhamento delas enfrentam dificuldades em identificar o que está efetivamente sendo implementado e o que deve ser analisado (RUA, 1998). A análise de políticas, segundo Bardach (1998), é um conjunto de conhecimentos, de diversas disciplinas das ciências humanas, utilizado para analisar e resolver problemas reais em políticas públicas. Wildavsky (1979) aponta que a análise de políticas necessita de contribuições de diversas disciplinas diferentes para conseguir interpretar as causas e consequências da ação do governo. Dye (1976) afirma que análise de políticas é descobrir o que os governos fazem, o porquê e quais as consequências. A análise de política caracteriza-se, assim, pela sua orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar, integradora e direcionada à solução de problemas, além da sua natureza ao mesmo tempo descritiva e normativa (DAGNINO *et al.*, 2002).

Entende-se, portanto, que analisar uma política pública é compreender as causas que levam o Estado a realizar determinadas ações para resolver problemas e os resultados delas decorrentes levando em consideração o contexto social, econômico e político na qual está inserida.

As políticas públicas, após formuladas, desdobram-se em projetos, programas, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando implementadas, são submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

Política pública pode ser descrita, então, como o conjunto de decisões e ações governamentais, revestidas da autoridade soberana do Estado, que avalia as necessidades nas diversas esferas (federal, estadual e municipal) e distribui, de forma inteligente, os recursos disponíveis para obter os melhores resultados objetivando, assim, o bem da população. A política é o resultado concreto da ação política, a materialização da idéia e resulta, portanto,

em uma diretriz intencionada, seja ela uma lei, programas públicos, subsídios governamentais ou uma nova rotina administrativa.

## 2.2 Ciclo de Políticas Públicas

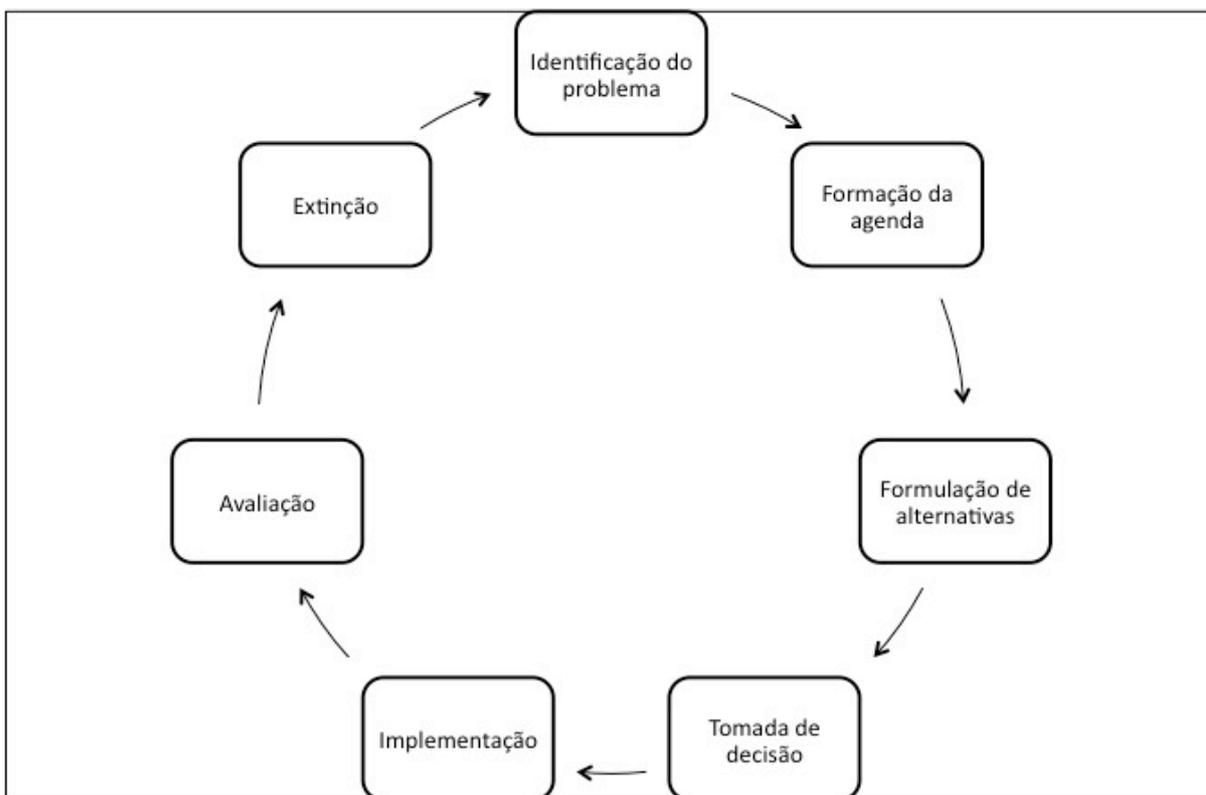
O ciclo de uma política pública explícita, em um esquema de visualização, as fases sequenciais e interdependentes do processo de elaboração de uma política. Corresponde aos ciclos pelos quais as políticas transitam antes de se concretizarem materialmente na sociedade.

Sob essa ótica, a política pública é vista como um ciclo deliberativo, formado por várias fases, que podem atuar como um incentivo ou como um ponto de veto, e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. Existem diversas versões desenvolvidas para o ciclo de políticas públicas; de uma forma geral, o ciclo de política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006).

Howlett e Ramesh (1995), por sua vez, dividem em cinco os estágios do ciclo: *agenda-setting* (formação de agenda), *policy formulation* (formulação de política), *decision-making* (tomada de decisão), *policy implementation* (implementação da política) e *policy evaluation* (análise da política).

Frey (2000) propõe uma subdivisão representada pelas fases da percepção e definição de problemas, da *agenda setting*, de elaboração de programas de decisão, da implementação de políticas, e da avaliação de políticas e correção da ação.

Para Secchi (2010) o ciclo possui sete fases principais: identificação do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. O autor afirma, também, que “apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de política pública raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública; as fases geralmente se apresentam misturadas e as sequências se alternam.” (SECCHI, 2010, p. 33)



Fonte: Adaptado de Secchi (2010)

**Figura 1: Ciclo de Política Pública**

Souza (2006) acredita que o ciclo de políticas públicas enfatiza, sobretudo, a formação da agenda questionando por que determinados problemas ou questões (*issues*) entram na agenda política enquanto outros não. Entretanto, existem vertentes do ciclo que focalizam mais o processo de formulação, de implementação e de avaliação da política pública. Entende-se, pois, que a partir do ciclo é possível estudar as diversas fases de uma política pública por abordagens distintas. Afirma-se, portanto, que não existem um início e um fim bem definidos no ciclo de uma política pública. Conforme afirma Secchi (2010), o processo de política pública é incerto, e as fronteiras entre as fases não são nítidas.

Para a elaboração deste trabalho, será estudada a fase de implementação da política pública. Portanto, as fases pré-implementação da política – identificação do problema e formação de agenda –, não serão abordadas. Vale ressaltar que é necessário conhecer as fases de formulação e avaliação, pois tal conhecimento subsidia a análise da política pública que se propõe.

### **2.3 Formulação de Política Pública**

Uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos

mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo e o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas (FARIA, 2003).

Quando determinada situação é vista como um problema é necessário definir as ações que visam solucioná-la. É a fase em que se define qual o objetivo da política, quais programas desenvolver e quais metas almejar. Ressalta-se que, além dessas análises, é importante ter em mente os riscos que cada alternativa traz e buscar desenvolver formas de compará-las e de aferir qual é a mais eficaz para atender aos objetivos da sociedade.

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governantes traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças na vida dos cidadãos (SOUZA, 2006). Formular uma política pública pode ser traduzido como a fase na qual os métodos, estratégias, programas e ações são elaborados visando alcançar os objetivos estabelecidos. A fase de formulação, portanto, está intrinsecamente ligada aos objetivos e estratégias estabelecidos pelos tomadores de decisão. Entretanto, conforme afirma Souza (2006), além dos governos – tomadores de decisão –, outros segmentos também se envolvem na formulação de políticas públicas, como os grupos de interesse e os movimentos sociais, com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo.

Rua (1998) aponta que para uma demanda ou ‘estado de coisas’ se tornar um problema político e passar a figurar como um item que deve ser priorizado, isto é, ser prioritário na agenda governamental, é necessário apresentar pelo menos uma das seguintes características:

- mobilizar a ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- constituir uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;
- constituir uma situação de oportunidade, ou seja, que haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

Ao deixar de ser um ‘estado de coisas’ e se transformar em um ‘problema político’, a demanda torna-se, então, um *input*, passando a incluir-se na agenda governamental. A partir desse momento inicia-se a formulação das alternativas.

Secchi (2010) afirma que o estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública. O autor afirma, também, que quanto mais concretos os objetivos forem, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. Entretanto, o estabelecimento de metas pode ser dificultoso nos casos em que resultados quantitativos da política pública não conseguem mensurar elementos qualitativos relevantes. Formulação, ainda segundo o autor, é o esforço de construção e combinação de soluções para os problemas.

Entende-se, portanto, por formulação de política pública a seleção e especificação da alternativa considerada mais satisfatória e conveniente, de acordo com a estratégia definida, explicitando seus objetivos, assim como os recursos administrativos e financeiros necessários para sua realização.

## **2.4 Implementação de Política Pública**

Tomando como base tais conceitos, a implementação de políticas públicas é feita a partir da análise das demandas que devem ser priorizadas, exploradas e desenvolvidas para o enriquecimento social, econômico e cultural de um país. É o momento no qual planejamento e escolha são transformados em atos pelas instituições políticas.

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos pré-estabelecidos. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente (RUA, 1998). Há de se destacar, pois, que a política pública contará com diferentes formas de apoio e de rejeição e que as disputas de decisão passarão por arenas e atores distintos.

Identifica-se, na literatura da área em questão, duas perspectivas de implementação de políticas públicas: *top-down* e *bottom-up*. A vertente *top-down* aponta que as condutas de implementação de uma política coincidem com as decisões estabelecidas pelas autoridades responsáveis pela formulação. Já a *bottom-up* estuda o processo de implementação de uma política a partir da localidade de sua implantação, dos agentes implementadores e das expectativas e perspectivas de seus beneficiários (MATLAND, 1995). Depreende-se que nesta prevalece uma análise mais específica, levando em consideração características e atores locais, enquanto naquela, a análise é feita de uma forma mais holística, levando em consideração aqueles que formulam as políticas.

Matland (1995) aponta, também, críticas a ambas vertentes. Segundo o autor, os estudiosos do modelo *top-down* consideram o texto de formulação da política como o início da política, ignorando sua história e contexto; a implementação é vista como um processo estritamente administrativo, não levando em consideração os aspectos políticos; e os formuladores de políticas são vistos como os atores centrais, esquecendo de outros atores igualmente importantes.

Em relação ao modelo *bottom-up*, Matland (1995) aponta que os teóricos evidenciam, em excesso, a autonomia local, sem observar os formuladores como atores importantes na definição de objetivos das políticas e de estratégias de implementação das mesmas; e, em um sistema democrático de direito, o controle sobre uma política pública deve ser responsabilidade daqueles que foram eleitos, e não da burocracia.

Os estudiosos da vertente *bottom-up* defendem que o sucesso na implementação de uma política depende não apenas do desenho da política pública elaborada pelos formuladores, mas, principalmente, da adaptabilidade da mesma e da capacidade dos implementadores de torná-la executável levando em conta a realidade existente (MATLAND, 1995).

Então, quando uma política envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões, ou ainda, diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo.

De modo a aprimorar o entendimento sobre o processo de implementação de uma política pública, Rua (1998) sugeriu dez pré-condições necessárias para que este processo aconteça da melhor maneira possível:

- As circunstâncias externas ao órgão implementador não devem impor restrições que o desvirtuem;
- O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
- Essa relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;

- Deve haver uma só agência implementadora que não dependa de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação e dependência deverá ser mínima em números e em importância;
- Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
- É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados.

Neste tipo de abordagem, a responsabilidade por uma política cabe aos agentes situados no topo do processo político e, para Rua (1998), são quatro as variáveis que podem ter papel decisivo no processo de implementação:

- A natureza da política (não pode admitir ambiguidades);
- A estrutura da implementação (os elos da cadeia devem ser mínimos);
- A prevenção de interferências externas;
- O controle sobre os atores envolvidos na implementação.

Particularmente, quando se trata das duas últimas variáveis, deve-se levar em consideração, também, como o tipo de política e de arenas políticas podem afetar o processo de implementação. Ocorre que diferentes tipos de políticas e de arenas políticas envolvem diferentes participantes com distintos níveis de envolvimento, conforme o que esteja em jogo no momento. Assim, alguns tipos de políticas podem ser mais ou menos difíceis de serem implementadas e podem ter maior ou menor probabilidade de interferência externa.

Portanto, o acompanhamento e o controle das políticas deve incluir, também, o tipo de política; o contexto inter e intraorganizacional no qual a implementação está ocorrendo e o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer o seu impacto.

Por outro lado, os implementadores nem sempre são os atores situados no topo da pirâmide política. Assim, o acompanhamento de uma política deve levar em consideração a existência de uma percepção precisa acerca da política que se implementa para atender determinada demanda.

Então, de um ponto de vista racional, depois de formuladas as alternativas, e após o processo de escolha dentre as alternativas apresentadas – decidindo-se pelas que minimizam os custos e maximizam os ganhos para a sociedade –, implementa-se a política pública.

## **2.5 Avaliação de Política Pública**

Frey (2000) defende ser comum, a todas as propostas de política pública, as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos. Traduz-se como o controle dos impactos a análise dos resultados dos programas, do alcance das metas.

Desde a década de 70, o estudo de políticas públicas indica haver algo como um elo perdido situado entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados: a implementação. Embora essa preocupação com a implementação seja relevante, na realidade, a separação entre a formulação, a decisão, a implementação e a avaliação de políticas públicas é um recurso mais importante para fins de análise do que um fato real do processo político (RUA, 1998).

É necessário um estudo aprofundado do objeto de análise, ao se avaliar uma política pública. Secchi (2010) afirma que o elemento mais básico de uma análise de políticas públicas é a verificação do tipo de política pública que se está analisando. Segundo o autor, a caracterização de políticas é uma estratégia para trazer facilidade a um fenômeno complexo.

Conhecendo, então, o tipo de política faz-se necessário avaliá-la quanto à eficiência e execução, assim como à correta aplicação de recursos. Trevisan e Bellen (2008) afirmam que para tentar assegurar uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos é importante avaliar os programas já implementados. Anderson (1979) defende que não é possível afirmar se uma política pública é desejável ou não ou se seus resultados são satisfatórios ou não, sem um critério a ser comparado.

Rua (1998) afirma que uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, traduzido na forma de determinações legais, o que não garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Assim, segundo a autora, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação, e também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação.

A avaliação é o momento no qual o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. Compreende, portanto, a definição de critérios,

indicadores e padrões (SECCHI, 2010). A avaliação de desempenho é, então, a escolha e o uso de métodos para medir a capacidade, os processos e os resultados, com intuito de produzir informações sobre os aspectos críticos das atividades, incluindo seu efeito sobre o público (PERRIN *et al.*, 1999).

Ala-Harja e Helgason (2000) descrevem o termo avaliar como a relação entre os resultados e os objetivos propostos. House (1980, p. 73) poetiza ao afirmar que “a avaliação não convence, persuade; não demonstra, argumenta; é razoável, não absoluta; é aceita por muitos, sem ser imposta a ninguém”. Avaliar deve ser visto, também, como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, com intuito de garantir informações mais fidedignas aos governantes e tomadores de decisão (ALA-HARJA; HELGASON, 2000).

A avaliação de uma política pública, para Anderson (1979), é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática. O autor defende, também, que o método de avaliação deve levar em conta o risco e a incerteza – ambos presentes no processo de formulação de políticas públicas.

Segundo Costa e Castanhar (2003), a avaliação pode ser feita *ex ante* (anterior à implementação), *ex post* (posterior à implementação) ou *in itinere* (durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos). Os critérios para avaliação são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos. Tais critérios se fundamentam em entendimentos valorativos da realidade e fornecem parâmetros para julgar se uma política pública foi (é) eficaz ou não. Os critérios são, então, operacionalizados por meio de indicadores para aferir produtividade, metas ou resultados.

Para Anderson (1979) a escolha dos critérios de avaliação é o primeiro elemento em qualquer teoria de avaliação de uma política pública. Segundo o autor, a forma como um problema é visto depende da forma que se deve avaliá-lo.

Secchi (2010, p.63) aponta cinco critérios mais comumente usados para avaliações:

- Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*).
- Eficiência econômica: trata da relação entre *inputs* (recursos utilizados) e *outputs* (produtividade).
- Eficiência administrativa: trata do seguimento de normas, ou seja, do nível de conformação da execução de métodos pré-estabelecidos.
- Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos pré-estabelecidos.
- Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Os mecanismos de avaliação criam, portanto, referências e permitem uma comparação espacial e temporal do problema e das políticas públicas. A avaliação pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de alterá-la.

Existem fundamentos que devem ser levados em conta em qualquer processo de avaliação de política pública. Anderson (1979) aponta que conceitos básicos como autoridade, interesse público, legalidade, igualdade e eficiência são critérios obrigatórios no julgamento e devem estar presentes durante a formação de uma política. Por conseguinte, devem ser avaliados.

Anderson (1979) identifica três requisitos racionais principais necessários na construção de um processo avaliativo de política pública, quais sejam: autoridade, legalidade e eficiência. A autoridade, para o autor, é um exercício de poder válido somente quando justificável. É uma característica necessária em qualquer decisão política legítima (tendo em vista que a autoridade decorre do poder coercitivo do Estado). Uma decisão sem autoridade é apenas um ato de dominação ou coerção, pois é papel do governo justificar suas ações. A legalidade, defende Anderson (1979), deve revestir todas as decisões políticas. Há de destacar que se aplicam regras a todos ou a determinados grupos (tratar os iguais de forma igual e os diferentes de forma desigual), portanto, legalidade não é um quesito que pode ou não estar presente quando da escolha dos tomadores de decisão, todo processo de formulação de política tem de ser legal. Por fim, a eficiência deve ser considerada na avaliação de uma política pública. Os meios devem ser apropriados para os fins escolhidos. A análise da relação custo-benefício é um paradigma fundamental da análise contemporânea de políticas públicas, a política desejável é aquela que traz benefícios para alguns sem prejudicar outros, uma política é legítima desde que reflita a vontade da população.

Ao avaliar uma política também faz-se necessária a existência de metas e regras claras, pré-estabelecidas, que contribuem para a credibilidade da mesma. Sobre esse assunto, Souza (2006, p. 35) afirma que

o elemento credibilidade das políticas públicas ganhou importância, ou seja, a prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário de políticos e burocratas, contido nas políticas públicas. O fator credibilidade passou a ser fundamental para políticas como a monetária, mas também influenciou o novo desenho das políticas públicas em várias outras áreas. A credibilidade baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, a qual levaria à inconsistência. Além do mais, a discricionariedade gera altos custos de transação. Assim, a discricionariedade, de acordo com esta visão, seria minimizada ou eliminada, delegando poder a instituições bem desenhadas e “independentes” do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais. (aspas no original)

Entende-se, então, que avaliar é a comparação, qualitativa e quantitativa, do que foi proposto (planejamento) e do que foi, ou será, atingido (executado), exposta com dados puros, sem viés. É a análise sistemática dos aspectos importantes de um programa e do seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis. A avaliação de uma política pública deve atender determinados padrões além de focar problemas e características específicas da política. Portanto, uma avaliação rigorosa e abrangente deve analisar os diversos fatores que compõem a política pública.

Apesar de suas potencialidades, avaliações completas e significativas são difíceis de realizar. Levando-se em consideração as informações e o tempo necessários, a avaliação sistemática é uma tarefa bastante dispendiosa. Outro problema é a multicausalidade dos efeitos produzidos. É difícil separar efeitos sociais produzidos pela política pública e efeitos sociais produzidos por outras causas.

Ademais, o tempo de maturação de uma política pública é, também, um empecilho. Sabatier (1993) afirma que, em geral, os efeitos de uma política pública são tangíveis apenas após dez anos da sua implementação, pois é necessário um tempo de ajustamento da política, de assimilação de seus propósitos e de mudança no comportamento dos atores por ela afetados. Entretanto, acredita-se ser necessário avaliar o curso de ação da política, o atingimento e cumprimento das metas propostas, mesmo enquanto a política está em curso, para se alterar ou corrigir o rumo.

Na realidade, o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada.

Assim, por acreditar ser importante avaliar uma política pública no decurso de seu processo de implementação, em especial políticas que contribuam para a promoção da segurança pública, o objetivo do estudo busca responder o problema de pesquisa proposto, cuja contribuição teórica seria aprofundar a base de conhecimento sobre: **quais fatores influenciam o processo de implementação de uma política pública em âmbito local?**

### **3 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ANÁLISE**

Apresenta-se, neste tópico, as características e objetivos da política pública e da ação objeto de estudo deste trabalho, com base em leis e documentos oficiais.

#### **3.1 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI**

O PRONASCI é uma política pública que objetiva, entre outros, reduzir a criminalidade e foi criado com o intuito de melhorar os serviços prestados no âmbito da segurança pública, em 2007, pela Lei nº 11.530:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

O programa propõe exercitar o pacto federativo envolvendo União e estados, além de incluir pioneiramente os municípios como protagonistas nas questões de segurança pública. Com vistas a atender o disposto na Constituição de 1988, propôs um novo pacto federativo priorizando a atuação cooperativa no campo das relações intergovernamentais com o objetivo de reduzir esforços e otimizar soluções de problemas comuns que, muitas vezes, só são possíveis por meio de ações conjuntas dos três entes federativos. O PRONASCI busca garantir direitos fundamentais aos cidadãos, no contexto de uma nova ordem mundial, cuja macrolegalidade incita os estados nacionais a renunciarem a elementos centrais de sua soberania e de seu ordenamento jurídico, gerando em todas as esferas um profundo sentimento de insegurança; além de atuar como resposta a um contexto de tensão social do país, caracterizado pelo crescimento desestruturado das periferias das grandes cidades brasileiras e marcado por altos índices de criminalidade e violência, que atinge principalmente os mais jovens (PORTAL DO PRONASCI).

Destaca-se, também, a tentativa de superar um modelo ultrapassado de política de segurança pública, que tem como fundamento, quase que exclusivamente, uma atividade que se desenvolve após o cometimento do delito em lugar de desenvolver ações que evitem que o mesmo venha a acontecer. É um projeto de inclusão e fortalecimento da coesão social, por intermédio do empoderamento das relações entre operadores de segurança e sociedade civil e de acesso a um Estado qualificado (BRASIL, 2009a).

O PRONASCI tem por objetivo enfrentar não apenas as consequências da criminalidade, mas suas causas, utilizando-se de ampla articulação entre órgãos e entidades do governo federal, Distrito Federal, estados, municípios e da sociedade civil, para a integração de políticas de segurança e ações sociais, preventivas e repressivas (BRASIL, 2009a). O programa destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas e tem como diretrizes (alteradas pela Lei nº 11.707 de 2008):

- I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;
- II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- III - promoção da segurança e da convivência pacífica;
- IV - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;
- V - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
- VI - participação do jovem e do adolescente em situação de risco social ou em conflito com a lei, do egresso do sistema prisional e famílias;
- VII - promoção e intensificação de uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos;
- VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante a implementação de projetos educativos e profissionalizantes;
- IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;
- X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;
- XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos;
- XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao PRONASCI.

Os projetos e ações do PRONASCI têm como focos prioritários a população juvenil de 15 a 24 anos em situação de risco social e egressos do sistema prisional, em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos, além do combate ao crime organizado.

O PRONASCI é executado através de estabelecimento de convênios, ou outro instrumento congênere, entre os estados e municípios e o Ministério da Justiça, e a coordenação do programa, em nível federal, é feita por uma secretaria-executiva, sob a coordenação do Ministério da Justiça, e, em nível regional, por equipes que atuam junto aos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais. Quanto a sua forma de atuar, o programa inovou ao celebrar convênios, contratos, acordos e consórcios com estados, municípios, organizações

não-governamentais e organismos internacionais, unindo, assim, as esferas pública e privada, os governos e a sociedade civil (BRASIL, 2009a).

O PRONASCI buscou apresentar um novo paradigma de segurança pública que é pautado em duas grandes inovações (PORTAL DO PRONASCI):

- Articulação entre ações de segurança e ações de natureza sociais e preventivas, atuando nas raízes socioculturais da violência e da criminalidade, por meio do fortalecimento dos laços comunitários e das parcerias com as famílias, sem abdicar das estratégias de ordenamento social e repressão qualificada;
- Fomento de uma agenda federativa compartilhada, com o envolvimento de todos os entes, acrescentando, ao papel basilar dos estados, o Governo Federal, com indução de políticas e financiamento, e os municípios, com papel ativo nas ações de prevenção.

As metas do programa são: beneficiar, direta ou indiretamente, 3,5 milhões de pessoas entre profissionais de segurança pública, jovens e suas famílias, e buscar a redução do número de homicídios, de 29 por 100 mil habitantes para 12 homicídios por 100 mil habitantes, no período de quatro anos. Para atingir tais metas foram traçados os seguintes objetivos (PORTAL DO PRONASCI):

- Modernização do sistema de segurança pública com vistas à valorização de seus profissionais e à reestruturação do sistema prisional;
- Ressocialização de jovens com penas restritivas de liberdade e egressos do sistema prisional;
- Inclusão do jovem em situação infracional ou criminal nas políticas sociais do governo;
- Enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado;
- Promoção dos direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas e raciais, de orientação sexual e diversidade cultural;
- Recuperação de espaços públicos degradados mediante medidas de urbanização.

Para a realização desses objetivos, foram definidas 94 medidas divididas em ações estruturais e programas locais envolvendo a União, estados, Distrito Federal e municípios. As ações estruturais têm o intuito de modernizar as instituições de segurança e o sistema prisional e os programas locais, por sua vez, priorizam a reinserção e integração dos jovens na sociedade (BRASIL, 2009a). Dentre estas medidas, foi definida a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal, que serviram de instrumentos de implementação da política.

### **3.2 Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM**

A criação do Sistema Único de Segurança Pública – Susp –, em 2003, objetivava um avanço no sentido de articular políticas integradas de redução da violência e criminalidade.

Em consonância com o Susp, foi lançado, em 2007, o PRONASCI combinando repressão qualificada e políticas sociais, focando nas questões centrais da prevenção, educação e acompanhamento de jovens e adolescentes. Com o PRONASCI, os municípios foram incentivados a constituir Gabinetes de Gestão Integrada – GGI – como fóruns deliberativos compostos por representantes da sociedade civil, poder público das diversas esferas e as diferentes forças de segurança pública, com atuação local (BRASIL, 2009a).

Os Gabinetes de Gestão Integrada surgem, então, no contexto do Susp, articulados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP –, órgão responsável pela indução de políticas de segurança pública. O GGI é um fórum executivo e deliberativo, que tem como missão integrar sistematicamente os órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, priorizando o planejamento e a execução de ações integradas de prevenção e enfrentamento da violência e criminalidade. Visa, ainda, avançar em torno de um paradigma em segurança pública com enfoque e boas práticas de gestão por resultados (Brasil, 2009c). A Lei nº 11.707, de 2008, dispõe que, para aderir ao PRONASCI, o ente federativo deverá criar um Gabinete de Gestão Integrada.

Atualmente, os GGIs constituem uma rede nacional, nos níveis regional, estadual e municipal. Possuem uma dinâmica funcional heterogênea, pois alguns avançaram em termos de resultados, enquanto outros seguem em um processo de ambientação com um modelo de gestão participativa orientada para resolução de problemas (BRASIL, 2009a).

O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM – é um colegiado de gestão integrada do sistema de segurança pública e defesa social, que tem como pressuposto a prevenção (BRASIL, 2009c). A implantação do Gabinete é condicionante para a adesão do município ao PRONASCI.

O GGIM forma a estrutura gerencial local do PRONASCI. Assim, enquanto principal ferramenta de gestão, entende-se que ele garante sua viabilidade operacional, reunindo o conjunto de instituições que incide sobre a política de segurança no município, promovendo ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade e aumentando a percepção de segurança por parte da população e a valorização dos servidores públicos que atuam na área de segurança em todas as esferas. Compete ao GGIM estabelecer as diretrizes e prioridades dos programas e ações integradas de segurança pública e urbana municipal (BRASIL, 2009c).

O prefeito é o presidente do GGIM e a ele cabe supervisionar as atividades do Gabinete, promovendo integração ao criar as medidas necessárias ao cumprimento de sua finalidade. A gestão integrada e a atuação em rede dos GGIMs buscam uma maior eficiência

no enfrentamento da violência e da criminalidade, uma vez que evitam o isolamento e a fragmentação dos vários segmentos que compõem a área da segurança pública (RIBEIRO, 2009).

Propõe-se romper com a exclusividade da perspectiva imediatista das ações policiais em resposta à crise e projetar soluções com foco estratégico, de médio e longo prazo, estabelecendo o planejamento efetivo da segurança, configurado nos planos e programas locais (BRASIL, 2009c).

Os GGIMs estão apoiados em três grandes eixos (PORTAL DO PRONASCI):

- **Gestão Integrada:** pauta-se na descentralização da macropolítica e atua de forma colegiada nas deliberações e execuções de medidas e ações conjuntas a serem adotadas para combater a criminalidade e prevenir a violência, no âmbito local, reunindo os vários segmentos que compõem a segurança pública. Opera pelo consenso, sem hierarquia, isto é, as decisões são tomadas de comum acordo entre os membros, respeitando as autonomias institucionais dos órgãos que compõem o GGIM.
- **Atuação em rede:** o Gabinete pressupõe uma rede de informações, experiências e práticas estabelecidas, que extrapolam os sistemas de informações policiais e agregam outros canais de informações. Além de apresentar um corpo gerencial plural e multidisciplinar, o GGIM mobiliza toda a população, atuando enquanto espaço de interlocução com os cidadãos sobre violência e criminalidade. Nesse caso, a ampliação dessa participação popular envolve a interação intensa do Gabinete com os fóruns municipais e comunitários de segurança.
- **Perspectiva sistêmica:** o GGIM concebe em sua estrutura espaços inovadores que aliam informação, tecnologia, planejamento e gestão na promoção de políticas de segurança. O pleno funcionamento dessa estrutura prevê a sinergia entre as partes pelo fluxo informação – reflexão – ação.

Os GGIMs articulam as três esferas de governo e as diferentes forças de segurança pública reunindo, em sua composição mínima (PORTAL DO PRONASCI):

- Prefeito municipal;
- Autoridades municipais responsáveis pela segurança pública e defesa social;
- Autoridades municipais responsáveis pelas ações sociais e preventivas;
- Autoridades estaduais da área de segurança que atuam no município: Polícia Civil, Polícia Militar e Defesa Civil;
- Autoridades federais que atuam no município: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal;
- Ministério da Justiça (quando existir representação).

