

40º Encontro Anual da Anpocs

ST03 Administração de conflitos, Segurança Pública e Punição no Brasil

Os efeitos do Gerencialismo nas políticas públicas de segurança no Estado do Rio de Janeiro

José Augusto da Conceição Pereira¹

Nathalia Rodrigues Cordeiro²

Márcio Alexandre da Mota Duarte³

Introdução

¹Doutor em Psicologia Social integrante do quadro efetivo de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG). E-mail: joseaugustopsicossocial@gmail.com

²Doutor em Psicologia Social integrante do quadro efetivo de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG). E-mail: joseaugustopsicossocial@gmail.com

³Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento integrante do quadro efetivo de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG). E-mail: marciod.arte@hotmail.com

Linhas abaixo apresentamos os resultados parciais de um projeto investigativo maior que tem como seu objeto de estudo o programa Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Rio de Janeiro (SIM), um programa de gestão por resultado que, através de incentivos financeiros pelo atingimento de metas, buscou orientar os esforços policiais para a redução dos tais indicadores.

Neste trabalho, objetivamos discutir os efeitos de modelos gerenciais sobre este instrumento da política pública de segurança; de modo algum, avaliar os resultados do programa em termos de redução da criminalidade medida pelos tais Indicadores Estratégicos de Criminalidade, como já o fez Antônio Roberto Cesário de Sá (2013).

Para tanto, (1) fazemos um esboço histórico do movimento que, desenvolvido no âmbito das administrações públicas mundo afora, se convencionou chamar gerencialismo. Em seguida e de modo breve, (2) nos voltamos a apresentar os desenhos organizacionais que inauguraram a abordagem gerencial. Logo adiante, (3) examinamos o desenho organizacional do programa SIM para, então, (4) cotejá-lo com os desenhos gerenciais, aqui, elencados. Após (5) nossas conclusões, (6) expomos nossas sugestões para uma melhor adequação do programa às possibilidades do trabalho policial e viabilização da participação social no planejamento do setor segurança.

Políticas de Gestão Pública

A crise do petróleo nos anos de 1970 catalisou um colapso econômico de escala mundial que no setor público assumiu feição de grave desequilíbrio fiscal; e ao setor privado impôs a redução da lucratividade. O capital buscou, então, compensar suas perdas com crescente internacionalização de seus mercados produtores de matéria-prima, mão-de-obra e consumidores de bens e serviços, comerciais e financeiros, induzindo, em consequência, ao drástico enfraquecimento do controle estatal sobre a política macroeconômica.

Somada a esta crise, ganhava força uma disputa ideológica a partir de movimentos sociais com agendas disruptivas. Para Apple (apud LIMA et GANDIN, 2012), lutas por igualdade de gênero e raça e contrárias às intervenções militares como a do Vietnã, passaram a ameaçar noções tradicionais de família, comunidade e nação. O impacto destes movimentos de contracultura resultou num alinhamento dos grupos de direita, associando o discurso do controle fiscal do Estado ao resgate aos valores tradicionais da sociedade burguesa adaptados a um contexto pós-fordista de reprodução do capital. Para este segmento, a burocracia tornara-se ineficiente e ineficaz, impedindo o desenvolvimento social e econômico, o qual era

viável apenas através da promoção de um modelo competitivo para aqueles, então, entendidos como sendo os reais geradores de riqueza; a saber, os indivíduos e as empresas.

Dá-se, assim, o esgotamento do modelo burocrático da administração pública, fundado na autoridade racional-legal e nos valores: da formalidade, da impessoalidade e do profissionalismo na administração (SECCHI, 2009). Em resposta, floresce uma ideologia privatista fundada em dois axiomas: primeiro, executivos de negócios são gestores mais capazes porque sobrevivem no ambiente competitivo do livre mercado; segundo, a visão de mundo destes homens promove as boas ideias e a inovação, o que alimenta um seu sistema de valores que premia o trabalho duro e a meritocracia.

De fato, Thatcher tinha Edmund Burke como seu mentor intelectual e filiava-se ao pensamento de Milton Friedman e Friedrich Hayek. Ela própria e alguns dos membros de sua equipe “estiveram por anos engajados nos *thinktanks* neoconservadores, nos quais realizaram vários estudos no campo da cultura empreendedorista”. No governo, tratou de resgatar os valores vitorianos, do esforço e do trabalho árduo, cultivando a motivação, a ambição criativa, a inovação, a excelência, a independência, a flexibilidade e a responsabilidade pessoal, como modo de responder ao avanço de outros países sobre o mercado internacional, com aumento dos níveis de produtividade e realização do Reino Unido nos campos da economia, da política, do governo, das artes e das ciências (PAES DE PAULA, 2005).

Nos Estados Unidos, porém, esta ideologia – radicada no monetarismo, na desregulamentação dos mercados e nas práticas corporativas – contou com a disposição de um corpo político que, decidido a enfrentar: a inflação, o desperdício e a fraude nos gastos públicos, acabou por impulsionar, a um só tempo, o liberalismo filosófico, em termos de proliferação de organizações, livros e revistas liberais; e o liberalismo político, traduzido em práticas que, nos anos de Reagan, caracterizaram uma forte reação à direita contra o que chamaram sociedade permissiva das décadas de 60 e 70, notadamente em relação ao *civil rightsmovement* (EAST, 1980; SAYLOR, 1998; PAES DE PAULA, 2005).

No limite, a economia destes países dava uma guinada que os tornava menos keynesianos e decididamente mais liberais e, em termos administrativos apostava em uma nova abordagem da gestão estatal como solução ótima para mitigar a escassez de recursos públicos e oportunizar novos meios de negócios aos particulares. Neste contexto, confundiu-se o modelo macroeconômico (que retomava o liberalismo e o atualizava para a nova quadratura histórica) com o modelo de política de gestão pública (que, de modo pioneiro, adotava desenhos de organizações programáticas típicos da iniciativa privada). Dito de outro

modo, confundiu-se, desde aí, o *neoliberalismo* com o que, pouco mais tarde, viria se chamar *gerencialismo*.

Em inglês, *managerialism* é quase uma corruptela de *New Public Manager* (NPM). Expressão que, por seu turno, busca abarcar todos os modelos estrangeiros que se inspiravam nos processos de transformação cultural e política que estavam ocorrendo na Grã-Bretanha nas décadas de 1980 e 1990. Com efeito, tais processos sob o comando de Margaret Thatcher (1979-1992) e John Major (1992-1997) foram, então, nomeados, por Janet Newman e John Clarke, *Estado Gerencial*. Este se caracterizou pela implantação de uma agenda econômica neoliberal, lastreada na racionalização dos custos da administração e, pois, no enxugamento da máquina estatal, além da persecução da maior eficiência dos serviços públicos, ancorada em técnicas e tecnologias tomadas do setor privado.

