

IMPLEMENTAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE RISCOS E A EFETIVIDADE DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE OPERAÇÕES INTEGRADAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Recebido em: 14/05/2023

Sandra Mara Guaglianoni Neto¹

Aceito em: 17/09/2023

RESUMO: Na esteira da Lei n.º 13.675/2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública foi estatuída como sua finalidade. Para tanto, entre suas diretrizes preceitua o planejamento estratégico e sistêmico a atuação integrada entre os entes e órgãos de segurança pública, tendo como um de seus objetivos o fomento a integração em ações estratégicas e operacionais. Nesse aspecto surge a seguinte problemática: de que modo o gerenciamento de riscos pode contribuir para a efetividade dos projetos estratégicos no âmbito das operações integradas em segurança pública? Para desenvolver esse problema, será adotado o método de abordagem dedutivo, e como método de procedimento o bibliográfico. Como objetivo geral, será contextualizado o gerenciamento de riscos no âmbito das operações integradas. Além disso, como objetivos específicos o trabalho busca indicar o conceito dessas operações, para, na sequência, proposta de gerenciamento de riscos no âmbito do processo de gestão estratégica.

¹ Graduada em Direito (UNIRITTER) e em Direito Internacional de Conflitos Armados da Escola Superior de Guerra (ESG). Especialista em Gestão de Projetos e em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional. Graduanda em Ciências Sociais - Licenciatura na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Ciências Jurídicas na Universidade Autônoma de Lisboa/Portugal. Pós-Graduada em Administração Pública no Século XXI. Atualmente é Coordenadora da Assessoria da Procuradoria Setorial Junto à Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

Ao final, foi possível observar a premente necessidade e o impacto do gerenciamento de riscos na efetividade da gestão estratégica de operações integradas de segurança pública.

Palavras-chave: Operações Integradas. Gerenciamento de Riscos. Gestão Estratégica. Segurança Pública.

ABSTRACT: According to Law No. 13,675/2018, which created the National Public Security and Social Defense Policy, and established the Unified Public Security System, the joint, coordinated, systemic and integrated action of public security bodies was established as its goal. To this end, among its guidelines strategic and systemic planning prescribes integrated action between public security entities and bodies, with one of its objectives being to promote integration in strategic and operational actions. In this aspect, the following problem arises: how can risk management contribute to the effectiveness of strategic projects within the scope of integrated public security operations? To develop this problem, the deductive approach method will be adopted, and the bibliographical method of procedure will be adopted. As a general objective, risk management will be contextualized within the scope of integrated operations. Furthermore, as specific objectives, the work seeks to indicate the concept of these operations, to subsequently propose risk management within the scope of the strategic management process. In the end, it was possible to observe the pressing need and impact of risk management on the effectiveness of strategic management of integrated public security operations.

Keywords: Integrated Operations. Risk management. Strategic management. Public security.

INTRODUÇÃO

Como é cediço, a Lei n.º 13.675/2018 criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, sendo sua finalidade a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública.

Com isso, entre suas diretrizes consta expressamente o planejamento estratégico e sistêmico da atuação integrada entre os entes e órgãos de segurança pública, tendo como um de seus objetivos o fomento a integração em ações estratégicas e operacionais.

Nesse sentido, mostra-se necessário aferir, inicialmente, o conceito de segurança pública e, via de consequência, o alcance das operações integradas, sobretudo por sua vinculação no âmbito da gestão e governança estratégica.

Para essa finalidade, o presente trabalho lança mão do método de abordagem dedutivo, e como método de procedimento o bibliográfico.

O objetivo geral é contextualizar o gerenciamento de riscos no âmbito das operações integradas. Além disso, são objetivos específicos indicar o conceito dessas operações, aferir uma proposta de gerenciamento de riscos no âmbito do processo de gestão estratégica em segurança pública.

Destaca-se que a perspectiva do trabalho perpassa a lógica da implementação de projetos para galgar a ideia de um melhor gerenciamento de riscos no âmbito dos processos e projetos em segurança pública.