Fazem parte da estrutura do GGIM o Observatório de Segurança Pública e a Sala de Situação e Operação. O Observatório de Segurança é responsável pela gestão do conhecimento, produzindo e sistematizando informações por meio de estudos e análises científicas (BRASIL, 2009c). O propósito do Observatório de Segurança Pública é trabalhar a

informação para que a mesma se torne a principal ferramenta de ação policial no GGIM e viabilize a produção de uma inteligência voltada para a tomada de decisões e para a qualificação do conhecimento relativo aos fenômenos criminais e violentos (RIBEIRO, 2009).

A Sala de Situação e Operação é responsável pela gestão das ações policiais integradas, mediante a obtenção de dados da situação em tempo real (BRASIL, 2009c). O intuito é reunir, em um único local, a tecnologia e as informações necessárias para o planejamento e a ação imediata de controle da criminalidade (BRASIL, 2009c). A Sala serve para catalisar informações obtidas, dentre outras maneiras, através da Central de Videomonitoramento, que é um espaço dedicado ao monitoramento, por meio de câmeras de vídeo, dos principais pontos da cidade (RIBEIRO, 2009). O videomonitoramento coleta imagens e características dos delitos cometidos e, além da função de vigilância, também serve para mapear as zonas de criminalidade e violência (BRASIL, 2009c).

Busca-se, então, por intermédio do GGIM, um aprofundamento da relação entre ações preventivas e ações repressivas de forma efetiva, resultando em uma nova perspectiva para a segurança pública, saindo da concepção estritamente reativa do policial para a pró-atividade do operador de segurança, com ênfase na prevenção (BRASIL, 2009c).

O Gabinete funciona como uma rede que atua para propor ações integradas e promover o intercâmbio de informações e experiências, alimentando o sistema de planejamento e de políticas preventivas municipais. Portanto, o GGIM deve promover a integração entre as instituições responsáveis por prover a segurança pública no âmbito local (RIBEIRO, 2009).

## 4 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Nesta seção, apresenta-se a caracterização da pesquisa relatando o processo de pesquisa realizado, as orientações epistemológica e ontológica que nortearam o trabalho, bem como a natureza e a estratégia de pesquisa utilizada. São apresentados, também, a organização do estudo e o procedimento de coleta e análise de dados, além da caracterização dos municípios analisados.

### 4.1 Caracterização da Pesquisa

Com o objetivo de descrever e entender os fenômenos analisados utilizou-se o processo de pesquisa indutivo. Esse conhecimento foi gerado a partir das observações de fenômenos e fatos que se desejava conhecer em primeira instância (por meio da percepção daqueles que tiveram participação efetiva no processo em análise); em seguida, a partir das evidências coletadas, interpretou-se o objeto da pesquisa chegando a conclusões que podem ajudar a explicar outros fenômenos de mesma natureza – implementação de uma política pública.

Em relação ao aspecto epistemológico, seguiu-se o paradigma interpretativista de análise. Denzin e Lincoln (2006, p. 197) afirmam que “o objetivo dos interpretativistas é reconstruir as autocompreensões dos atores engajados em determinadas ações”. Essa autocompreensão dos atores engajados é, segundo os autores, repleta de significados cabendo, portanto, ao pesquisador interpretá-los.

O trabalho sustentou-se, portanto, no pensamento construtivista, pois parte do princípio de que a descoberta científica é amparada no processo de entendimento da realidade através da percepção dos principais atores envolvidos no processo em questão – tanto o pesquisador, quanto aqueles pertencentes à realidade que se pretende desvelar. Nesse sentido, o método qualitativo de investigação permitiu conhecer o objeto de análise em detalhe, pois pode-se perceber os significados envolvidos no processo de implementação por intermédio da percepção dos principais atores envolvidos na implementação de uma política pública. Segundo Richardson (1999, p. 80)

os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades dos comportamentos dos indivíduos.

A pesquisa qualitativa, para Flick (2009, p.37), “dirige-se à análise de casos concretos em suas peculiaridades locais e temporais, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais”. Miles e Huberman (1994), por sua vez, alegam que a utilização da pesquisa qualitativa ajuda o pesquisador a revisar (ou gerar) as estruturas teóricas adotadas, fornecendo base para descrições e explicações mais completas, além de oferecer descrições ricas sobre a realidade. Ainda segundo os autores, tal abordagem considera a existência de fenômenos sociais tanto no mundo objetivo quanto no subjetivo além de lidar com as peculiaridades para o entendimento de realidades complexas (MILES; HUBERMAN, 1994).

Atentou-se, também, na realização do trabalho, às etapas da pesquisa qualitativa propostas por Bryman (2001, p. 267), quais sejam:

1. Perguntas de pesquisa gerais;
2. Selecionar áreas e assuntos relevantes;
3. Coleta de dados relevantes;
4. Interpretação dos dados;
5. Execução do trabalho teórico/ conceitual;
  - a. Aprofundar a especificidade da(s) pergunta(s) de pesquisa
  - b. Coleta de mais dados
6. Resultados/ Conclusões.

O estudo realizado pode ser considerado como exploratório em função da pouca literatura encontrada sobre o tema na pesquisa bibliográfica realizada. A operacionalização da pesquisa se deu por intermédio de estudo de casos múltiplos, cuja operacionalização é detalhada a seguir.

#### 4.1.1 Estudo de Caso

O estudo de caso, segundo Yin (2010), é uma forma de investigar um fenômeno contemporâneo seguindo um conjunto de procedimentos pré-especificados cujo enfoque recai sobre o entendimento de seu contexto na vida real. A necessidade diferenciada dos estudos de caso surge da necessidade de entender fenômenos sociais complexos. Dentre os diferentes métodos de pesquisa deve-se fazer uso do estudo de caso ao realizar um estudo que não exija controle dos eventos comportamentais e que enfoque eventos contemporâneos (YIN, 2010). Segundo Eisenhardt (1989), o método de estudo de caso é uma estratégia que objetiva o entendimento da dinâmica existente em determinados grupos, e tem por finalidade fazer uma descrição, criar ou testar uma teoria. Uma das principais vantagens das pesquisas com estudo

de caso é a capacidade de ilustrar relações causais de forma mais direta (SIGGELKOW, 2007).

Para Platt (1992, p.46), a estratégia do estudo de caso começa com a lógica de planejamento que, segundo a autora, é “uma estratégia a ser preferida quando as circunstâncias e os problemas de pesquisa são apropriados, em vez de um compromisso ideológico a ser seguido independente das circunstâncias”.

Yin (2010) aponta, em duas partes, a definição técnica de estudo de caso:

o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. (p. 39)

e

a investigação do estudo de caso enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e a análise de dados. (p. 40)

Então, conforme defende o autor, o método de estudo de caso é utilizado quando se deseja entender um fenômeno da vida real, que engloba importantes variáveis contextuais, em profundidade. Em suma, o método do estudo de caso permite aos pesquisadores reter as características holísticas e significativas de eventos da vida real.

Siggelkow (2007) afirma existir pelo menos três usos importantes para pesquisas com estudos de caso: motivacional, inspiracional e ilustrativo. O autor afirma que os estudos de caso são uma forma de motivar perguntas de pesquisa, pois situações fundamentadas na vida real são normalmente mais instigantes; servem, também, como inspirações para novas idéias pois uma estratégia de pesquisa indutiva permite o surgimento de informações que podem se tornar um valioso ponto de partida para outras pesquisas; e funcionam como uma contribuição conceitual, pois ao analisar um exemplo concreto, utilizado na construção do argumento teórico, o leitor poderá imaginar como esse argumento teórico se aplicaria a outros casos.

Yin (2010), por sua vez, afirma existir ao menos quatro aplicações diferentes de estudos de caso, quais sejam: explicar os presumidos vínculos causais nas intervenções da vida real que são demasiado complexos; descrever uma intervenção e o contexto da vida real no qual ela ocorreu; ilustrar determinados tópicos em uma avaliação; e explorar as situações em que a intervenção sendo avaliada não possui um único e claro conjunto de resultados.

Eisenhardt e Graebner (2007) apontam que as teorias propostas a partir de pesquisas com estudos de caso são emergentes no sentido de que foram desenvolvidas através do

reconhecimento de padrões de relações entre casos e de seus argumentos lógicos. As autoras afirmam que um processo de construção de teoria a partir de estudos de caso bem feito proporciona uma teoria objetiva pois a fidelidade dos dados mantém os pesquisadores honestos. Para elas, “é mais suscetível produzir teorias precisas, interessantes e testáveis ao construir teorias a partir de estudos de caso” (EISENHARDT; GRAEBNER, 2007, p. 25 – tradução livre). Somado ao defendido pelas autoras, Siggelkow (2007) afirma que pesquisas com estudos de caso podem ajudar a aperfeiçoar uma teoria existente através da identificação e preenchimento de lacunas.

Eisenhardt e Graebner (2007) afirmam que estudos de caso proporcionam uma grande variedade de fontes de dados, como entrevistas, arquivos e observações. As autoras apontam que “entrevistas são uma forma altamente eficiente de coletar dados empíricos ricos” (p. 28 – tradução livre). De acordo com Siggelkow (2007), pesquisas envolvendo dados coletados por meio de estudos de caso podem chegar mais próximo ao desenvolvimento de constructos teóricos e fornecer argumentos mais convincentes sobre relações de causalidade.

Em relação à seleção de casos, Eisenhardt (1989) aponta que os casos podem ser escolhidos para replicar casos anteriormente estudados ou para contribuir com uma teoria emergente; ou podem ser escolhidos para preencher categorias teóricas e servir como exemplos de casos polares. “Por conseguinte, o objetivo da amostragem teórica é escolher casos que são susceptíveis de se replicarem ou estender a teoria emergente” (EISENHARDT, 1989, p. 537 – tradução livre).

Yin (2001, p. 69) afirma que

um passo importante em todos esses procedimentos de replicação é o desenvolvimento de uma rica estrutura teórica. A estrutura precisa expor as condições sob as quais é provável que se encontre um fenômeno em particular (uma replicação literal), assim como as condições em que não é provável que se encontre (uma replicação teórica). A estrutura teórica torna-se mais tarde o instrumento para generalizar a casos novos, novamente semelhantes ao papel desempenhado de projetos de experimentos cruzados. Ademais, da mesma forma que na ciência experimental, se alguns dos casos empíricos não funcionarem como casos previsíveis, deve-se fazer alguma modificação na teoria.

O método de estudo de caso inclui tanto estudos de caso único quanto de casos múltiplos. Deve-se, ao projetar um estudo de caso, distinguir os de caso único dos de casos múltiplos. Isso significa que é necessária uma decisão anterior a qualquer coleta de dados sobre o uso de caso único ou de casos múltiplos para abordar as questões de pesquisa (YIN, 2010). Neste trabalho, foi feito um estudo de casos múltiplos.

#### 4.1.1.1 Estudo de Casos Múltiplos

Uma mesma pesquisa pode conter mais de um caso em análise, quando isso ocorre, diz-se que é uma pesquisa de casos múltiplos.

Yin (2010) afirma em seu livro que os projetos de casos únicos ou de casos múltiplos são variantes da mesma estrutura metodológica e que não existe uma distinção ampla entre eles. Entretanto, a evidência dos casos múltiplos é, muitas vezes, considerada mais vigorosa e o estudo, por essa razão, é, em geral, visto como mais robusto, por permitir a visualização do mesmo fenômeno através de pontos de vista diferentes.

A condução de um estudo de caso múltiplo pode exigir recursos e tempo extensos, superiores aos de caso único. Apesar disso, a seleção de casos múltiplos propicia um novo conjunto de questões a serem estudadas.

A escolha da quantidade de casos a serem estudados baseou-se na premissa de YIN (2001, p. 72):

Ao utilizar um projeto de casos múltiplos, você vai se deparar com uma outra questão: o número de casos supostamente necessários ou suficientes para o seu estudo. Entretanto, como não deve ser utilizada uma lógica de amostragem, os critérios típicos adotados em relação ao tamanho da amostragem também se tornam irrelevantes.

A justificativa para a escolha do estudo de casos múltiplos deriva, diretamente, de seu entendimento das replicações literais e teóricas das variáveis. O estudo de casos múltiplos mais simples seria a seleção de dois ou mais casos considerados replicações literais, como um conjunto de casos com resultados exemplares em relação a algumas questões de avaliação. Ademais, a seleção desses casos exige conhecimento anterior dos resultados, com a investigação de casos múltiplos concentrada em como e por que os resultados exemplares podem ter ocorrido e com a esperança de replicações literais – ou diretas – dessas condições de caso para caso (YIN, 2010).

Outra justificativa dos casos múltiplos também pode derivar da hipótese de diferentes tipos de condições e do desejo de obter subgrupos de casos para cada grupo (YIN, 2010). Entretanto, estes seriam mais complicados, pois o estudo ainda deveria ter ao menos dois casos individuais em cada um dos subgrupos, para que as replicações teóricas entre os subgrupos fossem complementadas pelas replicações literais de cada subgrupo.

Tendo definido o processo de pesquisa, as orientações ontológica e epistemológica, a natureza e estratégia de pesquisa, bem como a maneira na qual foi operacionalizada, apresenta-se, no Quadro 1 abaixo, a caracterização geral da pesquisa realizada:

<b>Caracterização da Pesquisa</b>	
Processo de Pesquisa	Indutivo
Orientação Ontológica	Construtivista
Orientação Epistemológica	Interpretativista
Natureza da Pesquisa	Exploratória
Estratégia de Pesquisa	Qualitativa
Operacionalização da Pesquisa	Estudo de Casos Múltiplos

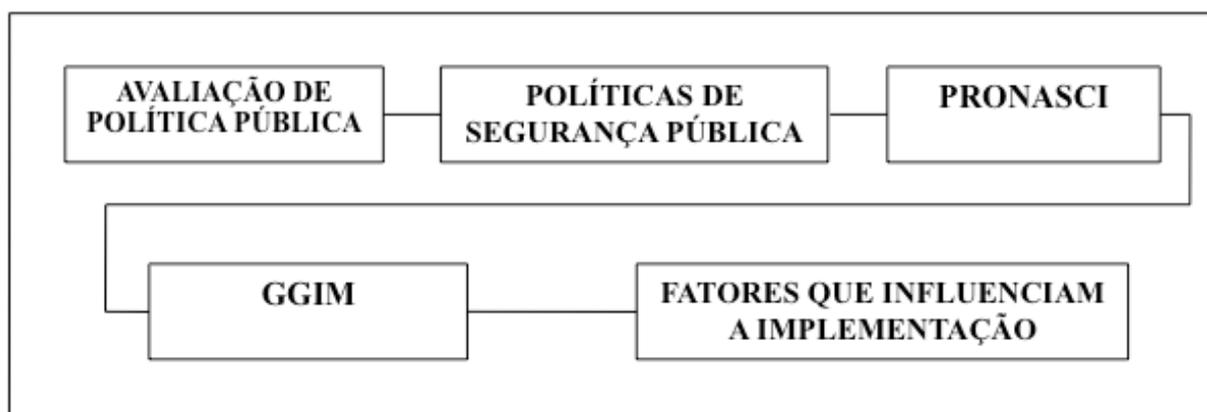
Fonte: Elaborado pelo autor

### **Quadro 1: Caracterização da Pesquisa**

#### 4.1.2 Organização do Estudo

A idéia inicial surgiu a partir da curiosidade em conhecer as formas de avaliar uma política pública. Escolheu-se, então, o PRONASCI como objeto de estudo, por ser um dos maiores e mais relevantes programas do PPA 2008-2011. Entretanto, devido à grandiosidade do programa, deparou-se com a dificuldade em avaliá-lo, o que resultou na necessidade de restringir a escolha a uma das ações desenvolvidas no seu âmbito. Optou-se, assim, pelos Gabinetes de Gestão Integrada Municipais, com o intuito de conhecer os fatores que influenciam sua implementação, em função de que vários destes Gabinetes encontram-se em funcionamento há algum tempo, permitindo, portanto, perceber o que poderia estar impactando positiva ou negativamente o processo de implementação dos mesmos.

Por intermédio do estudo desses Gabinetes, o entendimento acerca do processo de implementação de uma política, bem como dos fatores que a influenciam, foi facilitado. A Figura 2, abaixo, demonstra a linha de raciocínio deste trabalho.



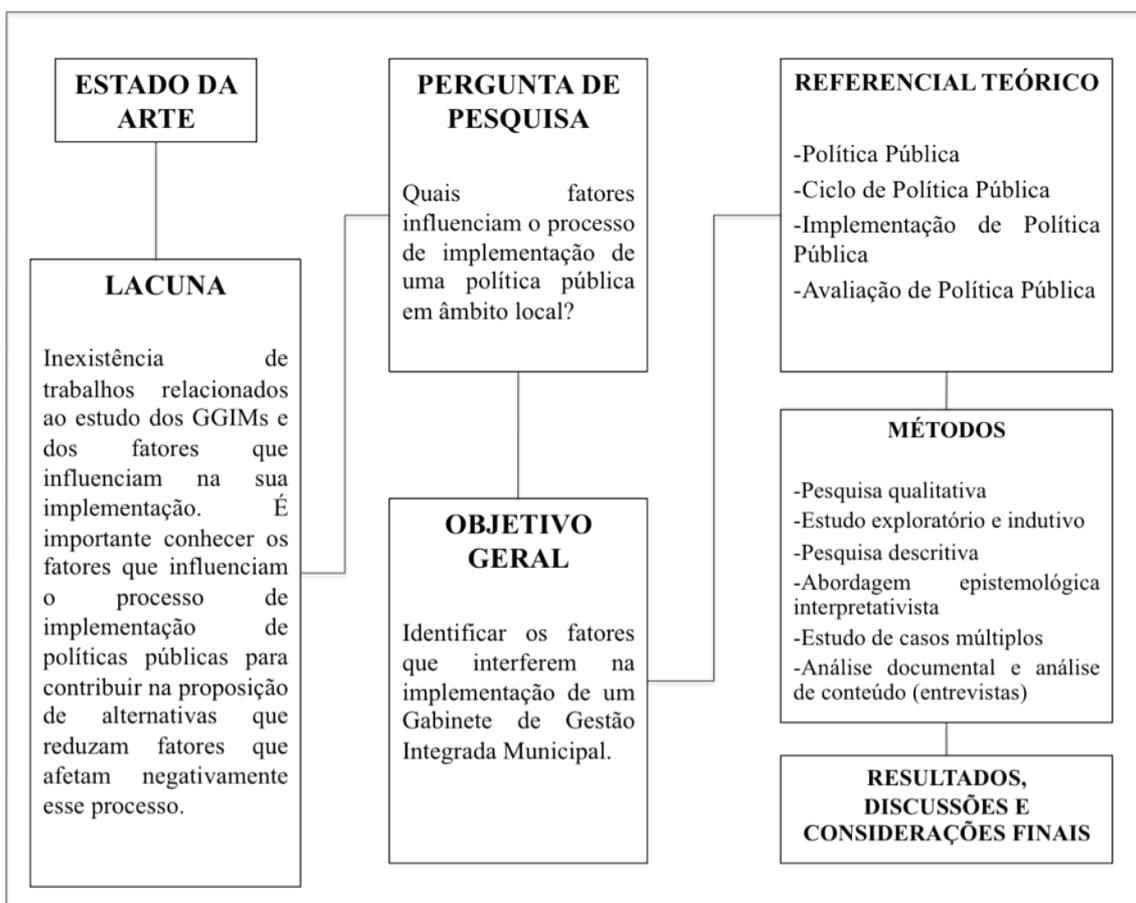
Fonte: Elaborado pelo autor

**Figura 2: Linha de raciocínio**

Em sequência, foi feita uma investigação bibliográfica em diversas fontes (periódicos, livros, leis, decretos) buscando conhecer o “estado da arte”. O escopo do trabalho foi determinado tomando como base a literatura sobre políticas públicas, ciclo de política pública com ênfase nas fases de implementação e avaliação de política pública.

Ressalta-se que as buscas que fundamentaram a redação do referencial teórico foram contínuas durante todo o período de realização desta dissertação, auxiliando na resposta ao problema de pesquisa.

A Figura 3 retrata o diagrama de organização do trabalho realizado.



Fonte: Elaborado pelo autor

**Figura 3: Diagrama de organização da pesquisa**

Em seguida foram feitas as coletas e análises dos dados.

#### 4.2 Procedimento de Coleta dos Dados

Os dados que subsidiaram a realização desta pesquisa foram obtidos através dos seguintes meios:

1. Entrevista exploratória e aberta com o Coordenador de Programas e Projetos Especiais do Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Secretaria

Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça para identificação dos casos estudados, bem como dos mecanismos de delimitação do conceito de desempenho da implementação da política;

2. Realização de entrevistas semi-estruturadas com os secretários executivos e demais participantes de cada GGIM de modo a captar a percepção destes atores sobre o processo de implementação da política;
3. Coleta de documentos relativos à criação e implementação de cada GGIM.

#### 4.2.1 Etapa 1 – Entrevista aberta com o Coordenador DEPRO/SENASP/MJ

A entrevista feita com o Coordenador de Programas e Projetos Especiais do Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça foi o primeiro passo para a realização da pesquisa. Durante a entrevista, percebeu-se a disparidade de resultados entre os GGIMs instalados no país. Tal disparidade ratificou a pertinência da pergunta de pesquisa deste trabalho.

Na opinião do Coordenador, um GGIM implementado com sucesso atua como facilitador ao reunir as autoridades locais para discutir violência e apresenta resultados satisfatórios, tais como: a realização de reuniões periódicas, a redução dos índices de criminalidade locais, a criação de ações que combatam a violência, a realização de atividades de prevenção e o atendimento à população.

Durante a entrevista, identificou-se os casos que seriam analisados. Escolheu-se estudar os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal de Anápolis (GO), Canoas (RS), Duque de Caxias (RJ) e Itaguaí (RJ), como sendo quatro exemplares que representam dois casos considerados como satisfatórios e dois insatisfatórios na implementação da política. A disparidade no alcance dos resultados entre Gabinetes poderia ser causada por diversos fatores. Decidiu-se, então, estudar se o processo de implementação influencia nos resultados alcançados. Insta apontar que, segundo Lundin (2007), é comum a variação no desempenho de uma política pública ao se levar em consideração os diferentes contextos existentes em diferentes localidades; então, características locais podem afetar o desempenho da política.

Para tanto, os municípios acima foram considerados como de alta densidade demográfica (acima de 1.000 habitantes por km<sup>2</sup> – Canoas e Duque de Caxias) e como de baixa densidade demográfica (abaixo de 1.000 habitantes por km<sup>2</sup> – Anápolis e Itaguaí). Após a identificação, foi definida a forma de analisar os casos separadamente e, em seguida, de compará-los por meio de uma análise cruzada, com os casos individuais funcionando como complemento no processo de construção da explanação do fenômeno em análise (YIN, 2001)

Em cada grupo consta um GGIM com resultados considerados satisfatórios e outro com resultados considerados insatisfatórios (ressalta-se que a classificação dos resultados como sendo satisfatórios ou não foi dada pelo Coordenador de Programas e Projetos Especiais do Departamento de Políticas).

A decisão de utilizar a variável densidade demográfica como fator preditivo da violência baseou-se no trabalho de Brunet *et al.* (2008). Em seu trabalho, é verificada a correlação entre índices de criminalidade e variáveis socioeconômicas, identificando, assim, quais dessas variáveis afetam de forma significativa tais índices. Concluiu-se que a variável socioeconômica densidade demográfica possui correlação direta com os índices de criminalidade, sendo explicada pela Teoria da Anomia (DURKHEIM, 1996) e Teoria Situacional do Crime (FELSON; CLARKE, 1998).

Os dados utilizados para a caracterização dos municípios foram coletados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, à Confederação Nacional de Municípios – CNM e ao Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos – CEBELA.

#### 4.2.2 Etapa 2 – Entrevistas semiestruturadas com os Secretários Executivos e demais participantes

A escolha inicial dos secretários executivos como entrevistados foi devida à necessidade de obter diversas informações referentes ao GGIM. Através da análise das competências deste cargo na estrutura do GGIM, entendeu-se que a pessoa mais indicada para responder questões relativas à gestão e execução das deliberações do Gabinete seriam as pessoas que ocuparam este cargo nos respectivos municípios escolhidos. Após as entrevistas, foi solicitado aos entrevistados que indicassem outros possíveis atores com representatividade dentro do Gabinete para a replicação da entrevista e, assim, realizar a triangulação dos resultados obtidos com base em percepções diferentes do mesmo processo.

Houve indicação de outros participantes, que foram contatados e aceitaram o convite para participar do trabalho. Entretanto, alguns foram contatados e não houve possibilidade de agendamento de entrevista ou interesse em participar da pesquisa.

Ao final de cada entrevista foi perguntado se os entrevistados autorizavam a utilização de seus dados pessoais. Em duas das doze entrevistas realizadas, o entrevistado optou por manter suas informações pessoais em sigilo. Nesses casos, os entrevistados são apresentados como Entrevistado 1 e Entrevistado 2.

Cabe ressaltar que a utilização de entrevistas semiestruturadas propiciou o aprofundamento das questões de investigação e a confirmação e/ou esclarecimento de

informações levantadas através da análise documental (LÜDKE; ANDRÉ, 1986; BARROS; LEHFELD, 2000).

As questões do roteiro de entrevista, que compuseram o protocolo de pesquisa, foram elaboradas tomando como base as dez pré-condições necessárias para uma implementação perfeita de uma política pública, proposta por Rua (1998). O Quadro 2 demonstra as relações entre as pré-condições defendidas pela autora e as variáveis utilizadas como base para definir as perguntas.

<b>Pré-condições (RUA, 1998) X Variáveis analisadas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• As circunstâncias externas ao órgão implementador não devem impor restrições que o desvirtuem</li> </ul>	Ambiente
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deve haver uma só agência implementadora que não dependa de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação e dependência deverá ser mínima em números e em importância</li> <li>• Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação</li> </ul>	Estruturação Local
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação</li> <li>• Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante</li> </ul>	Tarefas/Objetivos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta)</li> <li>• Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos</li> </ul>	Processos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa</li> <li>• Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados</li> </ul>	Coordenação
<ul style="list-style-type: none"> <li>• É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa</li> </ul>	Comunicação
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes</li> <li>• Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível</li> </ul>	Recursos

Fonte: Elaborado pelo autor

### **Quadro 2: Termos-chave para análise**

Tendo definidas as variáveis a serem analisadas, foi elaborado o roteiro de entrevista. Aplicou-se, então, esse roteiro inicial em uma entrevista piloto com um servidor da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça que atua diretamente com os GGIMs dos municípios conveniados.

Feitas as alterações no roteiro de entrevista após a realização da entrevista piloto, o roteiro foi dividido em duas partes: Parte I – caracterização do entrevistado e Parte II – entendimento do processo através de perguntas abertas (APÊNDICE E).

De uma maneira sucinta, a parte da caracterização propôs-se apenas a obter o nome completo do entrevistado e confirmar o cargo desempenhado.

A Parte II foi dividida em cinco perguntas que objetivavam obter do entrevistado sua opinião sobre as variáveis analisadas. Em alguns casos, foi necessário fazer, durante a entrevista, outras questões de forma que se obtivesse do entrevistado as informações necessárias ao pleno entendimento do processo. As entrevistas foram feitas por telefone e Skype, tiveram duração média de 30 minutos, foram gravadas e transcritas e posteriormente validadas pelos entrevistados.

Em decorrência das entrevistas, foram obtidos documentos que esclareceram e/ou corroboraram as respostas dos entrevistados além de auxiliarem no processo de análises.

#### 4.2.3 Etapa 3 – Coleta de documentos relativos à criação e implementação de cada GGIM

Além das entrevistas realizadas, foram utilizados decretos e leis referentes à criação e reestruturação dos Gabinetes – coletados junto aos próprios entrevistados –, bem como matérias publicadas em jornais locais relativas aos GGIMs.

### 4.3 Análise dos Dados

Os dados coletados na pesquisa, tanto da pesquisa documental, quanto das entrevistas, foram analisados tendo como suporte a análise de conteúdo, que se baseou no trabalho de Bardin (1977). A análise de conteúdo é definida por Bardin (1977, p.42) como

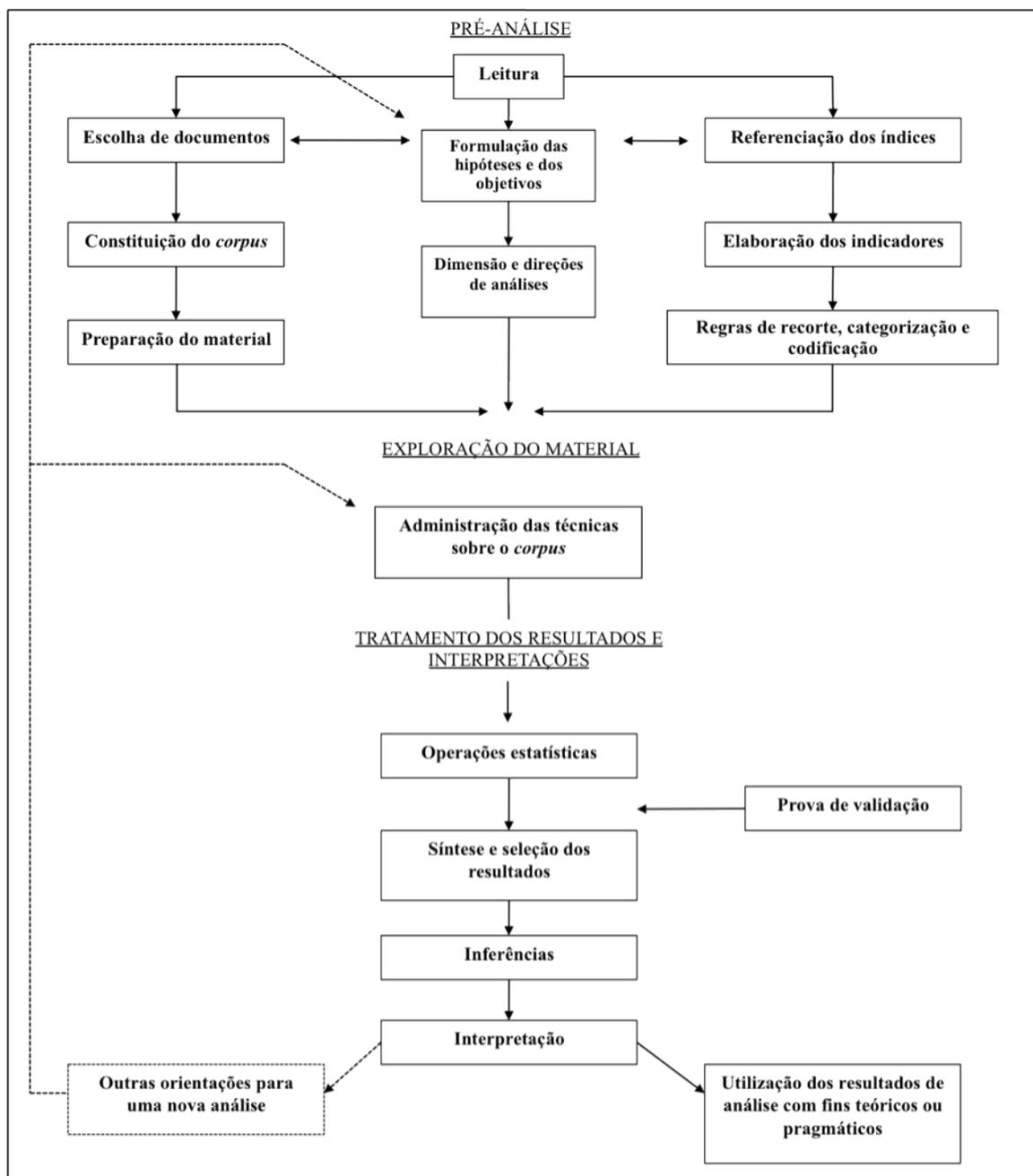
um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Rocha e Deusdará (2005) apontam que a análise de conteúdo se configura como uma prática atrelada à sistematização e ao rigor metodológico buscando garantir uma maior

objetividade para a técnica de leitura de textos; visando revelar a “significação profunda” dos textos. Ou seja, trata-se de um conjunto de técnicas para analisar o conteúdo transmitido através da comunicação.

