

18º Congresso Brasileiro de Sociologia

26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)

Grupo de Trabalho: Violência, Polícia e Justiça no Brasil: Agenda de pesquisa  
e desafios teóricos-metodológicos

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO  
DO CASO DO SETOR SEGURANÇA DO RIO DE JANEIRO

José Augusto da Conceição Pereira - GENTES - Grupo de Estudos sobre  
Novas Tendências Sociais,

Nathalia Rodrigues Cordeiro - Universidade Federal do Rio de Janeiro,

Márcio Alexandre da Mota Duarte - Secretaria de Estado de Fazenda e  
Planejamento RJ

Instituído por meio do decreto 41.931/09<sup>1</sup>, um dos principais instrumentos da política pública de segurança fluminense, o Sistema de Definição de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Rio de Janeiro (SIM), radica-se no modelo de administração gerencial, adotando a estratégia da Gestão da Qualidade Total, na perspectiva de: (I) reduzir a criminalidade (II) promover a integração entre os órgãos operacionais da Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) - a saber: a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ) e a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ); e (III) introduzir uma cultura de gestão no setor segurança.

O SIM, informalmente tratado como Sistema Integrado de Metas ou, simplesmente, Sistema de Metas, compõe-se de dois subsistemas: um de avaliação de resultado e outro de premiação por resultado. E encontra-se organizado em quatro eixos: (I) um modelo territorial que divide o estado em 7 regiões, 39 áreas e 138 circunscrições; (II) uma rotina de reuniões periódicas para acompanhamento de resultados; (III) um contrato de gestão de resultados a que se vincula remunerações variáveis na forma de prêmios por atingimento das metas de redução da criminalidade; e (IV) um método para controle e melhoria contínua de processos produtivos: o PDCA.

Estes eixos se articulam a partir da mensuração da atividade criminal. Esta mensuração é feita pelo Instituto de Segurança Pública RIOSEGURANÇA (ISP), com base nos registros de ocorrências policiais. Os dados são classificados em três categorias: Letalidade Violenta (lesão corporal seguida de morte, homicídio doloso, roubo seguido de morte e homicídio decorrente de oposição à intervenção policial), Roubo de Veículo (dados concernentes a este delito, exclusivamente) e Roubo de Rua (roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de celular). Reunidas, estas categorias formam os chamados Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC). Uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação<sup>2</sup> fixa, ano a ano, relativamente a cada indicador,

---

<sup>1</sup> São as demais diplomas normativos do Programa: Resolução SSP 263, de 26 de julho de 1999, Decreto nº 40.859, de 23 de julho de 2007, Decreto nº 40.930 de 25 de junho de 2009, Decreto nº 40.931, de 25 de junho de 2009, Resolução SESEG nº 305, de 13 de janeiro de 2010, Resolução SESEG 932, de 09 de fevereiro de 2016.

<sup>2</sup> Integrada pelo Governador do Estado, Secretário de Estado da Casa Civil, Secretário de Estado de Segurança, Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional, Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública, Chefe de Polícia Civil e Comandante Geral da

metas de redução percentual da atividade criminal no Estado. Estas metas são desdobradas para cada uma das sete Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e 39 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). O ISP, periodicamente, encaminha à SESEG produtos estatísticos que possibilitam o monitoramento dos resultados obtidos a partir das ações policiais desenvolvidas pelas polícias. Os resultados quantitativos disparam a atividade de análise criminal, para efeito do programa e subsidiam a rotina trimestral de reuniões de acompanhamento que, focado na gestão da qualidade, se apoia no modelo cíclico de Shewhart (também conhecido como Ciclo Deming da Qualidade): o PDCA (Plan, planejar; Do, fazer; Check, monitorar/avaliar e Action, reagir/corrigir). O ciclo de reuniões de acompanhamento é escalonado em níveis de abrangência territorial-administrativa, a saber: Reunião de Nível 4, nas Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP); Reunião de Nível 3, nas AISP; Reunião de Nível 2, nas RISP e Reunião de Nível 1, na SESEG. O propósito destas reuniões é realizar o acompanhamento da dinâmica criminal dos territórios e, acima do quarto nível, ocorrem trimestralmente, a partir da constatação do não cumprimento das metas de ao menos um dos IECs. Os policiais civis e militares em exercício nas RISP e AISP cumpridoras de metas, no semestre, fazem jus a uma bonificação pecuniária variável por desempenho (*performance-related-pay* ou *PRP*).