SEGURANÇA PÚBLICA: BREVES APONTAMENTOS

Inicialmente, é importante trazer à baila a contextualização a respeito da segurança Pública. Nesse sentido, insta registrar que a manutenção da ordem e da tranquilidade, como garantia de um Estado Democrático Direito, vem alicerçada na Segurança Pública,

cunhada como um dever do Estado e direito da sociedade, prescrita entre as disposições constitucionais.

De início, relevante também dizer que tanto a Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão de 1789, a qual descreve a segurança como um direito natural e imprescritível, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, que preceitua que todos tem direito à segurança pessoal, demonstram seu viés de importância no cenário dos direitos humanos.

Nas palavras de Diogo Neto, “a segurança pública é o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública, sendo está o objeto daquela” (1987, p. 49).

A Segurança Pública, como preceitua a Constituição da República, em seu Artigo 6.º, é um como direito social, sendo definida, no Título V – Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, Capítulo III - Segurança Pública, no Artigo 144, como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, visando a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, exercida por instituições policiais, entre elas, a polícia civil e polícia militar.

Pois bem, neste contexto constitucional, de instituições policiais que exercem a Segurança Pública, a origem da palavra polícia deriva do grego *politeia*, associada ao direito de cidadão à política e administração do Estado, guardando derivação da palavra *polis*, ou seja, cidade, reunião de cidadãos (PEREIRA, 1988), ou seja, traz a ideia de organização estatal.

Nesta seara de organização da sociedade pelo Estado, Marcello Caetano traça várias visões da função policial, entre elas o exercício de uma atividade administrativa – polícia administrativa – ou seja o exercício de autoridade pela coação condicionante de ações individuais está pautado em dispositivos legais regulatórios da ação pessoal e que discorrem violações. Ocorrendo-as, o poder de polícia é exercido, intervindo, apenas, quando o perigo possa alcançar prejuízos

à coletividade, ou seja, não há intervenção “enquanto não crie o risco de uma perturbação da ordem, da segurança, da moralidade, da saúde pública” (CAETANO, 2004, p. 1170).

A fim de delimitar no âmbito do Estado Democrático de Direito o exercício do poder de polícia, a existência e manutenção do Estado originam-se do poder que emana do povo, exercido por sufrágio universal, colocando-se como poder administrativo estatal inerente à garantia da boa ordem em favor da coletividade, ou seja, tal poder visa preservar condições indissociáveis ao convívio social:

O termo polícia guarda relação com uma atividade administrativa, exercida pelo Estado, tendo em vista um fim determinado, qual seja, preservar, ou mesmo possibilitar, as condições necessárias ao convívio social (dito de outra forma, proteger os interesses da coletividade), harmonizando interesses particulares com interesses públicos (VIDIGAL, 2012, p. 38)

Assim, pode-se afirmar que as instituições policiais exercem suas atribuições como entidades dotadas de autoridade para, em observância à lei, usar a força, se necessária e cumprir a aplicação da lei (ROVER, 2001).

Importante neste ponto ressaltar que a polícia administrativa é aquela que exerce suas funções de modo geral e se atentando às ações das pessoas em observância às liberdades e vedações, ou seja função preventiva, diferentemente da polícia judiciária que atua diretamente “voltada às pessoas, relacionada, de modo especial, com o específico valor contido na liberdade de ir e vir” (MOREIRA NETO, 2006, p. 397), sendo um organismo que auxilia o Poder Judiciário e efetiva a repressão penal.

Diante disso, a polícia administrativa ou poder de polícia é inerente e essencial à Administração Pública, ao passo que a polícia judiciária se concentra em determinados órgãos, por exemplo, Secretaria Estadual de Segurança Pública, Polícia Civil.