A análise realizada foi organizada levando em consideração as três fases da análise de conteúdo (BARDIN, 1977), conforme apresentado na Figura 4:

1. pré-análise;
2. exploração do material;
3. tratamento dos resultados, inferência e interpretação.



Fonte: adaptado de Bardin (1977)

**Figura 4: Desenvolvimento de uma análise**

A fase da pré-análise, segundo Bardin (1977, p. 95):

é a fase de organização propriamente dita. Corresponde a um período de intuições, mas, tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as idéias iniciais, de maneira a conduzir um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise

Já a exploração do material é a fase correspondente à análise sistemática das decisões tomadas (BARDIN, 1977). O processo consistiu de operações de codificação e enumeração em função de regras previamente formuladas. Por fim, na fase de tratamento dos resultados,

os dados brutos foram tratados de maneira a se tornarem significativos permitindo, assim, estabelecer quadros de comparações e de resultados. Ainda segundo Bardin (1977, p. 101)

o analista, tendo à sua disposição resultados significativos e fiéis, pode então propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas.

Uma vez definido o universo da pesquisa, procedeu-se à construção de um *corpus*, definido pela autora como o conjunto dos documentos a serem submetidos aos procedimentos analíticos. Ressalta-se que a elaboração do *corpus* foi feita atentando-se às regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 1977).

O *corpus* da pesquisa é constituído de 53 documentos divididos em 3 grupos – Legislação Estruturante do PRONASCI, Legislação Estruturante dos GGIMs (disponíveis nos apêndices A, B, C e D) e outros documentos relevantes ao entendimento do processo de implementação da política – bem como as transcrições das 12 entrevistas realizadas com os secretários executivos e demais participantes dos GGIMs de Anápolis-GO, Canoas-RS, Duque de Caxias-RJ e Itaguaí-RJ.

- Legislação Estruturante do PRONASCI:
  1. Lei nº 11.530/2007;
  2. Decreto nº 6.490/2008;
  3. Decreto nº 6.609/2008;
  4. Lei nº 11.707/2008;
  5. Decreto nº 7.081/2010;
  6. Decreto nº 7.443/2011.
  
- Legislação Estruturante dos GGIMs:
  1. Decreto da Prefeitura Municipal de Anápolis nº 29.518/2009;
  2. Lei Municipal de Canoas nº 5.263/2008;
  3. Lei Municipal de Canoas nº 5.386/2009;
  4. Decreto da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias nº 5.385/2008;
  5. Decreto da Prefeitura Municipal de Itaguaí nº 3.350/2008.
  
- Outros Documentos
  1. Cartilha “Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM” da Assessoria Especial de Assuntos Federativos do Ministério da Justiça.
  2. Matérias publicadas em jornais no período de 2009 a 2013.

- Transcrições
  1. Entrevista com o Secretário Executivo do GGIM de Anápolis-GO;
  2. Entrevista com o Diretor de Gestão Tecnológica da Secretaria de Segurança de Anápolis-GO;
  3. Entrevista com a antiga Secretária Executiva do GGIM de Anápolis-GO;
  4. Entrevista com a Secretária Executiva do GGIM de Canoas-RS;
  5. Entrevista com o Subcomandante do 15º Batalhão de Polícia Militar de Canoas-RS;
  6. Entrevista com o Delegado da Polícia Civil, situado em Canoas-RS;
  7. Entrevista com o Secretário Executivo do GGIM de Duque de Caxias-RJ;
  8. Entrevista com o Entrevistado 1, situado em Duque de Caxias-RJ;
  9. Entrevista com o Secretário de Segurança de Duque de Caxias-RJ;
  10. Entrevista com o Secretário Executivo do GGIM de Itaguaí-RJ;
  11. Entrevista com o Coordenador do GGIM de Itaguaí-RJ;
  12. Entrevista com o Entrevistado 2, situado em Itaguaí-RJ.

Os documentos utilizados nesta pesquisa foram selecionados levando-se em consideração a relação e pertinência com os casos estudados, atentando-se à busca por marcos anteriores correlacionados ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal que tiveram influência no processo de elaboração da política. Por conseguinte, essa amostragem foi proposital, de acordo com os interesses do pesquisador e do trabalho.

Consubstanciando o defendido por Bauer e Gaskell (2002), a análise de conteúdo desse conjunto de textos teve como base a análise qualitativa do mesmo, atrelando esses dados às categorias pré-estipuladas. Ao fazê-lo, foi possível reduzir a complexidade do *corpus* por intermédio de uma classificação sistemática de categorias e estruturando uma sequência de dados considerados importantes para o processo de análise. Durante a realização desse trabalho, percebeu-se o texto, conforme o entendimento de Silva *et al.* (2005), como uma representação e um meio de expressão de um agente; e a análise de conteúdo como uma ferramenta para o entendimento de atitudes, opiniões e valores que permeiam a explicação de fenômenos.

Tendo selecionado os materiais que constituem o *corpus* a ser analisado, foram determinados os recortes dos textos em unidades comparáveis de categorização para análise temática e, em seguida, determinou-se a modalidade de codificação para o registro dos dados.

Bardin (1977) define categorização como sendo uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo similaridade, com critérios previamente definidos.

A definição das categorias utilizadas para as análises desse trabalho deu-se em decorrência das variáveis relacionadas às pré-condições determinantes de uma implementação perfeita, de acordo com Rua (1998). O Quadro 3 relaciona o foco da pesquisa, as categorias definidas e os aspectos gerais investigados.

FOCO DA PESQUISA	CATEGORIAS	ASPECTOS GERAIS INVESTIGADOS
Pré-condições de Implementação de uma Política Pública (RUA, 1998)	Ambiente	• Circunstâncias externas.
	Coordenação	• Tomada de decisão; • Integrantes/ Participantes; • Autonomia institucional.
	Comunicação	• Tomada de decisão.
	Estruturação Local	• Processo de criação; • Compreensão e consenso durante toda a fase de implementação; • Marco legal.
	Processos	• Relação de causa e efeito; • Tomada de decisão.
	Recursos	• Recursos financeiros; • Recursos materiais; • Recursos humanos.
	Tarefas/Objetivos	• Objetivos claros/definidos; • Tarefas específicas para realização dos objetivos.

Fonte: Elaborado pelo autor

### **Quadro 3: Definição das categorias analisadas**

Em consonância com o exposto por Bauer e Gaskell (2002), o referencial de codificação foi construído almejando que os materiais fossem classificados de acordo com o referencial teórico e objetivo da pesquisa. Ademais, o respeito à teoria é importante para entrelaçar a pergunta de pesquisa, os objetivos, a amostragem e a codificação. Segundo Bardin (1977), a comparação de textos submetidos a um mesmo conjunto de categorias permite a interpretação dos resultados obtidos de maneira relativa.

A definição das categorias analisadas foi feita levando em consideração as qualidades necessárias a um conjunto de categorias: exclusão mútua; homogeneidade; pertinência; produtividade e objetividade e fidelidade (BARDIN, 1977). Ressalta-se que a autora estipula que cada elemento não pode existir em mais de uma divisão, ou seja, que um elemento não pode ter dois ou mais aspectos suscetíveis de fazerem com que seja classificado em duas ou mais categorias (BARDIN, 1977, p. 120). Entretanto, entende-se pertinente a categorização proposta, pois alguns aspectos permeiam mais de uma categoria e, por conseguinte, são

considerados como objeto de análise das categorias nas quais se relacionam. A própria autora prevê essa possibilidade ao afirmar que “em certos casos, pode pôr-se em causa esta regra [exclusão mútua], com a condição de se adaptar o código de maneira a que não existam ambiguidades no momento dos cálculos (multicodificação)” (BARDIN, 1977, p. 120).

Para que seja possível uma análise fidedigna de dados é necessário promover a categorização e codificação final das unidades de análise textuais (SILVA *et al.*, 2005). Assim, definidas as categorias de análise, partiu-se para a etapa de codificação.

Para Bardin (1977), a codificação é o tratamento do material.

[...] a codificação corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, susceptível de esclarecer o analista acerca das características do texto (p. 103)

Ou seja, a codificação é um processo que transforma os dados brutos e os agrega em unidades que permitem uma descrição do conteúdo de uma forma mais próxima da real.

Dentre os diversos tipos de codificação propostos por Bardin (1977), decidiu-se por utilizar a forma direção, onde a significação de um determinado aspecto do fenómeno em análise pode ter sua direção definida de forma positiva, negativa ou neutra (BARDIN, 1977).

Optou-se por utilizar tal forma, pois no transcorrer das entrevistas percebeu-se que, em alguns casos, uma determinada categoria era percebida como uma característica positiva, e, em outros, negativa. Além disso, em outras oportunidades o entrevistado não sabia opinar (ou era indiferente). Portanto, três códigos distintos foram utilizados para cada categoria: positivo, representado pelo sinal +; negativo, representado pelo sinal -; e neutro, representado pelo algarismo 0.

CATEGORIA	CÓDIGO		
	Positivo	Neutro	Negativo
Ambiente	Amb <sub>+</sub>	Amb <sub>0</sub>	Amb <sub>-</sub>
Coordenação	Coo <sub>+</sub>	Coo <sub>0</sub>	Coo <sub>-</sub>
Comunicação	Com <sub>+</sub>	Com <sub>0</sub>	Com <sub>-</sub>
Estruturação Local	Est <sub>+</sub>	Est <sub>0</sub>	Est <sub>-</sub>
Processos	Pro <sub>+</sub>	Pro <sub>0</sub>	Pro <sub>-</sub>
Recursos	Rec <sub>+</sub>	Rec <sub>0</sub>	Rec <sub>-</sub>
Tarefas/Objetivos	Tar/Obj <sub>+</sub>	Tar/Obj <sub>0</sub>	Tar/Obj <sub>-</sub>

Fonte: Elaborado pelo autor

#### **Quadro 4: Categorias e Códigos de análise**

#### 4.4 Caracterização dos Municípios

Para a caracterização dos casos foram utilizados dados demográficos dos municípios, bem como indicadores sociais como taxa de analfabetismo, proporção de domicílios que não tem acesso aos serviços de saneamento básico, Índice de Desenvolvimento Humano e Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão – IRFS.

O IRFS foi desenvolvido pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) e representa um índice que objetiva disseminar a cultura da responsabilidade fiscal associada à responsabilidade social. O índice reflete o desempenho dos municípios sob três óticas: fiscal, social e gestão. Utilizou-se o sub-índice IRFS Social, que é composto pelos seguintes índices específicos:

- gastos com saúde e saneamento deduzidas as transferências do SUS;
- cobertura vacinal;
- taxa de mortalidade infantil;
- média de consultas médicas por habitante;
- gasto com educação;
- taxa de abrangência da rede municipal de ensino;
- taxa de abandono escolar da rede municipal de ensino e
- percentual de professores da rede municipal com formação superior.

##### 4.4.1 Anápolis

O município de Anápolis encontra-se no estado de Goiás e foi instalado em 1887. Possui população de 334.613 habitantes, de acordo com a estimativa do IBGE (2010). A distância da capital, Goiânia, é de 50,58 km e sua área total é de 933 km<sup>2</sup>, o que representa 0,274% do estado. A densidade demográfica do município é de 358,58 hab/km<sup>2</sup>, enquanto a do estado, 17,65 hab/km<sup>2</sup>. A taxa de analfabetismo é de 5,8% e a proporção de domicílios que não têm acesso aos serviços de saneamento básico é de 1,5%, também de acordo com a estimativa do IBGE (2010).

De acordo com estimativas da CNM (2010), o IRFS do município de Anápolis é 0,507. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado de Goiás é de 0,776 e do município de Anápolis, 0,788, segundo o IBGE (2000).

#### 4.4.2 Canoas

O município de Canoas, instalado em 1939, encontra-se no estado do Rio Grande do Sul, ocupa 0,049% da área do estado e fica a 13,52 km da capital, Porto Alegre. Sua população total é de 323.827 habitantes, a área total é de 131 km<sup>2</sup> e a densidade demográfica é de 2.470,13 hab/km<sup>2</sup> e a do estado de 39,79 hab/km<sup>2</sup> segundo a estimativa do IBGE (2010).

A taxa de analfabetismo é de 2,6% e a proporção de domicílios sem acesso aos serviços de saneamento básico é de 0,4%, segundo o IBGE (2010).

O Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão do município de Canoas é de 0,463, segundo a CNM (2010). O Índice de Desenvolvimento Humano, de acordo com o IBGE (2000), é de 0,815, bem similar ao índice estadual, 0,814.

#### 4.4.3 Duque de Caxias

O município de Duque de Caxias foi instalado em 1943 e encontra-se no estado do Rio de Janeiro. A população total do município é de 855.048 habitantes, segundo estimativa do IBGE (2010).

Duque de Caxias tem a densidade demográfica de 1.828,51 hab/km<sup>2</sup>, e o estado, 365,23 hab/km<sup>2</sup>. O município fica a 16,80 km da capital, a cidade do Rio de Janeiro e sua área total é de 468 km<sup>2</sup>, o que representa 1,068% da área total do estado.

A proporção de domicílios que não têm acesso aos serviços de saneamento básico é de 1,5% e a taxa de analfabetismo é de 5%, segundo estimativas do IBGE (2010). O Índice de Desenvolvimento Humano, de acordo com o IBGE (2000) é de 0,753, enquanto o do estado é de 0,807, e o IRFS de Duque de Caxias, de acordo com a CNM (2010), é de 0,477.

#### 4.4.4 Itaguaí

O município de Itaguaí, também situado no estado do Rio de Janeiro, foi instalado em 1818, fica a 58,32 km da capital, Rio de Janeiro, e tem uma área de 276 km<sup>2</sup>, o que representa 0,63% do estado. A população é de 109.091 habitantes, a taxa de analfabetismo de 5,4% e os domicílios sem acesso aos serviços de saneamento básico representam 1,4%, segundo estimativa do IBGE (2010).

A densidade demográfica do município é de 395,45 hab/km<sup>2</sup>, seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,768, de acordo com o IBGE (2000), e o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão municipal é de 0,455, segundo a CNM (2010).

Objetivando contribuir para a caracterização do universo pesquisado, apresentam-se abaixo os Quadros 5, 6, 7 e 8, todos adaptados do trabalho de Waiselfisz (2011): Mapa da Violência 2011 – Os Jovens do Brasil. Os Quadros 5 e 6 retratam as taxas de homicídio (em 100 mil) na população total e na população entre 15 a 24 anos, respectivamente, dos estados cujos municípios foram objeto de análise nesse estudo.

O estado de Goiás apresenta um aumento expressivo nas taxas de homicídios de jovens na última década, assim como o estado do Rio Grande do Sul, porém com menor intensidade. Já o estado do Rio de Janeiro apresenta quedas, com a taxa de homicídios jovens caindo 30,5% na década, principalmente a partir de 2003, coincidindo temporalmente com a Campanha do Desarmamento (WAISELFISZ, 2011). Entretanto, as taxas no ano de 2008 no Rio de Janeiro ainda são maiores do que as dos outros estados. Percebe-se que, de uma forma geral, os homicídios da população de 15 a 24 anos crescem em ritmo mais acelerado do que os do resto da população.

Taxas de homicídio: População Total												
UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ%
GO	13,4	16,5	20,2	21,5	24,5	23,7	26,4	24,9	24,6	24,4	30	123,8
RJ	55,3	52,5	51	50,5	56,5	52,7	49,2	46,1	45,8	40,1	34	-38,6
RS	15,3	15,3	16,3	17,9	18,3	18,1	18,5	18,6	17,9	19,6	21,8	42,1
BRASIL	25,9	26,2	26,7	27,8	28,5	28,9	27	25,8	26,3	25,2	26,4	1,9

Fonte: adaptado de Waiselfisz (2011, p. 25)

**Quadro 5: Taxas de homicídio na população total.**

Taxas de Homicídio: População de 15 a 24 anos												
UF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ%
GO	19,6	25,3	34,6	37,9	41,5	41,3	48,8	50,5	50,7	49,4	57,7	194
RJ	110,7	107,9	107,7	103,6	119,4	111,2	104,7	103,1	102,3	90,1	76,9	-30,5
RS	26,9	29,4	29,2	32,7	35,8	33,6	38,5	36,7	34	40,2	40,4	50
BRASIL	47,7	48,5	51,4	52,3	55	56,1	52,4	50,9	51,4	50,1	52,9	10,9

Fonte: adaptado de Waiselfisz (2011, p. 29)

**Quadro 6: Taxas de homicídio (em 100 mil) na população de 15 a 24 anos.**

Os Quadros 7 e 8 apresentam os números e taxas, também em 100 mil, de homicídio e homicídio juvenil, respectivamente, dos municípios. As taxas de homicídio juvenil de todos os municípios são mais que o dobro das taxas de homicídio da população total, com exceção do município de Anápolis. Ressaltam-se as altas taxas de homicídio juvenil dos municípios de Duque de Caxias e Itaguaí, primeiro e quinto colocados, respectivamente, no ranking estadual.

Número e taxas de homicídios							
Município	População 2008 (mil)	Média (anos)	Homicídios			Taxa	Posição Estadual
			2006	2007	2008		
Anápolis	331,3	1	72	88	97	29,3	18
Canoas	329,9	1	99	104	133	40,3	7
Duque de Caxias	864,4	1	693	646	606	70,1	3
Itaguaí	103,5	1	70	87	61	58,9	6

Fonte: adaptado Mapa da Violência 2011 – Os Jovens do Brasil (<http://mapadaviolencia.org.br/mapa2011.php#completo>)

**Quadro 7: Número e taxas de homicídio nos municípios.**

Número e taxas de homicídio juvenil							
Município	População 2008 (mil)	Média (anos)	Homicídios			Taxa	Posição Estadual
			2006	2007	2008		
Anápolis	59,3	1	15	20	34	57,4	11
Canoas	57,7	1	37	38	50	86,7	5
Duque de Caxias	146,4	1	306	270	242	165,3	1
Itaguaí	17,5	3	21	24	19	122,1	5

Fonte: adaptado Mapa da Violência 2011 – Os Jovens do Brasil (<http://mapadaviolencia.org.br/mapa2011.php#completo>)

**Quadro 8: Número e taxas de homicídio juvenil nos municípios.**

Os resultados são apresentados na seção seguinte por meio da utilização dos códigos acima listados, em consonância com as citações diretas de trechos das entrevistas. As entrevistas, por sua vez, consubstanciam a análise dos documentos, propiciando um cruzamento de informações e enriquecendo o entendimento do objeto de estudo.

O capítulo seguinte é composto por várias narrativas apresentadas em seções. Cada seção refere-se a um caso. Esses casos individuais são apresentados como complemento à análise cruzada de casos. Há, pois, ao final dessas seções a análise e os resultados dos casos cruzados. Ao final do capítulo, apresenta-se uma comparação entre os casos, sendo que foram encontradas similaridades e diferenças entre eles. Tais informações fortalecem a validade das análises, dos resultados e das conclusões, consideradas convincentes e o estudo, por conseguinte, sólido (HERRIOTT; FIRESTONE, 1983).

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção são apresentados os resultados das análises das evidências colhidas por meio de entrevistas e documentos. Descreve-se as opiniões percebidas a partir das entrevistas, as quais são corroboradas, logo em seguida, por trechos de falas dos entrevistados. Ao final de cada subseção são exibidos quadros comparativos que resumem os principais dados coletados, organizados por fontes de informação e categorias analisadas. Em seguida, são apresentadas explanações das codificações atribuídas a cada categoria, e, posteriormente, quadro-resumo da análise do caso.

### 5.1 O Caso Anápolis

Foi realizada uma entrevista com o Secretário Executivo do GGIM de Anápolis, por telefone, no dia 6 de novembro de 2012. Durante a entrevista, pode-se perceber o conhecimento do campo de segurança pública pelo entrevistado, que é policial militar do Estado de Goiás há 25 anos.

O GGIM de Anápolis foi criado pelo Decreto Municipal nº 29.518, de 23 de dezembro de 2009. O artigo 2º do Decreto define o Gabinete como sendo de natureza colegiada e com a finalidade de deliberar encaminhamentos e ações previstas no âmbito do PRONASCI no município de Anápolis.

Ao ser questionado sobre o processo de implementação, o entrevistado afirmou que o Gabinete foi criado em 2009, após a prefeitura tomar conhecimento do programa PRONASCI e, conseqüentemente, da ação GGIM. Entretanto, apenas no ano seguinte deu-se início às reuniões e às operações integradas.

A administração atual queria buscar mais alguns subsídios para estar auxiliando na segurança pública, [...] o prefeito vislumbrou a possibilidade de estar trazendo o Gabinete de Gestão Integrada Municipal, já que conjuntamente com ele, poderíamos estar junto ao Ministério da Justiça, SENASP e PRONASCI.

[...] nosso decreto de criação é de 2009, só que a implementação, de fato, se deu, com o GGIM estruturado – com reuniões e com operações conjuntas integradas, a existência com sede e tudo – só no ano seguinte.

De acordo com o entrevistado, os órgãos de segurança pública precisavam de reformulação. Vislumbrou-se, então, por intermédio do GGIM, uma possibilidade de melhoria do serviço prestado por essas instituições.

[...] a necessidade sentida pela administração pública municipal, juntamente com as forças de segurança pública, de criar uma nova implementação de

segurança pública, então vislumbrou no GGIM [...] a possibilidade de estar trazendo algo a mais para a segurança pública do município.

Percebe-se que o repasse de verbas federais, por meio de convênio firmado com o Ministério da Justiça por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, foi importante para a implementação estrutural do Gabinete.

[...] após a liberação de verbas do Ministério da Justiça, que colocou-se a sede própria, a sala do pleno e tudo para estar funcionando de fato.

Quando solicitado a comentar sobre os objetivos do Gabinete, o entrevistado informou que a integração das forças de segurança pública, com vistas a uma política de segurança mais cidadã, seria seu objetivo principal.

Então, o objetivo maior é fazer essa integração dos órgãos e instituições de segurança pública [...], com a prestação de segurança à população visando mais a cidadania.

Inclusive, o sucesso nessa investida, de acordo com o entrevistado, é consequência do fato de Anápolis já praticar o policiamento comunitário com ações integradas antes mesmo da criação do GGIM.

[...] Anápolis já vinha com o policiamento comunitário funcionando desde 98, praticamente, e aí já tinha uma cultura de trabalhar de forma integrada.

O Decreto de criação do GGIM, entretanto, apresenta uma lista mais ampla de objetivos, em seu artigo 5º. De acordo com o referido artigo, são objetivos do Gabinete:

- I – Fazer levantamento de dados estatísticos acerca dos indicadores sociais no âmbito do município de Anápolis - GO;
- II – Estabelecer planos para diagnosticar e apresentar sugestões de intervenções sociais que possam ser contempladas pelo PRONASCI;
- III – Efetivar interlocuções com setores da segurança pública, objetivando coletar subsídios para elaboração de proposições e projetos orientados aos objetivos do PRONASCI;
- IV – Discutir e propor legislação, em coerência com os estudos realizados, que possa contribuir para obtenção das metas previstas no PRONASCI;
- V – Proceder à divulgação dos estudos e informações referentes às atividades e proposições encaminhadas no âmbito do Comitê Gestor Municipal;
- VI – Identificar e promover estudos para captação de recursos previstos no PRONASCI;
- VII – Conceber, elaborar, coordenar e implantar projetos de cunho social, articulados com os princípios contemplados e metas previstas no PRONASCI;
- VIII – Executar e acompanhar as ações determinadas pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM.

Dando continuidade à entrevista, questionou-se sobre quem são os integrantes das reuniões que ocorrem no GGIM. Foram citados, principalmente, órgãos relacionados à segurança pública.

Todos os órgãos de segurança pública participam: polícia militar, polícia rodoviária, polícia federal, polícia civil, polícia científica, o órgão executivo

municipal de trânsito, a divisão de postura, [...], a OAB, vez ou outra participam também o juizado da infância. Os conselhos tutelares também têm participado.

O artigo 4º do decreto de criação lista o rol de participantes que compõem o Gabinete.

São eles:

- I – Prefeito Municipal;
- II – Secretário Executivo;
- III – Secretaria Municipal da Fazenda;
- IV – Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia;
- V – Secretaria Municipal de Saúde;
- VI – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
- VII - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- VIII – Companhia Municipal de Trânsito e Transportes - CMTT;
- IX - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável.

No parágrafo primeiro do mesmo artigo, são listadas as autoridades do Governo do Estado de Goiás, que atuam no Município, que também compõem o Gabinete:

- I – Delegado Geral da Polícia Civil;
- II – Comandante da Polícia Militar;
- III – Comandante do Corpo de Bombeiros;
- IV – Diretor da Agência Prisional;
- V – Diretor de Polícia Técnico Científica.

No parágrafo segundo, por sua vez, são listadas as autoridades do Governo Federal:

- I – Articulador do PRONASCI DF/GO;
- II – Representante da Polícia Federal;
- III – Representante da Polícia Rodoviária Federal.

Há ainda, no parágrafo terceiro, previsão de participação, na condição de membros convidados, de representantes do Ministério da Justiça, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Câmara Municipal e dos Conselhos Tutelares, e da Ordem dos Advogados de Goiás – subseção de Anápolis, ficando tal participação estendida, também, a outras representatividades.

Em relação ao processo de tomada de decisão, o entrevistado afirmou que cada representante aponta as suas necessidades que, depois, são listadas por ordem de prioridade, decidindo-se, pois, por aquelas consideradas prioritárias. A decisão, portanto, é tomada após a manifestação de todos.

Na verdade, o que é trazido para as reuniões, para tomar uma decisão, são as demandas de cada instituição, de cada representação social, que trazem as demandas nas reuniões. A gente elenca prioridades em cada uma delas e faz uma votação de prioridade com todos os participantes. E então, em cima disso, a gente começa a desenvolver algum trabalho pautado nessa demanda trazida.

A tomada de decisão é em cima das prioridades elencadas e das demandas trazidas pelas instituições e pelos participantes; em cima de índices apresentados por cada um, cada instituição apresenta os seus índices [...] toma-se a decisão em conjunto, em votação, para a gente iniciar a operação integrada conforme a necessidade apresentada.

Cabe ressaltar que tal prática está em consenso com o artigo 3º do decreto de criação do Gabinete. O referido artigo assegura a participação dos integrantes do GGIM nas decisões, que serão tomadas por consenso entre seus membros, respeitadas as autonomias legais e institucionais dos representantes dos órgãos e entidades representadas.

Quanto à comunicação entre os representantes dos órgãos que compõem o Gabinete, o entrevistado afirma ser esta bastante tranquila, tendo em vista que operações integradas entre esses órgão eram costumeiramente realizadas antes da criação do Gabinete.

[...] a comunicação tem sido, do início para cá, a melhor possível. No início, até como eu dizia, em Anápolis não houve muita dificuldade em virtude do hábito, do costume, de já se fazer essas operações integradas antes mesmo da instituição do GGIM, então isso tem se dado com uma certa tranquilidade.

Em relação à coordenação das reuniões e operações, foi informado que o próprio Gabinete age como o responsável. Ademais, o entrevistado afirma que a coordenação das ações é responsabilidade dos próprios órgãos envolvidos.

A coordenação da reunião, o conduzir da reunião é feita pelo GGIM [...]. Agora a coordenação [...] de cada operação, e para ficar dentro da competência legal de cada instituição, [...] geralmente a coordenação daquele dia de operação, de todos os atores que compõem, fica pelo representante daquela instituição, com todos os outros parceiros trabalhando em conjunto.

Ao ser questionado sobre os recursos disponíveis para a realização do trabalho, o entrevistado foi enfático no tocante à infraestrutura do Gabinete. Ele afirma que os investimentos feitos em materiais e estrutura atenderam às expectativas.

O ambiente de trabalho é o melhor possível, porque o investimento feito pela prefeitura juntamente com o MJ atendeu as expectativas. Desde computadores, sala de reunião, cantina, tudo é de primeira qualidade. A sala do pleno nossa é muito ampla, cabe na média de 70 a 80 pessoas reunidas confortavelmente, com ar condicionado, multimídia, data show pra fazer a apresentação, então, quer dizer, as condições de reunião, de fazer a tomada de decisão, são perfeitas.

[...] GGIM perfeito, as condições são as melhores possíveis, tanto que os policiais que prestam serviço para nós [...] ficam encantados com a estrutura [...], desde a água, o cafezinho, o ar condicionado e os móveis novos.

Sobre o quantitativo de pessoal, há uma distinção entre o trabalho administrativo do Gabinete e o trabalho voltado ao combate à violência, em especial o sistema de monitoramento, que é realizado por policiais militares. Pode-se perceber que, para a gestão do Gabinete, o quantitativo não é satisfatório.

O Gabinete é mantido por servidores aqui do município, para poder fazer, assim, a parte administrativa, para fazer ele andar. O quantitativo até que não é muito, é pequeno, mas para fazer o videomonitoramento, por exemplo, [...]

são policiais militares que prestam o serviço, via convênio com a prefeitura municipal e o estado. A prefeitura paga esses policiais militares e agentes de trânsito; e uma parceria muito interessante que nós temos aqui no município [...] com a Associação de Deficientes de Anápolis, que são os portadores de deficiência que prestam serviços aqui.

Em relação aos recursos financeiros, o entrevistado afirma que há contribuição por parte do município e da União, porém, não existe contribuição por parte da Administração Estadual.