A relação entre Estado e sociedade passa a assumir uma nova perspectiva no modelo gerencial, com a incorporação do setor privado na prestação de serviços antes exclusivos da administração pública. Nesse sentido, as fronteiras entre o setor público e privado tornam-se permeáveis, resultando na incorporação de valores e tecnologias deste último pelo primeiro. Como exemplo, a representação social do cidadão que no modelo burocrático se assenta na concepção de usuário dos serviços públicos; e no modelo gerencial se confunde com a figura do consumidor (SECCHI, 2009).

O modelo gerencial inglês desdobrou-se em três vertentes: gerencialismo puro, *consumerism* e *Public Service Oriented* (ABRUCIO, 1997); ao passo que, conforme Secchi (2009), nos Estados Unidos, desenvolveu-se o modelo de Governo Empreendedor a partir dos princípios os quais David Osborne e Ted Gaebler elencaram no clássico *Reinventando o Governo* (1992). Livro apontado por Paes de Paula (2005) como instrumento da consolidação da abordagem gerencial nesse país.

O gerencialismo puro foi, então, a primeira aplicação prática do modelo gerencial, caracterizou-se: (1) pela ênfase na eficiência operacional, (2) avaliação de custos e benefícios, (3) busca pela maior produtividade e (4) separação entre política e administração (COUTINHO, 2014). Críticas à visão estritamente econômica deste modelo apontavam para a debilidade da avaliação da eficácia, assim como para o esvaziamento do conteúdo político na definição da agenda pública, ao considerar o gerencialismo como uma tecnologia politicamente neutra (ABRUCIO 1997; COUTINHO, 2014; DURANTE et ZAVATARO, 2007).

Ainda nos anos 1980, o *consumerism* reorientou o gerencialismo puro, ao adotar a satisfação do “consumidor de serviços públicos” como objeto de planejamento de políticas

públicas e critério de controle e avaliação da qualidade (MARTINS, 2006). Nesse modelo a gestão pública (1) assume um caráter descentralizado, (2) introduzindo a competição entre órgãos públicos e privados no fornecimento dos serviços, (3) possibilitando ao cidadão/consumidor optar pelo de maior qualidade. A principal crítica a esse modelo se dirige à redução que faz da figura do cidadão à dimensão de mero consumidor, a partir do artifício da equiparação dos serviços públicos aos privados, sem considerar sequer aspectos como a natureza compulsória dos serviços públicos de previdência ou o monopólio natural dos serviços de saneamento básico, policial e judiciário, por exemplo (POLLITT *apud* DURANTE et ZAVATARO, 2007). Outra importante crítica que se faz ao *consumerism* respeita ao dado de que não atende satisfatoriamente questões caras à esfera pública, como equidade e *accountability*(ABRUCIO, 1997; DURANTE et ZAVATARO, 2007; MARTINS, 2006).

O *Public Service Oriented* (PSO) consistiu de uma tentativa de resposta às faltas verificadas no *consumerism*. Buscou-se, então, ampliar a relação do Estado com os cidadãos, resgatando valores como equidade, transparência e *accountability* na agenda pública. No modelo PSO, a competição é substituída pela lógica da cooperação entre as agências para a obtenção de um melhor resultado global na oferta de serviços públicos (ABRUCIO, 1997). A descentralização introduzida no *consumerism* é ampliada, incluindo a participação política local na definição da agenda pública. Contudo, por limitar seu desenho participativo ao nível local, questões como coordenação do serviço público a nível nacional e atenuação de desigualdades regionais não são contempladas por esse modelo.

Um híbrido dos modelos ingleses, com ênfase no *consumerism* (MARTINS, 2006), desenvolveu-se nos Estados Unidos, consolidando-se nos anos de 1990, sob o nome de Governo Empreendedor (GE). Parametrizado, sobremaneira, pelo já mencionado trabalho de David Osborne e Ted Gaebler, este modelo preconiza a implantação de uma administração por objetivos — ou por missões —, a avaliação do resultado das agências, a busca da qualidade total como método administrativo, a ênfase no cliente, a transferência do poder aos cidadãos e a equidade no atendimento às demandas dos diferentes segmentos sociais (ABRUCIO, 1997).

Neste sentido Paes de Paula (2005) sustenta que, no Reino Unido e nos Estados Unidos, o gerencialismo público se radica no que chamou “cultura do empreendedorismo”. A saber: um código de valores e condutas que reflete o capitalismo flexível, consolidado nas últimas décadas, e que orienta a organização das atividades de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos.

Com efeito, os economistas e formuladores de políticas do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial, da Organização Mundial do Comércio (OMC) adotaram os princípios do neoliberalismo e do gerencialismo, vindo exigir dos países dependentes de seus recursos a observância, o mais possível, deste receituário (JONES, 2012). Os organismos financeiros internacionais podiam justificar tais exigências aos países da América Latina face à crise de governabilidade e credibilidade experimentada por estes durante as décadas de 1980 e 1990.

No Brasil, o neoliberalismo e o gerencialismo se constituíram em corolário do processo de redemocratização colimado pela chamada Nova República. Vencidos os primeiros desafios quanto à reestruturação política do país com a Constituição de 1988, tratar-se-ia, a partir da década de 1990, de suplantando o modelo tecnoburocrático que vigeu durante a ditadura civil-militar (o qual, desde a edição do Decreto-Lei 200/67 se revelou parcialmente eficiente para o combate ao patrimonialismo e inócuo para o enfrentamento ao clientelismo) e aderir às recomendações do Consenso de Washington.

O neoliberalismo e o gerencialismo são introduzidos no Brasil pela equipe econômica do governo de Fernando Collor de Mello, a partir de um programa de reforma administrativa que, mais espetaculoso que efetivo, promoveu a diminuição do número de ministérios, a liquidação de numerosos órgãos públicos, a venda de mansões, apartamentos e veículos de representação, além da redução de pessoal da administração indireta. O desfecho deste empreendimento fora predito por Marco Aurélio Nogueira (1990, p. 5) nos termos seguintes:

No entanto, a generosidade grandiloquente do discurso seria logo desmentida pela prática dos primeiros meses, toda atravessada pelo costumeiro amesquinamento do projeto de reforma administrativa. O que estava apenas insinuado no texto presidencial ficará então explícito, qual seja: uma grave confusão entre Estado, governo e administração, base da não diferenciação entre reforma administrativa e reforma do Estado, como se o Estado pudesse ser reduzido essencialmente à sua dimensão burocrática e governamental, e assim esvaziado de política, povo, território, cultura e história. Alimentada por esta ambigüidade de origem, a atuação do novo governo no terreno da reforma administrativa será de uma incoerência a toda prova, nada produzindo de efetivo a não ser uma ameaça de paralisia e desestruturação administrativa, o prosseguimento da desmoralização da imagem do funcionário público e a reposição dos mesmos velhos problemas de antes. Não faltarão sequer o abandono discreto das metas alardeadas e certos recuos constrangedores.