Do exposto e a considerar o cenário administrativo do setor segurança no qual o SIM emergiu, constata-se que o programa carrega novidades como: (I) expansão e consolidação da integração territorial entre a Polícia Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro; (II) criação de um instrumento de gestão para a tomada de decisão; (III) estabelecimento de indicadores de eficácia e metas para o Setor Segurança; (IV) avaliação dos gestores pelo seu resultado finalístico; (V) criação de um mecanismo de incentivo de natureza pecuniária; (VI) alinhamento organizacional em torno de Indicadores Estratégicos de Criminalidade; (VII) substituição do emprego do policiamento aleatório pelo emprego de recursos nos hot-spots (mancha criminal); (VIII) difusão da metodologia de análise criminal; (IX) criação e valorização dos setores de análise criminal (em especial nas Unidades Operacionais da Polícia Militar); e

(X) incentivo à cultura de gestão no setor segurança.

Todavia o SIM padece de vícios de formulação e implementação que frustram em parte as expectativas nele depositadas. E, ao que indicam Silva e Melo (2000), sem que seus gestores se apercebam disto.

### **Policy Cycle vs. Policy Learning**

Tendo eleito o *ciclo de políticas públicas* objeto de sua investigação, Pedro Luiz Barros Silva e Marcus André Barreto de Melo (2000, p. 3) o analisaram a partir da categoria (processo de) implementação, recorrendo à literatura estrangeira sobre o tema com objetivo de construir um marco referencial capaz de explicar as disfunções na implantação de políticas públicas, no complexo contexto institucional brasileiro, marcado, que é, pela forte diferenciação funcional, e principalmente por contrariedades de coordenação e cooperação intergovernamentais.

O problema central dos autores é superar a concepção binária das análises sobre implementação de políticas públicas em termos de sucesso ou fracasso. Segundo eles, esta visão deriva de excessivo prestígio conferido à etapa de formulação das políticas públicas como atividade isolada em detrimento dos processos de implementação e monitoramento.

Para Silva e Melo, as visões tradicionais sobre a implementação subjazem em pressupostos do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), quaisquer que sejam suas versões. Isto é, clássica: em que a implementação é compreendida como uma etapa subsequente e apartada da formulação da política; ou como processo, na qual as vicissitudes da implementação se transformam em insumo para a correção de rota da política. Como consequência, consagra-se uma concepção “*top-down* da formulação e desenho dos programas”, onde os problemas de implementação são necessariamente entendidos como “desvios de rota”, (SILVA e MELO, 2000, p. 8). Trata-se, segundo os autores, de “uma visão ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública”, pautada no ideal weberiano sobre a burocracia, a qual:

[...] está ancorada em um *policy environment* caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, enforcement de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política.

Por sua vez, os autores propõem um outro modelo que considera a implementação como um jogo onde prevalecem a negociação e barganha de papéis e recursos, variando os graus de adesão entre os diferentes atores. Neste modelo, as fronteiras entre formulação e implementação são turvas, pois a forma de apropriação da política pelos operadores e pelo público alvo altera a mesma e produz novos sentidos.

O *policy cycle* na perspectiva da implementação como jogo se transforma num “campo estratégico”, onde se relacionam formuladores, implementadores, operadores de ponta e diversos outros grupos interessados e afetados pela política (*stakeholders*). Neste sentido, Silva e Melo incorporam ao ciclo de políticas questões como legitimidade, *accountability* e participação social.

Segundo os autores, as estratégias de isolamento da política pública do debate político amplo têm-se mostrado irrealistas e pouco democráticas. Em seu lugar concebem o *policy cycle* como redes complexas de interação entre diversos atores, onde a sustentação da política passa pela coordenação destas forças ao mobilizarem recursos institucionais, superando “nós críticos” por meio de cooperação, negociação e barganha.

Esta perspectiva transforma o sentido da avaliação da política pública em termos de sucesso ou fracasso para uma ferramenta de aprendizado (*policy learning*). Tal mudança é possível ao admitir-se a política pública como engenharia social.

O quadro abaixo coteja as principais características entre os modelos clássico e como processo do *policy cycle* frente ao *policy cycle* como aprendizado, conforme proposto por Silva e Melo.