O município tem feito a sua parte e além, um pouquinho, disso. O estado teria de participar mais, cada ente no seu raio de ação. [...] A União tem participado disponibilizando recursos para estar implantando e buscando ferramentas todo hora. [...] Esses recursos, a gente julga que seria interessante que, apesar de ter recurso da União para poder montar as estruturas físicas e dotar de equipamentos, tanto a União, estado e município teriam que unir as forças para que isso desse continuidade. O município tem feito a sua parte.

Eu acho que, assim como o clamor social hoje é a segurança pública, poderia se ter, também, uma verba para a segurança pública dos municípios, que é quem convive com o problema da sociedade.

Realizou-se, também, entrevista, com o Diretor de Gestão Tecnológica da Secretaria de Segurança de Anápolis. A entrevista aconteceu no dia 27 de fevereiro de 2013, por telefone. O referido entrevistado trabalhou diretamente na implementação do Gabinete, em 2009.

Perguntou-se sobre o processo de implementação do GGIM. O entrevistado afirmou que sua criação ocorreu em 2009, por meio de um decreto municipal, com a implantação do sistema de monitoramento.

[...] em 2009, quando o prefeito publicou o decreto de criação do GGIM [...] o prefeito é o membro principal e ativo do GGIM. Ele solicitou [...] que iniciássemos os trabalhos de um dos projetos, que é o videomonitoramento. Sendo assim, já disponibilizou de imediato o local para a construção, e para mantermos o Gabinete de Gestão Integrada, com todos os seus espaços físicos, o videomonitoramento, painel de secretaria executiva, sala do pleno para a gente poder iniciar os trabalhos do Gabinete de Gestão Integrada. Bom lembrar que ele foi feito já todo com acessibilidade para que os agentes de monitoramento que fossem contratados, através de um contrato que temos hoje [...] com a ADA, Associação de Deficientes de Anápolis.

Ao ser questionado sobre os objetivos do Gabinete, o entrevistado afirmou ser a integração das forças de segurança, de todas as esferas, para discutir temas relacionados à segurança.

Reunir a força de segurança que está na cidade de Anápolis, independente dela ser municipal, estadual ou federal. É realmente unir as forças [...]. Então unindo essas forças a gente tem, com certeza, potencial para realizar projetos e assim por diante.

O importante é a discussão da temática segurança cidadã.

Como exemplo de resultado dessa integração entre as forças, o entrevistado citou uma operação solicitada ao GGIM pela Polícia Rodoviária Federal, com a participação de outros órgãos. A operação, denominada Sopro pela Vida, buscou combater motoristas alcoolizados.

Um dos projetos que foram desenvolvidos na cidade de Anápolis, foi intermediado pela Polícia Rodoviária Federal, [...] tinham muitos acidentes envolvendo bebidas alcoólicas em torno da cidade, então a Polícia Rodoviária Federal solicitou que fizéssemos uma operação específica para atingir esse público. Ela foi denominada operação Sopro pela Vida, acontecia semanalmente, em pontos diferentes, dentro ou fora da cidade, com o intuito de avisar, antes mesmo dessa lei que proíbe o consumo de bebida alcoólica e direção. Antes mesmo dessa lei, a gente já tava trabalhando preventivamente e divulgando a Sopro pela Vida, mostrando que era perigoso beber e dirigir. Ela continua até hoje.

Em relação ao processo com que se tomam as decisões entre essas diversas forças de segurança, o entrevistado afirmou que há debates onde delibera-se consensualmente e que todos os participantes atuam de forma igualitária, não havendo diferenciações quanto a cargos.

Nós não vemos diferenças de pessoas no GGIM. Nós temos desde de juízes, prefeito, secretários, delegados, policiais militares, coronéis, então nós temos diversas atribuições e cargos, mas dentro do Gabinete de Gestão Integrada isso é superado. Instituem-se grupos temáticos, e visa, realmente, deliberar consensualmente. Não tem “ah não, porque é delegado, porque é prefeito”, isso não tem. Realmente, é debater, catalisar as informações, produzir informações e socializar. Realmente é o que tem acontecido dentro do GGIM. Não tem sobreposição de cargos, nada disso. Realmente acontece ali discussões, deliberações e ações realmente voltadas para um fim, que é trazer mais segurança.

Foram apontados, também, aqueles que participam das reuniões. Além das forças policiais (de todas as esferas), foram citados representantes da sociedade civil, bem como do executivo local, além de possíveis membros convidados.

Todos os agentes: Polícia Civil, Militar, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Juizados da Infância, Juventude, o prefeito, todos os Secretários... É deliberado por todos mesmo. Na reunião do pleno tem muitos membros, membros convidados também, que contribuem para o processo de discussão da ação que deve ser tomada.

Sobre as relações entre os diversos órgãos, o entrevistado afirmou que há cooperação entre os participantes, citando, como exemplo, uma operação realizada para combater a prostituição infantil, com o auxílio do Juizado da Infância e Juventude e das polícias Civil e Militar, o que propiciou melhores resultados tendo em vista um número maior de envolvidos e uma maior abrangência.

A gente observa nas reuniões do pleno a tranquilidade. Porque essa integração, ela realmente traz mais força pro GGIM e para as instituições mesmo. Vamos supor que a Polícia Militar fosse fazer uma operação sozinha hoje e o efetivo dela é reduzido. Nós fazemos uma operação integrada do GGIM e nós damos mais força para ela. Um exemplo que foi feito: uma operação do Juizado da Infância e Juventude. [...] solicitou do GGIM uma operação integrada para fiscalizar os motéis acerca de crianças [...]. Então foi

solicitado da Polícia Civil e Militar, e o grupo que foi atuado consegue atender uma maior região e dar mais resultados. Então a isonomia, a tranquilidade que o GGIM tem tratado e que tem trabalhado é muito importante e muito interessante. Você não vê problemas entre as polícias, entre as secretarias e entre outros que estão ali no GGIM. É bem tranquilo mesmo.

Ao ser questionado sobre os recursos humanos existentes para a realização dos trabalhos inerentes ao GGIM, o entrevistado informou que houve aumento do quadro efetivo, devido a criação de uma nova assessoria. Afirmou, ainda, que o Gabinete conta também com servidores do órgão de trânsito municipal, policiais militares, além de outros colaboradores provenientes de uma parceria com a Associação de Deficientes de Anápolis. Dessa forma, para o entrevistado, o quantitativo de pessoal é satisfatório.

O prefeito deliberou, a partir de 1º de janeiro, a criação de algumas gerências a mais, para o GGIM, [...] criou-se uma Assessoria de Segurança Especial. [...] Temos a Secretaria Executiva, a Diretoria de Gestão e três gerências: a Gerência de Videomonitoramento, a Gerência de Convênios e uma Gerência de Políticas Anti-Drogas. Então, com a criação da Assessoria, aumentou o efetivo, já de primeira ordem do Prefeito. Sendo assim, os trabalhos desenvolvidos aumentaram.

[...] então de quantitativo de pessoal nós estamos bem, fora a ADA, que a gente tem o convênio [...] mais o órgão de trânsito municipal, que trabalha lá dentro, diretamente, mais a Polícia Militar, [...] que nós temos lá de um a dois PMs.

A percepção do entrevistado quanto a estrutura é positiva, sendo que as instalações do Gabinete são utilizadas, também, para treinamentos por outros órgãos.

A estrutura física do GGIM ela é muito boa. Visitando outros GGIMs, em torno de Brasília, eu vejo o de Anápolis bem fortalecido, não só fisicamente, mas das forças de segurança. Nós temos uma sala do pleno muito boa, ela é utilizada não só para reuniões, mas para treinamentos. Por exemplo, a Polícia Rodoviária Federal treinou os agentes de monitoramento sobre transporte perigoso [...] nas rodovias, no espaço do GGIM. É importante, o GGIM não está lá só para reuniões, ele tem crescido em relação à forma inicial, que era só pra reuniões, deliberar, então tem acontecido muito mais do que isso.

Em relação aos recursos financeiros, o entrevistado afirmou que houve um aporte para a expansão e manutenção do Gabinete e de suas ações, em especial o combate ao crack.

[...] teve um acréscimo. O prefeito direcionou, agora, um acréscimo financeiro, não só para a implementação [...], mas também para a expansão e manutenção [...] desses outros projetos, principalmente o combate ao crack.

Foi feita, também, entrevista com a Secretária Executiva do Gabinete à época de sua implantação. A entrevistada foi responsável direta pela implementação e fez parte do Gabinete de Gestão Integrada de Anápolis, no período de 2009 a 2011. A entrevista foi feita no dia 27 de fevereiro de 2013, por telefone.

Ao ser indagada sobre a criação do GGIM, a entrevistada afirmou que se deu em 2009, após ser firmado um convênio com o Ministério da Justiça, e a primeira reunião, em fevereiro do ano seguinte. Apontou, também, dificuldades iniciais em realizar as reuniões, logo

superadas pelo trabalho em conjunto e pelo diálogo mantido entre a prefeitura e os demais órgãos. Foi realizado, ainda, nessa fase inicial do Gabinete, um intercâmbio com o GGIM de outro município buscando conhecer seu funcionamento e a dinâmica das reuniões para adaptar tal modelo em Anápolis. A entrevistada exemplificou a evolução dos trabalhos realizados no Gabinete com a realização de uma operação integrada contra motoristas alcoolizados.

Primeiro a prefeitura firmou um convênio com o Ministério da Justiça. O objeto desse convênio era a criação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal. [...] em dezembro de 2009 o Gabinete de Gestão Integrada foi criado, e em fevereiro de 2010 teve a primeira reunião.

A princípio, foi todo mundo muito tímido, aprendendo a se reunir, em uma mesa. Todas as instituições de segurança pública aprendendo a sentar junto para dialogar. Então as primeiras reuniões, foram reuniões mais teóricas e impositivas. Mas logo as instituições e a prefeitura começaram a manter diálogo. Aí também, eu fui pra Canoas, porque o Ministério da Justiça me orientou que o melhor Gabinete, mais atuante, que existia era o de Canoas e eu fui lá conhecer o trabalho deles. Daí eu fiquei quatro dias em Canoas aprendendo todo o funcionamento, participei das operações e é um GGIM extremamente dinâmico. Então, eu voltei para Anápolis copiando um pouco o modelo do de Canoas e aí, nessa reunião depois da visita à Canoas, já foi uma reunião partindo para a prática.

[...] foram vários meses a gente reunindo e aprendendo a teoria do GGIM, o que era o GGIM, como trabalhar em conjunto etc. Daí essa primeira reunião já foi uma reunião prática, eu apresentei uma proposta de trabalho conjunto e a Polícia Rodoviária Federal gostou da idéia e no dia seguinte o inspetor da Polícia Rodoviária fez a proposta da gente fazer uma operação contra [...] motoristas que dirigiam alcoolizados. E foi super bacana [...] tinha um delegado da Polícia Civil [...] que abraçou a causa também. Então todas as instituições começaram a trabalhar de forma integrada. [...] Todas as instituições compraram o modelo do GGIM.

Sobre o objetivo do Gabinete, a entrevistada afirmou ser a discussão e desenvolvimento de políticas públicas de segurança, com todas as esferas de governo, proporcionando sensação de segurança ao município.

O objetivo do GGIM é trazer sensação de segurança para o município, é discutir política pública de segurança em todas as esferas do governo, todas as esferas de segurança pública reunidas na mesma mesa discutindo segurança pública. Segurança pública não é competência do município. A gente sabe que é competência estadual e federal, mas o crime acontece dentro dos municípios. Essa é a importância do GGIM, essa reunião das instituições, dos órgãos de segurança pública junto com a prefeitura municipal, para estar desenvolvendo políticas públicas de segurança.

Como exemplos da relação entre as diversas instituições que compõem o Gabinete, a entrevistada destacou a operação iniciada pela Polícia Militar, com auxílio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, para combater a fuga de criminosos; a utilização do sistema de monitoramento para a redução da criminalidade e o estreitamento entre a Polícia Militar e a Secretaria de Educação, que resultou em um maior policiamento nas escolas.

Eu vou te dar um exemplo, em uma das reuniões, [...] a Polícia Militar comentou com o Secretário de Desenvolvimento Urbano que tinha determinado trecho de uma rua, em um bairro afastado, que os bandidos fugiam a pé. Então a polícia só conseguia seguir os bandidos até determinado trecho da rua porque ali estava muito estragada a rua, e a viatura não passava, então os bandidos fugiam a pé. Daí o secretário, atendendo o pedido da polícia, asfaltou aquela rua. Então acabou a atuação dos bandidos naquela área.

[...] por exemplo o videomonitoramento. Foi implantado aqui no município com verba federal e 1% de contrapartida municipal. Nos lugares onde as câmeras foram instaladas, acabou com o crime, [...] trouxe segurança para aquele local.

[...] a Secretária de Educação também era adepta do GGIM e ela começou a aproximar a polícia das escolas. Então, essa parceria do município com as instituições de segurança pública trouxe uma proximidade muito grande, e passou a se discutir segurança pública com todas as instituições juntas [...] e desenvolver ações de segurança pública.

Em relação ao processo de tomada de decisão, a entrevistada afirmou que se trata de um processo bastante democrático, no qual todas as instituições têm voz para opinar, e que as instituições são bastantes atuantes, respeitando a competência de cada órgão. Ela ressaltou, ainda, que o fator de sucesso de um GGIM é o fato de não haver hierarquias no âmbito do Gabinete.

Era uma tomada de decisão muito democrática. Todas as instituições falavam livremente aquilo que pensava e qual política pública tinha que ser adotada no município.

Eles sempre eram extremamente atuantes. [...] Todas as instituições do município junto com as instituições de segurança buscando segurança pública para o município.

[...] tinha aquela grande preocupação de uma intervir na competência do outro, e isso nunca aconteceu dentro do GGIM de Anápolis. A competência de todas as instituições foram sempre muito respeitadas, [...] todas as instituições trabalharem em conjunto respeitando a competência de cada instituição.

O sucesso de um GGIM, sabe qual é? Não pode haver supremacia dentro dele. É aquele princípio do GGIM mesmo. Todos reunidos em uma mesma mesa, em um trabalho conjunto onde não existe hierarquia ali dentro. E tem que ser uma vontade conjunta de instituir segurança pública em nível de município. É aquela noção que se todas as instituições trabalharem em conjunto e com o apoio da prefeitura, a coisa acontece. Mas todo mundo tem que querer. [...] as nossas reuniões eram tão boas que para você ter idéia, no GGIM tem 70 cadeiras e tinha gente que ficava em pé. [...] Todo mundo queria participar, todo mundo queria fazer acontecer.

Sobre os recursos disponíveis ao GGIM, a entrevistada afirmou que, no início, não existiam verbas, materiais, estrutura física, tampouco, pessoal suficientes. Entretanto, o cenário mudou quando da aprovação da proposta de estruturação do Gabinete e implantação do sistema de monitoramento pelo Ministério da Justiça.

No primeiro ano, em 2010, não existia verba nenhuma. O GGIM tinha uma Secretária Executiva, que era eu, então eu organizava todas as reuniões [...]. No primeiro ano as reuniões aconteciam no Gabinete do Prefeito e não tinha

estrutura física, verba destinada ao GGIM, nem nada. Nós cadastramos nossa proposta no Ministério da Justiça e em 3 de junho de 2010 saiu a verba para a estruturação do Gabinete de Gestão Integrada e do sistema de videomonitoramento. Aí iniciou todo o processo de licitação. [...] Por um ano e meio não existia verba nenhuma, nós éramos duas pessoas trabalhando para estruturação e para que o GGIM acontecesse.

Da pesquisa realizada em jornal local, identificou-se matérias relacionadas ao Gabinete de Gestão Integrada de Anápolis no período de 2010 a 2013. Dentre aquelas analisadas, há reportagens que tratam da estruturação e características do PRONASCI e do GGIM, das ações integradas – como a Sopro pela Vida e o sistema de monitoramento –, do recuo das ações criminosas e da maior agilidade em intervenções em acidentes de trânsito. Também são destacados o apoio à inclusão social, com a inserção no mercado de trabalho de pessoas com necessidades especiais, através da parceria com a Associação de Deficientes de Anápolis; a visita de 13 prefeitos da Zona da Mata mineira, para conhecer o trabalho desenvolvido pelo GGIM; e os resultados obtidos pelo Gabinete, no Fórum Brasileiro de Contratação e Gestão Pública, realizado em dezembro de 2012 (O ANÁPOLIS, 2010, 2011a, 2011b, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b).

Após o estudo das informações coletadas por meio das entrevistas, do decreto de criação do Gabinete e de matérias publicadas em jornal, resumiu-se os principais pontos por categorias, de modo a entender as diferentes percepções acerca do processo de implementação da política, representados no Quadro 9.

<b>Comparações – Caso Anápolis</b>				
<b>Categorias</b>	<b>Fonte</b>			
	<b>Secretário Executivo</b>	<b>Dir. Gestão Tecnológica</b>	<b>Antiga Secretária Executiva</b>	<b>Documentos</b>
Ambiente	Boa relação entre órgãos.	Cooperação entre representantes.	Trabalho integrado entre os órgãos.	-
Coordenação	Lista-se necessidades que são classificadas por prioridade.	Há debates onde todos atuam de forma igualitária.	Respeito às competências de cada órgão; Não há hierarquia.	Natureza colegiada; Respeito à autonomia legal e institucional.
Comunicação	As decisões são tomadas com a manifestação de todos.	Delibera-se consensualmente.	Todas instituições participam e são atuantes.	Decisões por consenso entre os membros; Maior agilidade em intervenções.
Estruturação Local	Criado em 2009, as reuniões e operações tiveram início em 2010.	Criado em 2009, por decreto, com início do projeto de monitoramento.	Criado em 2009, a primeira reunião deu-se em fevereiro de 2010; Intercâmbio com outro GGIM.	Criado por decreto, em 2009.
Processos	Cultura de trabalhar de forma integrada.	Operação Sopro pela Vida; Combate à prostituição infantil.	Operação Sopro pela Vida; Sistema de monitoramento.	Operação Sopro pela Vida; Sistema de monitoramento.
Recursos	Repasse federais; Boa infraestrutura; Quantitativo de pessoas pequeno; Convênio PM e parceria ADA.	Parceria ADA; Aumento do quadro de pessoal; Boa infraestrutura; Aporte financeiro.	No início não havia, depois do cadastro da proposta junto ao MJ, a verba foi aprovada.	Apoio à inclusão social – parceria ADA.
Tarefas/Objetivos	Integração das forças de segurança pública para proporcionar uma política cidadã.	Integração das forças de segurança para discutir temas relacionados à segurança cidadã.	Discussão e desenvolvimento de políticas públicas de segurança.	Rol exaustivo, definido no decreto de criação; Recuo das ações criminosas.

Fonte: Elaborado pelo autor

### **Quadro 9: Comparações Caso Anápolis**

Em seguida, definiu-se os códigos das categorias de análise.

A integração entre as instituições, a relação entre os diversos participantes, bem como o fato de não haver restrições externas para o desenvolvimento do trabalho do Gabinete, contribuem para a análise positiva da categoria Ambiente.

O tratamento igualitário das demandas apresentadas, o fato das ações serem realizadas levando em consideração demandas previamente elencadas segundo as prioridades, a boa comunicação entre os representantes (percebida pela maior agilidade nas intervenções em acidentes de trânsito e pelo hábito de deliberar consensualmente), além do respeito à

competência de cada órgão, e, também, pelas decisões tomadas com a manifestação de todos participantes, fazem com que sejam atribuídos códigos positivos às categorias Coordenação e Comunicação.

A compreensão e o consenso quanto aos objetivos do Gabinete durante todo o processo, desde as reuniões até as ações, bem como o intercâmbio realizado com o GGIM de outro município, creditam o código positivo à categoria Estruturação Local.

A relação direta entre a causa – demandas apresentadas – e o efeito – soluções propostas –, percebida pelas ações de combate à prostituição infantil, pelo sistema de monitoramento e operação Sopro pela Vida, favorecem a análise positiva da categoria Processos. Ainda, o fato de já existir a cultura de trabalhar de forma integrada em Anápolis, também contribui para esta análise.

Considera-se a categoria Recursos com código positivo, pois apesar dos recursos escassos e do quantitativo para a parte administrativa ser pequeno à época da implementação do Gabinete, pode-se perceber que o trabalho desenvolvido pelo GGIM, atualmente, não é afetado, visto a ampliação do mesmo. Há policiais militares que prestam serviço, via convênio, além da parceria feita com a Associação de Deficientes de Anápolis. Ademais, os recursos materiais e financeiros (no âmbito municipal – que é o campo de análise proposto nesse trabalho) são retratados nas entrevistas como pontos positivos. Ou seja, considera-se que o GGIM de Anápolis dispõe da combinação necessária de recursos.

Por fim, julga-se como positiva, também, a categoria Tarefas/Objetivos, pois há formas específicas de se atingir os objetivos apontados pelos entrevistados: prestar serviços de segurança com cidadania à população, realizar projetos voltados à segurança pública e proporcionar sensação de segurança para o município (através da integração e da discussão de políticas públicas de segurança com os representantes de todas as esferas do governo). Ressalta-se que, apesar do Decreto de criação listar vários objetivos do Gabinete, entende-se que os citados pelos entrevistados são vitais para o atingimento dos outros.

Análise - Caso Anápolis	
Categoria	Código
Ambiente	Amb+
Coordenação	Coo+
Comunicação	Com+
Estruturação Local	Est+
Processos	Pro+
Recursos	Rec+
Tarefas/Objetivos	Tar/Obj+

Fonte: Elaborado pelo autor

### **Quadro 10: Análise do Caso Anápolis**

#### **5.2 O Caso Itaguaí**

A entrevista com o Secretário Executivo do Gabinete de Gestão Integrada de Itaguaí deu-se no dia 22 de novembro de 2012, por telefone.

O GGIM de Itaguaí foi criado pelo Decreto Municipal nº 3.350, de 17 de março de 2008. O artigo 4º do referido decreto descreve como objetivo do Gabinete o estabelecimento da política municipal preventiva de segurança pública.

Quando questionado sobre o processo de criação do Gabinete, o entrevistado não soube precisar se havia de fato ocorrido em 2008, nem se por meio de convênio ou de decreto municipal. Sobre o processo de implementação, afirmou que a iniciativa foi do Ministério da Justiça, que convidou o município de Itaguaí a fazer parte do PRONASCI, cabendo ao município fazer um projeto nos moldes das orientações de representantes do Ministério da Justiça.

A iniciativa partiu do Ministério da Justiça, nós fomos convidados para fazer o projeto, para entrar no circuito, então, nós seguimos a orientação toda do Ministério da Justiça. [...]. E aí, nós seguimos apenas os passos que foram orientados, participamos de eventos, essas coisas todas, até que foi aprovado o projeto aqui para Itaguaí.

[...] deixa eu ver aqui, acho que foi em 2008. [...] Na verdade foi um convênio que foi feito entre o Ministério da Justiça e a Prefeitura.

Eu não sei se foi feito através de decreto, ou se foi feito através de convênio. Eu tenho que me informar, tenho que lembrar essas coisas, [...] isso foi em 2008 me parece.

No decorrer da entrevista, perguntou-se sobre os objetivos do Gabinete e a maneira que se pretendia atingir tais objetivos. O intuito era saber se existiam objetivos claros e bem

definidos. O entrevistado afirmou que os objetivos eram pré-definidos pelo Ministério da Justiça, sendo que o principal deles era a proteção de jovens na faixa etária de 15 a 24 anos.

Os objetivos já vieram delineados pelo Ministério da Justiça. [...] O Gabinete de Gestão Integrada visa, principalmente, a proteção dos jovens de 15 a 24 anos.

Depreende-se da entrevista que a ação principal para atingir o objetivo de proteger os jovens são os cursos profissionalizantes.

Vários cursos profissionalizantes nessas áreas de integração dos jovens: ensinar a tocar violão, ensinar música, ensinar teatro. Vários cursos foram feitos.

Em prosseguimento, perguntou-se quais órgãos são representados nas reuniões do Gabinete. Foram citados órgãos municipais, estaduais e federais.

Quando o Gabinete se reúne, são convocados todos os órgãos. Todos os órgãos da prefeitura, as secretarias: Artística, Educação, Saúde, Ação Social e Segurança, Guarda Municipal. A gente convoca a Polícia Federal, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil, Ministério Público.

O artigo 2º do decreto de criação do Gabinete lista os membros que compõem o Gabinete, são eles:

I – Prefeito do Município de Itaguaí

II – autoridades municipais responsáveis pela segurança pública e defesa social:

- a. Secretário Municipal de Planejamento;
- b. Secretário Municipal de Segurança Pública

III – autoridades municipais responsáveis pelas ações sociais preventivas:

- a. Secretário Municipal de Assistência Social;
- b. Assessor de Assuntos Comunitários

IV – Autoridades do Governo do Estado do Rio de Janeiro que atuem no Município:

- a. Representante da Secretaria de Estado de Segurança Pública;
- b. Representante da Polícia Civil;
- c. Representante da Polícia Militar;
- d. Representante do Corpo de Bombeiros

V – Autoridades do Ministério da Justiça:

- a. Coordenador Estadual do PRONASCI;
- b. Representante da Polícia Federal;
- c. Representante da Polícia Rodoviária Federal

VI – Secretário Executivo do GGIM

Além dos acima listados, o parágrafo 1º do mesmo artigo assegura a participação, na condição de convidados, de representantes da Magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Entretanto, apesar desses órgãos serem convocados, apenas alguns comparecem com frequência às reuniões. De acordo com o entrevistado, os órgãos que têm representantes nas reuniões do Gabinete são a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, a Polícia Civil, a Secretaria de Segurança e a Guarda Municipal.

Agora o comparecimento, efetivamente [...] quem comparece é a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros, a Polícia Civil, a Secretaria de Segurança e a Guarda Municipal são os que normalmente comparecem. O Judiciário, a Promotoria, a Defensoria Pública, dificilmente aparecem.

Sobre o processo de tomada de decisão no Gabinete, o entrevistado afirmou que nas reuniões acontecem discussões sobre problemas locais e, em seguida, tomam-se decisões. Sobre a participação dos diversos representantes, o entrevistado aponta ser positiva.

A gente faz a convocação e faz a reunião. Nessa reunião, então, é discutido os problemas da cidade, as situações, e ali tomam-se as decisões.

A participação é ótima, muitos comparecem, discutem, dão sugestões.

Ao ser questionado sobre os insumos à disposição do Gabinete para exercer suas funções, o entrevistado foi enfático ao afirmar que os recursos financeiros não são suficientes. Segundo ele, os recursos disponíveis são provenientes da prefeitura, e são destinados aos funcionários e à manutenção predial e dos equipamentos.

Os recursos que a gente dispõe são recursos da prefeitura, e esses recursos são simplesmente para a manutenção dos equipamentos, para os funcionários, que são da prefeitura – todos contratados para o serviço – e os equipamentos que foram fornecidos pelo Ministério da Justiça. [...] recursos praticamente para a manutenção do prédio, para a limpeza e para os funcionários poderem operar as câmeras. [...] esses custos a prefeitura está absorvendo.

O entrevistado reafirma a insuficiência de recursos ao apontar a descontinuidade dos cursos profissionalizantes acima descritos.

Então foi feito todo esse trabalho junto aqueles jovens, [...] só não continuou porque não houve mais verbas para esse projeto. [...] o Ministério não conseguiu liberar mais verbas, então esse projeto que estava junto às escolas, junto a essa faixa de idade foi, praticamente... Não é que paralisou, mas como faltaram verbas, os cursos pararam.

Consequentemente, as ações do Gabinete foram reduzidas, atuando, somente, com o sistema de monitoramento.

Nós continuamos apenas com o videomonitoramento. [...] O sistema está funcionando apenas dessa maneira, apenas com o videomonitoramento.

Buscando compreender melhor a relação entre o Ministério da Justiça e a prefeitura de Itaguaí, questionou-se quão satisfatório havia sido o valor do repasse federal. O entrevistado afirmou que foram aprovados recursos apenas para a aquisição de equipamentos e que o município não tem condições de arcar com os demais custos de manutenção do Gabinete e desses equipamentos.

O problema maior é que o Ministério, quando fez esse projeto, nós tínhamos no projeto da prefeitura aqui, também a manutenção do projeto, e os recursos para manutenção não foram aprovados. Então foram aprovados só os recursos para a compra dos equipamentos. Essa situação gerou um problema na prefeitura porque o município não tem recursos. [...] é um custo que a prefeitura não está preparada para fazer. Então vamos dizer assim, é uma crítica, não é bem crítica, mas é o seguinte: foi dado os equipamentos mas não foi dado a continuidade desses equipamentos, quer dizer, recursos para manutenção. Então eu acho que isso aí foi um equívoco, o município não estava preparado para isso. Ele teve que alocar recursos para a manutenção dos equipamentos e teve que alocar recursos para a contratação de mão-de-obra para poder tocar o processo.

Apesar de diversas perguntas terem sido feitas com o intuito de obter informações sobre os recursos materiais e humanos, não foi possível conhecer se estes são satisfatórios ou não.

A outra entrevista foi realizada com o atual Coordenador do GGIM, que trabalha no Gabinete desde 2010, porém, assumiu o posto de coordenador em 2013. A entrevista foi feita no dia 1º de março de 2013, por telefone.

Quando questionado sobre a criação do Gabinete, o entrevistado afirmou que se deu após a realização da Conferência Nacional de Segurança Pública no município, entretanto, não soube precisar sobre o processo de implementação propriamente dito, pois a antiga administração não disponibilizava tais informações.

Foi implementado depois da Conferência Nacional de Segurança Pública daqui, do município, depois disso ficou por parte da Secretaria de Planejamento.

[...] a gente não tinha acesso a essas informações quando eram eles.

Perguntado sobre os objetivos do Gabinete, o entrevistado citou a integração das forças de segurança pública e informou que tal integração dar-se-á com o retorno das reuniões e do projeto de monitoramento.

O objetivo é a integração entre as forças auxiliares.

A integração entre a Secretaria de Segurança e os órgãos de segurança como Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Rodoviária Federal, como era previsto, e o retorno das reuniões. É dali que surgem os efeitos, com esses representantes e daí a gente vai lançar projetos que beneficiem a comunidade.

Em relação ao processo de tomada de decisão no Gabinete, o entrevistado afirmou que a iniciativa é do Secretário de Segurança, com pouca integração entre aqueles que participam. O entrevistado apontou, também, o desejo de retomar as reuniões do Gabinete.

Aqui tem que partir do Secretário de Segurança, ele tem que entrar em contato com eles [...] e daqui a gente faz contato um com outro conforme a necessidade. E é feito assim, a decisão é tomada por parte do município, não tem muita integração, atualmente a gente não está tendo muita integração entre eles. Mas a gente pretende voltar com isso, voltar a ter reuniões, pelo menos uma vez por mês com eles, para que dali seja discutida essa parte.

Para tentar compreender o porquê da falta de integração entre os representantes, perguntou-se qual era a causa. Segundo o entrevistado, o governo anterior foi o responsável por suspender as reuniões.