Após sua renúncia ao mandato presidencial, Collor foi sucedido por seu vice-presidente, Itamar Franco. Este dedicou-se a enfrentar a grave crise política ensejada pela administração Collor e a crise econômica que se vinha agravando desde a gestão de José

Sarney (antecessor de Collor), não lhe restando espaço na agenda, tampouco ambiente político, sequer para mudança da política de gestão pública, tanto mais para uma reforma de Estado. Esta só viria a ocorrer com a eleição Fernando Henrique Cardoso que instituiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e nomeou Luiz Carlos Bresser-Pereira seu titular.

Bresser-Pereira viaja, então, ao Reino Unido a fim de estudar as experiências gerencialistas realizadas naquele país e, então, formular uma proposta de remodelação da administração pública federal brasileira. Em janeiro de 1995, apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado cujas prescrições vieram a se tornar possível implementar graças à emenda constitucional nº 19 de 1998.

Eleito governador do Estado do Rio de Janeiro no mesmo ano e pelo mesmo partido que sagrara Fernando Henrique presidente, Marcello Alencar dá início ao processo de reforma administrativa com a implementação do denominado Programa Estadual de Desestatização. De acordo com Pinto, Castello Branco e Azem (2009, p. 4) os governos de Anthony Garotinho, Benedita da Silva e Rosinha Matheus “não avançaram no processo de reforma, e consideraram que as concessões e privatizações ocorridas tornavam desnecessárias quaisquer outras mudanças profundas na administração pública estadual”.

Ainda segundo Pinto, Castello Branco e Azem (2009), a retomada do processo de reforma administrativa do Estado do Rio de Janeiro se deu na gestão de Sérgio Cabral Filho que, diferentemente de Alencar (que se centrou na desestatização de sociedades de economia mista) foi mais abrangente, enfocando mudanças que podiam agrupar em três grandes vetores: organizacional; fiscal; gestão da informação.

Para o setor segurança foram desenhadas políticas cujo aspecto organizacional focou o incentivo à cultura de gestão e a integração dos modelos territoriais adotados pela polícias Civil e Militar fluminenses; e o aspecto da gestão da informação privilegiou o compartilhamento de dados quantitativos e qualitativos produzidos ambas as instituições. A Política de Pacificação e o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade são os dois exemplos de maior relevo.

Desenhos de Organizações Programáticas

O famoso discurso *The Great Arsenal of Democracy*, proferido pelo presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt, na noite de 29 de dezembro de 1940, é o bastante para se compreender o motivo porque os estudos de estratégia de negócios emergiram nos anos de

1950 como uma sorte de resposta tardia à crise de superprodução ocorrida cerca de vinte anos antes.

Das trágicas consequências à crise inaugurada em 1929 o próprio governo Roosevelt já havia dado conta ao declinar dos modelos lastreados na teoria econômica clássica, em favor da adoção de reformas sociais e econômicas, de inspiração keynesiana, a que nomeou *New Deal*. O caso, porém, era que, desde a eclosão da Segunda Grande Guerra, os EUA participavam de enorme “esforço” para prover de toda sorte de suprimentos os países seus aliados. Resultando de aí o temor do desencadeamento de uma nova crise de superprodução.

De outra banda, é razoável imaginar que a apropriação de um vocábulo técnico militar – estratégia – pelo setor produtivo se ligue à atmosfera de um tempo em que os EUA, a partir da construção de milhares de novas fábricas e a conversão de outras à produção de equipamentos bélicos, criaram um complexo industrial-militar sem precedentes.

De acordo com Jeffrey Bracker (1980), os primeiros estudiosos a relacionar o conceito de estratégia ao de negócios foram Von Neumann e Morgenstern, em 1947, com a sua teoria dos jogos e, de aí por diante, numerosos outros desenvolveram conceitos de estratégia de negócios que variam uns em relação aos outros nos seguintes aspectos: (1) conceito de estratégia, (2) componentes da estratégia, e (3) processo de formulação de estratégia.

As teorias da gestão de negócios quando aplicadas ao cotidiano de uma organização resulta no que se convencionou chamar gestão estratégica. Neste sentido Bracker (1980) esclarece que a gestão estratégica implica a análise de ambientes internos e externos de uma empresa, para maximizar a utilização de seus recursos em relação aos seus objetivos; e advoga que a gestão estratégica confere aos gestores: (1) capacidade de lidar com incertezas futuras por meio da definição de um procedimento para a realização de objetivos e (2) habilidades para antecipar e lidar com a mudança.

A gestão estratégica define a direção que uma empresa deve tomar a fim de alcançar seus objetivos. Para tanto, se vale de um conjunto de métodos (cada qual com sua coleção de instrumentos) dedicados à promoção da melhoria contínua da qualidade de processos produtivos e dos bens e serviços produzidos. Os primeiros entre eles se filiam à vertente designada *Total Quality Management* (TQM), em português; gestão da qualidade total ou simplesmente gestão da qualidade.

A gestão da qualidade, como campo de estudos, surge no contexto da comissão de estudiosos, engenheiros e funcionários do governo criada no âmbito da União de Cientistas e Engenheiros Japoneses (JUSE), em 1949, com o intuito de melhorar a produtividade das

empresas do país e, via de consequência, aumentar a qualidade de vida de sua população no ambiente do pós-guerra.

No ano seguinte, a referida comissão convidou Edwards Deming para ensinar a aplicação de estatística na melhoria da qualidade. Quatro anos após Deming, isto é, em 1954, foi a vez de Joseph Juran atender ao convite da mesma JUSE, proferindo dois diferentes ciclos de conferências. Sendo um para CEOs e outros para gerente de escalão intermediário (KOLEGAR, 2008). Armand Feigenbaum, então um dos principais gestores da General Electric, na década de 1950, esteve à frente dos esforços da empresa de melhoria da qualidade dos processos seus e de seus parceiros comerciais. Foi nesta condição que Feigenbaum colaborou com a Toshiba e Hitachi e com outras organizações no Japão, onde também esteve (WATSON, 2005).