<b>Policy Cycle</b>	<b>Clássico e como Processo</b>	<b>Como Aprendizado</b>
<b>Diagnóstico</b>	A política é baseada em um diagnóstico prévio, e em um sistema adequado de informações. Na fase de formulação são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento. Premissa de que diagnóstico que informa a formulação de políticas está essencialmente correto.	Ambiguidade de objetivos. Estudos de situações concretas revelam um padrão muito distinto do que preconiza o modelo tradicional, no qual prevalece dissenso e a contradição quanto aos objetivos.
<b>Informação</b>	O formulador se assenhora de todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas, bem como dispõe de um modelo causal válido.	Recursos limitados e informação escassa combinado à limitações cognitivas dos agentes, que não têm condições de prever futuro.
<b>Implementação</b>	Essa visão entende a implementação como etapa subsequente à formulação, na qual se deve seguir o que foi planejado. Silva e Melo (2000) atentam para a questão de a implementação ser entendida como um jogo de uma só rodada, não havendo retroalimentação.	A implementação pode ser representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha. Constitui-se de um processo autônomo, uma etapa na qual as decisões são tomadas. Por isso, há um grande espaço para a discricionariedade, sendo que a adesão normativa dos implementadores é variável decisiva para o sucesso. A implementação cria políticas.
<b>Monitoramento</b>	São considerados instrumentos que permitem correções de rumos.	As decisões na maioria das políticas setoriais são inovações em relação à políticas existentes ou a sua manutenção com ajustes incrementais de metas, recursos e prazos de execução.
<b>Avaliação</b>	A avaliação de programas refere-se fundamentalmente ao seu impacto (conhecido na literatura especializada como <i>Impact Analysis</i> ou <i>Evaluation</i> ).	Avaliação como correção de rota substituída pela ideia de <i>policy learning</i> , no qual os testes de modelos causais estão sujeitos a corroboração ou abandono.

<p><b>Interação com os stakeholders</b></p>	<p>A burocracia pública é vista como correspondente ao ideal weberiano. A burocracia está ancorada em um <i>policy environment</i> caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, <i>enforcement</i> de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política.</p>	<p>Problemas de coordenação intergovernamental. Planos são amplos, mas existe espaço de comportamento discricionário dos agentes – <i>street level</i>. Apesar do estigma, é espaço de práticas inovadoras e criativas. Enfatizam a identificação de atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre eles. <i>Policy cycle</i> é representado por redes complexas de formuladores, implementadores, <i>stakeholders</i>, beneficiários e “nós críticos” (<i>i.e.</i>, crise que impele programa a novos rumos, momento de aprendizado).</p>
---	--	--

### Trabalho de Sísifo

Os problemas relativos à formulação do programa SIM já discorremos no ensaio *Os efeitos do Gerencialismo nas políticas públicas de segurança no Estado do Rio de Janeiro*, publicado nos anais da 40ª Reunião Anual da ANPOCS. Aqui, então, buscamos deslocar nosso foco para os problemas decorrentes de sua implementação. Por isso, de início, convém esclarecer que o modelo de análise de implementação formulado por Lima e Melo (2005) embora ajude a refletir sobre o vivenciado no âmbito do SIM, não se lhe aplica de modo imediato; senão por analogia. Isto porque o SIM foi modelado por uma consultoria privada com *expertise* em gestão de negócios que, a toda evidência, buscou trasladar, para o serviço público, práticas próprias ao mercado. Daí não o enredando ao ciclo de políticas públicas, tratado por Lima e Melo (2005), porém, substituindo-o mal pelo ciclo de Deming (PDCA).

Neste diapasão, o programa reflete uma compreensão do gerencialismo menos como metodologia e mais como ideologia, à medida que instrumentaliza e transforma relações humanas em relações comerciais, nas quais “os cidadãos passam a ser abordados e tratados como clientes e as organizações públicas e privadas em simples provedoras de bens e serviços” (ONUMA et al., 2015, p. 107). Dar ao programa o apelido de “sistema”, por exemplo, prejudica o reconhecimento deste como instrumento de uma política pública. Este porém, é o menor dos efeitos práticos desta ideologia. Mesmo porque, havemos de reconhecer que a própria representação social do setor

segurança, inclusive a que lhe fazem seus agentes, por si só, prejudica a compreensão deste programa como um programa social.

Ainda sobre a vertente ideológica do gerencialismo, Onuma et al (2015, p. 108) esclarecem que esta vem sendo amplamente difundida por meio de manuais, os quais têm se tornado best-sellers. Os autores aduzem ainda que:

Gaulejac (2007) vai caracterizar os manuais e assemelhados como portadores de um discurso insignificante, que se fecha sobre si em um sistema circular. Ele constata que os manuais apresentam modelos destituídos de conflitos de interesse, pois se pretendem universais ao dizerem tudo e também o seu contrário, inviabilizando qualquer discussão, também por revelar um sentido do trabalho a partir de um prospecto ideal e não da realidade concreta, o que é preocupante. Ao analisar os modelos da administração pública, Denhardt (2012), afirma que essa distorção provocada por eles é intencional, sendo que se deve investigar as escolhas teóricas dos pensadores que os escrevem antes de utilizá-los como base.