O motivo, hoje, é devido a gestão passada. Porque por esse governo, que está tendo agora, a gente não teria nem acabado com isso, teria continuado com esse trabalho. É o que a gente pretende daqui pra frente, continuar com o trabalho do Gabinete.

Ainda sobre a participação dos diversos representantes nos encontros do Gabinete, o entrevistado afirmou ser vital para a segurança pública municipal a troca de informações entre os órgãos de segurança. Entretanto, ele aponta a falta de transição entre governos como fator principal para o afastamento dessas instituições.

Eu acho muito importante, em prol do município, que tenha essa junção. O município carece muito disso, da segurança pública. O outro governo deixou muito a desejar por essa parte. Não tinha essa visão de conjunto, era muito separado. [...]. Se não tiver essa integração a gente não consegue colocar a segurança pública do município em ordem. [...] essas reuniões, para mim, tem que ser emergencial para ter. É minha prioridade, daqui por diante, no Gabinete essas reuniões entre o poder Executivo e as forças de segurança.

Como houve essa troca do governo, em janeiro, é um governo opositor ao outro que entrou. Então nós não tivemos transição que era pra ter [...] nós assumimos o governo sem saber de nada, como estava funcionando.

Sobre os recursos disponíveis para a realização das funções do Gabinete, o entrevistado afirmou faltar recursos financeiros pois a verba existente está sendo empregada na manutenção do projeto de monitoramento. Entretanto, afirma que, devido ao apoio do governo federal, o Gabinete dispõe dos materiais necessários e aponta os recursos humanos como sendo satisfatórios (porém, aponta a necessidade de ajuda para o pagamento de salários).

Pelo o que eu vi aqui, o governo federal deu todo o apoio, todos os materiais, temos tudo. O que eu acho que deveria ter, é parte financeira, que a gente não está tendo verba. A verba que está tendo aqui está investindo em algumas coisas, como a manutenção do monitoramento. Agora que está tendo verba da prefeitura, porque o outro governo também não tinha manutenção.

Apoio administrativo tem todo o apoio e estrutura também. O que eu precisaria assim, se fosse ter verba federal era para a reestruturação do Gabinete, com manutenção, reposição do material.

O quantitativo de pessoal é suficiente, porém a gente precisaria de um apoio federal quanto ao pagamento de salário de funcionários, se no caso houvesse esse apoio do governo. Mas para isso também a gente teria que estar dando resposta quanto ao GGIM.

Realizou-se entrevista, também, com o Entrevistado 2, no dia 1º de março de 2013. O Entrevistado 2 atuou durante dois anos no Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Itaguaí.

Ao ser questionado sobre o processo de implementação do Gabinete, o entrevistado afirmou que houve modificações do projeto inicial e apontou falhas no processo de licitação das câmeras do projeto de monitoramento que acarretaram em materiais inutilizados.

Não foi muito difícil essa parte da implementação. Teve algumas modificações do projeto inicial, mas nada que afetasse a estrutura. O que teve mais trabalho foi a parte das câmeras, a implementação das câmeras. [...] A parte do monitoramento era pra ser feito de uma forma e acabou não sendo feito porque muitas câmeras, no caso da licitação, a empresa que vendeu, foi só o equipamento, e na verdade tinha que ter a manutenção também. Então muitas câmeras ficaram sem funcionar. [...] no projeto era uma coisa e depois foi feito diferente por uma escolha que o diretor da segurança fez.

Sobre os objetivos do Gabinete, o entrevistado informou que era manter a segurança, através do monitoramento e controle da criminalidade entre adolescentes.

O objetivo do GGIM era manter a segurança. Monitorar os pontos principais com altos índices de criminalidade de adolescentes, venda de drogas [...] então era controlar o índice de criminalidade que tinha de adolescentes, que era muito grande.

Quanto à forma como as decisões eram tomadas nas reuniões do Gabinete, foi informado que cada representante apresentava sua opinião sobre determinado assunto e as deliberações ocorriam em comum acordo. Porém, notava-se uma certa passividade, não havia debates sobre as ações a serem realizadas.

Era de comum acordo, cada um colocava o seu ponto de vista e eles decidiam assim. Na verdade, tudo que era falado todo mundo aceitava, não tinha discussão, não tinha nada.

O entrevistado afirmou, ainda, que era frequente a substituição dos representantes que compareciam às reuniões e que, inicialmente, as reuniões ocorriam com determinada periodicidade, porém, afirmou que não aconteciam há bastante tempo.

Primeiro começaram a marcar reuniões durante 15 em 15 dias, depois marcaram uma vez por mês. As reuniões tinham determinada frequência mas [...] muitas vezes o representante de uma determinada área [...] era substituído, substituía delegado, o capitão da polícia. Mas a reunião estava tendo com frequência, mesmo que não tanto, mas tinha bastante tempo que não tinha reunião. Ficou meio abandonado isso.

Ao ser questionado do porquê da interrupção das reuniões, o entrevistado afirmou ser devido ao desinteresse daqueles que participavam.

Eu acho desinteresse, eu acho que foi isso.

Dando seguimento, perguntou-se sobre a participação desses representantes nas atividades do GGIM. Foi informado que o comparecimento ao Gabinete ficava restrito às reuniões, e, ao contrário do prefeito, aqueles que participavam reconheciam a importância do Gabinete. O entrevistado apontou também que, devido à falta de interesse por parte do prefeito, havia um esforço para buscar novas formas de angariar recursos para dar

continuidade às ações de promoção à segurança. Uma dessas formas seria atrelar o fornecimento de alvarás a contrapartidas financeiras para a área de segurança.

Eles só iam lá quanto tinha reunião e eles debatiam sobre a segurança da cidade e o que poderia ser feito. [...] na maioria das vezes, nas reuniões, eles estavam tentando ver se tinha como pegar alguma empresa de Itaguaí e [...], se elas quisessem o alvará, elas teriam que dar uma determinada porcentagem para a área da segurança. Tentaram fazer isso, [...] isso foi uma das últimas reuniões e acabou não tendo mais. Eles estavam tentando buscar patrocínio [...], porque o prefeito em si, na verdade o prefeito não ligava muito para o GGIM, para ele não era muito importante. Mas as pessoas que participavam viam que o GGIM era importante, todas as entidades, que iam os representantes, achavam até legal aquilo lá. O prefeito já não ligava muito, ele não queria mais ajudar, ele não ia mais pagar para fazer ação em nada lá, não ia mais disponibilizar nenhuma verba pro GGIM. Aí, nas últimas reuniões, eles estavam interessados em conseguir essa verba de outra maneira, [...] com empresas grandes de Itaguaí, eles estavam bolando um meio de chegar nelas e pedir pra eles darem uma porcentagem para investir na área de segurança. Só que acabou que depois eles nunca mais fizeram reunião, não teve mais.

Sobre os recursos materiais do Gabinete, o entrevistado afirmou que havia bastante material e, inclusive, material que não era utilizado.

Na parte de equipamentos não tinha o que reclamar, [...] era muito material, ficou muito material até à toa, sem utilidade, ficou muito material sem uso.

Na parte de equipamento [...] foi muito dinheiro gasto e não teve tanta utilidade.

Sobre a estrutura física, o entrevistado apontou que era muito boa. Existiam, inclusive, salas equipadas que não eram utilizadas pelo Gabinete.

Tem duas salas que foram estipuladas [...] e ficaram paradas, a prefeitura pegava e usava [...] e o pessoal ia para lá ocupar essas salas porque tinha computador, tinha mesas, tinha tudo e não tinha utilidade no GGIM.

A estrutura era boa, [...] veio bastante pessoas daí de Brasília visitar o GGIM e sobre isso eles até elogiaram, até quando teve a inauguração do GGIM eles elogiaram pela estrutura, era até maior do que precisava, eles falavam. A estrutura do GGIM mesmo era boa.

Em relação aos recursos humanos, o entrevistado afirmou ser o suficiente.

Na parte administrativa, de pessoal [...] era ideal. A quantidade de pessoas que ficava na parte de videomonitoramento [...] era estipulada. O quantitativo era normal, não tinha muita gente mas também não tinha pouco.

E, por fim, sobre os recursos financeiros, foi informado que estes eram inexistentes, sendo apontado, como motivo, o desinteresse do prefeito pela manutenção do Gabinete.

Da parte financeira, era o que eu te falei, não tinha verba para manter.

O prefeito era desinteressado, não queria manter verba mais. [...] Se ele tivesse sido reeleito, com certeza o negócio tinha voltado com força total.

Da análise das matérias de jornal encontradas, no período de janeiro de 2012 a janeiro de 2013, identificou-se denúncias quanto a verbas do PRONASCI que foram entregues, porém, não foram aplicadas pela prefeitura e quanto ao descaso do prefeito com o Gabinete de

Gestão Integrada e com a manutenção da estrutura. Identificou-se, também, matérias relacionadas à dificuldade de implantação do GGIM devido a transição da gestão governamental; ao não funcionamento das câmeras do projeto de monitoramento; e aos planos de retomada das atividades do Gabinete de Itaguaí por parte da gestão atual (PIRES; LOPES, 2012; PIRES, 2013a, 2013b, 2013c).

Uma vez feito o estudo das informações coletadas nas entrevistas, no decreto de criação do Gabinete e nas matérias publicadas em jornal local, foram resumidos os principais pontos percebidos por categorias de análise com o intuito de compreender as diferentes percepções acerca do processo de implementação do GGIM, apresentados no Quadro 11.

<b>Comparações – Caso Itaguaí</b>				
<b>Categorias</b>	<b>Fonte</b>			
	<b>Secretário Executivo</b>	<b>Coordenador</b>	<b>Entrevistado 2</b>	<b>Documentos</b>
Ambiente	Iniciativa do MJ.	Falta de transição entre governos.	Desinteresse do governo local.	Descaso do governo local.
Coordenação	Dificuldade de comparecimento de representantes dos órgãos.	Iniciativa do Secretário de Segurança; Não ocorrem reuniões.	Apresentavam opiniões e deliberava-se em comum acordo; Não ocorrem reuniões.	Natureza colegiada; Respeito à autonomia institucional.
Comunicação	Problemas são discutidos e tomam-se decisões.	Não ocorrem reuniões.	Não havia debates; Não ocorrem reuniões.	Decisões de comum acordo entre os membros.
Estruturação Local	Não soube precisar quando foi criado.	Não soube precisar por falta de informações.	Materiais subutilizados; Falhas no processo de licitação.	Criado por decreto, em 2008; Dificuldade de implementação.
Processos	Descontinuidade dos cursos profissionalizantes.	Pouca integração.	Substituição de representantes.	Falhas no material de monitoramento.
Recursos	Recursos insuficientes.	Recursos insuficientes.	Recursos insuficientes.	Verbas repassadas e não aplicadas.
Tarefas/Objetivos	Proteção dos jovens de 15 a 24 anos, por meio de cursos profissionalizantes.	Integração das forças de segurança pública por meio do retorno das reuniões.	Promover a segurança por meio do monitoramento e controle da criminalidade entre jovens.	Estabelecimento da política municipal preventiva de segurança.

Fonte: Elaborado pelo autor

#### **Quadro 11: Comparações Caso Itaguaí**

Ato contínuo, foram definidos os códigos de cada categoria analisada.

Depreende-se, do resultado das entrevistas, que há uma confusão em relação a quem mantém o GGIM de Itaguaí. As restrições impostas pelas circunstâncias externas (como a

falta de interesse do governo anterior e a dificuldade de implementação devido a transição da gestão governamental) ao Gabinete de Itaguaí faz com que a análise da categoria Ambiente seja negativa.

A coordenação e a comunicação entre os envolvidos não foram avaliadas em profundidade, pois, conforme as informações coletadas, não ocorrem reuniões no GGIM. Este fato poderia ser considerado como um critério de falta de coordenação e comunicação, mas não foi possível reunir dados suficientes para tecer análises mais conclusivas sobre essas categorias.

Percebe-se a dependência que existe entre o Gabinete e o Ministério da Justiça. Inclusive, é creditada ao Ministério, a falta de recursos financeiros para investimentos, manutenção e continuidade das ações. Nota-se, inclusive, a tentativa de criar novas formas de angariar recursos, a falha em processos licitatórios de aquisição de materiais, a subutilização de materiais, além de denúncias em relação a verbas repassadas e não aplicadas no Gabinete. Tais dados acarretam na análise negativa das categorias Estruturação Local e Recursos. Vale ressaltar que decidiu-se pelos códigos negativos, pois concluiu-se haver uma relação de dependência entre o Gabinete e o Ministério, e não haver a combinação necessária de recursos para o desenvolvimento das atividades do GGIM.

Os diversos fatores intervenientes na relação entre causa e efeito dos objetivos e ações do Gabinete, percebidos pelos dados coletados por meio de entrevistas e matérias de jornal (como a descontinuidade dos cursos profissionalizantes, a pouca integração e substituição dos representantes e falhas nos materiais de monitoramento), implicam na análise negativa da categoria Processos.

Finalmente, a categoria Tarefas/Objetivos foi analisada como positiva devido ao fato de ser possível especificar a forma de atingir o objetivo principal. Apesar do primeiro entrevistado não citar a integração entre as esferas administrativas e apontar como objetivo proteger os jovens de 15 a 24 anos, e não haver relação direta de causa e efeito (a consequência direta de cursos profissionalizantes são jovens capacitados, e não protegidos), os outros entrevistados expõem, de forma clara, os objetivos do Gabinete e a maneira de atingi-los (integrar as forças de segurança através da retomada das reuniões e controlar o índice de criminalidade entre adolescentes através do monitoramento), demonstrando compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos.

Análise - Caso Itaguaí	
Categoria	Código
Ambiente	Amb.
Coordenação	Coo <sub>0</sub>
Comunicação	Com <sub>0</sub>
Estruturação Local	Est.
Processos	Pro.
Recursos	Rec.
Tarefas/Objetivos	Tar/Obj <sub>+</sub>

Fonte: Elaborado pelo autor

### **Quadro 12: Análise do Caso Itaguaí**

#### **5.3 O Caso Canoas**

A entrevista com a Secretária Executiva do GGIM de Canoas foi realizada via Skype, no dia 21 de novembro de 2012.

O GGIM de Canoas foi criado pela Lei Municipal nº 5.264, de 8 de janeiro de 2008, e, posteriormente, foi reestruturado através da Lei Municipal nº 5.386, de 19 de maio de 2009. O artigo 14 da lei que reestrutura o Gabinete o descreve como um fórum executivo que opera por consenso, respeitando a hierarquia e a autonomia das instituições que o compõem.

Percebeu-se, pela entrevista, que o Gabinete é bem estruturado e realiza reuniões com frequência. Destaca-se, também, o engajamento da secretária executiva com o trabalho desenvolvido pelo Gabinete.

Ao ser questionada sobre a implementação do Gabinete, a entrevistada afirmou que o mesmo foi criado em 2008, entretanto, devido a falhas da administração anterior relacionadas à gestão financeira, começou a funcionar apenas em 2009. Nesse mesmo ano, foi feita uma lei municipal que criava o Conselho Municipal de Segurança e o Observatório de Segurança e reestruturava o Gabinete.

A nossa gestão se iniciou em 2009, a implantação do Gabinete se deu em 2008, em uma outra gestão. [...] Nós tivemos um problema de gestão aqui na administração anterior. Os recursos do Gabinete de Gestão Integrada, quando nós chegamos no ano seguinte, não tinham. Esse recurso não existia no município. Ele foi recebido pelo município, porém houve um déficit no caixa sobre esses recursos.

Quando se iniciou a gestão de 2009, nós fizemos uma lei que reestruturava o Gabinete, criava o Conselho Municipal de Segurança, juntamente com o Observatório de Segurança, e estruturava o Gabinete de Gestão Integrada. E a partir de 28 de abril de 2009, deu-se início, então, ao nosso Gabinete de Gestão Integrada da nova gestão, que é o que culmina até hoje. Por isso que eu digo que a implantação efetiva do Gabinete deu-se a partir de 28 de abril de 2009, de fato.

Buscando entender o que diferencia o papel exercido pelo Gabinete atualmente e aquele exercido à época da gestão anterior, perguntou-se o porquê da reestruturação. Foi informado que em 2008 o Gabinete não funcionava, eram realizadas poucas reuniões e não havia ação alguma.

O Gabinete não funcionava, ele tinha reuniões uma vez por mês, nenhuma ação, [...] nenhuma diretriz. O Gabinete quase que inexistia, [...] no momento da implantação em 2008, até acontecer a reestruturação, é como se praticamente não existisse o Gabinete.

Ressalta-se que o artigo 20 da lei de reestruturação do Gabinete regula a periodicidade das reuniões do GGIM:

Art. 20 O Gabinete de Gestão Integrada Municipal reunir-se-á pelo menos uma vez a cada 15 dias e, bimensalmente, apresentará relatório de suas atividades ao Conselho Municipal de Segurança Pública.

Sobre os objetivos do Gabinete, a entrevistada informou que a questão principal gira em torno do convencimento dos participantes para efetivamente realizar as ações. Ela apontou como objetivos implementar e avaliar de forma conjunta as políticas públicas de segurança e trabalhar na prevenção e repressão da violência. Percebeu-se, durante vários momentos na entrevista, o engajamento da entrevistada com o que o GGIM de Canoas se propõe a realizar.

O Gabinete de Gestão Integrada é uma proposta da qual eu sou convicta, convicta mesmo, trabalho no ensejo, na defesa, brigo pelo Gabinete mesmo, porque tenho convicção sobre ele. Agora, gestão compartilhada em questão de segurança pública, é uma questão de convencimento. [...] sentar e deliberar sobre avaliar em conjunto, deliberar em conjunto e executar em conjunto é uma questão que ainda nós não estamos lá onde nós queremos chegar.

O nosso objetivo é crescer, é avaliar quais as políticas públicas que necessitam, no âmbito da segurança local, [...] ser implantadas. [...] Trabalhar na prevenção, agora, óbvio, com a repressão qualificada.

Essa é a máxima, trabalhar implantação, avaliação, implementação das políticas públicas de segurança.

Perguntou-se, em seguida, como se dava o processo de tomada de decisão nas reuniões do Gabinete. Em resposta, a entrevistada informou que não há hierarquia dentro do Gabinete, que existe respeito às competências dos órgãos e que as decisões são tomadas por consenso, reforçando a questão da necessidade de um poder de convencimento, acima exposta.

A nossa lei aqui, ela estabelece que o Gabinete não trabalha por hierarquia. Logicamente resguardadas as competências das mais variadas. Então, ele delibera por consenso, só vai deliberar se houver consenso. Não havendo consenso, não há deliberação. Eu quero fazer um parênteses, o trabalho do Gabinete de Gestão Integrada é um trabalho de convencimento. É quebra de paradigma, então, isso requer tempo.

O artigo 16 da lei citada pela entrevistada lista as finalidades do Gabinete de Canoas, são elas:

I – Elaborar estratégias de ação para a redução da violência e criminalidade, conforme prioridades apontadas pelo Conselho Municipal;

II – Padronizar os procedimentos administrativos e operacionais tendo em vista a maior eficiência da integração entre os diversos organismos de fiscalização;

III – Editar instruções referentes à divisão das tarefas de fiscalização entre os vários organismos de policiamento administrativo municipal;

IV – Contribuir para a reformulação e criação de projetos de leis e decretos municipais pertinentes aos assuntos de fiscalização de posturas, analisando de forma integrada, em especial quanto ao Código de Posturas, o Código de Obras e o Plano Diretor do Município.

Ainda sobre o processo de escolha das ações a serem tomadas, a entrevistada mencionou uma maneira diferenciada de trabalhar do Gabinete de Canoas. Formaram-se diversos grupos de trabalho, cada um responsável por determinada ação. Dessa forma, participam das reuniões dos grupos de trabalho apenas aqueles envolvidos.

[...] nós temos variados grupos de trabalho. Nós temos o GT Evento, que trata sobre todos os eventos, [...]. Nós temos o GT Grupo Especial [...] que vai deliberar somente as questões policiais cujo pleno é composto por vários membros, só que determinadas demandas não interessam a todos, e nem todos têm competência para deliberar. A gente, por uma questão de otimização de tempo e pontualidade de agenda, nós sistematizamos grupos de trabalho de forma mensal, como o GT de Fiscalização e o GT Eventos. O GT de Fiscalização abre um leque: nós já temos estabelecido a ação integrada de fiscalização, principalmente o roubo; nós já temos a ação integrada de barreira; nós já temos o Palavra Segura, que é com o nosso órgão aqui, o DETRAN; nós já temos as ações que nós fazemos nos parques e praças; enfim, nós temos uma gama de ações integradas.

Quanto à forma como se dão as reuniões, em especial no que se refere ao controle das informações, a entrevistada afirmou registrar, tanto em meio digital quanto físico, todos os assuntos ali tratados. Destacou, também, o monitoramento das decisões tomadas e dos responsáveis pelas ações.

Nós temos reuniões periódicas. [...] tudo é documentalmente gravado, registrado em pasta física e em pastas digitais, nós temos todo o controle, nós não temos ata das reuniões do GGIM, nós temos relato com a lista de presença anexada. Tudo que precisar para uma ação determinada nós temos: quem foi que liderou aquela ação, quem eram os responsáveis, como aconteceu, se tiver que responder para o Comando Geral da Brigada Militar, enfim [...], quem participou, quem deliberou, de que forma foi planejada, porque foi planejada, como foi executada e porque foi executada daquela maneira.

Buscando compreender, então, como se dá a relação entre os participantes nas reuniões, foi perguntando quem compõe o Gabinete. Segundo a entrevistada, são representantes das forças policiais das esferas municipal, estadual e federal, além de representantes da sociedades civil.

Compõem o Gabinete a Brigada Militar, que é a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Polícia Rodoviária Federal, [...] Corpo de Bombeiros, as Polícias Administrativas de Fiscalização do Município, a OAB, o IGP – Instituto Geral de Perícia [...]. Eu vou te mandar a lei e vai ficar bem ilustrado para ti.

A referida lei, em seu artigo 17, lista os órgãos que são representados no Gabinete de Canoas:

- I – Gabinete do Prefeito;
- II – Procuradoria-Geral do Município;
- III – Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania;
- IV – Secretaria Municipal da Fazenda, representada pela Diretoria de Administração Tributária;
- V – Secretaria Municipal do Meio Ambiente, representada pela Diretoria de Licenciamento;
- VI – Secretaria Municipal da Saúde, representada pela Diretoria de Vigilância em Saúde;
- VII – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, representada pela Diretoria de Desenvolvimento Econômico;
- VIII – Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade, representada pela Diretoria de Trânsito.

O artigo 18, da mesma lei, assegura a participação de outros órgãos e instituições no Gabinete, quais sejam:

- I – Polícia Civil;
- II – Polícia Militar;
- III – Polícia Federal;
- IV – Polícia Rodoviária Federal;
- V – Corpo de Bombeiros;
- VI – Força Aérea -V COMAR;
- VII – Defesa Civil Estadual;
- VIII – Conselhos Tutelares;
- IX – Ministério Público Estadual;
- X – OAB Subseção de Canoas;
- XI – Superintendência dos Serviços Penitenciários;
- XII – Instituto Geral de Perícias – RS;
- XIII – Secretaria Nacional de Segurança Pública.

O parágrafo segundo, do mesmo artigo, afirma, ainda, que o Gabinete de Gestão Integrada Municipal poderá solicitar a colaboração de entidades públicas ou privadas no que for necessário ao cumprimento de suas atribuições.

Destaca-se a observação feita pela entrevistada ao afirmar a necessidade de comparecimento daqueles que detêm o poder de decisão às reuniões do GGIM.

O Gabinete delibera, mas o Gabinete tem de ser representado por quem tem poder de decisão, então aqui a gente procura ter representações dos mais altos escalões, tanto da Administração quanto das polícias.

Dando continuidade à entrevista, indagou-se sobre os recursos à disposição da secretária executiva do Gabinete para realizar seu trabalho. Sobre os recursos humanos, a

entrevistada citou o número de pessoas que atuam na parte administrativa do Gabinete, e ressaltou que, por meio da integração, é possível reunir um efetivo maior de pessoas para a realização das ações de policiamento.

Eu tenho uma equipe de 4 pessoas, contando comigo na executiva, e trabalha-se arduamente ali nas questões, porque eu gravo todos os relatos, todas as reuniões e logo elas são degravadas e digitadas. Então eu tenho, agora, dois estagiários, um pela manhã e um pela tarde.

Em um aporte de uma ação integrada de fiscalização [...] a questão de recursos humanos, de fiscais, de policiais, é que em comboio se tem o efetivo para fazer a ação, coisa que cada um sozinho não faria.

Foi citado, também, o Observatório de Segurança, que contribui no diagnóstico de áreas com maior incidência de violência, como um recurso indispensável para a realização dos trabalhos no Gabinete.

A grande ferramenta do Gabinete é o Observatório de Segurança, sem sombra de dúvidas. Isso nos dá o *timing*, nos dá a temperatura onde estamos, nos dá a luz no túnel. [...] Sem ele não haveria como nós nos localizarmos, não haveria como saber onde é que nós estamos e o que nós precisamos. Porque não adianta só deliberar, não adianta só programar ações sem ter o resultado.

Sobre os recursos materiais do Gabinete a entrevistada afirmou suprir todas as necessidades, porém, não será o suficiente em um futuro próximo, haja vista a previsão de crescimento do Gabinete.

Nós dispomos de tudo que nós precisamos de estrutura, só que o Gabinete evoluiu [...]. Então, até o momento dessa reestruturação, o Gabinete dispõe de tudo que necessita, com toda a estrutura que necessitava. Agora, porém, eu tenho que te dizer, que daqui para a frente [...] nós vamos ter que ter um outro aporte maior no que se refere tanto na estrutura física quanto de recursos humanos também.

Cabe ressaltar que o artigo 19 da lei de criação do Gabinete assegura o provimento de recursos para seu o funcionamento.

Art. 19 A Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania deverá indicar, dentre os membros do seu quadro funcional, um(a) secretário(a) executivo(a), e proverá todas as condições materiais e de recursos humanos necessárias para o funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

Foi feita, também, entrevista com o Subcomandante do 15º Batalhão de Polícia Militar de Canoas. A entrevista foi realizada no dia 27 de fevereiro de 2013, por telefone.

Quando questionado sobre o processo de implantação do Gabinete, o entrevistado afirmou que o ingresso da Polícia Militar teve início por meio de diálogos com a Administração local. Ressaltou, também, que o começo foi dificultoso, tendo em vista as diferentes opiniões sobre a questão da segurança, havendo, inclusive, discussões acaloradas sobre a forma de integração, porém, apontou que uma vez iniciada as reuniões foi possível compreender as opiniões dos outros representantes.

Começou com diálogos, conversas para que se iniciasse esse processo. Como tinha o objetivo maior, que é a segurança do município, foi estabelecido e autorizado, pelo Comando do Batalhão, que a gente iniciasse essas conversas e reuniões. É claro que as reuniões, no começo, até se entender como é o processo de segurança, na visão da polícia, e como as pessoas iriam se integrar a isso [...], foi um processo difícil, [...] houve discussões acaloradas para ver como isso ia acontecer. Mas de fato, quando começou a se partir para a prática, [...] integrar a Brigada Militar, a Guarda, as secretarias de meio ambiente, de desenvolvimento econômico, começou a ir para as ruas e obter resultados muito positivos.

[...] eles começam a nos ajudar, a entender o processo, [...] e da mesma forma que eles entendem, a gente também começa a entender as outras secretarias, [...] é uma troca de experiências. [...] o GGIM é uma grande troca de informação, que vai nos auxiliando e o GGIM nosso vai avançando, mas confesso que o início dele foi difícil, foi complexo, justamente porque cada um tem uma visão particular do que é a segurança do município.

Sobre os objetivos do Gabinete, o entrevistado afirmou ser a promoção da segurança no município atrelada à integração dos órgãos.

No meu entendimento, é um objetivo muito claro e tem como escopo a segurança do município, esse é o objetivo maior, o motivo porque existe o GGIM. [...] A integração passa a ser um objetivo também. [...] A integração na busca da segurança como um todo, em todos os seus aspectos.

Buscando compreender melhor como funciona a citada integração, perguntou-se sobre o processo de tomada de decisão no Gabinete. O entrevistado afirmou ser complexo devido às demandas de cada órgão, mas que sempre é determinado pelas normas legais das instituições. Ressaltou a importância do diálogo na busca de soluções, atentando-se a demandas consideradas prioritárias, e o fato das decisões técnicas se sobreporem às políticas dentro do Gabinete.

Quando se vai tomar decisão, nós temos a margem legal. A legislação determina muito do que vai ser feito. [...] Tem normas a serem cumpridas, e cada órgão tem a sua norma. [...] É claro que é complexo, [...] são decisões a serem tomadas que são difíceis. [...] vai muito da demanda de cada órgão. Tem órgãos que não conseguem, que não têm efetivo suficiente [...] a gente também tem esse limitador. Então, [...] a gente vai conversando, [...] o diálogo é fundamental. Algo que permeia tudo, inclusive as decisões, é o diálogo, a conversa, a troca de informações. [...] e aí nós vamos tentar achar um denominador comum. E só trabalhando com a nossa realidade que a gente consegue avançar.

[...] as nossas decisões são muito técnicas. O GGIM, a força dele, é a questão técnica, [...] ela acaba atropelando, de forma muito tranquila, as questões políticas. [...] Nós temos de cumprir a lei, sem descuidar, é claro, do que a população precisa.

Ao ser questionado sobre a participação e relação entre os representantes dos órgãos no Gabinete o entrevistado informou que a participação de todos é fundamental, pois no Gabinete são realizadas ações complementares, citando, como exemplo, os grupos de trabalho. O entrevistado ressaltou, também, que essas ações ajudam a fortalecer as próprias organizações e que são respeitadas as limitações dos órgãos.

Fundamental, dentro do GGIM nossas ações são complementares. Aquilo que eu consigo fortalecer os outros órgãos, eu também sou fortalecido por outros órgãos. Então ele é complementar, não existe sobreposição. [...] então eu vejo como complementar, como ações importantes, cada um tem o seu aspecto e tem que se respeitar, eu acho que o GGIM parte muito disso, a gente tem que respeitar o que cada órgão executa e o que cada órgão faz, [...] cada um com seus limitadores.

[...] nós temos vários GTs, [...] o GT Fiscalização, Balada Segura, Eventos.

Perguntou-se sobre as ferramentas à disposição para o desenvolvimento das ações do Gabinete. O entrevistado ressaltou a importância da equipe de pessoas responsável por fazer a intermediação entre as organizações bem como o investimento feito em estrutura e em novas tecnologias que contribuem para a integração dos órgãos.

O GGIM é fundamental para que as coisas aconteçam. [...] a equipe fazia todo esse link entre os órgãos [...] eles foram fundamentais para costurar o GGIM, para a gente ter um contato geral entre todos, contato mais próximo, de conhecer os outros órgãos. Se não tivesse aquele grupo específico de pessoas para lidar com isso, com certeza seria muito mais difícil. Inclusive, até um conselho fundamental para todos os GGIMs que existem, tem que ter alguém que consiga ter acesso e conversar com todos esses órgãos, não pode ser uma pessoa que tenha restrição.