Malgrado o peso da contribuição destes estudiosos norte-americanos para o sucesso empresarial japonês; nos Estados Unidos o desenvolvimento da gestão da qualidade vai se dar nos anos de 1980, em reação à penetração que vinha ocorrendo, desde uma década antes, de produtos japoneses em seus mercados (MARTÍNEZ-LORENTE et ali, 1998). Foi a publicação de *Quality is free*, de Philip Crosby, em 1979, e o resgate dos trabalhos de Deming, Juran e Feigenbaum o início de um movimento que, de acordo com Martínez-Lorente, Dewhurst e Dale (1998), exportou para outros países (a Grã Bretanha o principal deles) as seguintes ideias:

14 princípios de Deming	Trilogia de Juran	Abordagem Sistemática de Feigenbaum (resumo)	14 passos de Crosby para a melhoria da qualidade
1. Constância de propósitos	1. Planejamento da qualidade	1. A qualidade é um processo de toda a organização	1. Compromisso de gestão
2. Adoção de nova mentalidade	2. Definir metas	2. A qualidade é o que o cliente diz que é	2. Equipes de melhoria da qualidade
3. Desconfiança quanto à inspeção em massa	3. Identificar os clientes e suas necessidades	3. Qualidade e custo são uma soma, não uma diferença	3. Medição da qualidade
4. Extinção de orçamentos baseados nos preços	4. Desenvolver produtos e processos	4. A qualidade requer entusiasmo tanto individual quanto da equipe de trabalho	4. Custo da avaliação da qualidade

5. Melhoria contínua	5. Controle de qualidade	5. A qualidade é uma forma de gerir	5. Consciência da qualidade
6. Treinamento	6. Avaliar performance	6. Qualidade e inovação são mutuamente dependentes	6. Ação corretiva
7. Liderança	7. Comparar com as metas e adaptar	7. A qualidade é uma ética	7. Comissão Zero-defeito
8. Eliminação do medo	8. Melhoria da qualidade	8. A qualidade requer melhoria contínua	8. Formação de Supervisores
9. Eliminação de barreiras	9. Criar infra-estruturas	9. Qualidade é aquilo que é mais rentável	9. Dia zero-defeito
10. Eliminação de slogans e exortações	10. Identificar projetos e equipas	10. A qualidade é implementada como um sistema total que se liga a clientes e fornecedores	10. Definição de metas
11. Eliminação de quotas (metas)	11. Fornecer recursos e treinamento		11. Remoção da causa do erro
12. Orgulho da mão de obra	12. Controlos do estabelecimento		12. Reconhecimento
13. Educação continuada			13. Conselhos de qualidade
14. Plano de ação			14. Fazer tudo de novo

Martínez-Lorente, Dewhurst e Dale (1998) destacam que a expressão *Total Quality Management* aparece na literatura especializada apenas em meados da década de 1980. Este dado se mostra bastante elucidativo e completa o sentido das mudanças todas que se iniciam nesta mesma década, nos Estados Unidos e na Grã Bretanha, das quais tratamos acima.

Com efeito, no âmbito empresarial, a estratégia de negócios/gestão estratégica está para a política de gestão pública assim como a gestão da qualidade está para os desenhos de organizações programáticas. Expressão, esta última, 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”.

Na expressão “*design of programmatic organizations*”, traduzida como desenho de organizações programáticas, o termo, "organização" figura tanto na habitual acepção de uma entidade única, isto é, unidade burocrática ou de outra natureza (como programas e ações), como no sentido mais amplo de uma rede de entidades envolvidas na prestação de um serviço público. O termo "desenho" (ou modelagem) indica que o assunto está principalmente centrado em escolhas administrativas formais, em vez de intervenções organizacionais realizadas por indivíduos ou centros de poder institucional.

Para rematar, convém pontuar que os estudos de estratégia de negócios e, conseqüentemente, as práticas de gestão estratégica não se limitam aos modelos de TQM. Contemplam, outrossim, estratégias como Downsizing (produzida no cotidiano das corporações, dentro e fora dos EUA e teorizada, entre outros por, Grenhalgh, Levine, Perry e Tomasko), a Reengenharia (inaugurada, em 1990, por Michael Hammer) e o Empowerment (que forjada no cenário do movimentos sociais de negros e mulheres norte-americanos contrapunha, no ambiente corporativo, às duas primeiras à medida que punham em risco os postos de trabalho).

Gize-se, porém, que todo este cabedal de conceitos e técnicas é oriundo da América do Norte e Europa Central. E se, em essência, nada há de errado com o expediente de transferência de tecnologia, devemos ainda assim atentar para o fluxo de idéias e técnicas relacionadas ao planejamento e à avaliação de projetos na América Latina, pelo quanto nos adverte Bromley e Bustelo (1982, p. 11):

Primeiro de principalmente porque planejamento e avaliação de projetos têm, frequentemente, sido realizados simplesmente para satisfazer os requisitos das Agências de Cooperação Internacional e de governos estrangeiros “paternalistas”, ao invés de serem empreendidos por pressões locais para uso local. Em segundo lugar, foi estabelecido um sistema massivo de consultorias nacionais e internacionais, normalmente apoiados e até mesmo exigidos pelos principais Bancos de Desenvolvimento, possibilitando desta forma que firmas “tecnocráticas” beneficiem-se com lucros consideráveis pela venda de sua especialização sofisticada e seu conhecimento das técnicas mais novas. Em terceiro lugar, tem havido uma separação crescente entre o processo de planejamento e avaliação de projetos e as funções normais do governo como um todo e, ainda mais notável, das preocupações e aspirações da maior parte da população nacional. Em outras palavras, a sofisticação técnica tornou-se cada vez mais associada a uma suposta superioridade científica e a um verdadeiro isolamento intelectual. Irônica e finalmente, os mais recentes e sofisticados equipamentos e técnicos oferecidos na América Latina são frequentemente obsoletos e desacreditados em seus países de origem.

É com esta preocupação que, adiante, enfrentamos a análise dos efeitos do gerencialismo sobre o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade (SIM).

Estrutura do programa SIM

Em 1999 tem início experiência pioneira em segurança pública. Tratava-se, aí, do Programa Operacional de Trabalho Articulado e Cooperativo desenvolvido pela equipe do professor doutor Luiz Eduardo Soares (à época, Subsecretário de Pesquisa e Cidadania da Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro) e instituído por meio da Resolução SSP nº 263/99.

Soares deixou seu cargo no executivo estadual um ano após; contudo, como conferencista e, durante o ano de 2003, como Secretário Nacional de Segurança Pública, no Ministério da Justiça do Brasil, pode difundir o modelo fluminense pautado em um modelo territorial que introduzia: (I) o conceito de Área Integrada de Segurança Pública; (II) uma rotina de reuniões periódicas para acompanhamento de resultados e (III) remunerações variáveis na forma de prêmios por redução da criminalidade.

A política de segurança que Soares e sua equipe desenharam para o Rio de Janeiro jamais foi abandonada; senão descaracterizada em alguns aspectos e esvaziada em outros. Porém, até o advento do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade (SIM), surgiram em outros Estados da Federação – como Minas Gerais, em 2005 e Pernambuco, em 2007 – programas assemelhados, adaptados às peculiaridades de cada unidade federativa e, pois, sempre com novos instrumentos, uns em relação aos outros.

Em 2007, o governador Sérgio Cabral Filho acolheu oferta que lhe fez o Movimento Brasil Competitivo (MBC) de disponibilizar os serviços da equipe de consultores de resultados liderados por Vicente Falconi.