A partir desta abordagem essencial, passa-se a analisar a Segurança Pública e suas instituições, constitucionalmente definidas no Art. 144 da Constituição da República, ressaltando que no Brasil, o marco de surgimento da polícia deu-se em 1530, com Martim Afonso de Souza, quanto estabelecidos os serviços de justiça e de ordem pública enquanto colônia de Portugal (SPANIOL, 2016). E, após algumas modificações estruturais entre os períodos históricos, em 1866 ocorreu a separação da polícia em dois corpos, um civil, chamado Guarda Urbana, e outro, militar, denominado Corpo de Polícia, normatizada pela Lei Federal n.º 2033, de 20 de setembro de 1871, em que as funções policiais se dividiram entre administrativas e judiciárias (MARIANO, 2004).

Retomando a Constituição de 1988, a Segurança Pública está definida nos seguintes termos:

DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Polícia federal;

II - Polícia rodoviária federal;

III - Polícia ferroviária federal;

IV - Polícias civis;

V - Polícias militares e corpos de bombeiros militares.

E, diante do pacto federativo, apesar de os Estados serem entes autônomos quanto a sua política de segurança, a Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018 estabeleceu a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criando a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituindo o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Neste passo, a lei estabelece caber à União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e aos Estados, ao

Distrito Federal e aos Municípios suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional, conforme o seu artigo 3.º:

Art. 3º Compete à União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional, especialmente para análise e enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais.

O Sistema Único de Segurança Pública tem como órgão central o atual Ministério da Justiça e Segurança Pública e é integrado pelas forças de segurança descritas no Artigo 144 da Constituição brasileira e outros entes, trazendo como integrantes operacionais a polícia federal, polícia rodoviária federal, polícias civis, polícias militares, corpos de bombeiros militares, guardas municipais, órgãos do sistema penitenciário e institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação.

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, definida no Decreto n.º 9.489, de 30 de agosto de 2018, estabelece entre suas estratégias a integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade, liderança situacional e modernização da gestão das instituições de segurança pública, além de outras questões relativas à valorização profissional e garantia de recursos orçamentários para sua execução.

Tal decreto também estabelece, como um dos meios e instrumentos essenciais para sua efetivação, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSP, vigente pelo Decreto n.º 10.822, de 28 de setembro de 2021, e definido para o período de 2021 a 2030. Estrutura-se em ciclos de implementação de dois anos, delineando objetivos, ações estratégicas, metas, sistema de governança e orientações aos entes federativos.

Neste contexto, trazendo-se à baila a Política Nacional (PNSPDS), importante relacionar entre seus princípios, como relevantes para o presente estudo, a eficiência na prevenção, controle, repressão e apuração das infrações penais e a otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições.

E, ainda, entre suas diretrizes “a atuação integrada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações de segurança pública” e “coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais e promovendo-se a racionalização de meios com base nas melhores práticas”.

Por fim, no Art. 10 da Lei do SUSP, enfatiza que a integração e coordenação dos seus órgãos integrantes observarão os limites das respectivas atribuições e ocorrerá por meio, entre outros, de operações com planejamento e execução integrados.

Como um dos objetivos da PNSPDS, é o fomento a integração em ações estratégicas e operacionais de segurança pública, prescritos no Art. 6.º da lei, passa-se a analisar o conceito e a perspectiva estratégica das operações integradas.

OPERAÇÕES INTEGRADAS: CONCEITO E PERSPECTIVA ESTRATÉGICA

Para que seja possível o desenvolvimento de uma operação integrada, é extremamente importante observar as premissas da chamada atuação integrada. Essas premissas estão definidas na Doutrina Nacional de Atuação Integrada de Segurança Pública (DNAISP), baseando-se nos seguintes pressupostos: I) Respeito à autonomia dos entes federativos e atribuições legais dos órgãos de segurança pública e defesa social; II) Integração e interoperabilidade dos sistemas entre os órgãos de segurança pública; III) Utilização

de um ambiente comum² para gestão e monitoramento das ações e operações integradas; e IV) Avaliação sistemática das ações integradas de segurança pública e defesa social. (DNAISP, 2018, p. 11)

Essa perspectiva de integração, portanto, decorre do respeito “às atribuições legais dos órgãos e instituições envolvidas numa atividade, mediante coordenação e fluxo de comunicação integrada dos ciclos de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e consolidação” (DNAISP, 2018, p. 11).