Compreende-se, assim, a transposição acrítica que os gestores fazem, para o setor público, dos pressupostos gerenciais do setor privado os quais acatam como essencialmente válidos. Em consequência, o SIM, por exemplo, assume, de forma implícita, que o serviço policial se assemelha à manufatura. Ambiente no qual (1) os fatores de produção se encontram sob controle, (2) o adversário é concorrente (não oponente) e (3) os resultados se medem em termos de lucro. Do que resulta uma concepção de serviço policial na qual a flutuação dos índices criminais deriva única e imediatamente da maior ou menor eficiência da atividade de seus agentes.

O pressuposto de validade desta concepção de serviço policial reside na reificação do criminoso, isto é, na sua transformação de (sujeito) praticante da ação criminosa em (objeto) instrumento desta ação. O que se traduz na sua representação como coisa<sup>3</sup>. Condição esta que permite confundi-lo com sua própria prática: o crime; e que, via de consequência, induz à certeza de a redução do crime implicar automaticamente a redução da circulação de criminosos. O que, na melhor hipótese, se entende como aumentar o número de prisões.

A verdade, no entanto, é que o único fator sobre o qual, efetivamente, as

---

<sup>3</sup> Esta representação acompanha certos discursos criminológicos, o discurso midiático majoritário e o discurso social quase absoluto que destituem o personagem do criminoso de seus atributos de pessoa para tratá-los como degenerações da espécie humana: monstros.



unidades policiais têm controle é a força de trabalho de seus agentes. Por isso, é mesmo compreensível recorrentemente reclamarem a necessidade de o programa vir a contemplar mecanismo de avaliação de desempenho (medido, por exemplo, em termos de tempo: de solução da investigação, prisão dos autores ou da recuperação da *res furtiva*).

O programa, de *per se*, não poderia prever esta sorte de indicador porque, conforme dissemos, seu desenho<sup>4</sup> se baseia em modelos de uma estratégia de gestão conhecida por TQM (Total Quality Management) ou, em português, Gestão da Qualidade [Total], cujo propósito se resume à produção de inovação<sup>5</sup>. Circunstância na qual a única métrica relevante respeita ao resultado, medido na forma de lucro, vez que os insumos (equipamentos, pessoal e suprimentos) se encontram necessariamente sob controle e o impacto se expressa no tamanho da fatia de mercado conquistada.

Dado, entretanto, as peculiaridades do setor segurança, os melhores resultados (quanto à redução da violência, em geral e da criminalidade, em específico) não geram necessariamente o maior impacto positivo (sobre o sentimento de segurança)<sup>6</sup>. De fato e sem discutir o mérito de sua teoria criminológica, ao menos desde a publicação de *Broken Windows: The police and neighborhood safety*, artigo seminal de George Kelling e James Wilson, tem-se clara a noção de que o sentimento de segurança (segurança subjetiva)<sup>7</sup> não se liga imediatamente à oferta de serviços de segurança (segurança objetiva)<sup>8</sup>, prendendo-se mais às circunstâncias ecológicas, isto, é relativas ao próprio contexto sócio-urbano.

---

<sup>4</sup> O termo desenho, aqui, se refere à noção de Desenho de Organização Programática. Expressão cunhada por Michael Barzelay (2000) para referir-se à modelagem de produtos e serviços da administração pública. Para o autor o foco de tais modelagens reside nas “entregas do serviço público” e define “serviço público” como: desempenho de funções governamentais, incluindo prestação de serviços ao público em geral e, em sentido amplo, as atividades de regulação, tributação e defesa. Barzelay também define o que entende por “entrega”: “desempenho das funções administrativas, incluindo as operações, a gestão e a supervisão”.

<sup>5</sup> Na gíria do mercado, entende-se por inovação a “geração de dinheiro novo”, definida em termos de melhoria melhorar os custos da atividade a par da manutenção da qualidade de seus procedimentos, ou melhoraria qualidade de seus procedimentos a par da manutenção dos custos da atividade.

<sup>6</sup> A expressão corrente sensação de segurança foi forjada em analogia à sensação térmica. No entanto, ao contrário da temperatura, cuja percepção é um fenômeno sensorial e, portanto, neurológico; a segurança é um fenômeno emocional e, pois, psicológico. Sendo, portanto, impróprio o uso da locução sensação de segurança.

<sup>7</sup> *Security*, em língua inglesa; *sécurité*, em francês.

<sup>8</sup> *Safety*, em inglês; *sûreté*, em francês.

Entretanto o padrão clássico de segurança pública é um que propicia o exercício do poder centralizador e no qual objetivos e metas são traçados pela alta cúpula de tomadores de decisão; conferindo, por conseguinte, pouco ou nenhum espaço para participação e controle social. O que explica, então, sua perfeita aderência ao que Ana Paula Paes de Paula (2005) chama Administração Pública Gerencial<sup>9</sup> (em contraste a sua ideia de Administração Pública Societal<sup>10</sup>).