O MBC, uma OSCIP financiada por doações do setor público e de grandes empresas privadas, com objetivo de aprimoramento da gestão no setor público, funciona como “mobilizador e alavancador de parte dos investimentos de cada projeto” (NASSIF, 2011). Ainda segundo Nassif (2011), a instituição opera do modo seguinte:

O governo do estado, do município ou o dirigente da instituição pública leva suas demandas ao MBC. Ele avalia e entra em contato com uma das consultorias associadas – entre as maiores do país. Definido o projeto, o MBC banca parte do

investimento e o cliente a parte maior. E o MBC vai monitorando os resultados e fazendo recomendações.

Para o caso, o MBC contratou a Fundação Brava, uma organização criada no ano 2000 e dedicada ao apoio de projetos de melhoria da gestão pública, com objetivo manifesto de articular, viabilizar e disseminar soluções inovadoras que consolidem a cultura de gestão no Estado. Por seu turno, a Fundação Brava contratou os serviços do Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG), hoje Falconi Consultores de Resultados.

O foco destas instituições (MBC, Fundação Brava e INDG) se volta ao incremento da capacidade de investimento por meio de ações como treinamento do corpo gerencial e colaboradores; aumento da receita, redução dos gastos correntes especialmente em áreas como Saúde, Educação e Segurança Pública.

Já no mês de julho de seu primeiro ano de governo (2007), o governador Sérgio Cabral Filho, cria a Câmara de Gestão de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (CAGESP), por meio do Decreto N° 40.859, com o objetivo de: (I) estabelecer diretrizes estratégicas para formulação e implementação de políticas de melhoria da segurança pública do Estado; (II) propor e avaliar iniciativas no âmbito de políticas de segurança; (III) promover e acompanhar as parcerias intra e intergovernamentais na área de segurança pública; e (IV) supervisionar e acompanhar a execução de suas decisões. Do trabalho conjunto da CAGESP com a Fundação Brava e o INDG surgiu, em 2009, por meio dos Decretos N° 41.930 e N° 41.931, o SIM.

Um dos principais instrumentos da política pública de segurança fluminense, o SIM consiste em um programa de gestão por resultados, à toda evidência, inspirado na já mencionada experiência realizada pela equipe do professor Soares. Aplicado ao trabalho dos 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), compõem-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).

O ISP e a SESEG, fixam, ano a ano, relativamente a cada indicador, 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 na RISP (entre aquelas que tenham atingido suas metas em ao menos cem por cento) de melhor desempenho, no semestre, fazem jus a uma bonificação pecuniária. De igual sorte, os policiais civis e militares em exercício nas AISP (entre aquelas que tenham atingido suas metas em ao menos cem por cento) com os três melhores resultados, no semestre. Além destas hipóteses, bonificam-se, do mesmo modo, os policiais civis e militares que tenham atingido suas metas ao menos em 90%, desde que as metas gerais fixadas para todo o Estado não tenham sido prejudicadas. Sendo certo que os

valores dessas bonificações variam conforme o percentual do desempenho atingido relativamente às suas metas.

Do exposto e a considerar o cenário administrativo do setor segurança no qual o SIM emergiu, constata-se que o programa carrega vantagens 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.

Limites à aplicação do modelo

Cotejando as características do SIM com os fundamentos dos quatro principais Desenhos de Organizações Programáticas, elencados no quadro acima, constatamos que o programa observa 66% dos princípios preconizados por Deming, 50% dos passos de Crosby para melhoria da qualidade, 33% dos elementos que compõem a trilogia de Juran e 10% dos princípios da abordagem sistêmica de Feigenbaum. Desta sorte, se pode depreender que o Desenho do programa SIM deriva em maior medida do modelo de Deming.

Em análise aos princípios de Deming observamos seu foco na melhoria de processos internos e, de modo algum nos interesses do consumidor ou cidadão (no caso da aplicação de seu modelo ao setor público). De outra banda, ainda notamos que se encontra implícito em seu argumento a ideia (muito ao contrário do que defende Juran) de que qualidade é aquilo que a corporação diz que é. Deste modo, ao desconsiderar o papel do consumidor/cidadão afasta-se dos modelos gerenciais *consumerism* e *PSO*, situando-se no espectro do gerencialismo puro.

Ainda assim, o programa *sub examine* contrasta com o modelo de Deming à medida que não se lhe aplicam os princípios: (I) desconfiança quanto à inspeção e (II) extinção de orçamentos baseados nos preços. Pois que o programa SIM não dispõe de meios controle da qualidade, vez que seu foco se centra nos resultados. E, de outra banda, por se tratar de serviço público de oferta gratuita não se tem como estabelecer relação entre preço e orçamento.

O programa ainda contrasta com o modelo de Deming no que respeita aos princípios: (a) da eliminação do medo, (b) da eliminação de metas, (c) do orgulho da mão-de-obra e (d) da educação continuada.

Contra o medo, Deming advoga que a organização deve garantir a liberdade de expressão e, pois, um ambiente propício para a inovação e busca de qualidade. Divergindo, pois, da rígida disciplina militar. Em relação a slogans, exortações e metas, o autor adverte que a adoção destes cria clima de competição e desconfiança na organização; e privilegia a produtividade (alcance das metas) em desfavor da qualidade do serviço ou produto ofertado. Sobre o orgulho da mão-de-obra, Deming propõe o investimento na satisfação no trabalho realizado, para melhoria da auto-estima do corpo funcional. Por fim, esclarece a necessidade de um vigoroso sistema de educação continuada em todos os níveis da hierarquia, como prática de gestão conhecimento.

Com efeito o desenho organizacional do programa SIM contempla os seguintes aspectos extraídos: de Deming, constância de propósitos, adoção de nova mentalidade, melhoria contínua, treinamento, liderança, eliminação de barreiras, eliminação de slogans e exortações, e plano de ação; de Crosby, compromisso de gestão, equipes de melhoria da qualidade, ação corretiva, definição de metas, remoção da causa do erro, reconhecimento e fazer tudo de novo; de Juran, definição de metas, avaliação de performance e criação de infraestruturas; e de Feigenbaum, melhoria contínua.

Conclusões

Os problemas apontados por Bromley e Bustelo no tocante tanto à importação de modelos estrangeiros de planejamento e gestão pública quanto a sua implementação por empresas privadas de consultoria se veem refletidos no SIM. Senão, vejamos:

a) Planejamento e avaliação de projetos como requisitos das agências de cooperação internacional

A formulação do SIM está intimamente associada à expansão da reforma gerencial no setor público, introduzida no Brasil na década de 1990. Malgrado o programa não ter contado diretamente com recursos de agências de internacionais de fomento ou organismos de cooperação internacional, o governo Cabral contratou financiamentos de projetos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Logo é lícito supor que as habituais exigências de caráter gerencial formuladas pelo BID a seus clientes, somadas a propaganda superlativa do sucesso das administrações que promoveram os chamados choques de gestão (com

destaque para aquela do Estado de Minas Gerais) animaram o governador fluminense e sua equipe neste sentido.

b) Sistema massivo de consultorias

Contudo, sem que elegeisse um entre os modelos de política de gestão pública, o governo Cabral promoveu, de uma banda, o fortalecimento do setor de planejamento e gestão, à exemplo da criação de secretaria específica e de um quadro de servidores de carreiras do ciclo de gestão; e, de outra, conferiu relativa autonomia a empresas privadas de consultoria as quais confiou a implantação de desenhos de organizações programáticas em alguns segmentos estratégicos de sua administração, como o caso do setor segurança.