Resumidamente, o ambiente comum pode ser entendido como os Centros Integrados de Comando e Controle ou estruturas similares utilizadas pelos órgãos públicos que tenham condições de realizar o monitoramento da atuação integrada em segurança pública.

No âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Centro Integrado de Comando e Controle Nacional é coordenado pela Secretaria de Operações Integradas, nos termos do Decreto 9.662/2019.

Além disso, o ambiente comum também contempla a Sala de Crise, que é o local onde se desenvolvem as estratégias que irão subsidiar a coordenação e o comando da operação. Também é o local onde se realizam reuniões por videoconferências com os demais centros integrados.

Lembra-se que o Ministério da Segurança Pública é o responsável pela coordenação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), conforme dispõe o artigo 37, XV, da Lei 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, devendo orientar e acompanhar as atividades dos órgãos integrados ao Sistema, além de promover o apoio aos programas de aparelhamento e modernização dos órgãos de segurança pública e defesa social do País.

O SUSP, por sua vez, juntamente com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), ambos criados pela

Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, tem a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

Menciona-se, ainda, que a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada é delineada por meio da Política Nacional de Segurança Pública a partir de princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, sempre pautados pela lógica da atuação integrada, nos termos do disposto na Lei 13.675/2019.

O GERENCIAMENTO DE RISCOS NO ÂMBITO DAS OPERAÇÕES INTEGRADAS

Inicialmente, é de se mencionar que o gerenciamento de riscos é um elemento essencial para a boa governança, e tem como finalidade a redução de incertezas que envolvem a atuação de um agente público para a implementação de uma estratégia e a consecução dos objetivos da organização. Nesse sentido, observa-se:

A importância do processo de gerenciamento de risco se dá pela necessidade de garantir melhores resultados para gestão com os riscos mitigados, o que dá maior segurança e governança aos atos praticados pelos gestores, de forma transparente, que permita contribuir para que os serviços, de fato, cheguem ao destinatário final “a sociedade”. (AECI, 2018, p. 7)

No mesmo sentido, preceitua o Tribunal de Contas da União:

A implantação da gestão de riscos em uma organização é um processo de aprendizagem organizacional, que começa com o desenvolvimento de uma consciência sobre a importância de gerenciar riscos e avança com a implementação de práticas e estruturas necessárias à gestão eficaz dos riscos. O ápice desse processo se dá quando a organização conta com uma abordagem consistente para gerenciar riscos em atividades relevantes, e com uma cultura organizacional profundamente aderente aos princípios e práticas da gestão de riscos. (TCU, 2017)

Há que se mencionar, ainda, que o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão promoveu uma introdução ao tema gerenciamento de riscos no setor público, definindo o risco como sendo “eventos ou condições incertas, que caso ocorram, podem gerar impactos negativos (ameaças) ou positivos (oportunidades) nos objetivos de programas, projetos ou serviços a serem entregues à sociedade”. (BRASIL, 2013)

Nesse sentido, para que seja possível desenvolver o gerenciamento de riscos no âmbito das operações integradas, é necessário seguir, ao menos 5 (cinco) fases ou etapas constantes no Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, nestes termos:

Análise de Ambiente e Fixação de Objetivos: “tem por finalidade identificar os fatores que podem interferir na condição que a organização tem de atingir seus resultados, bem como definir e estruturar um conjunto de informações que servirá de apoio às demais etapas do processo de gerenciamento de riscos.” (AECI, 2018, p. 21)

Identificação de Riscos: “documentar as características de todos os eventos associados aos processos de trabalho das unidades do MJ, priorizados na etapa anterior, que possam comprometer a capacidade de o Ministério alcançar os resultados propostos em sua estratégia.” (AECI, 2018, p. 21)