O gerencialismo é apanágio do movimento neoliberal. Corresponde a um de seus três módulos, a saber: o da reforma do Estado. Os dois outros, conforme Rodrigo de Souza Filho (2009) são: o de ofensiva ao trabalho e o de reestruturação produtiva.

Em entrevista concedida à Christopher Lydon, em junho de 2017, Noam Chomsky explica o neoliberalismo como uma necessidade, das elites, desde a década de 1970, de refrear o ativismo político do chamado “tempo de problemas”, isto é, refrear as minorias: jovens, idosos, agricultores, trabalhadores, mulheres que, na década de 1960, haviam renunciado à passividade, à apatia e obediência para tentar entrar na arena política e pressionar em favor de seus interesses e preocupações.

Não é, portanto, de se estranhar que o SIM não conte com qualquer sorte de indicador de impacto (dos resultados do trabalho policial sobre o sentimento de segurança da população), sobretudo à medida das consequências políticas que a só existência de uma tal métrica seria capaz de produzir.

Curiosamente formulado para melhorar a oferta de serviço de segurança para a população, o programa não fala, nem ouve o cidadão. Sob esta ótica, segundo a qual o cidadão tem seu status reduzido à condição de mero cliente

---

<sup>9</sup> A configuração do Paes de Paula denominou Administração Pública Gerencial induz à adesão à ideologia gerencialista. Esta, por seu turno, importa em representar o mercado como setor de excelência em contraposição ao setor público que em vista disto deve adotar integralmente as práticas e valores daquele. Neste sentido, a Administração Pública Gerencial é aquela que adota, acriticamente, as estratégias de gestão de negócios.

<sup>10</sup> Corresponde ao modelo designado por Paes de Paula como Administração Pública Societal a adoção da metodologia gerencialista. Esta implica o emprego de práticas gerenciais comuns à iniciativa privada sempre que convenientes ao público a que se destinem e, pois, em observância aos aspectos culturais e participativos deste.

não se lhe deve qualquer informação. Sequer quanto à existência do programa. Sem divulgação, no entanto, o programa não tem controle social e, conseqüentemente, legitimidade.

Somente, balizado por estas considerações, é possível afirmar que a implementação do SIM não foi concebida como processo, muito menos como aprendizado; mas como etapa (subsequente ao planejamento), isto é, como como jogo de uma rodada só. Afinal, como buscamos evidenciar, o mecanismo de monitoramento do programa se reduz ao acompanhamento do cumprimento de metas pelas unidades policiais. O nível 4 de reuniões não se vem efetivando e o nível 3 só se efetiva para as AISP que, no trimestre, não tenham alcançado suas metas.

Deste mecanismo de monitoramento, pautado na perspectiva de “correção de rota”, derivam alguns problemas: i) reforça-se a postura reativa dos agentes de segurança, à medida que onde a análise criminal e planejamento operacional se dão em função dos resultados; ii) ignora-se o aspecto dinâmico do fenômeno da violência e criminalidade, pois, que a análise criminal e o plano de ação traçados para um determinado período são automaticamente convalidados para os períodos subsequentes se nestes forem alcançadas as metas; e iii) reduz-se a avaliação da política de segurança ao acompanhamento dos resultados expressos pelos IEC.

Em síntese, o SIM, fulcrado nos princípios gerencialista, exclui do rol de seus *stakeholders* os cidadãos e os agentes de segurança abaixo do nível de direção. Motivo porque seu elenco de disfuncionalidades, relatado pelos policiais da ponta, não alcança o nível dos seus *policy makers*. Por isso, em quase uma década, o programa não sofreu modificações, senão ajustes centrados principalmente em seu *performance-related pay*<sup>11</sup>, objetivando manter a motivação dos agentes policiais na persecução das tais metas. Muito

---

<sup>11</sup> Quanto aos modelos de PRP (remuneração variável por desempenho), Assis (2012) encontra nos estudos sobre o tema uma série de críticas e disfuncionalidades, como o fenômeno denominado deslocamento ou expulsão (*crowding-out effect*), caracterizado pela substituição da motivação interna dos indivíduos (prazer em realizar a tarefa) pela motivação externa (mecanismos de recompensas). Outros problemas identificados pela literatura nos modelos de premiação por desempenho no serviço público, quando há excessiva cobrança pelo atingimento de metas, incluem: perda da qualidade do serviço, fraude ou manipulação dos dados, além de comprometimento do objetivo mesmo quando metas são cumpridas (HOOD, 2006;2007 apud ASSIS, 2012).

ao contrário, reclamos são interpretados como resistência dos gestores intermediários e operadores de segurança ao modelo de gestão proposto e disfuncionalidades são atribuídas à fortuidade.