Neste diapasão a tríade MBC, Brava e INDG pôde não apenas transladar do setor privado ferramentas e processos que encontram limites no regime jurídico específico do setor público como, também, construir desenhos de organizações programáticas híbridos. Disto desdobram-se dois problemas básicos e estruturais do SIM: (I) a indiferença frente (a) aos conflitos e interesses políticos (tanto os alheios quanto os intrínsecos ao setor segurança); (b) às possibilidades materiais de cada instituição policial e (c) às circunstâncias que reproduzem a cultura dessas organizações; e (II) o conflito entre processos e ferramentas de gestão tomados de modelos antagônicos. Algo que se constata nas circunstâncias abaixo.

c) Separação entre o processo de planejamento e avaliação de projetos e as funções normais do governo como um todo

É por isso que, embora a desenho organizacional do SIM esteja fundamentado na priorização das informações acerca das áreas “mais problemáticas”, inexistente instrumento legal que vincule o maior aporte de recurso aos locais com as incidências criminais mais elevadas. Com efeito, sequer o programa dispõe de indicador de insumo tal que possa monitorar o dispêndio com, por exemplo: efetivo, viaturas, munição, etc e cotejá-lo com os resultados alcançados.

Muito embora, se tenha de reconhecer, como Cláudio Beato (2007, p. 34), que a alocação dos recursos se prende mais a critérios políticos, sobretudo, pautados pela mídia que propriamente pelas informações disponíveis aos tomadores de decisões:

Neste contexto, fatos de grande repercussão explorados pela mídia terminam por fornecer esta agenda aos gestores. O que gera a notícia pauta a agenda de prioridades de nossos governantes. São inúmeros os exemplos de reações das autoridades a eventos, como o do ônibus 174, o da Favela Naval ou os ataques do PCC, que confirmam a tese da ausência de uma orientação política mais sólida na

área da segurança. Medidas, leis, projetos, planos e políticas são orientados por tais eventos extraordinários.

Outra discrepância decorrente da insensibilidade do desenho organizacional modelado pelos consultores - quanto aos conflitos e interesses políticos, às possibilidades materiais e à cultura das instituições policiais fluminenses - diz respeito ao alto grau de hierarquização destas instituições (mormente a Polícia Militar) que originária de culturas organizacionais bicentenárias, se coaduna com o modelo de gestão burocrática e, pois, contrasta com os modelos gerencialistas, os quais pleiteiam a redução dos níveis hierárquicos, como modo de simplificar procedimentos e acelerar a ação administrativa (AYRES, 2006).

d) Separação entre o processo de planejamento e avaliação de projetos e as preocupações e aspirações da maior parte da população

Para além dos problemas já elencados, ainda pesam outros decorrentes da natureza própria do gerencialismo cuja preocupação demasiada com melhorias de processos e redução dos gastos correntes (esta última não verificada no caso do SIM) negligencia o fundamental da discussão em segurança; a saber: (I) a necessidade da promoção de ações intersetoriais que envolvam outras agências públicas, para além das polícias; e (II) o impacto das mesmas sobre a (qualidade de) vida do cidadão e do profissional de polícia.

Conforme destacado, o programa SIM foi elaborado em maior conformidade com o modelo de Deming que não prioriza o consumidor ou, no caso o cidadão. Isto talvez explique o fato de seu desenho organizacional contemplar a participação social somente nos “casos de necessidade” os quais não são discriminados no instrumento legal que regulamenta o seu funcionamento: o Manual de Procedimentos para o SIM (CORDEIRO, 2016).

Esta lacuna do programa poderia ser suprida por meio de sua integração com os Conselhos Comunitários (CCS) existentes no território de cada AISP. Mormente considerando o fato de os gestores locais das polícias (delegado de polícia e comandante do Batalhão) comporem os CCS como membros natos. A contribuição da sociedade seria importante, sobretudo, na indicação das principais demandas por serviços públicos, em especial, os relativos a fatores extrapoliciais que podem se desdobrar em aumento da violência e da criminalidade.

No mesmo diapasão, a sociedade civil poderia auxiliar os gestores do setor segurança na eleição dos indicadores e metas do SIM. No entanto, desde a etapa de Planejamento

Estratégico, sob orientação do INDG, tais decisões têm restado a cargo da cúpula da segurança pública.

Ainda há de se reconhecer que balanços meramente estatísticos geram análises frias, que não captam as nuances do tipo de violência empregada. Se a efetividade da política pública de segurança for entendida como melhorar a qualidade de vida da população (refletida na “missão” da identidade organizacional da SESEG), a redução dos índices de criminalidade pode ser percebida apenas como um meio.

Daí que a aprovação da política de segurança pela sociedade não está imediatamente vinculada às estatísticas. Neste domínio, há um fator subjetivo, conhecido como “sentimento de segurança”, o qual implica na “satisfação do cliente”, sem, contudo, guardar relação concreta e direta com os números entregues ou atingimento das metas estabelecidas pelo SIM.

Destaque-se que, a despeito de sua abrangência que se estende aos 92 municípios fluminenses, o programa é quase que desconhecido da população do Estado. Algo que contrasta com a popularidade do programa Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), cuja abrangência territorial se restringe aos municípios da Capital e Duque de Caxias. Desdobra-se disto os mesmos vícios de comunicação quanto à divulgação das metas os quais inviabilizam a *accountability social*.

e) Sofisticação técnica

As metas de redução dos IEC são os únicos parâmetros para a avaliação do desempenho das unidades operacionais policiais, recaindo sobre estas a responsabilidade de oferecer respostas ao complexo fenômeno de violência e criminalidade de suas respectivas áreas.

Ao adotar a análise criminal e o ciclo do PDCA para a elaboração dos Planos de Ação Integrados, o SIM buscou inferir “causas” para o aumento da criminalidade. Ocorre que o diagnóstico baseado unicamente na análise criminal se debruça sobre eventos já consumados, o que impõe às polícias a adoção de contramedidas sempre de caráter reativo. De outra banda, a forma como incorporou-se o ciclo PDCA ao programa reduziu a avaliação da política pública segurança ao exame de Planos de Ação Integrado de nível tático-operacional.

Outrossim, o modo como, no âmbito do programa, se preconiza a identificação de causas implica na concepção: (I) da violência e da criminalidade como fenômeno que pode ser reduzido a problemas pontuais e (II) da produção da segurança como incumbência exclusiva das Polícias.