Com relação a estrutura, [...] é um diferencial do GGIM de Canoas, a gama de tecnologia que nós temos. Somos hoje, com certeza, no país, [...] o que mais investe [...] em tecnologia, que estão sendo agregadas em termos de estrutura. [...] essa tecnologia vai integrar todos esses órgãos, é uma tecnologia agregadora também nesse sentido, que faz parte do nosso GGIM. Então, a estrutura é fundamental, é preciso ter, também, um local, é preciso ter pessoas preocupadas em ligar todos os órgãos.

A outra entrevista realizada foi feita com o Delegado da Polícia Civil, no dia 1º de março de 2013, por telefone.

No tocante ao processo de criação do Gabinete de Canoas, o entrevistado afirmou que a adesão da Polícia Civil foi por meio de um convite feito pela prefeitura. Destacou, também, a importância do GGIM para a integração das forças policiais e de outros órgãos que atuam direta ou indiretamente com a segurança pública, o que possibilita uma maior celeridade nas atuações.

Através do convite da prefeitura municipal, isso anos atrás. A Polícia Civil aceitou esse convite de participar do Gabinete [...] e foi algo muito construtivo, muito relevante para a Polícia Civil. Por exemplo, antigamente a gente não tinha esse vínculo, essa integração entre as forças policiais, entre os setores de segurança pública e a partir do momento que houve a criação do GGIM ficou um pouco mais próximo, as forças policiais e outros órgãos que participam de forma direta, ou indireta, na segurança pública. [...] A partir desse conhecimento, tudo fica mais fácil no que diz respeito a atuação dessas instituições, [...] é algo muito mais rápido, mais célere.

Sobre os objetivos do Gabinete, o entrevistado informou que é a integração dos órgãos e, conseqüentemente, maior agilidade nas ações relacionadas à segurança pública.

Nosso objetivo é formar integração entre essas instituições e através disso trazer uma celeridade àquele resultado que se quer para o governo, para a prefeitura, nessa área de segurança pública.

Em relação à forma como se tomam as decisões no Gabinete, o entrevistado afirmou que são feitas solicitações, posteriormente discutidas, e as decisões são tomadas de forma conjunta. Como exemplo, o entrevistado citou o apoio que foi dado ao Corpo de Bombeiros devido ao aumento da fiscalização de bares e restaurantes, uma vez que não havia pessoal suficiente.

As decisões são tomadas de forma conjunta. [...] no que diz respeito à atuação da Polícia Civil, por exemplo, a gente faz a solicitação e é discutido ali.

[...] é raro, não me lembro se já aconteceu alguma vez, a Polícia Civil não participar de alguma decisão que tenha sido tomada no GGIM. As coisas são feitas de forma aberta. Um exemplo, a tomada de decisão da fiscalização de bares, restaurantes, considerando essa questão de Santa Maria. É algo que já havia sido feito anteriormente, só que agora foi aumentada essa atuação. E os bombeiros só tinham um bombeiro, então não tinha como [...]. Com esse conhecimento, que os bombeiros não tinham gente, foi dado o apoio da Polícia Militar, Polícia Civil. Então a coisa flui natural, e a decisão é tomada de forma natural entre as instituições e órgãos que estão ali, que vão atender dentro das suas possibilidades.

Sobre a contribuição dos representantes dos diversos órgãos que integram o Gabinete, o entrevistado afirmou que a participação é enfática devido à forma, já consolidada, de trabalhar no GGIM.

Eu tenho visto uma participação enfática deles. [...] A coisa está tão esquematizada, está tão bem feita que eu creio que se não houvesse essa participação total, eles sequer iriam nas reuniões.

Ao ser indagado sobre os recursos disponíveis para o Gabinete, o entrevistado não soube precisar sobre a parte financeira, pois, segundo o próprio, é responsabilidade da prefeitura. Afirmou, ainda, que os recursos materiais e humanos são suficientes para a realização dos trabalhos do GGIM.

A parte financeira é feita com a prefeitura, os recursos que são aplicados, quem decide é a prefeitura. Já os recursos materiais e os recursos humanos, com certeza, são satisfatórios para desenvolver o trabalho do Gabinete.

Da pesquisa feita em jornal local, identificou-se matérias relativas ao GGIM e suas respectivas ações no período de 2009 a 2013. Percebe-se diferença dos temas abordados antes da lei que reestrutura o Gabinete de Canoas em relação aos que foram abordados no período pós-reestruturação.

Identificou-se matéria que denuncia o pouco avanço do desenvolvimento do GGIM e a não aplicação de verbas repassadas para a conta do convênio firmado junto ao governo federal (SCHIMTT, 2009); e matéria que trata da reestruturação do GGIM, ressaltando a adesão de

entidades e da sociedade civil no processo de elaboração do projeto de lei como um ponto positivo (DIÁRIO DE CANOAS, 2009a).

Identificou-se, ainda, matérias que apontam a realização de ações integradas (DIÁRIO DE CANOAS, 2009b; COLARES, 2009; BOFF, 2010; SILVA 2012); a implementação de projetos estratégicos para diminuir os índices de criminalidade (PATRÍCIA, 2010); e a diminuição do número de homicídios, atribuída à integração do trabalho dos órgãos de segurança no GGIM (BOFF, 2009, 2011a);

Há, também, matérias que tratam das ações e benefícios dos grupos de trabalho implementados pelo Gabinete: GT Fiscalização (BOFF, 2011b, 2012b); GT Policial (BOFF, 2012a); GT Diversão Segura (DIÁRIO DE CANOAS, 2013a, 2013c); GT Eventos (DIÁRIO DE CANOAS, 2013b).

Resumiu-se, pois, após a análise das entrevistas, das leis de criação e reestruturação do Gabinete de Gestão Integrada de Canoas e das matérias publicadas em jornal, os principais temas apontados por categorias de análise de modo a entender as distintas concepções acerca da implementação da política, apresentados no Quadro 13.

<b>Comparações – Caso Canoas</b>				
<b>Categorias</b>	<b>Fonte</b>			
	<b>Secretário Executivo</b>	<b>Subcomandante 15º BPM</b>	<b>Delegado Polícia Civil</b>	<b>Documentos</b>
Ambiente	Consenso sobre a importância da ação.	Decisões técnicas se sobrepõem às políticas.	Relação entre representantes.	-
Coordenação	Respeito às competências dos órgãos; Não opera por hierarquia; Representantes com poder de decisão.	Respeito às normas legais das instituições; Respeito às limitações das instituições.	Efetiva participação dos representantes.	Fórum executivo; Respeito à hierarquia e autonomia das instituições
Comunicação	Decisões tomadas por consenso.	Diálogo na busca de soluções.	Decisões tomadas de forma conjunta.	Opera por consenso.
Estruturação Local	Criado em 2008, começou a funcionar apenas em 2009, após a Lei de reestruturação.	Diferentes opiniões, contornadas quando do início das reuniões.	Integração entre as forças policiais e órgãos relacionados à segurança pública.	Criado por lei, em 2008, reestruturado por lei no ano seguinte.
Processos	Grupos de Trabalho.	Grupos de Trabalho.	Fiscalização de bares e restaurantes.	Ações integradas; Grupos de Trabalho.
Recursos	Efetivo maior por meio da integração; Dispõe da estrutura necessária.	Investimento em estrutura e novas tecnologias; Pessoas responsáveis pela integração.	Recursos materiais e humanos suficientes para o desenvolvimento dos trabalhos.	Não aplicação de verbas federais.
Tarefas/Objetivos	Implementar e avaliar políticas públicas de segurança e trabalhar na prevenção e repressão da violência.	Promoção da segurança por meio da integração.	Maior celeridade nas ações de segurança por meio da integração.	Rol exaustivo, definido na lei de reestruturação.

Fonte: Elaborado pelo autor

### **Quadro 13: Comparações Caso Canoas**

Definiu-se, em seguida, os códigos das categorias.

O fato das decisões técnica se sobreporem às políticas, a relação entre os integrante do Gabinete, bem como o consenso sobre a importância da política, somados à ausência de restrições externas, levam a uma análise positiva da categoria Ambiente.

Já a otimização da maneira de decidir e agir, através de Grupos de Trabalho específicos (onde só os envolvidos participam), além do fato de se tomar decisões de forma conjunta e de só haver deliberação se houver consenso entre os atores – que têm poder de

decisão –, associada à importância ao respeito às normas legais de cada órgão, contribuem para as análises positivas das categorias Coordenação e Comunicação.

Em que pese a criação de uma lei com objetivo de reestruturar o Gabinete e, assim, aprimorar o trabalho desenvolvido, além da compreensão e consenso quanto aos objetivos do mesmo e quanto às diferentes opiniões de segurança dos órgãos participantes, atribui-se o código positivo à categoria Estruturação Local.

A categoria Processos foi avaliada de forma positiva visto que se propõe uma solução – clara e direta – para combater o problema de segurança pública (facilitada por meio da criação de GTs e ações integradas). Ademais, contribui para tal análise, assim como para a análise da categoria Tarefas/Objetivos – também avaliada de maneira positiva –, a ênfase dada à necessidade de convencimento dos envolvidos para atingir o propósito de implementar políticas públicas de segurança de maneira conjunta e a importância da integração entre as instituições, com o propósito de alcançar uma maior celeridade nas ações de segurança e proporcionar segurança ao município de Canoas.

A categoria Recursos, finalmente, foi avaliada, também, de forma positiva. Apesar de ser noticiado a não aplicação de verbas federais repassadas para a conta do convênio, acredita-se que tal situação foi contornada. Há uma combinação de recursos que contribui para o desenvolvimento do trabalho. Os investimentos feitos em estrutura e equipamentos, bem como uma equipe de pessoas capazes de proporcionar a integração entre os representantes dos órgãos, demonstram tal combinação.

<b>Análise - Caso Canoas</b>	
<b>Categoria</b>	<b>Código</b>
Ambiente	Amb <sub>+</sub>
Coordenação	Coo <sub>+</sub>
Comunicação	Com <sub>+</sub>
Estruturação Local	Est <sub>+</sub>
Processos	Pro <sub>+</sub>
Recursos	Rec <sub>+</sub>
Tarefas/Objetivos	Tar/Obj <sub>+</sub>

Fonte: Elaborado pelo autor

#### **Quadro 14: Análise do Caso Canoas**

## 5.4 O Caso Duque de Caxias

A entrevista com o secretário executivo do GGIM de Duque de Caxias deu-se por telefone no dia 20 de novembro de 2012. O Gabinete de Gestão Integrada de Duque de Caxias foi criado pelo Decreto Municipal nº 5.385, de 02 de junho de 2008.

Depreende-se, pela entrevista, que a criação do Gabinete em Duque de Caxias foi decorrente de uma contrapartida para conseguir recursos federais destinados à implementação do projeto de monitoramento.

Um dos motivos de o governo de Duque de Caxias se integrar ao PRONASCI do Ministério da Justiça foi um dos editais, que acabamos sendo contemplados com determinada verba, que era para implantação do projeto de videomonitoramento aqui no município, além da capacitação de pessoal e a implantação física do GGIM, parte com recursos próprios, parte com os recursos do Ministério da Justiça.

Ainda sobre a implementação do Gabinete, o entrevistado relata que foi criado, por decreto, em 2008. Porém, devido a vários motivos, não houve reuniões até o mês de setembro de 2011.

Em 2008, não me recordo a data com certeza, foi criado, por decreto do prefeito, o GGIM. Em ato contínuo a isso, me nomearam como Secretário Executivo, mas, infelizmente, por razões múltiplas, o GGIM não se reuniu até setembro de 2011.

Ao ser questionado sobre os objetivos do GGIM, o entrevistado informou ser a integração das autoridades da área de segurança pública para discutir temas de interesse coletivo.

Os objetivos são, basicamente, fazer a integração das autoridades que trabalham em vários setores da segurança pública. [...], mensalmente, reunir essas pessoas e fazer com que elas discutam temas de interesse coletivo, porque a segurança pública ela não parte de um princípio único, ela tem várias facetas.

O Gabinete junta as autoridades e tenta discutir com elas políticas que possam melhorar, [...] integrar, cooperar, essa é, basicamente, a função.

Ao explicar como se dão as reuniões, o entrevistado afirmou que são discutidos temas e, quando demandam um aprofundamento maior, criam-se câmaras técnicas. Além disso, apontou que nas reuniões são discutidas maneiras de integrar ações e melhorar a prestação de serviços à população.

Cada reunião se discute temas próprios, quando um tema demanda um aprofundamento maior [...] nós aqui no Gabinete de Caxias criamos câmaras técnicas para discutir de forma mais apropriada e prestar conta ao Plenário. [...] nós trazemos as autoridades e conversamos com elas, trazemos as experiências e vemos de que forma as pessoas podem, as várias pessoas que compõem o Gabinete, podem trabalhar no sentido de integrar as suas ações para fazer uma melhora efetiva na prestação dos seus serviços ao Estado e à população como um todo.

Sobre o processo de tomada de decisão, o entrevistado afirmou que não se tomam decisões durante os encontros no Gabinete. Nas reuniões são discutidas propostas de integração das políticas públicas de segurança, e o principal, segundo o entrevistado, é o estreitamento das relações entre os participantes.

A gente não toma decisões, as decisões que teriam a natureza de poder de polícia, não é isso. O Gabinete discute propostas de integração de políticas públicas. A gente edita uma série de informações, discute essas informações e propõe. [...] Enfim, nós não temos aqui medidas de controle efetivo, mas nós temos proposições, discutimos políticas públicas e o mais importante é o seguinte, os resultados mais práticos que eu vejo dessas reuniões são os contatos que vão se firmando.

Cabe ressaltar que o parágrafo único do artigo 1º do decreto de criação do Gabinete afirma que suas decisões deverão ser tomadas em comum acordo entre os membros, respeitadas as autonomias institucionais dos órgãos que representam.

Ainda sobre o debate das propostas trazidas para discussão, o entrevistado afirma que os temas são de livre sugestão, todos os membros do Gabinete têm a possibilidade de sugerir um tema, e ressalta, também, a cooperação entre esses membros.

Os temas são de livre sugestão de todos os membros do Gabinete. Quando nós convocamos as reuniões, nós abrimos espaço, até cinco dias antes da reunião, para que os membros, os convidados – qualquer convidado – proceda à sugestão de tema. Se ninguém sugere nada, eu, como o secretário executivo, discuto lá com a minha equipe algum tema que seja interessante tocarmos ou retomarmos.

Os temas, [...] as experiências são trazidas, gráficos são debatidos, enfim, as questões vão acontecendo naturalmente. O principal é isso, é cooperação, cooperação não no sentido de um ajudar o outro, todo mundo dar as mãos e trabalhar em um mesmo tema, que é a segurança.

Com o intuito de conhecer esses membros citados pelo entrevistado, perguntou-se quem são os participantes das reuniões do GGIM de Duque de Caxias. De acordo com o entrevistado, o Gabinete é composto por representantes das forças policiais e de segurança do próprio município, do estado do Rio de Janeiro e da União, além de representantes da sociedade civil e pelo prefeito, que é o presidente.

O decreto já cria uma série de membros efetivos, que são as autoridades de segurança ou cuja atuação refletem na segurança dentro do município. [...] compõe, então, do município: a Secretaria de Segurança Pública, Guarda Municipal, Defesa Civil, Saúde, Assistência Social. Além, claro, do próprio prefeito e do secretário executivo; o prefeito é o presidente e o secretário executivo é uma pessoa designada por ele. Eu sou membro efetivo do Gabinete de Gestão Integrada.

A nível estadual nós temos o representante da Polícia Civil – e aí nós convidamos todas as delegacias do município –, temos membros também da Polícia Militar, Bombeiros, Defensoria Pública, Magistratura, e Ministério Público. E a nível federal, representantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Ministério da Justiça, que são fundamentais. Esses são os membros efetivos do nosso Gabinete.

O artigo 2º do Decreto de criação lista os membros que integram o GGIM de Duque de Caxias:

I – Prefeito do Município de Duque de Caxias;

II – Autoridades Municipais responsáveis:

- a. Secretário de Segurança
- b. Secretário de Defesa Civil;
- c. Secretário de Saúde
- d. Secretário de Assistência Social.

III – Autoridades do Governo do Estado do Rio de Janeiro que atuem no Município:

- a. Representante da Polícia Civil;
- b. Representante da Polícia Militar;
- c. Representante do Corpo de Bombeiros.

IV – Autoridades do Ministério da Justiça:

- a. Coordenador Estadual do PRONASCI;
- b. Representante da Polícia Federal;
- c. Representante da Polícia Rodoviária Federal.

V – Secretário Executivo do GGIM, que terá o status e prerrogativas de Secretário Municipal.

O parágrafo 1º desse artigo ressalva que o Gabinete poderá contar com a participação, na condição de convidados, de representantes da Magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Visto que são vários os membros do Gabinete, questionou-se a participação deles nas atividades do GGIM. Foi informado pelo entrevistado que as autoridades com poder de decisão não comparecem e há dificuldade em compor quórum para as reuniões. Como forma de reverter esse quadro, o entrevistado passou a enviar convites em meio digital e físico, encontrando dificuldades para a entrega dos convites em locais distantes, uma vez que o Gabinete não dispõe de veículos.

A nossa grande luta, parece até uma luta hercúlea, eu te digo, é conseguir compor quórum. [...] A grande luta é fazer com que as pessoas venham. Dizer, diante de todo esse período, que uma vez veio o representante da Magistratura, nunca veio do Ministério Público, nunca veio da Defensoria Pública, da Polícia Federal eu acho que nunca veio, posso estar sendo injusto, mas se veio, veio uma só, da Polícia Rodoviária Federal veio algumas, umas seis vezes. Então, fica difícil você fazer reuniões sem a presença de pessoas que atuam diretamente nisso. A nossa grande luta é isso, não é só compor quórum, mas é qualificar o quórum com autoridades que realmente devem ter a maior participação. E aí o que nós começamos a fazer? Começamos a mandar os convites, além do meio virtual, eu também imprimia e fazia entrega desses convites em meio material, indo lá, protocolando, entregando os convites impressos. O que também foi muito difícil porque, por exemplo, a Delegacia da Polícia Federal é em Nova Iguaçu, é longe, e o Gabinete não tem carro para levar.

Em prosseguimento, perguntou-se sobre os recursos disponíveis para o Gabinete. Com relação aos recursos financeiros, o entrevistado afirmou que são inexistentes. Informou, ainda, que o GGIM depende financeiramente da Secretaria de Segurança Pública, que também cede o espaço físico para as reuniões e os recursos humanos necessários para o seu funcionamento.

Recursos financeiros são zero. O Gabinete não tem suprimento de fundos nenhum e nem tem recursos próprios para dispor de suas despesas. A gente depende da benevolência da Secretaria de Segurança Pública tanto para espaço quanto para material humano, quanto para dinheiro, porque dinheiro é muito pouco.

Quanto aos recursos humanos, o entrevistado informou que, além dele, duas outras pessoas trabalham no Gabinete e que outros servidores são cedidos pela Secretaria de Segurança do município devido ao interesse do secretário.

O material humano, se a gente corta além do secretário executivo, que sou eu, e não recebo um centavo pela minha função de secretário executivo, [...] eu tenho uma secretária administrativa e uma assessora no Gabinete. Nada além disso. Tem pessoas que, na verdade, são da Secretaria de Segurança e são cedidas porque o atual secretário privilegiou o funcionamento do Gabinete como uma das suas metas.

Cabe apontar que o artigo 6º do decreto de criação afirma que as funções dos membros do GGIM não serão remuneradas, com exceção à do Secretário Executivo, sendo considerada como serviço público relevante.

E, por fim, sobre os recursos materiais, o entrevistado afirmou também serem insuficientes devido à falta de verbas. Segundo ele, a sala designada ao secretário executivo estava em construção, bem como a sala do sistema de monitoramento.

Então basicamente foi isso, o material humano tem três pessoas, financeiro zero e você perguntou da estrutura. Eu não tenho uma sala própria, está em construção, que é a sala do videomonitoramento, onde teria a sala do secretário executivo. Mas ainda estamos muito atrasados por ausência de recursos, no caso do município, para aportar os valores que lhe cabem. Enfim, o material humano próprio hoje é praticamente zero, só essas duas pessoas que nós temos, o material estrutural é zero e recursos financeiros também zero.

Realizou-se outra entrevista, em 28 de fevereiro de 2013, por telefone, com o Entrevistado 1. O Entrevistado 1 participou das atividades do Gabinete de Duque de Caxias desde a realização da primeira reunião, em setembro de 2011.

Questionou-se sobre a criação do Gabinete que, segundo o entrevistado, deu-se através de um convênio com o Ministério da Justiça. As reuniões do GGIM seriam a contrapartida municipal do convênio.

Primeiro foi feito um convênio com o Ministério da Justiça e dentro desse convênio, em uma parte de obrigatoriedade do município, [...] que a gente fizesse as reuniões do Gabinete. Então, na realidade a gente está cumprindo uma cláusula do convênio.

Ao comentar sobre os objetivos do Gabinete e a forma como as decisões são tomadas, o entrevistado afirmou que o Gabinete serve para facilitar a integração entre os órgãos municipais, estaduais e federais e que o objetivo é integrar os órgãos de segurança e trabalhar na prevenção, controle e repressão da criminalidade, por meio da atuação nas questões sócio-culturais e de articulação de ações e políticas sociais de segurança pública. O Gabinete, segundo o entrevistado, é um local onde são debatidas questões de segurança e decisões são tomadas em comum acordo, buscando gerar sensação de segurança.

Na realidade, o objetivo do Gabinete, é fazer a parte integrada da segurança. E que essas questões de segurança sejam debatidas e que tomem decisões por esses membros, de comum acordo, para que gerem uma sensação maior de segurança para os munícipes locais. Como também a questão da integração entre os diversos órgãos estaduais, federais e municipais, que é uma coisa difícil ainda hoje. E o Gabinete veio para facilitar essa integração. O objetivo do Gabinete, na minha visão, é a integração de todos os órgãos e a prevenção, controle, repressão da criminalidade, atuando em razões sócio-culturais, nas articulações de ações de segurança pública e de políticas sociais.

Ainda sobre o processo de tomada de decisão, o entrevistado citou como exemplo a maneira com a qual o Gabinete enfrentou o problema relacionado ao crack. Segundo ele, foram feitas reuniões com representantes de vários órgãos, incluindo a Secretaria de Saúde e a Polícia Militar, para discutir quais ações implementar. Por um lado, defendia-se uma ação mais enérgica e por outro, ação de prevenção. Após várias discussões, decidiu-se, em comum acordo, por uma ação preventiva.

Houve uma discussão, dentro do Gabinete, sobre a questão do crack, que é uma questão que está nos atingindo de uma forma geral, [...] a gente fez algumas reuniões para discutir essa questão do crack, quais seriam as ações a ser tomadas. A gente chamou o representante da secretaria de saúde, o representante do 15º, teve discussões porque a visão [...] da Polícia Militar, na época, era uma visão que tinha que fazer alguma coisa [...] porque gera alguns delitos, pequenos a mais graves [...] então a Polícia Militar era cobrada em relação a isso e queria fazer uma ação efetivamente, uma ação enérgica. E após várias discussões [...], porque é uma discussão muito ampla, que envolve saúde, educação, segurança, vários órgãos, a gente chegou em um consenso, no caso o Gabinete, que a ação de melhor atuação seria a ação de prevenção [...] e isso nasceu do Gabinete, essa ação. [...], a decisão é de todos, em comum acordo. O secretário executivo tem o papel de articular, de conduzir a reunião, mas nunca de tomar a decisão. A decisão foi sempre de comum acordo.

Buscando compreender a efetiva participação dos representantes dos órgãos no Gabinete, questionou-se o entrevistado sobre sua opinião. Segundo ele há órgãos representativos e outros não.

Bom, nós tivemos atuações muito boas com relação à Polícia Militar, com relação aos representantes do Ministério da Justiça, com relação à própria sociedade civil que se mostrou presente, mas também tivemos atuações que [...] não tiveram comparecimentos efetivos [...], a Polícia Federal, que não se fez presente, por parte do Ministério Público, que também eram convidados e nunca se fizeram presentes. Órgãos estaduais e federais a gente teve uma

certa dificuldade com relação a representatividade. E as delegacias se fizeram presentes em um determinado momento e no outro se afastaram. Nós temos 4 delegacias, posso te dizer que duas frequentaram mais efetivamente as reuniões.

Em seguida, perguntou-se sobre os recursos à disposição do Gabinete para a realização de suas atividades. Sobre os recursos financeiros o entrevistado afirmou não existir recursos próprios e nem previsão orçamentária exclusiva para o GGIM.

No nosso caso específico do município de Duque de Caxias, nós não temos recursos diretos para o Gabinete. Não existe uma previsão orçamentária para o Gabinete de Gestão Integrada ainda, até hoje. Não existe, dentro da estrutura municipal, uma previsão orçamentária de recursos.

Sobre os recursos humanos, o entrevistado apontou a falta de cargos definidos e o acúmulo de funções como uma dificuldade à época da implementação.

Com relação às pessoas, a ferramenta humana, a gente teve também dificuldade porque não existia cargos [...] eu, por exemplo, acumulava funções [...] porque a gente começou em setembro de 2011, a gente não tinha uma estrutura montada, digamos assim. A gente foi trabalhando com o material humano que a gente já possuía, então foi um acúmulo de funções, na realidade.

Quanto aos recursos materiais, o entrevistado afirmou que sedes municipais eram usadas para a realização das reuniões, pois não existe um espaço físico específico para o Gabinete. Entretanto, existe previsão de instalação do Gabinete em área própria.

[...] começamos, efetivamente, as reuniões do Gabinete de Gestão Integrada, [...] usando sedes municipais, como espaço.

[...] a gente tem um projeto do Gabinete de Gestão Integrada Municipal que prevê a instalação de um local do Gabinete físico. [...] e existe uma previsão desse local para fazer as reuniões, com toda a estrutura. Aí sim, com as pessoas, com a ferramenta humana, aí acredito que vai entrar a parte orçamentária, e isso está em fase de implementação. Esse projeto está em andamento, está sendo executado, com uma previsão até junho de ser finalizado. Então, assim, o local existe e está sendo reformado para implementação física para o Gabinete.

A outra entrevista foi realizada no dia 1º de março de 2013, por telefone, com o secretário de segurança municipal, no período de agosto de 2011 a dezembro de 2012.

Ao ser indagado sobre a criação do Gabinete, o entrevistado afirmou que sua criação deu-se por decreto do governo municipal, devido à parceria com o PRONASCI. Além disso, destacou a importância do GGIM para o município.

Foi um decreto do governo municipal juntamente com o governo federal, uma parceria com o pessoal do PRONASCI, e na minha opinião esse GGIM devia ser implantado em todos os municípios, porque isso traz uma sensação de segurança, [...], nós já instalamos algumas câmeras, mas o centro de monitoramento ainda não está pronto. Mas eu vejo, [...] que é de uma importância total aqui.

Questionou-se, então, quais seriam os objetivos do GGIM. A integração dos órgãos de segurança pública foi citada pelo entrevistado como o principal objetivo. Segundo afirma,

essa integração, além de possibilitar maior acesso a esses órgãos, facilitaria a identificação de áreas com maior índice de criminalidade, contribuindo, assim, para a diminuição da violência.

O objetivo, na grande realidade, é unir os órgãos de segurança pública dentro do município, para que com isso nós possamos tentar diminuir o índice de violência. [...] ali você traz todo mundo para você, você traz a Polícia Civil, a Polícia Militar, traz a Polícia Rodoviária Federal, traz a Polícia Federal, então facilmente você consegue detectar as manchas, onde tem mais índices de criminalidade, através do conjunto dos órgãos. Então, o objetivo é esse, você ter fácil acesso a todo mundo [...] na grande realidade, seria uma grande ferramenta nossa para as forças se unirem dentro do município para tentar diminuir a incidência de violência, [...] seria reunir as forças de segurança para que o município tentasse baixar a mancha criminal.

Sobre o processo de tomada de decisão no Gabinete, o entrevistado afirmou que se assemelha a uma assembléia. Os participantes discutem um assunto previamente definido, decidem as responsabilidades de cada organização e escolhem, por votação, o assunto da reunião seguinte.

É tipo uma assembléia, então todo mundo que é membro nato, [...] nós nos reunimos e ali vai para a votação o assunto da pauta [...] que é votado na reunião anterior. Quando é feito essa pauta antecipada, nós vamos para a reunião praticamente com soluções. Nós antecipamos [...] então o pessoal que está envolvido já tem umas medidas. Mas é feito por votação mesmo, qual é o melhor caminho, o maior incidente. É tipo uma assembléia e a gente decide na hora o que vai ser tratado na pauta da reunião posterior.

Então, na reunião, é feito a participação de cada um, o que é para cada um fazer [...] a gente monta uma operação já entendendo que todo mundo sabe a parte que lhe couber.

Sobre a participação dos representantes nas reuniões, o entrevistado declarou que todos os participantes demonstravam interesse em cooperar para ajudar o município, mesmo aqueles que participavam das reuniões como substitutos.

Todos que vinham para cá participavam, mas nem todo mundo participava porque às vezes mandavam representantes, por exemplo [...] a delegada de polícia [...] tinha reunião com o delegado lá no Rio. Aí se abdicava de cá e mandava um adjunto deles para cá, ou um comissário para fazer parte. Mas todos eles vinham com afinco, com determinação para ajudar o município. Eles vinham interessados mesmo.

Em relação aos recursos materiais disponíveis, o entrevistado afirmou que foram adquiridos por meio de recursos federais do Ministério da Justiça.

Quando nós falamos em ferramentas, todo esse material, computadores, mesas, gerador, televisores, enfim, todas essas ferramentas quem nos forneceu foi o governo federal. O governo federal disponibilizou uma faixa de um milhão de reais e todos esses materiais foram fornecidos através de pregão eletrônico, licitação, [...] tudo foi feito através do Ministério da Justiça.

Quanto à estrutura física do Gabinete, o entrevistado informou que o GGIM possui uma ampla sala de reunião, onde são realizadas as reuniões, e um auditório.

O GGIM tem a sua sala de reunião, tem o seu próprio auditório. [...] É uma sala muito ampla. [...] as reuniões mesmo são feitas dentro do próprio GGIM.

Em relação aos recursos humanos e financeiros, o entrevistado afirmou que cabe à prefeitura arcar com as despesas relacionadas a pessoal. Afirmou, também, que o GGIM não possui recursos próprios.

Os recursos humanos [...] é recurso próprio da prefeitura. A prefeitura que provêem o material humano e as contas a pagar, quer dizer, não tem recursos. O Gabinete não tem recursos, quem paga tudo é o município. A União só deu os materiais, foi um milhão em material e instalação [...] aí implantou e entregou. Pronto, meu amigo, agora é com a prefeitura para prover meio para funcionar – água, luz, telefone, pessoal da secretaria de segurança pública e os guardas municipais.