Portanto, expressão da separação clara entre formuladores (consultoria privada e tomadores de decisão da alta cúpula do setor segurança), de um lado e operadores da ponta (policiais civis e militares), o programa não contempla formas de avaliação, revisão e reformulação dele próprio, se não apenas dos planos de ação das unidades operacionais; ancora-se, então, unicamente no monitoramento dos indicadores de resultado impostos aos agentes operacionais, o que o torna um fim em si mesmo e faz de sua implementação um verdadeiro “trabalho de Sísifo”<sup>12</sup> em que, a cada ciclo, se repetem as frustrações de formuladores e operadores.

### **Aprendizado contínuo**

A metodologia de Convivência e Segurança Cidadã alcançou a SESEG no último quadrimestre de 2014 quando esta, por meio de sua Subsecretaria de Educação Valorização e Prevenção logrou junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ) trazer para o Rio de Janeiro o curso específico para capacitação para profissionais e voluntários de algum modo enleados com os assuntos relativos à segurança.

Os servidores da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento (SEFAZ), em exercício na SESEG, participantes desse curso viram na metodologia do PNUD a solução para muitos dos problemas elencados acima (e alguns tratados em outro ensaio já citado aqui). E esboçaram com base nessa o conjunto de mecanismos gerenciais de apoio que lhes haviam encomendado os *stakeholders* do programa SIM.

Dado que *um* produto resulta de *um* projeto o qual se baseia na resposta

---

<sup>12</sup> Personagem da mitologia grega, Sísifo foi condenado, por toda a eternidade, a carregar uma pedra de mármore até o cume de uma montanha, tarefa que se demonstrava fadada ao fracasso pois, ao chegar perto do cume, a pedra era atraída por uma força irresistível até a base da montanha. A expressão “trabalho de Sísifo” vem sendo utilizada para designar tarefas que exijam grandes esforços repetitivos, porém, infrutíferos, além de não haver opção de desistência ou recusa em fazê-los.

a *um* problema relativo a *um* objeto, a necessidade do desenvolvimento de produtos que se complementavam exigiu a formulação de um multiprojeto a que se deu o nome, óbvio, Segurança Cidadã, SIM!

A metodologia da Convivência e Segurança Cidadã se radica no conceito de segurança humana. A saber um compósito de segurança alimentar, segurança ambiental, segurança comunitária, segurança econômica, segurança pessoal, segurança política e segurança sanitária. A segurança Cidadã, dimensão que agrega os campos da segurança comunitária e da segurança pessoal, caracteriza-se pelo foco na proteção ao cidadão, em contraste à noção de segurança pública, cujo foco reside no combate à criminalidade.

A metodologia estrutura-se em sete tópicos: (a) preparação em Convivência e Segurança Cidadã (arquitetura institucional), (b) comunicação e mobilização social em Convivência e Segurança Cidadã (planejamento estratégico de comunicação), (c) curso de Convivência e Segurança Cidadã (formação dos atores locais), (d) diagnóstico integral e participativo em Convivência e Segurança Cidadã, (e) plano integral participativo em Convivência e Segurança Cidadã, (f) monitoramento e avaliação do plano integral participativo de Convivência e Segurança Cidadã e (g) intercâmbio de experiências em plano integral participativo em Convivência e Segurança Cidadã (boas práticas).

Os tópicos “d”, “e” e “f” correspondem ao ciclo de políticas públicas que, no contexto desta metodologia, se funda nos princípios da governança democrática e da capacidade institucional. Se de um lado é a governança democrática o que assevera a participação social; de outro, é a capacidade institucional que autoriza e define tudo mais, à medida que em torno dela se organizam três aspectos que se devem prevenir (*déficit* de coesão social, presença de fatores de risco e violência intergerações e contra a mulher) e três que se devem controlar (contextos sociourbanos inseguros, insuficiência policial e da justiça e crime organizado). Tratam-se de condições que isolada ou conjuntamente favorecem a ocorrência das violências em geral e da criminalidade em específico. Cada uma destas condicionantes do evento

delituoso se desdobra em certo número de variáveis.

A incorporação da metodologia de Convivência e Segurança Cidadã ao programa SIM faculta a participação social por meio do aproveitamento das demandas apresentadas pelos cidadãos nos Conselhos Comunitários de Segurança, Conselhos de Gestão Comunitária da Segurança, Conselhos Comunitários de Segurança Escolar, Cafés Comunitários e outros foros similares, como dados qualitativos para fins de planejamento das ações de prevenção e controle.