Segue que, o desenho do programa produz o divórcio entre o ciclo de planejamento e ciclo de reuniões, à medida que este é, em toda parte, algo contínuo e o último só se inaugura, no SIM, quando do não atingimento das metas por uma área ou região.

A interrupção do ciclo de reuniões, face o atingimento das metas, ignora a natureza dinâmica do fenômeno da violência e a temporalidade de todo plano. E, mais grave, induz os policiais a assumir a reunião como um evento punitivo e a elaboração do Plano de Ação Integrado como um documento de justificativas à SESEG.

f) Obsolescência técnica.

O Manual de Procedimentos para o SIM recomenda a utilização de algumas ferramentas típicas do Gerencialismo, em especial para guiar a análise criminal e preparação das reuniões de acompanhamento. Observa-se, contudo, que estas ferramentas, quando transpostas, nem sempre apresentam aderência ao cotidiano das instituições policiais e como já salientado, tomados de modelos antagônicos tendem a anular os efeitos pretendidos umas das outras.

Por exemplo, Deming, cujo modelo gerencial inspirou o SIM, como adiantamos, era crítico quanto às avaliações de desempenho. E alertava para os efeitos destas sobre a dimensão psicológica do trabalhador e, via de consequência, sobre seus reflexos na qualidade de sua produção. Neste diapasão, Miranda destaca, por exemplo, que a polícia militar é uma instituição que reúne inúmeros fatores estressantes e de risco em comparação com as demais organizações de segurança pública,⁴ sendo o baixo rendimento mensal uma das principais fontes de preocupação destes policiais. E aduz que (Idem, p. 19), “por décadas, executivos estaduais priorizaram investimentos materiais em detrimento de políticas de valorização de recursos humanos”.

Por seu turno, o SIM não dispõe de um instrumental para aferir a interveniência de variáveis externas nos resultados expressos pelos IEC. Desta forma, não isola o fator “trabalho do policial”. O que significa dizer que não afere o desempenho do policial quando confere premiação pecuniária pelo atingimento de metas.

Ora, se apenas o resultado finalístico é apurado para fins de premiação e este não necessariamente está relacionado ao esforço dos agentes, pode haver consequências para a sua qualidade de vida. Algo ratificado por frequentes relatos de policiais civis e militares

⁴ Para se ter um panorama da situação, o mapeamento da vitimização de policiais militares e civis na cidade do Rio de Janeiro, realizado por Musumeci e Muniz (1998, p. 30), constatou que a taxa de suicídio da polícia militar carioca em 1995 foi 7,6 vezes superior à da população geral.

tanto sobre o estresse vivido em razão da excessiva cobrança por resultados quanto em relação ao sentimento de culpa frente a eventual fracasso no atingimento das metas.

Outra ferramenta raramente utilizada nas reuniões de nível é o *brainstorming*. Trata-se, na verdade, de uma técnica de produção de soluções, baseada no livre pensar e no livre falar. Algo que diverge da disciplina militar e, segundo relatam, obriga, sobretudo os militares, omitir de seu diagnóstico tudo quanto temam possa ser julgado inconveniente ou a se valer de um expediente *sui generis*: uma combinação entre policiais civis e militares, em que os primeiros funciona, de porta-voz das críticas e aspirações dos últimos.

O diagrama de Ishikawa (Espinha de Peixe) chega ser um teratismo, porquanto exige de agentes talhados para a ação (policial) concreta capacidade de manejo de uma sofisticada ferramenta imaterial formatada para a administração. Ao exigir que se estructure hierarquicamente as causas potenciais de determinado problema ou oportunidade de melhoria, se requer um nível de abstração que não é incentivado nas instituições policiais, cuja cultura é tradicionalmente a de buscar respostas mais imediatas (no jargão policial, “apagar incêndios”).

Por fim, o Plano de Ação Integrado - PAI corresponde a uma adaptação da ferramenta conhecida como 5W2H⁵ em que se discute, para determinado problema, *por que ocorre, o que será feito, onde, quem fará, quando, como e quanto custa*. Esta é a principal ferramenta do programa SIM e, não por acaso, aquela que evidencia maior falta de aderência ao trabalho policial. Pois que, de plano, exige, conforme adiantamos, que se identifique uma causa para o evento delituoso (como se os delitos fossem monocausais) que a explique (como coisa que toda investigação se pudesse concluir no espaço que medeia a data da ocorrência do fato e a da realização da reunião) e que, nesta condição pudesse com uma única contramedida para cada causa delituosa, debelar um delito que ao tempo da elaboração do plano já se encontra consumado.

Sugestões

Um projeto de adequação do Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Rio de Janeiro (SIM) teria, necessariamente,

⁵5W2H é abreviação em inglês das palavras *what, why, where, when, who, how e howmuch*.

que passar pela superação dos aspectos acima mencionados, focando em três eixos principais, a saber:

- 1.a análise do fenômeno delituoso pela ótica da integralidade;
- 2.o atendimento das demandas por meio de consórcio intersetorial de agências públicas;
- 3.a participação social na produção de diagnósticos.

A adoção da ótica da integralidade no setor público é realizada com o deslocamento do conceito de Segurança Pública para o de Segurança Cidadã, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

Esta mudança não constitui mero capricho teórico, mas implica em um deslocamento da perspectiva do setor. A nova abordagem importa na avaliação das atividades policiais não apenas em seu resultado, mas no impacto de suas ações no meio social. Ademais, para a efetivação de uma política de proteção de direitos no âmbito da segurança, faz-se necessário não só o diagnóstico policial focado em estatísticas criminais, como também a análise de outras circunstâncias que possam ameaçar os direitos dos cidadãos e/ou situações de vulnerabilidade. Isto é que pode favorecer uma atuação pró-ativa na esfera da prevenção.

Propõe-se, então, algumas linhas de ação radicadas no conceito referido acima e na lógica do método ensejado por ele o qual, centrado na ideia de capacidade institucional, organiza em dois campos (o da prevenção e o do controle) seis condições para a ocorrência do evento delituoso, a saber: (1) déficit de coesão social, (2) presença de fatores de risco, (3) violência intergerações e contra mulher, (4) contextos sociourbanos inseguros, (5) insuficiência policial e da justiça e (6) crime organizado. Distribuídos conforme a solução mais apropriada entre aquelas duas opções (prevenção ou controle); e o caráter que assume, se de uma violência incidental ou de uma violência instrumental.

Partindo de cada condicionante um elenco de possíveis ocorrências que contribuem para a prática delituosa, se deve mapear os fenômenos policiais e extrapoliciais tal que se torne viável a promoção de um consórcio intersetorial de agências públicas que auxiliem na produção de contextos seguros.

Este mapeamento deve ser elaborado, no nível local, por meio de instrumento aplicado nas reuniões dos Conselhos Comunitários de Segurança e nas reuniões de nível 4 do SIM, de sorte a se produzir os diagnósticos que devem instruir a formulação dos planos de ação que, neste caso, abordarão o problema da violência de modo integral. Um plano de ação simplificado no qual se registre e se leia as condições que podem ensejar ou que efetivamente ensejaram o delito, seu descritivo e a contramedida planejada.