Quando perguntado se os recursos humanos eram os necessários para o desenvolvimento dos trabalhos do Gabinete, o entrevistado afirmou que sim, pois não há necessidade de várias pessoas.

É porque, na grande realidade, hoje, [...] a tecnologia hoje não tem parâmetros, não é verdade? Hoje um homem só controla muita coisa, então [...] é o suficiente. Não precisa de muita gente, não.

Cabe ressaltar, em que pese a estrutura do GGIM de Duque de Caxias, que o artigo 7º do Decreto de criação vincula o Gabinete à estrutura do gabinete do prefeito, para fins de suporte administrativo operacional financeiro.

Da análise das matérias publicadas em jornal local, percebeu-se que tratam do papel do Gabinete como um local para discussão de ações de prevenção da criminalidade; da sua atuação como interlocutor nas questões de segurança entre a população e as autoridades da área de segurança pública; e do repasse de verbas federais decorrentes do convênio de cooperação junto ao Ministério da Justiça (CAXIAS DIGITAL, 2011a, 2011b, 2012).

Finalizadas as análises das entrevistas, do decreto de criação e das matérias de jornal, foram resumidos os principais pontos percebidos por categorias de análise, de modo a compreender as diferentes impressões sobre o processo de implementação do GGIM, apresentados no Quadro 15.

<b>Comparações – Caso Duque de Caxias</b>				
<b>Categorias</b>	<b>Fonte</b>			
	<b>Secretário Executivo</b>	<b>Entrevistado 1</b>	<b>Secretário de Segurança</b>	<b>Documentos</b>
Ambiente	Não comparecimento dos representantes.	Órgãos sem representatividade.	Substituição dos representantes.	-
Coordenação	Discutem-se propostas de integração; Não comparecimento daqueles com poder de decisão.	Alguns órgãos não comparecem às reuniões.	Discutem-se assuntos previamente definidos; Não comparecimento daqueles com poder de decisão.	Respeito à autonomia institucional dos órgãos.
Comunicação	Todos os participantes podem sugerir temas.	Decisões tomadas em comum acordo pelos membros.	Os assuntos das reuniões são decididos por votação.	Decisão em comum acordo entre membros.
Estruturação Local	Criado em 2008, por decreto; As reuniões tiveram início em 2011.	Criado em contrapartida ao convênio firmado com o MJ.	Criado por decreto; Parceria com o PRONASCI.	Criado por decreto, em 2008.
Processos	Dificuldade de compor quórum.	Acúmulo de funções.	Identificação de áreas com maior índice de criminalidade.	Interlocutor nas questões de segurança entre sociedade e autoridades.
Recursos	Recursos insuficientes.	Escassez de pessoal; Recursos insuficientes.	Boa estrutura; Recursos humanos suficientes; Recursos financeiros insuficientes.	Repasse de verbas federais decorrentes do convênio firmado com o MJ.
Tarefas/Objetivos	Integrar as autoridades de segurança pública.	Integrar os órgãos de segurança e prevenir, controlar e reprimir a violência.	Unir os órgãos de segurança pública para diminuir os índices de violência.	Discutir ações de prevenção da criminalidade.

Fonte: Elaborado pelo autor

### **Quadro 15: Comparações Caso Duque de Caxias**

Feito as comparações, definiu-se os códigos das categorias em estudo.

A categoria Ambiente foi avaliada de forma negativa, pois há circunstâncias externas que restringem a qualidade do trabalho desenvolvido no Gabinete, em especial, o não comparecimento (e substituição) dos representantes de diversos órgãos da área da segurança pública. A dificuldade com que aqueles que detêm o poder de decisão compareçam às reuniões implica, também, na avaliação neutra da categoria Coordenação.

Por outro lado, a categoria Comunicação foi avaliada de forma positiva tomando como base a forma como se dão as reuniões: os participantes sugerem pautas relacionadas à

segurança e a propostas de integração, que são apresentadas e discutidas por todos. Além disso, as decisões são tomadas em comum acordo.

O longo período da criação até a normalização do funcionamento do Gabinete é o principal motivo da avaliação negativa da categoria Estruturação Local. Percebe-se que não houve compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos durante esse período.

Em relação à categoria Recursos, o primeiro entrevistado foi bastante claro ao afirmar que os recursos – humanos, materiais e financeiros – são insuficientes e que o Gabinete depende da Secretaria de Segurança Pública. Soma-se a isso, o exposto pelo Entrevistado 1, que relata o acúmulo de funções (devido à escassez de pessoal) e a ausência de um espaço específico para o Gabinete. Contrastando com o descrito pelos outros entrevistados, o terceiro entrevistado afirma existir um auditório próprio do GGIM, porém, corrobora o apontado por eles no tocante aos recursos financeiros. Consequentemente, e apesar de ser noticiado em matéria de jornal o repasse de verbas federais decorrentes do convênio firmado, a categoria foi avaliada de forma negativa.

Já a categoria Processos foi avaliada de forma negativa tendo em vista os fatores intervenientes que influenciam no funcionamento do Gabinete como o não comparecimento de representantes dos órgãos, a insuficiência de recursos e o acúmulo de funções.

Finalmente, a categoria Tarefas/Objetivos foi avaliada de forma positiva, uma vez que há o objetivo de integrar as instituições da segurança pública, melhorando a qualidade do serviço prestado, por meio de reuniões periódicas nas quais se discutem propostas de políticas públicas. Há também o objetivo de reprimir a criminalidade e proporcionar sensação de segurança, por intermédio dessa integração.

<b>Análise - Caso Duque de Caxias</b>	
<b>Categoria</b>	<b>Código</b>
Ambiente	Amb.
Coordenação	Coo <sub>0</sub>
Comunicação	Com <sub>+</sub>
Estruturação Local	Est.
Processos	Pro.
Recursos	Rec.
Tarefas/Objetivos	Tar/Obj <sub>+</sub>

Fonte: Elaborado pelo autor

**Quadro 16: Análise do Caso Duque de Caxias**

## 5.5 Análises Comparadas

Através da síntese dos casos analisados, representada no Quadro 17, percebe-se uma similaridade das análises em duas duplas distintas de casos: Anápolis – Canoas e Duque de Caxias – Itaguaí. Apoiando-se em Yin (2001), os resultados idênticos obtidos com base em casos múltiplos, no caso da primeira dupla, significa que houve a realização de uma replicação literal dos casos únicos. Nesse caso, os resultados de casos cruzados poderiam ser expostos, então, de uma maneira ainda mais peremptória. Dessa forma, se esse mesmo resultado acabasse não ocorrendo em um segundo grupo de casos – o que ocorreu na segunda dupla –, devido a circunstâncias previsivelmente diferentes, uma replicação teórica teria sido realizada, e “o resultado inicial se manteria de uma forma ainda mais robusta” (YIN, 2001, p. 138).

Casos Analisados				
Categoria	Código			
	Anápolis	Canoas	Duque de Caxias	Itaguaí
Ambiente	Amb+	Amb+	Amb.	Amb.
Coordenação	Coo+	Coo+	Coo <sub>0</sub>	Coo <sub>0</sub>
Comunicação	Com+	Com+	Com+	Com <sub>0</sub>
Estruturação Local	Est+	Est+	Est.	Est.
Processos	Pro+	Pro+	Pro.	Pro.
Recursos	Rec+	Rec+	Rec.	Rec.
Tarefas/Objetivos	Tar/Obj+	Tar/Obj+	Tar/Obj+	Tar/Obj+

Fonte: Elaborado pelo autor

### Quadro 17: Quadro-resumo – Casos analisados

Os casos Anápolis e Canoas tiveram avaliações positivas em todas as categorias. Em que pese as diferentes avaliações das categorias nos casos Duque de Caxias e Itaguaí, não se pode afirmar que há divergência real nas análises, pois nas categorias Coordenação e Comunicação há, em pelo menos um dos casos, avaliação neutra dessas categorias, o que não invalida a análise pois não se sabe se essas variáveis afastariam ou aproximariam, ainda mais, esses casos.

Essas evidências apontam que, de acordo com as premissas utilizadas no trabalho, existem fatores que influenciam a implementação da política pública analisada. As categorias Ambiente, Estruturação Local, Processos e Recursos são fatores determinantes no processo de implementação da política pública local.

Ainda segundo Yin (2001), os casos individuais podem ser apresentados como complemento para o processo de construção da explanação através de análises cruzadas de casos. Propõe-se, então, análises cruzadas dos casos, para verificar a replicação dos mesmos

e, com os resultados, reforçar a validade interna do estudo. Como já mencionado, os estudos comparativos se deram entre os casos com alta densidade demográfica e baixa densidade demográfica. Os Quadros 18 e 19 abaixo apresentam as comparações propostas.

<b>Municípios com densidade demográfica &lt; 1.000 hab/km<sup>2</sup></b>		
<b>Categoria</b>	<b>Código</b>	
	<b>Anápolis</b>	<b>Itaguaí</b>
Ambiente	Amb <sub>+</sub>	Amb <sub>.</sub>
Coordenação	Coo <sub>+</sub>	Coo <sub>0</sub>
Comunicação	Com <sub>+</sub>	Com <sub>0</sub>
Estruturação Local	Est <sub>+</sub>	Est <sub>.</sub>
Processos	Pro <sub>+</sub>	Pro <sub>.</sub>
Recursos	Rec <sub>+</sub>	Rec <sub>.</sub>
Tarefas/Objetivos	Tar/Obj <sub>+</sub>	Tar/Obj <sub>+</sub>

Fonte: Elaborado pelo autor

**Quadro 18: Análise Cruzada – Municípios com densidade < 1.000 hab/km<sup>2</sup>**

Na comparação entre os casos com densidade demográfica baixa, percebe-se que a categoria Tarefas/Objetivo foi avaliada de forma positiva em ambos os casos e as categorias Ambiente, Estruturação Local, Processos e Recursos foram avaliadas de maneiras opostas. Não se pode afirmar o mesmo sobre as categorias Coordenação e Comunicação, pois não foi possível avaliá-las no caso Itaguaí.

Esses resultados contrastantes possibilitam afirmar que houve replicação teórica dos casos.

<b>Municípios com densidade demográfica &gt; 1.000 hab/km<sup>2</sup></b>		
<b>Categoria</b>	<b>Código</b>	
	<b>Canoas</b>	<b>Duque de Caxias</b>
Ambiente	Amb <sub>+</sub>	Amb <sub>.</sub>
Coordenação	Coo <sub>+</sub>	Coo <sub>0</sub>
Comunicação	Com <sub>+</sub>	Com <sub>+</sub>
Estruturação Local	Est <sub>+</sub>	Est <sub>.</sub>
Processos	Pro <sub>+</sub>	Pro <sub>.</sub>
Recursos	Rec <sub>+</sub>	Rec <sub>.</sub>
Tarefas/Objetivos	Tar/Obj <sub>+</sub>	Tar/Obj <sub>+</sub>

Fonte: Elaborado pelo autor

**Quadro 19: Análise Cruzada – Municípios com densidade > 1.000 hab/km<sup>2</sup>**

Assim como na análise cruzada dos casos com baixa densidade demográfica, houve, também, replicação teórica dos casos com alta densidade. Pelas análises, percebe-se que as categorias contrastantes são Ambiente, Estruturação Local, Processos e Recursos. Não se pode afirmar o mesmo da categoria Coordenação, pois foi avaliada de maneira neutra no caso de Duque de Caxias.

Portanto, pode-se afirmar que tanto em municípios com alta densidade demográfica, quanto em municípios com baixa densidade demográfica, as categorias Ambiente, Estruturação Local, Processos e Recursos desempenham papéis relevantes na implementação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal. Epistemologicamente, isso indica que estes sejam fatores a serem considerados no processo de implementação da política pública.

Destarte, pode-se inferir que densidade demográfica não é uma variável que interfere no processo de implementação da política, visto que existem casos de sucesso e insucesso em municípios com alta densidade demográfica e em municípios com baixa densidade demográfica.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a evolução do papel do Estado na busca pela promoção do bem-estar social que resulta na responsabilidade do governo de criar políticas públicas que atendam aos anseios da população, em especial, em relação à segurança pública, as decisões, bem como as políticas públicas, devem objetivar garantir a segurança enquanto direito assegurado pela Constituição. Com a priorização dada à dimensão local, recai sobre os municípios o papel de mobilizar a sociedade e atuar na promoção da segurança.

O estímulo para a realização deste trabalho foi o anseio de compreender o que influencia a implementação de uma política pública no âmbito local, atrelado, também, à curiosidade acerca da área de segurança pública. A pesquisa foi direcionada para a investigação dos fatores que influenciam a implementação de um Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM, uma das ações do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, criado em 2007, com o intuito de melhorar os serviços de segurança pública prestados. A implantação do GGIM é fator determinante para a adesão de um município ao PRONASCI e assim fazer jus aos recursos desse programa. Um processo de implementação bem realizado, justifica os investimentos de grande vulto feitos, além de contribuir para a melhora da prestação dos serviços de segurança pública locais. A partir desse contexto, propôs-se identificar os fatores que interferem na implementação de uma política pública no âmbito do governo municipal. Para atingir esse objetivo, foram estudados os fatores que influenciam a implementação de um GGIM, como forma de buscar uma resposta à lacuna teórica que deu origem à pergunta de pesquisa.

Utilizou-se, para a realização da pesquisa, os conhecimentos reunidos por teorias aplicadas no campo da Administração Pública, como ciclo de políticas públicas, implementação e avaliação de políticas públicas. Tal embasamento teórico faz-se necessário, haja vista o aprofundamento necessário no campo de políticas públicas. Posto isso, percebeu-se que as teorias utilizadas contribuíram na explanação do processo de implementação de políticas públicas e se aplicam para o estudo dos fatores que as afetam.

A comparação dos casos vis-à-vis as entrevistas realizadas e dados analisados corroborou a proposta inicial de realizar um estudo indutivo de pesquisa qualitativa exploratória, partindo de um aspecto ontológico construtivista – fenômenos sociais construídos e reconstruídos pelos participantes dos gabinetes (atores sociais) – e

epistemológico interpretativista – compreendendo, ou buscando compreender, o sentido subjetivo da ação social, através das entrevistas com os atores sociais.

Então, empregou-se o método qualitativo de pesquisa, pois o tipo de investigação proposta necessitava de uma intersecção de análise de discursos formais e informais, característica do método em questão. Em que pese o aspecto exploratório da pesquisa, a revisão dos documentos, somada às evidências coletadas junto aos entrevistados, oportunizou a análise de material sobre os diversos aspectos que permeiam o assunto em voga. A análise de leis, decretos e matérias publicadas em jornais serviu para confrontar as informações coletadas junto aos entrevistados e para ajudar no entendimento dos quatro casos de análise.

Por meio das entrevistas semi-estruturadas obteve-se percepções distintas sobre o mesmo objeto de estudo, foi possível, também, conhecer melhor as particularidades locais, de acordo com a experiência de cada entrevistado. Para todos os casos foram feitos quadros comparativos das principais opiniões coletadas e explicações sobre as avaliações feitas, seguidas por quadros-resumo da análise.

Comparou-se os municípios de acordo com a densidade demográfica, dividindo-os naqueles com densidade menor e maior que 1.000 hab/km<sup>2</sup>. Obteve-se, como resultado das avaliações, a identificação de fatores que influenciam o processo de implementação dos Gabinetes – e influenciam no desempenho destes –, de acordo com a metodologia proposta. Os municípios foram escolhidos em função de seu desempenho no período de implementação da política e optou-se por analisar dois casos de sucesso e dois de insucesso em relação à implementação da política.

Os fatores necessários a uma boa implementação, propostos por Rua (1998), foram organizados em categorias de análise – sendo estas avaliadas de forma positiva, negativa ou neutra – permitindo o reconhecimento das variáveis-problemas. Enquanto os dois casos considerados satisfatórios tiveram avaliações positivas em todas as variáveis, nos demais casos, considerados insatisfatórios, as variáveis Ambiente, Estruturação Local, Processos e Recursos foram avaliadas de forma negativa, sendo essas as variáveis identificadas como influenciadoras no processo de implementação do GGIM.

Os resultados encontrados contribuem, pela abordagem teórica utilizada e pelo aspecto comparativo, para a criação de um padrão de análise e reconhecimento de GGIMs com falhas de implementação, através da identificação de características relacionadas àquelas categorias. Assim, alguns fatores não antes assimilados à implementação dos Gabinetes serão vistos e analisados como influenciadores do processo.

Sabe-se que, para a implementação de uma política pública, o contexto no qual esta será inserida, assim como os atores envolvidos e as normas legais, levarão a diferentes resultados em cada caso. Entretanto, tendo reconhecido fatores comuns, independente da densidade demográfica, proporcionou-se uma forma de se detectar possíveis falhas de implementação que irão influenciar no desempenho. Este trabalho contribui, portanto, para o reconhecimento de variáveis que possam influenciar a implementação de um GGIM. Contribui, também, com a base de conhecimento sobre políticas públicas, pois orienta a relação entre os fatores que afetam uma política e delinham o seu processo de implementação.

Por tratar-se de estudo de caso referente especificamente aos GGIMs, alguns aspectos podem não se reproduzir na avaliação de outras políticas públicas. Há de se levar em consideração, também, a variabilidade dos temas abordados e dos cenários envolvidos. Propõe-se, portanto, para lidar com essa limitação do estudo, a realização de outras pesquisas para aprofundar e ampliar as formas de percepção dos fatores que influenciam as demais políticas públicas. Isto poderia ser feito por meio de survey envolvendo uma amostra significativa de todos os GGIMs implementados no Brasil.

Outras limitações para a realização desta pesquisa foi a inacessibilidade de alguns integrantes dos GGIMs para o convite de participação na pesquisa e a recusa de outros. A pesquisa lidou com este problema através da triangulação das percepções dos entrevistados, com documentos legais e com a inclusão de notícias publicadas em jornais locais. A quantidade de casos analisados também é percebida como limitação da pesquisa, porém, foi contornada com a técnica de amostragem utilizada onde foram pesquisados dois casos de sucesso e dois casos de insucesso. Isto posto, essas limitações não prejudicaram o atingimento dos objetivos da pesquisa, mas em estudos futuros, devem ser considerados.

Sugere-se em futuras pesquisas atentar-se ao instrumento legal que rege a instituição Gabinete de Gestão Integrada, e verificar se há relação entre tal instrumento e os resultados obtidos pelo GGIM. Em Canoas – um dos casos com todas as variáveis avaliadas de forma positiva – uma lei municipal teve como objeto a reestruturação do Gabinete, enquanto nos outros casos, os Gabinetes foram criados por decretos municipais.

Outro ponto identificado durante a realização da pesquisa, e que não pôde ser analisado com maior rigor científico, foram as ações desenvolvidas pelos GGIMs, uma vez que, na metodologia proposta, não havia categoria de análise cujos aspectos gerais investigados fossem voltados para a existência – ou não – de tais práticas. Por conseguinte, não se incluiu, no roteiro de entrevista, perguntas objetivando colher informações sobre ações

implementadas e seus resultados. Tendo identificado o desenvolvimento de ações distintas pelos Gabinetes analisados, imagina-se que possam contribuir para o atingimento dos resultados esperados de um GGIM. Propõe-se, pois, que seja inserido, em estudos futuros, uma categoria de análise com o objetivo de investigar aspectos relacionados à implementação de ações ligadas ao Gabinete e seus resultados obtidos.

De maneira geral, observou-se no trabalho que os aspectos relativos aos fatores que influenciam a implementação de uma política pública em âmbito local envolvem a combinação necessária de recursos; um ambiente livre de restrições externas; uma relação direta entre a causa de um problema e a solução proposta; e uma completa compreensão e consenso dos objetivos a serem atingidos durante todo o processo de implementação.

Como sugestão de continuidade da pesquisa, recomenda-se que estudos futuros observem os fatores determinantes aqui apontados, considerando-os sob a forma de variáveis independentes que poderiam ser correlacionadas com a variável dependente redução de criminalidade de população jovem. As cidades com pior desempenho podem ter um ambiente desfavorável à implementação da política em função de baixa escolaridade, alto nível de pobreza, pouco acesso a condições socioeconômicas e infra-estrutura de saúde e saneamento, dentre outras.

Considera-se que este trabalho atendeu aos objetivos propostos e ambicionou contribuir para a discussão sobre os fatores que influenciam o processo de implementação de políticas públicas em âmbito local, pois “a distribuição espacial da violência homicida, principalmente quando desagregada no nível do município, tem-se revelado uma fonte profícua de descobertas para a análise dos fatores que incidem em sua produção e reprodução e, a partir desse quadro, dá condições de delinear políticas específicas de enfrentamento” (WAISELFISZ, 2011, p.43).

## 7 REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.51, n. 4, p. 5-59, out./dez., 2000.

ANDERSON, C. W. The Place of Principles in Policy Analysis. *American Political Science Review*. v. 73, n.3, p. 711-723, set. 1979.

AZEVEDO, R. Prevenção integrada: novas perspectivas para as políticas de segurança no Brasil. **Revista Katálysis** (online), v. 9, n. 1, p. 38-42, 2006.

BARDACH, E. *Los Oscho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 1977.

BARREIRA, C. Em nome da lei e da ordem: a propósito da política de segurança pública. **São Paulo em Perspectiva** (online), v. 18, n. 1, o. 77-86, 2004.

BARROS, A. J.; LEHFELD, N. A. **Fundamentos de Metodologia Científica: Um Guia para a Iniciação Científica**. São Paulo: Makron Books, 2000.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som – Um Manual Prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BOFF, C. Em sete meses, número de homicídios reduz no município. **Diário de Canoas**, Canoas, out. 2009. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/policia/286740/em-sete-meses-numero-de-homicidios-reduz-no-municipio.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

BOFF, C. Plantão Integrado retoma fiscalizações em Canoas. **Diário de Canoas**, Canoas, out. 2010. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/policia/220404/plantao-integrado-retoma-fiscalizacoes-em-canoas.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

BOFF, C. Cidade teve redução de 32,5% no número de homicídios neste ano. **Diário de Canoas**, Canoas, jul. 2011a. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/canoas/331520/cidade-teve-reducao-de-32-5-no-numero-de-homicidios-neste-ano.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

BOFF, C. Gabinete de Gestão Integrada reforça fiscalizações em Canoas. **Diário de Canoas**, Canoas, dez. 2011b. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/canoas/363907/gabinete-de-gestao-integrada-reforca-fiscalizacoes-em-canoas.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

BOFF, C. Blitze reforçam ações integradas nos bairros da cidade. **Diário de Canoas**, Canoas, mai. 2012a. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/policia/393366/blitze-reforcam-acoes-integradas-nos-bairros-da-cidade.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

BOFF, C. Ações integradas coíbem furtos e roubos de carros em Canoas. **Diário de Canoas**, Canoas, ago. 2012b. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/policia/405712/acoes-integradas-coibem-furtos-e-roubos-de-carros-em-canoas.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

BRASIL. Decreto nº 6.490/2008, de 19 de junho de 2008. Regulamenta os arts. 8º-D e 8º-E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e revoga o Decreto nº 6.390, de 8 de março de 2008. **Portal da Legislação**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6490.htm#art19](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6490.htm#art19)>. Acesso em: 28 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.609/2008, de 22 de outubro de 2008. Altera o Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008, que regulamenta os arts. 8º- D e 8º-E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. **Portal da Legislação**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6609.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6609.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.081/2010, de 26 de janeiro de 2010. Altera o Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008, que regulamenta a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. **Portal da Legislação**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7081.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7081.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.443/2011, de 23 de fevereiro de 2011. Regulamenta o art. 8º-E da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, e revoga os arts. 9º a 16 do Decreto nº 6.490, de 19 de junho de 2008, que dispõem sobre o projeto Bolsa-Formação. **Portal da Legislação**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7443.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências. **Portal da Legislação**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/L11530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/L11530.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci. **Portal da Legislação**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Gestão Estratégica do Ministério da Justiça 2009**. Brasília: Secretaria Executiva / MJ, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Texto Base**. Brasília, 2009b.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Gabinetes de gestão integrada em segurança pública: coletânea 2003 – 2009**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009c.

BRUNET, J. *et al.* Fatores Preditivos da Violência na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. Ano 2, ed. 3, jul./ago., p. 70-88, 2008.

BRYMAN, A. *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

CARVALHO, V.; SILVA, M. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis** (online), v. 14, n. 1, p. 59-67, 2011.

CAXIAS DIGITAL. **Autoridades discutem segurança em Duque de Caxias. Duque de Caxias**. set. 2011a. Disponível em: <<http://www.caxiasdigital.com.br/blog/autoridades-discutem-seguranca-em-duque-de-caxias/>>. Acesso em 27 fev. 2013.

CAXIAS DIGITAL. **Vinte câmeras farão o monitoramento do Centro de Duque de Caxias**. set. 2011b. Disponível em: <<http://www.caxiasdigital.com.br/blog/vinte-cameras-farao-o-monitoramento-do-centro-de-duque-de-caxias/>>. Acesso em 27 fev. 2013.

CAXIAS DIGITAL. **GGIM discute acidentes de trânsito e violência contra a mulher em Duque de Caxias**. ago. 2012. Disponível em: <<http://www.caxiasdigital.com.br/blog/ggim-discute-acidentes-de-transito-e-violencia-contra-a-mulher-em-duque-de-caxias/>>. Acesso em 27 fev. 2013.

COLARES, C. Canoas deve contar com 50 câmeras de vigilância eletrônica ainda este ano. **Diário de Canoas**, Canoas, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/seguranca/210375/canoas-deve-contar-com-50-cameras-de-vigilancia-ainda-este-ano.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. v. 37, n.5, set./out., 2003.

DAGNINO, R. *et al.* **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté: Editora Cabral Universitária. 2002.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa. Teorias e Abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2 ed, 2006.

DIÁRIO DE CANOAS. **Conselho de Segurança começa a tomar forma em Canoas**. mar. 2009a. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/cotidiano/182437/conselho-de-seguranca-comeca-a-tomar-forma-em-canoas.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

DIÁRIO DE CANOAS. **Centro Integrado de Segurança de Canoas terá três delegacias**. jul. 2009b. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/politica/204790/centro-integrado-de-seguranca-de-canoas-tera-tres-delegacias.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

DIÁRIO DE CANOAS. **Legislação torna obrigatório o Certificado de Inspeção Predial**. fev. 2013a. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/canoas/437614/legislacao-torna-obrigatorio-o-certificado-de-inspecao-predial.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

DIÁRIO DE CANOAS. **Equipes finalizam preparativos no sambódromo de Canoas**. fev. 2013b. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/carnaval/438364/equipes-finalizam-preparativos-no-sambodromo-de-canoas.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

DIÁRIO DE CANOAS. **Diversão Segura interdita mais uma casa noturna em Canoas**. fev. 2013c. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/canoas/440590/diversao-segura-interdita-mais-uma-casa-noturna-em-canoas.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

DURKHEIM, E. **O Suicídio: Estudo Sociológico**. Lisboa: Editorial Presença, 1996.

DYE, T. R. **The policy analysis**. Alabama: The University of Alabama Press, 1976.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice Hall, 10 ed., 2002.

EASTON, D. **The political system** New York: Willey, 1953.

\_\_\_\_\_. **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar. 1970.

EISENHARDT, K. Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*. v. 14, n.4, p. 532-550, 1989.

EISENHARDT, K.; GRAEBNER, M. Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal*. v. 50, n.1, p. 25-32, 2007.

FARIA, C. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.18, n.51, fev., 2003.

FELSON, M.; CLARKE, R. Opportunity Makes the Thief. *Police Research Series*, Paper 98, London: Home Office, 1998.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 3 ed., 2009.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n. 21, p. 211-259, jun., 2000.

HAM, C.; HILL, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 2 ed., 1993

HECLO, H. *Review article: policy analysis*. British Journal of Political Science, 1972.

HERRIOTT, R. E.; FIRESTONE, W. A. Multisite qualitative policy research: Optimizing description and generalizability. *Educational Researcher*, v. 12, 1983.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos de Educação*, Campinas, v.21, n.55, nov., 2001.

HOUSE, E. R. *Evaluating with validity*. Beverly Hills: Jossey Bass, 1980.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. New York: Oxford University Press, 1995.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUNDIN, M. When does cooperation improve public policy implementation? *The Policy Studies Journal*, v. 35, n. 4, 2007.

MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration*, v. 5, n.2, p. 145-174, 1995.

MELO, M. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo/Brasília, v. 3, 1999.

MILES, M.; HUBERMAN, M. *Qualitative data analysis*. London: Sage Publications, 1994.

MUNIZ, J. *et al.* Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social** (online), v. 9, n. 1, p. 197-213, 1997.

O ANÁPOLIS. **Pronasci**. fev. 2010. Disponível em: <<http://www.oanapolis.com.br/v3/coluna.asp?name=POL%20CDCIA&id=9009>>. Acesso em 27 fev. 2013.

O ANÁPOLIS. **GGIM lança operação preventiva no trânsito**. ago. 2011a. Disponível em: <<http://www.oanapolis.com.br/v3/coluna.asp?name=POL%20CDCIA&id=11094>>. Acesso em 27 fev. 2013.

O ANÁPOLIS. **Videomonitoramento traz segurança e tecnologia para as ruas**. dez. 2011b. Disponível em: <[http://www.oanapolis.com.br/v3/coluna\\_imprimir.asp?name=POL%20CDCIA&id=11628](http://www.oanapolis.com.br/v3/coluna_imprimir.asp?name=POL%20CDCIA&id=11628)>. Acesso em 27 fev. 2013.

O ANÁPOLIS. **Anápolis torna-se referência para gestões mineiras**. dez. 2012a. Disponível em: <[http://www.oanapolis.com.br/v3/coluna\\_imprimir.asp?name=ANT%D4NIO%20GOMIDE&id=12844](http://www.oanapolis.com.br/v3/coluna_imprimir.asp?name=ANT%D4NIO%20GOMIDE&id=12844)>. Acesso em 27 fev. 2013.

O ANÁPOLIS. **Além dos resultados práticos, obtidos nos dados que apontam o recuo da ação criminosa e na agilidade de intervenções em acidentes de trânsito, o conceito que criou o GGIM recebeu destaque em fórum sobre administração pública no início do mês**. dez. 2012b. Disponível em: <[http://www.oanapolis.com.br/v3/coluna\\_imprimir.asp?name=POL%20CDTICA&id=12924](http://www.oanapolis.com.br/v3/coluna_imprimir.asp?name=POL%20CDTICA&id=12924)>. Acesso em 27 fev. 2013.

O ANÁPOLIS. **GGIM recebe reforço de coronel da PM.** fev. 2013a. Disponível em: <<http://www.oanapolis.com.br/v3/coluna.asp?name=POL%20CDCIA&id=13013>>. Acesso em 27 fev. 2013.