Ademais, o modelo de plano de ação proposto pela metodologia de Convivência e Segurança Cidadã foca, não só a participação social, como também a abordagem integral do problema da (in)segurança. Em consequência, estabelece, de pronto, uma diferenciação entre o restrito âmbito policial e o amplo campo da segurança, comprometendo todos os níveis de governo e outras agências públicas para além do sistema de garantia de direitos.

A abordagem integral permite, minimamente, o mapeamento dos insumos não controlados pelas forças policiais e, em consequência, a ponderação das metas e a transferência da administração dos riscos extrapoliciais aos setores competentes<sup>13</sup>.

Por contraste, o Segurança Cidadã SIM - SCS tem seu escopo fundado nas demandas dos principais *stakeholders* do programa SIM, situados tanto na cúpula do setor segurança, como em sua gerência intermediária e na ponta de sua operações; além de outros agentes externos. E é norteado pela avaliação do corpo técnico da SESEG quanto às dificuldade dos operadores do SIM na ponta da linha, em manejar seus mecanismos gerenciais de apoio.

Com o escopo de (a) aprimorar os mecanismo gerenciais de apoio; (b) criar da memória do planejamento das ações de segurança; (c) garantir a

---

<sup>13</sup> Segundo o Guia PMBOK, principal referência na área de Gestão de Projetos, quanto aos riscos negativos ou ameaças, pode-se adotar as seguintes estratégias: i) prevenir, através de alteração no planejamento, eliminando sua causa; ii) mitigar, reduzindo a probabilidade ou impacto do risco ou ameaça; iii) transferir, tornando outra organização responsável; ou iv) aceitar, podendo ser de forma passiva, quando não há plano de contingenciamento ou ativa, quando há planos de contingência no caso de efetivação do risco ou ameaça.

realização do nível 4 do ciclo de reuniões; (d) fortalecer a figura do Ponto Focal (analista criminal, operador do Programa SIM); (e) ampliar a análise criminal, incluindo causas extrapoliciais do fenômeno delituoso e (f) viabilizar a participação social o multiprojeto cuidou de desenvolver: (a) um modelo simplificado de plano de ação, focado no diagnóstico das condições facilitadoras do delito, em superação à ideia de identificação de causas (elementares) presente no modelo 5W2H; (b) um instrumento (em papel) para registro destas condições facilitadoras do delito identificadas pelos policiais ou apontadas pela população - Mapa de Condicionantes (do evento delituoso); (c) uma plataforma web que automatizou o planejamento, o tornou acessível aos gestores do programa em todos os níveis e criou sua memória digital; (d) uma rotina de diagnose contínua, independente dos resultados dos IEC; a incorporação das informações produzidas nos conselhos comunitários<sup>14</sup> para fins de planejamento policial, (e) a perspectiva integral/intersectorial para produção de contramedidas às condições facilitadoras do delito, incorporando, aí, as chamadas causas extrapoliciais.

Até aqui, o processo de implementação do multiprojeto obrigou à pactuação e ao aprendizado quanto à necessidade de: (I) promover reuniões de sensibilização; (II) realizar experiência piloto; (III) realizar implantação experimental em diferentes AISP; e (IV) capacitar periodicamente seus gestores e operadores. Estes últimos especialmente, pois devido a sua formação profissional voltada para a atividade operacional, apresentam dificuldade em perceber demandas que exigem soluções além das tipicamente policiais (atividades ostensivas e/ou de investigação).

Atualmente, o Multiprojeto SCS está implantado, em caráter experimental, em todas as AISP da 3ª Região Integrada de Segurança Pública (RISP), Baixada Fluminense. Tal expansão se deve, em grande medida, às parcerias estratégicas formadas com os gestores desta RISP. Neste diapasão, outro aprendizado colhido ao longo do processo de implementação respeita a necessidade de constante análise do ambiente político-institucional para identificação tanto de possíveis entraves quanto de potenciais parceiros

---

<sup>14</sup> Conselhos Comunitários de Segurança, Conselhos de Gestão Comunitária de Segurança, Conselhos Comunitários de Segurança Escolar e Cafés Comunitários.

para a superação dos momentos de crise . Sobretudo no caso sob exame em que incompatibilidades entre os pressupostos do Programa SIM (com foco no resultado, de inspiração gerencialista, calcado na perspectiva de Segurança Pública de combate à criminalidade) e do SCS (com foco no diagnóstico integral e participativo, inspirado no modelo de Segurança Cidadã) se quedam potenciais geradores de “nós críticos”.