Avaliação de Riscos: “tem como objetivo mensurar a probabilidade dos riscos identificados ocorrerem, os seus impactos sobre os objetivos e, ainda, determinar a magnitude dos riscos, elementos que servirão de base para as decisões sobre o tratamento desses riscos.” (AECI, 2018, p. 21)

Tratamento de Riscos: “envolve a identificação das alternativas mais adequadas para modificar o nível do risco (Resposta ao Risco) e o planejamento do conjunto de medidas a serem implementadas para tratar os riscos.” (AECI, 2018, p. 21)

Etapa Informação, Comunicação e Monitoramentos: “tem por finalidade garantir a qualidade da informação e o acesso adequado para que aqueles que necessitam dessas informações possam cumprir as suas responsabilidades.” (AECI, 2018, p. 21)

A propósito, Domingues alerta inclusive que “as diversas etapas que compõem o gerenciamento de riscos e que estão diretamente ligadas ao sucesso deste planejamento de extrema importância para o projeto” (2017, p. 54)

Desse modo, pautado pelas cinco fases anteriormente listadas, é necessário aplicar o gerenciamento de riscos no âmbito das operações integradas para que seja possível disseminar a cultura do gerenciamento de riscos nos principais processos de trabalho alinhados ao planejamento estratégico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa permitiu concluir que o gerenciamento de riscos permite acompanhar a gestão estratégica no âmbito das operações integradas, no contexto do Sistema Único de Segurança Pública e Defesa Social, na medida em que busca implementar ações corretivas, para que seja possível alcançar os objetivos estratégicos.

Essas medidas podem ser alcançadas por meio de um monitoramento constante, a partir da elaboração de Planos de Implementação de Controles, cujas ações permitem a avaliação contínuo ao longo do tempo, nos termos de seu desenho operacional, sem olvidar - evidentemente - do necessário acompanhamento em mudanças nos objetivos estratégicos.

REFERÊNCIAS

AECI - Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Manual de Gerenciamento de Riscos e Controles Internos**. Brasília: MJSP, 2018.

ALBERTS, David; GARSTKA, John; STEINS, Frederick. **Network Centric Warfare? Developing and leveraging information superiority.** Washington DC: Library of Congress, 1999.

BRASIL. Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9662.htm. Acesso em: 07 Jun. 2023.

_____. **Doutrina Nacional de Atuação Integrada de Segurança Pública – DNAISP.** Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018.

_____. **Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos.** Secretaria de Gestão Pública. Departamento de Inovação e Melhoria da Gestão. Gerência do Programa GESPÚBLICA. Brasília, 2013. Disponível em http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/p_vii_risco_oportunidade.pdf. Acesso em 10 Jul. 2023.

_____. Lei 13.844, de 18 de junho de 2019. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 10 Jul. 2023.

_____. Lei 13.675, de 11 de junho de 2018. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SusP).** Disponível

em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 10 Jul. 2023.

_____. **Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2017.

CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. Tomo I. 6.^a ed. revista e ampliada, Coimbra: Almedina, 2015.

DOMINGUES, Deivison Augusto dos Santos. **Gerenciamento de comunicações, riscos e aquisições em projetos**. Indaial : UNIASSELVI, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública**. Anais do 111 Congresso Brasileiro de Polícias Militares, fevereiro 1987, Belo Horizonte, Ed. Barvalle.

PEREIRA, Isidro. **Dicionário grego – português e português – grego**. Braga: Livraria A. I., 1988.

ROVER, Cees de. **Para servir e proteger. Direitos Humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança: manual para instrutores**. Trad. Sílvia Backes e Ernani S. Pilla. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2001.

SANTOS, Núbia Cistina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 31, p. 339-396, 12 maio 2020.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública**. Porto Alegre: PUC, 2016.

VIDIGAL, Edson José Travassos. **Poder de Polícia: uma leitura adequada ao Estado Democrático de Direito**. Brasília: Penélope, 2012.