O ANÁPOLIS. **Ampliando ações em segurança, município cria setor específico.** fev. 2013b. Disponível em: <<http://www.oanapolis.com.br/v3/coluna.asp?name=POL%20CDCIA&id=13032>>. Acesso em 27 fev. 2013.

PATRICIA, L. Ano para reduzir crimes e melhorar autoestima. **Diário de Canoas**, Canoas, jan. 2010. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/canoas/240374/ano-para-reduzir-crimes-e-melhorar-autoestima.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

PERRIN, E. *et al.* Health Performance Measurement in the Public Sector: Principles and Policies for Implementing an Information Network. **National Research Council**. Washington D.C.: National Academy Press, 1999.

PIRES, R.; LOPES, J. Prefeitura recebeu R\$ 6 milhões para segurança. **Jornal Atual**, Itaguaí, jan. 2012. Disponível em: <<http://jornalatual.com.br/portal/?p=7580>>. Acesso em 27 fev. 2013.

PIRES, R. Conselho Comunitário de Segurança. **Jornal Atual**, Itaguaí, jan. 2013a. Disponível em: <<http://jornalatual.com.br/portal/?p=35828>>. Acesso em 27 fev. 2013.

PIRES, R. Arrumando a casa. **Jornal Atual**, Itaguaí, jan. 2013b. Disponível em: <<http://jornalatual.com.br/portal/?p=35965>>. Acesso em 27 fev. 2013.

PIRES, R. Reforço contra a criminalidade. **Jornal Atual**, Itaguaí, jan. 2013c. Disponível em: <<http://jornalatual.com.br/portal/?p=35828>>. Acesso em 27 fev. 2013.

PLATT, J. “Case study” in American methodological thought. **Current Sociology**, n. 40, p. 17-48, 1992.

PORTAL DO PRONASCI. **Ministério da Justiça**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJF4F53AB1PTBRNN.htm>>. Acesso em 19 fev. 2012.

RIBEIRO, L. **Guia prático para constituição e funcionamento de Gabinete de Gestão Integrada Municipal**. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

RICHARDSON, R. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. **Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória.** *ALEA*, v. 7, n. 2, p. 05-322, jul./dez., 2005.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos.** Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach.* Boulder: Westview Press, 1993.

SCHIMITT, V. Canoas espera há anos por câmeras de vigilância. **Diário de Canoas**, Canoas, jan. 2009. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/seguranca/173437/canoas-espera-ha-anos-por-cameras-de-vigilancia.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SIGGELKOW, N. Persuasion with Case Studies. *Academy of Management Journal*. v. 50, n.1, p. 20-24, 2007.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. **O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método.** Organ. rurais agroind., Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SILVA, J. Lançada força-tarefa contra crimes no Natal e fim de ano em Canoas. **Diário de Canoas**, Canoas, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.diariodecanoas.com.br/policia/426432/lancada-forca-tarefa-contr-crimes-no-natal-e-fim-de-ano-em-canoas.html>>. Acesso em 27 fev. 2013.

SILVA, P.; MELO, M. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos.** Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Caderno n. 48, 2000.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, Van H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, mai./jun., 2008.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2011: os Jovens no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston, 1979.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Ana Thorell. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## APÊNDICE A

### LEGISLAÇÃO ESTRUTURANTE DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA DE ANÁPOLIS

Publicado nos termos do artigo 61, *caput*, da Lei Orgânica do Município. Anápolis, 23/12/2009.

  
Cristinã Gabriel Issa  
Diretora da SEMUS



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS

**DECRETO Nº 29.518, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009.**

*Cria o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM, vinculado ao Gabinete do Prefeito e dá outras providências.*

O PREFEITO MUNICIPAL DE ANÁPOLIS, no uso das competências e atribuições que lhe conferem as Constituições Federal e Municipal, tendo em vista o superior e interesse público, e

CONSIDERANDO a instituição, pela Lei Federal nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios,

CONSIDERANDO que o PRONASCI destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, articulando ações de segurança pública e das políticas sociais,

#### DECRETA:

Art. 1º Fica criado o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

Art. 2º O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM é de natureza colegiada, e tem a finalidade de deliberar encaminhamentos e ações previstas no âmbito do PRONASCI no Município de Anápolis.

Art. 3º Fica assegurada a participação dos integrantes do GGIM nas decisões do PRONASCI, que serão tomadas por consenso entre seus membros, respeitadas as autonomias legais e institucionais dos representantes dos órgãos e entidades representadas.

Art. 4º O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM, ora criado, terá a seguinte composição:

- I – Prefeito Municipal;
- II – Secretário Executivo;
- III – Secretária Municipal da Fazenda;
- IV – Secretária Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia;
- V – Secretária Municipal de Saúde;
- VI – Secretária Municipal de Desenvolvimento Social;
- VII – Secretária Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- IX – Secretária Municipal Desenvolvimento Urbano Sustentável;
- VIII – Companhia Municipal de Trânsito e Transportes – CMTT.

§ 1º Autoridades do Governo do Estado de Goiás que atuem no Município:

- I – Delegado Geral da Polícia Civil;
- II – Comandante da Polícia Militar;
- III – Comandante do Corpo de Bombeiros;
- IV – Diretor da Agência Prisional;
- V – Diretor de Polícia Técnico Científica.

Avenida Brasil nº 200, Centro, Anápolis – Goiás – CEP: 75.075-210 – Fone: (62) 3902-1279



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS

**DECRETO Nº 29.518, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009.**

§ 2º Autoridades do Governo Federal:

- I – Articulador do PRONASCI DF/GO;
- II – Representante da Polícia Federal;
- III – Representante da Polícia Rodoviária Federal.

§ 3º O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM assegurará a participação na condição de membros convidados Representantes do Ministério da Justiça, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Câmara Municipal e dos Conselhos Tutelares, e da Ordem dos Advogados de Goiás – subseção de Anápolis, ficando tal participação estendida a outras representatividades.

§ 4º Os membros integrantes não serão remunerados pela atuação no Gabinete de Gestão Integrada Municipal do PRONASCI.

§ 5º O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM, será coordenado pelo Chefe do Poder Executivo.

§ 6º A coordenação do Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM poderá convidar profissionais especializados para participarem dos estudos a serem realizados.

Art. 5º O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM tem como objetivos:

- I - Fazer levantamento de dados estatísticos acerca dos indicadores sociais no âmbito do Município de Anápolis - GO;
- II - Estabelecer planos para diagnosticar e apresentar sugestões de intervenções sociais que possam ser contempladas pelo PRONASCI;
- III - Efetivar interlocuções com setores da segurança pública, objetivando coletar subsídios para elaboração de proposições e projetos orientados aos objetivos do PRONASCI;
- IV - Discutir e propor legislação, em coerência com os estudos realizados, que possa contribuir para obtenção das metas previstas no PRONASCI;
- V - Proceder à divulgação dos estudos e informações referentes às atividades e proposições encaminhadas no âmbito do Comitê Gestor Municipal;
- VI - Identificar e promover estudos para captação de recursos previstos no PRONASCI;
- VII - Conceber, elaborar, coordenar e implantar projetos de cunho social, articulados com os princípios contemplados e metas previstas no PRONASCI;
- VIII - Executar e acompanhar as ações determinadas pelo Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGIM.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS, aos 23 de dezembro de 2009.

  
ANTÔNIO ROBERTO OTONI GOMIDE  
Prefeito Municipal de Anápolis

Avenida Brasil nº 200, Centro, Anápolis – Goiás – CEP: 75.075-210 – Fone: (62) 3902-1279

## APÊNDICE B

### LEGISLAÇÃO ESTRUTURANTE DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA DE CANOAS

LEI Nº 5386, DE 19 DE MAIO DE 2009

CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, REESTRUTURA O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Prefeito Municipal de Canoas. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte LEI:

#### CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

**Art. 1º** Fica criado o Conselho Municipal de Segurança Pública.

**Art. 2º** O Conselho Municipal de Segurança Pública é o órgão de participação que integra o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com poder deliberativo sobre a política municipal de segurança pública.

#### CAPÍTULO II DAS INSTÂNCIAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

**Art. 3º** O Conselho Municipal de Segurança Pública possui as seguintes instâncias:

I - Órgão Pleno;

II - Fóruns Regionais.

§ 1º Todas as instâncias elegerão uma coordenação, composta por um Coordenador Geral e um Coordenador Adjunto, que terão mandato de um ano, com possibilidade de reeleição única.

§ 2º A eleição dos membros se dará na forma do regimento interno, nos termos do disposto no art. 4º, inciso VI, desta lei.

#### SEÇÃO I DO ORGÃO PLENO

**Art. 4º** O Órgão Pleno terá as seguintes atribuições:

I - estimular a articulação dos organismos judiciais, policiais, sociais e comunitários no desenvolvimento das atividades de segurança pública no Município;

II - avaliar as ações referentes à segurança pública no Município, com base nas estatísticas oficiais e demais pesquisas e sugerir às autoridades competentes medidas que objetivem a prevenção, a repressão qualificada das violências e dos delitos, visando o aumento da segurança;

III - solicitar ao Observatório de Segurança Pública, a elaboração de mapas temáticos, estudos e pesquisas relacionadas com as violências e a criminalidade;

IV - deliberar sobre as ações e projetos da política municipal de segurança pública e a aplicação do orçamento da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania;

V - definir as metas e indicadores através dos quais serão avaliadas as políticas públicas municipais;

VI - elaborar os termos do regimento interno e o alcance das suas disposições em relação ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGI-M) e os Conselhos Comunitários.

**Art. 5º** O Órgão Pleno será composto por:

I - um representante de cada órgão de primeiro nível hierárquico da estrutura organizacional do Executivo Municipal;

II - um representante de cada organização da sociedade civil, do Município, que formalizar interesse em participar, na forma do Regimento Interno.

Parágrafo Único - Serão convidados a compor o Órgão Pleno, através da indicação de um representante, os seguintes órgãos e instituições:

- a) Câmara de Vereadores;
- b) Conselhos Tutelares;
- c) 27ª Coordenadoria Regional de Educação;
- d) Poder Judiciário;
- e) Defensoria Pública Estadual;
- f) Defensoria Pública da União;
- g) Ministério Público Estadual;
- h) Ministério Público Federal;
- i) Polícia Civil;
- j) Polícia Militar;
- k) Polícia Federal;
- l) Polícia Rodoviária Federal;
- m) Corpo de Bombeiros;
- n) Forças Armadas;
- o) Superintendência dos Serviços Penitenciários;

- p) Instituto Geral de Perícias - RS; e,
- q) Secretaria Nacional de Segurança Pública.

**Art. 6º** O Órgão Pleno terá reuniões bimensais ordinárias, ou quando convocadas, com, no mínimo, 10 (dez) dias de antecedência, pelo Poder Executivo Municipal.

Parágrafo Único - Poderá haver convocação por 2 (dois) ou mais Fóruns Regionais para uma reunião do Órgão pleno, em caráter extraordinário, desde que, devidamente informados os seus membros, com, no mínimo, 10 (dez) dias de antecedência.

**Art. 7º** As reuniões do Órgão Pleno poderão ser transmitidas ao vivo pela Internet, após deliberação no início de cada reunião.

## SUBSEÇÃO I DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

**Art. 8º** O Órgão Pleno deverá convocar, a cada 2 (dois) anos, a Conferência Municipal de Segurança Pública, na qual será elaborado o Plano Municipal de Segurança Pública.

Parágrafo Único - Elaborado o Plano Municipal, caberá ao Conselho Municipal de Segurança Pública avaliar e acompanhar a execução das metas nele previstas.

## SEÇÃO II DOS FÓRUNS REGIONAIS

**Art. 9º** Os Fóruns Regionais deverão acompanhar, orientar e fiscalizar os serviços de segurança pública municipal.

**Art. 10** Serão constituídos 5 (cinco) Fóruns Regionais, conforme a seguinte distribuição geográfica:

I - Fórum Regional 1: Região Nordeste, composto pelos Bairros Guajuviras, Olaria e Estância Velha;

II - Fórum Regional 2: Região Noroeste, composto pelos Bairros Industrial, São Luís, Mathias Velho e Harmonia;

III - Fórum Regional 3: Região Sudeste, composto pelos Bairros Nossa Senhora das Graças e Niterói;

IV - Fórum Regional 4: Região Sudoeste, composto pelos Bairros Mato Grande, Fátima, Ilha das Garças e Rio Branco;

V - Fórum Regional 5: Região Central, composto pelos Bairros Centro, Marechal Rondon, Igara, Brigadeira e São José.

**Art. 11** Cada Fórum Regional será composto por:

I - um representante com vinculação ao território de cada membro do Conselho Municipal de Segurança Pública e do Gabinete de Gestão Integrada Municipal;

II - um representante de cada Conselho Comunitário organizado no território, de acordo com o interesse e a disposição da(s) comunidade(s), nos termos do regimento interno.

**Art. 12** As reuniões dos Fóruns Regionais serão mensais e se realizarão conforme calendário estabelecido na última reunião do ano anterior.

Parágrafo Único - O calendário de reuniões do primeiro ano será fixado na primeira reunião de cada Fórum Regional.

**Art. 13** A Secretaria Executiva do Gabinete de Gestão Integrada Municipal será responsável por elaborar as atas das reuniões e disponibilizá-las no sítio eletrônico da Prefeitura e encaminhar por mensagem eletrônica para todos os membros em até 48 (quarenta e oito) horas depois da reunião.

§ 1º Para os membros que não possuírem e-mail a Secretaria Executiva do Conselho, a cargo da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania de Canoas, ficará responsável pelo envio de ofício ou carta com Aviso de Recebimento (AR).

§ 2º Na eventualidade de ausência da Secretaria Executiva, os presentes nomearão um representante que terá as mesmas atribuições descritas no caput deste artigo para secretariar a reunião.

### CAPÍTULO III DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

**Art. 14** Fica constituído o Gabinete de Gestão Integrada Municipal como um fórum executivo que opera por consenso, respeitando a hierarquia e a autonomia das instituições que o compõem.

**Art. 15** As reuniões do Gabinete de Gestão Integrada Municipal serão presididas pelo Prefeito Municipal.

Parágrafo Único - Na ausência do Prefeito Municipal, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal será presidido pelo Secretário Municipal de Segurança Pública e Cidadania.

**Art. 16** São finalidades do Gabinete de Gestão Integrada Municipal:

I - elaborar estratégias de ação para a redução da violência e criminalidade, conforme prioridades apontadas pelo Conselho Municipal;

II - padronizar os procedimentos administrativos e operacionais tendo em vista a maior eficiência da integração entre os diversos organismos de fiscalização;

III - editar instruções referentes à divisão das tarefas de fiscalização entre os vários organismos de policiamento administrativo municipal;

IV - contribuir para a reformulação e criação de projetos de leis e decretos municipais pertinentes aos assuntos de fiscalização de posturas, analisando de forma integrada, em especial quanto ao Código de Posturas, o Código de Obras e o Plano Diretor do Município.

**Art. 17** O Gabinete de Gestão Integrada Municipal será composto por um representante indicado por cada órgão, como segue:

I - Gabinete do Prefeito;

II - Procuradoria-Geral do Município;

III - Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania;

IV - Secretaria Municipal da Fazenda, representada pela Diretoria de Administração Tributária;

V - Secretaria Municipal do Meio Ambiente, representada pela Diretoria de Licenciamento;

VI - Secretaria Municipal da Saúde, representada pela Diretoria de Vigilância em Saúde;

VII - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, representada pela Diretoria de Desenvolvimento Econômico;

VIII - Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade, representada pela Diretoria de Trânsito.

**Art. 18** Será assegurada a participação dos seguintes órgãos e instituições no Gabinete de Gestão Integrada Municipal:

I - Polícia Civil;

II - Polícia Militar;

III - Polícia Federal;

IV - Polícia Rodoviária Federal;

V - Corpo de Bombeiros;

VI - Força Aérea - V COMAR;

VII - Defesa Civil Estadual;

VIII - Conselhos Tutelares;

IX - Ministério Público Estadual;

X - OAB Subseção de Canoas;

XI - Superintendência dos Serviços Penitenciários;

XII - Instituto Geral de Perícias - RS; e,

XIII - Secretaria Nacional de Segurança Pública.

§ 1º Cada órgão poderá designar um titular e um suplente.

§ 2º O Gabinete de Gestão Integrada Municipal poderá solicitar a colaboração de entidades públicas ou privadas no que for necessário ao cumprimento de suas atribuições.

**Art. 19** A Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania deverá indicar, dentre os membros do seu quadro funcional, um(a) secretário(a) executiva, e proverá todas as condições materiais e de recursos humanos necessárias para o funcionamento do Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

**Art. 20** O Gabinete de Gestão Integrada Municipal reunir-se-á pelo menos uma vez a cada 15 (quinze) dias e, bimensalmente, apresentará relatório de suas atividades ao Conselho Municipal de Segurança Pública.

Parágrafo Único - As atas das reuniões, após aprovadas, serão disponibilizadas na Internet e encaminhadas a todos os membros do Conselho Municipal.

**Art. 21** O conjunto de decisões tomadas em reunião do Gabinete de Gestão Integrada Municipal formará um Plano de Ação que deverá ser entregue a cada um dos participantes da reunião.

§ 1º O Plano de Ação é documento considerado reservado e é restrito aos membros do Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

§ 2º Dentre outras modalidades, o Gabinete de Gestão Integrada Municipal poderá constituir:

I - Força Tarefa;

II - Missões Especiais;

III - Gabinetes de Gestão de Crise.

#### CAPÍTULO IV DO OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA

**Art. 22** Fica criado, no âmbito do Gabinete de Gestão Integrada Municipal, o Observatório de Segurança Pública, o qual terá as seguintes atribuições e competências:

I - gerir o Sistema Integrado de Informação sobre Violência e Criminalidade (SIIVIC);

II - elaborar relatórios e mapas mensais sobre a situação da violência e criminalidade no Município e encaminhá-los para todos os gestores públicos do Município, todos os membros do Conselho Municipal de Segurança Pública e do Gabinete de Gestão Integrada Municipal.

§ 1º Os relatórios e mapas serão divulgados na Internet através do sítio eletrônico do Município.

§ 2º Caberá ao Conselho Municipal de Segurança Pública a fiscalização do trabalho desenvolvido pelo Observatório de Segurança Pública.

**Art. 23** O Poder Executivo deverá prover os meios e recursos humanos necessários para o funcionamento adequado do Observatório de Segurança Pública.

Parágrafo Único - Competirá ao Assessor de Gestão Municipal I, vinculado à Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania, a assessoria técnica na área de tecnologia da informação ao Observatório de Segurança Pública.

**Art. 24** Será constituído um Conselho de Avaliação Externa do Observatório de Segurança Pública, que terá por objetivo avaliar a implementação das políticas de segurança desenvolvidas no Município, a partir dos dados elaborados pelo Observatório, emitindo relatório próprio.

§ 1º O Conselho de Avaliação Externa reunir-se-á semestralmente.

§ 2º Eventuais custos de deslocamento e hospedagem dos conselheiros serão arcados pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Cidadania.

§ 3º O Conselho de Avaliação Externa será coordenado pelo presidente do Órgão Pleno do Conselho Municipal e pelo Secretário Municipal de Segurança Pública e Cidadania.

§ 4º Os conselheiros poderão solicitar dados ou elaboração de mapas temáticos ao Observatório de Segurança Pública e elaborar estudos a qualquer tempo.

**Art. 25** O Conselho de Avaliação Externa do Observatório de Segurança Pública será formado por até 10 (dez) pessoas com notório saber científico na área de segurança pública, conforme indicação pelo Conselho Municipal de Segurança Pública.

## CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

**Art. 26** As despesas decorrentes para a aplicação da presente Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

**Art. 27** O Executivo Municipal regulamentará a presente Lei no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da sua publicação oficial.

**Art. 28** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 29** Revoga a Lei nº [5.264](#), de 8 de janeiro de 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, dezanove de maio de dois mil e nove.  
(19.5.2009)

JAIRO JORGE DA SILVA  
Prefeito Municipal

ROBERTA CAMINEIRO BAGGIO  
Procuradora Geral do Município

MARIO LUIS CARDOSO  
Secretário Municipal das Relações Institucionais

ROBSON ATHAYDES MEDEIROS  
Secretário Municipal de Planejamento e Gestão

ALBERTO LIEBLING KOPITTKE  
Secretário Municipal da Segurança Pública e Cidadania

MARCOS ANTONIO BOSIO  
Secretário Municipal da Fazenda

CELSO BARONIO  
Secretário Municipal do Meio Ambiente

LUCIA ELISABETH COLOMBO SILVEIRA  
Secretária Municipal da Saúde

SIMONE REGINA DIEFENTHAELER LEITE  
Secretária Municipal de Desenvolvimento Econômico

LUIZ CARLOS BERTOTTO  
Secretário Municipal de Transportes e Mobilidade

## APÊNDICE C

### LEGISLAÇÃO ESTRUTURANTE DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA DE DUQUE DE CAXIAS



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
GABINETE DO PREFEITO

DECRETO N.º 5385, de 02 de Junho de 2008.

*CRIA o Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI/M, vinculado ao Gabinete do Prefeito.*

*O PREFEITO MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, no uso de suas atribuições legais e,*

*considerando a instituição, pela Lei Federal n.º 11.530, de 24 de outubro de 2007, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios;*

*considerando que o PRONASCI destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, articulando ações de segurança pública e das políticas sociais;*

*considerando que o Município de Duque de Caxias aderiu ao PRONASCI por meio de Convênio de Cooperação Federativa, celebrado com a União por intermédio do Ministério da Justiça;*

*considerando, finalmente, que, por força do referido Convênio incumbe ao Município, dentre outras atribuições, criar o GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL - GGI/M,*

#### DECRETA:

*Art. 1.º - Fica criado o Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI/M, vinculado ao Gabinete do Prefeito, instância colegiada de deliberação e coordenação, no âmbito do Município de Duque de Caxias, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, instituído pela Lei Federal n.º 11.530, de 24 de outubro de 2007.*



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
GABINETE DO PREFEITO

*Parágrafo Único - As decisões do Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI/M deverão ser tomadas de comum acordo, entre os seus membros, respeitadas as autonomias institucionais dos órgãos que representam.*

*Art. 2.º - O Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI/M será composto pelos seguintes membros:*

*I - Prefeito do Município de Duque de Caxias;*

*II - Autoridades Municipais responsáveis:*

- a) Secretário de Segurança;*
- b) Secretário de Defesa Civil;*
- c) Secretário de Saúde;*
- d) Secretário de Assistência Social.*

*III - Autoridades do Governo do Estado do Rio de Janeiro que atuem no Município:*

- a) Representante da Polícia Civil;*
- b) Representante da Polícia Militar;*
- c) Representante do Corpo de Bombeiros.*

*IV - Autoridades do Ministério da Justiça:*

- a) Coordenador Estadual do PRONASCI;*
- b) Representante da Polícia Federal;*
- c) Representante da Polícia Rodoviária Federal.*

*V - Secretário-Executivo do GGI/M, que terá o status e prerrogativas de Secretário Municipal.*

*§ 1.º - O Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI/M poderá contar com a participação, na condição de convidados, de representantes da Magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública.*

*§ 2.º - Incumbirá ao Município formalizar o instrumento adequado para garantir a participação dos órgãos do Governo do Estado do Rio de Janeiro, previstos no Inciso III, deste artigo.*



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
GABINETE DO PREFEITO

*§ 3.º - O Prefeito indicará o Secretário-Executivo do Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI/M.*

*Art. 3.º - O Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI/M contará com a seguinte estrutura:*

*I - Pleno do GGI/M, instância superior e colegiada com funções de coordenação e deliberação;*

*II - Secretaria-Executiva, responsável pela gestão e execução das deliberações do GGI/M e pela coordenação das ações preventivas do PRONASCI;*

*III - Observatório de Segurança Pública, ao qual caberá organizar e analisar os dados sobre a violência e a criminalidade local, a partir das fontes públicas de informações, bem como monitorar a efetividade das ações de segurança pública no Município;*

*IV - Estrutura de formação e qualificação, utilizando-se, inclusive, da rede de tele-centros;*

*V - Sistema de Vídeo-monitoramento, implantado pelo Município em articulação com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e os demais órgãos com representação no GGI/M.*

*Art. 4.º - O Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI/M deverá interagir com os fóruns municipais e comunitários de segurança, visando o estabelecimento da política municipal preventiva de segurança pública.*

*Art. 5.º - O Prefeito formalizará, mediante Portaria, a designação dos agentes públicos que comporão o Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI/M, inclusive dos indicados como representantes dos órgãos referidos nos Incisos III e IV do Artigo 2.º deste Decreto, titulares e respectivos suplentes.*



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS  
GABINETE DO PREFEITO

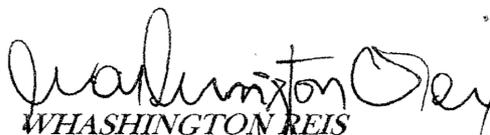
*Art. 6.º - As funções dos membros do Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI/M, não serão remuneradas a qualquer título, salvo as inerentes ao Secretário-Executivo, cujo o mesmo será remunerado com o símbolo SS, sendo consideradas serviço público relevante.*

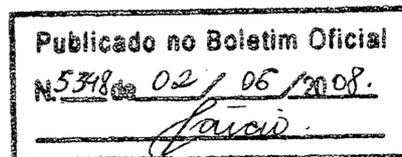
*Art. 7.º - O Gabinete de Gestão Integrada Municipal - GGI/M vincula-se à estrutura do Gabinete do Prefeito, para fins de suporte administrativo operacional financeiro.*

*Art. 8.º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial o Decreto 5.336 de 2008, produzindo efeitos a contar de 01 de junho de 2008.*

*Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, junho de 2008.*

02

  
WASHINGTON REIS  
Prefeito Municipal



## APÊNDICE D

### LEGISLAÇÃO ESTRUTURANTE DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA DE ITAGUAÍ



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ  
Gabinete do Prefeito



**DECRETO Nº 3350, DE 17 DE MARÇO DE 2008.**

**CRIA O GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL – GGI-M, VINCULADO AO GABINETE DO PREFEITO.**

**O PREFEITO MUNICIPAL DE ITAGUAÍ - RJ**, usando de suas atribuições legais, de acordo com o artigo 132, inciso I, alínea “i”, e artigo 107, inciso VII, ambos da Lei Orgânica do Município.

CONSIDERANDO a instituição, pela Lei Federal nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios;

CONSIDERANDO que o PRONASCI destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, articulando ações de segurança pública e das políticas sociais;

CONSIDERANDO que o Município de Itaguaí aderiu ao PRONASCI por meio do Convênio de Cooperação Federativa MJ nº 31/2007, celebrado com a União, por intermédio do Ministério da Justiça;

CONSIDERANDO, finalmente, que, por força do referido convênio, incumbe ao Município, dentre outras atribuições, criar o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M,

#### **D E C R E T A:**

**Art. 1º** - Fica criado o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M, vinculado ao Gabinete do Prefeito, instância colegiada de deliberação e coordenação, no âmbito do Município de Itaguaí, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, instituído pela Lei Federal nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.

**Parágrafo Único.** As decisões do Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M deverão ser tomadas de comum acordo entre os seus membros, respeitadas as autonomias institucionais dos órgãos que representam.

h



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAI

Gabinete do Prefeito



**Art. 2º** - O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M será composto pelos seguintes membros:

I – Prefeito do Município de Itaguaí

II – autoridades municipais responsáveis pela segurança pública e defesa social:

- a) Secretário Municipal de Planejamento;
- b) Secretário Municipal de Segurança Pública;

III – autoridades municipais responsáveis pelas ações sociais preventivas:

- a) Secretário Municipal de Assistência Social;
- b) Assessor de Assuntos Comunitários;

IV – autoridades do Governo do Estado do Rio de Janeiro que atuem no Município:

- a) Representante da Secretaria de Estado de Segurança Pública;
- b) Representante da Polícia Civil;
- c) Representante da Polícia Militar;
- d) Representante do Corpo de Bombeiros;

V – autoridades do Ministério da Justiça:

- a) Coordenador Estadual do PRONASCI;
- b) Representante da Polícia Federal;
- c) Representante da Polícia Rodoviária Federal

VI – Secretário Executivo do GGI-M.

**§ 1º** O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M assegurará a participação, na condição de convidados, de representantes da Magistratura, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

**§ 2º** Incumbirá ao Município formalizar o instrumento adequado para garantir a participação dos órgãos do Governo do Estado do Rio de Janeiro previstos no inciso IV do “Caput” deste artigo.

**§ 3º** O Prefeito indicará o Secretário Executivo do Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M.

**Art. 3º** - O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M contará com a seguinte estrutura:

h



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAI

Gabinete do Prefeito



I – Pleno do GGI-M, instância superior e colegiada com funções de coordenação e deliberação;

II – Secretaria Executiva, responsável pela gestão e execução das deliberações do GGI-M e pela coordenação das ações preventivas do PRONASCI;

III – Observatório de Segurança Pública, ao qual caberá organizar e analisar os dados sobre a violência e a criminalidade local, a partir das fontes públicas de informações, bem como monitorar a efetividade das ações de segurança pública no Município;

IV – Estrutura de Formação e Qualificação, organizada por meio do Centro de Formação da Secretaria Municipal de Segurança Pública e outras organizações parceiras, utilizando-se, inclusive, da rede de tele-centros;

V – Sistema de Vídeo-Monitoramento, a ser implantado pelo município em articulação com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e os demais órgãos com representação no GGI-M.

**Art. 4º** - O Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M deverá interagir com os fóruns municipais e comunitários de segurança, visando o estabelecimento da política municipal preventiva de segurança pública.

**Art. 5º** - O Prefeito formalizará, mediante portaria, a designação dos agentes públicos que comporão o Gabinete de Gestão Integrada Municipal – GGI-M, inclusive dos indicados como representantes dos órgãos referidos nos incisos IV e V do “Caput” do artigo 2º deste decreto, titulares e respectivos suplentes.

**Art. 6º** - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Registre-se, publique-se e cumpra-se

CARLO BUSATTO JÚNIOR  
(CHARLÍNHO)  
PREFEITO MUNICIPAL

# APÊNDICE E

## ROTEIRO DE ENTREVISTA

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

#### PARTE I – CARACTERIZAÇÃO

Nome:

Município:

Cargo:

#### PARTE II – PERGUNTAS ABERTAS

1. Poderia descrever como se deu o processo de implementação do GGIM da sua cidade?
2. O(A) Sr.(a) poderia comentar sobre os objetivos do GGIM e de que maneira pretende-se atingi-los?
3. O(A) Sr.(a) poderia explicar como funciona o processo de tomada de decisões no Gabinete? Como se escolhe qual política adotar, qual ação tomar? Quais são os atores envolvidos neste processo?
4. Como o(a) Sr.(a) vê a participação dos representantes de outros órgãos nos trabalhos do GGIM?
5. Comente sobre as ferramentas que possui para desenvolver seu trabalho