Ainda em relação à implementação, após cada ciclo de testes, a equipe desenvolvedora avalia os aspectos não satisfatórios em relação à apropriação da metodologia e ferramentas pelos operadores da ponta. De igual sorte pondera as sugestões destes em relação às necessidades e demandas da administração superior. Confundindo-se, assim, a distinção clássica entre formulação e implementação, conforme preconiza o modelo, de Silva e Melo (2000), de implementação como aprendizado.

### **Considerações finais**

No caso do programa SIM, o modo de sua implementação reforçou seu caráter neoliberal. No entanto, devemos ter claro o fato de se tratar, aí, de dois problemas, cada qual com um fundamento distinto: um, a adoção acrítica, pelo setor público, de estratégias de negócios e modelos gerenciais; e outro, a concepção do processo de implementação da política pública como uma etapa subsequente e apartada da formulação desta política que, sob a lógica de um jogo de rodada única, se analisa, de modo reducionista, em termos de sucesso ou fracasso.

Estes problemas também não se esgotam um no outro. De sorte que alternativas ao desenho organizacional do programa SIM que descaracterizem seu feito neoliberal não implicam, imediatamente, mudança na concepção de implementação que se lhe encontra subjacente.

Com efeito, ao recomendarmos a extensão do domínio do programa (hoje restrito à gestão por resultados) para a dimensão mais ampla da gestão estratégica, com lastro, porém, na metodologia da Convivência e Segurança Cidadã, consoante formulada pelo Programa das Nações Unidas para



Desenvolvimento (PNUD), nosso foco se dirige ao propósito de transmutar, em societal, o caráter gerencial do programa SIM e, em consequência, esvaziá-lo, o quanto possível, dos elementos que o enredam ao neoliberalismo.

Os alicerces do que é denominado por Paes de Paula (2005) de administração pública societal têm origem nos movimentos sociais de 1960, atingindo seu ápice na década de 1980. Entendido como um projeto político, este modelo visa não somente ampliar a participação social na política, bem como repensar o modelo de desenvolvimento, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão no país.

Fazer, aqui, da concepção de implementação (como em outro lugar, já citado, o fizemos com a noção de formulação) categoria de análise do programa SIM é o que nos permite repensar o paradigma de gestão do setor segurança no Rio de Janeiro. Demais disso, a questão da implementação reflete, de imediato, a questão da participação social na política pública: como jogo de única rodada, no programa SIM ou como aprendizagem, a partir da metodologia da Convivência e Segurança Cidadã.

## **Referências**

ASSIS, Luis O. M. **Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública** em Minas Gerais. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.

GEORGE L. KELLING AND JAMES Q. WILSON. **Broken Windows**. The

Atlantic. Disponível em:

<[https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/?single\\_page=true](https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/?single_page=true)>. Acesso em: 7 Jun. 2017.

LYDON, Christopher. **Noam Chomsky: Neoliberalism Is Destroying Our**

**Democracy**. The Nation. Disponível em:

<<https://www.thenation.com/article/noam-chomsky-neoliberalism-destroying-democracy/>>. Acesso em: 6 Jun. 2017.

ONUMA, Fernanda Mitsue Soares; ZWICK, Elisa and BRITO, Mozar José De. Ideologia Gerencialista, Poder e Gestão de Pessoas na Administração Pública e Privada: uma interpretação sob a ótica da Análise Crítica do Discurso. **Revista de Ciências da Administração**, vol. 1, no. 2, p. 106, 2015.

PAULA, Ana Paula Paes De. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, no. 1, p. 36–49, 2005.

PEREIRA, J.A.C; CORDEIRO, N.R; DUARTE, M.A.M. Os efeitos do Gerencialismo nas políticas públicas de segurança no Estado do Rio de Janeiro. 40º Encontro Anual da Anpocs. Anais. 2016. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/papers-40-encontro/st-10/st03-8/10144-os-efeitos-do-gerencialismo-nas-politicas-publicas-de-seguranca-no-estado-do-rio-de-janeiro/file>> Acesso em 10/06/2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). SSP. Resolução 263, de 26 de julho de 1999, alterada pela Resolução SSP 607, de 24 de março de 2003.

\_\_\_\_\_ (Estado). Decreto nº 40.859, de 23 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_ (Estado). Decreto nº 40.930 de 25 de junho de 2009.

\_\_\_\_\_ (Estado). Decreto nº 40.931, de 25 de junho de 2009.

\_\_\_\_\_ (Estado). Resolução nº 305, de 13 de janeiro de 2010, alterada pela Resolução SESEG 932, de 09 de fevereiro de 2016.

**Um guia do conhecimento em gerenciamento de projectos (Guia**

**PMBOK®) = A guide to the project management body of knowledge**

**(PMBOK® guide)**. Newtown Square, PA: Project Management Institute,  
2008.