É necessária, outrossim, a substituição da metodologia apoiada no ciclo PDCA (recomendada por consultorias de gestão empresarial) por outra mais aderente à realidade do serviço público, referenciada no ciclo de políticas públicas proposto por Januzzi e Patarra que dá ênfase a dimensão diagnóstica do ciclo de gestão, enquanto base necessária ao planejamento.

De igual sorte, é de todo conveniente o registro dos diagnósticos e planejamentos em uma plataforma digital que faculte aos policiais o acesso aos dados correntes e à memória de sua produção.

Este desenho reconhece as vantagens aportadas pelo SIM para a gestão do setor segurança, as incorpora e não corrige os desvios do programa em relação ao modelo gerencial que lhe serve de referência. Ao contrário, elide seus excessos, o provendo de instrumentos gerenciais de apoio mais aderentes às possibilidades do cotidiano policial; desonera os policiais da responsabilidade de mudar o cenário de violência produzido por setores que estes não controlam; busca envolver outros setores e agências na produção da segurança; promove a governança democrática, por meio da participação social na diagnose dos problemas do setor; e, o mais importante, dá um passo em direção a transmutação de uma lógica de combate à criminalidade para uma outra de proteção ao cidadão.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP, n. 10. Brasília: ENAP, 1997.

AYRES, C. A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.51, p. 29-52, 2006.

BARZELAY, M. The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars, *International Public Management Journal*, v. 3, p.229–265, 2000.

BEATO, C. A mídia define as prioridades da segurança pública. In: RAMOS, Silvia; PAIVA, Anabela (org.), **Mídia e Violência: novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil.** Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

BRACKER, J. The historical development of the strategic management concept. *Academy of Management Review*, v. 5, nº 2, p. 219-224, 1980.

BROMLEY, R.; BUSTELO, E. S. (org.). **Política x técnica no planejamento.** São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARDOSO, G. R.; SEIBEL, E. J.; MONTEIRO, F. M. e RIBEIRO, E. A. Percepções sobre a sensação de segurança entre os brasileiros: investigação sobre condicionantes individuais. *Rev. bras. segur. pública*. São Paulo, v. 7, n. 2, p. 144-161, ago/set 2013.

CESÁRIO DE SÁ, A. R. **Sistema Integrado de Metas e Acompanhamento de Resultados da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro**. Disponível em: http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/1023/1/C6_TP_SISTEMA%20INTEGRADO%20DE%20METAS%20E.pdf. Acessado em 01.09.2016

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare**. London: Sage, 1997.

_____. Gerencialismo. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

CORDEIRO, N. R. O Sistema de Metas para a segurança pública do estado do Rio de Janeiro e sua dimensão social. *Cadernos de Segurança Pública*. Rio de Janeiro, Ano 08, n.7, p. 4-15, abril. 2016.

COUTINHO, R. L. F. Administração pública comparada e seus impactos sociais. **E-Legis** Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/205/261>. Acessado em 15.08.16

DURANTE, M. O.; ZAVATARO, B. Limites e desafios da evolução da gestão em segurança pública no Brasil: a importância do uso de indicadores de avaliação de desempenho. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 1, p. 76-91, jan./jun. 2007.

EAST, J. P. The american conservative movement of the 1980's: are traditional and libertarian dimension compatible? *Modern Age*. 24 (1), wint80: 34-38.

JANNUZZI, P.; PATARRA, N. **Manual para capacitação em indicadores sociais nas políticas públicas e em direitos humanos: textos básicos e guia de uso e referência do material multimídia**, Coleção Ibgeana. São Paulo: Oficina Editorial, 2006.

JONES, D. S **Master of the universe: Hayek, Friedman and the birth of neoliberal politics**. Princeton University Press, 2012.

KOLESAR, P. Juran's Lectures to Japanese Executives in 1954: A Perspective and Some Contemporary Lessons. *The Quality Management Journal*, v.15, n.3, p.7-16, 2008. Disponível em: <http://www.juran.com/elifeline/elifefiles/2009/11/Jurans-Lectures-to-Japanese-Executives-in-1954.pdf> Acessado em: 19.09.2016

LIMA, I. G.; GANDIN, L. A. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. *Práxis Educativa (Brasil)*, Paraná, vol. 7, n. 1, p.69-84, jan/jun 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/894/89423377005.pdf>. Acessado em 28.08.16

MARTÍNEZ-LORENTE, A. R.; DEWHURST, F.; DALE, B. G. Total quality management: origins and evolution of the term. *The TQM Magazine*, vol. 10, Iss: 5, p.378-386, 1998. Disponível em: <http://repositorio.upct.es/bitstream/handle/10317/441/tqm2?sequence=1>. Acessado em: 14.09.2016.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, p. 42-78, 1997.

MINAS GERAIS (Estado). Resolução Conjunta nº 146, de 22 de junho 2011.

MIRANDA, D. (Org.). **Por que policiais se matam?** Rio de Janeiro; 1. ed. – Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016.

MUSUMECI, B.; MUNIZ, J. **Relatório de Pesquisa sobre ‘Mapeamento da vitimização de policiais no Rio de Janeiro’**. CESEC, 1998.

NASSIF, L. **Os dez anos do Movimento Brasil Competitivo. 10 nov. 2011. Disponível em:** <http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/os-dez-anos-do-movimento-brasil-competitivo>. **Acessado em 08.03.2016**

NOGUEIRA, M. A. Reforma Administrativa ou reforma do Estado? *Perspectivas*, São Paulo, 12/13: 1-17, 1989/90.

OLIVEIRA, A. B. R; DA SILVA, U. B.; BRUNI, A. L. Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. *Revista de Estudos Contábeis*, Londrina. v.3,n.5,p.63-82, Jul-Dez. 2012.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PERNAMBUCO (Estado), Decreto nº 30.569, de 29 de junho de 2007.

PINTO, F. A. C. A, CASTELLO BRANCO, J. E. S., AZEM, P. L. A reforma gerencial no Estado do Rio de Janeiro. **II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 51: Macropolítica de gestão nos Estados.** Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-REFORMA-GERENCIAL-NO-ESTADO-DO-RIO-DE-JANEIRO.pdf> Acessado em: 11.09.2016

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.

SAYLOR, K. M. A guiding light: the conservatism of Margaret Thatcher. *The IntercollegiateReview*, p.32-37, Spring 1998.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43 (2), p.347-69, mar.-abr, 2009.

WATSON, G. H.. Gurus of quality: Feigenbaum's Enduring Influence. *QualityProgress*. November, 2005. Disponível: http://www.gregoryhwatson.eu/images/8-QP_Watson_-_November2005_-_Feigenbaum_'s_Enduring_Influence.pdf. Acessado em: 11.09.2016