



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

GERENCIALISMO E *EMPOWERMENT* NO SETOR SEGURANÇA: UM ESTUDO SOBRE O SISTEMA DE DEFINIÇÃO E GERENCIAMENTO DE METAS PARA OS INDICADORES ESTRATÉGICOS DE CRIMINALIDADE DO RIO DE JANEIRO.

José Augusto Conceição Pereira

[joseaugustopsicossocial@gmail.com](mailto:joseaugustopsicossocial@gmail.com)

GENTES

Brasil

Márcio Alexandre da Mota Duarte

[marciospio@gmail.com](mailto:marciospio@gmail.com)

GENTES

Brasil

Nathália Cordeiro

[nathalia.cordeiro@gmail.com](mailto:nathalia.cordeiro@gmail.com)

SEFAZ

Brasil



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### RESUMO

No Brasil, o termo gerencialismo comporta, ao menos, duas acepções: a de um movimento no interior da administração pública e a de uma ideologia nutrida pelos setores empresariais e afins, defensores da doutrina (neo)liberal. Como movimento, encerra um momento histórico em que a administração pública se apropria de instrumentos gerenciais típicos do setor privado. Como ideologia, importa no “enxugamento da máquina pública” (*downsizing*) e, conseqüente, redefinição das funções do Estado a partir da lógica do mercado. Em ambos os sentidos, o fenômeno vem se disseminando no Brasil desde a década de 1990. Contudo, a despeito de toda crítica que possa merecer esta ideologia; queremos destacar o gerencialismo enquanto movimento que, lastreado nas Teorias da Qualidade Total, ignorou outros métodos e técnicas gerenciais como o *empowerment*, a reengenharia e o próprio *downsizing*. Em torno desta discussão sobre o movimento gerencial, nos propomos apresentar 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). Trata-se, aí, de um programa de gestão por resultados no setor segurança que, através de incentivos financeiros pelo atingimento de metas, busca orientar os esforços policiais para a redução dos tais indicadores. Neste trabalho, objetivamos discutir os limites de possibilidades da adoção de instrumentos de *empowerment* em favor da sociedade civil e dos agentes policiais de ponta-de-linha. Isto é, a viabilidade da participação da sociedade civil e dos servidores da base da hierarquia das organizações policiais na gestão do setor segurança. Para tanto, (1) buscaremos realizar 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) procuraremos nos voltar à apresentação dos conceitos de *empowerment*. Logo adiante, (3) examinamos o desenho organizacional do programa SIM para, então, (4) avaliar a aplicabilidade de instrumentos de *empowerment* no programa SIM. Por fim, proporemos um desenho organizacional referenciado no conceito de segurança cidadã, com vistas às possibilidades do trabalho policial e participação social no planejamento do setor.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **ABSTRACT**

In Brazil managerialism is a phenomenon, since the 1990s: first, as an ideology nourished by the business and related sectors, defenders of (neo) liberal doctrine; and after, as a movement within the public administration. As ideology, it matters in the "downsizing" of the public machine and, consequently, redefinition of the functions of the State from the logic of the market. As movement, it represents a historical moment in which the public administration appropriates management instruments typical of the private sector. Here we emphasize managerialism as a movement based on Total Quality Theories more than on other management methods and techniques (such as empowerment, reengineering and downsizing). Around this discussion about the managerial movement, we present the partial results of a larger research project, whose object of study is the Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Rio de Janeiro (System of Definition and Management of Goals for the Strategic Indicators of Crime of Rio de Janeiro). Also called SIM, It is a result management program in the security sector that, through financial incentives to reach goals, seeks to guide police efforts to reduce these indicators. In this paper, we discuss the viability of the participation of civil society and policemen on the base of the hierarchy of the police organizations in the management of the security sector. To do so, (1) we present a small history of this movement; then briefly, (2) we will try to return to the presentation of the concepts of empowerment; next, (3) we examine the organizational design of the SIM program to (4) evaluate the applicability of empowerment tools in it. Finally, we will propose an organizational design referenced in the concept of citizen security.

### **Palavras chave**

(Gerencialismo, segurança cidadã e administração pública)

### **Keywords**

(Managerialism, citizen security, public administration)



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### I. Introdução

Apresentamos, aqui, parte de uma pesquisa maior sobre os efeitos do gerencialismo no setor segurança no Estado do Rio de Janeiro. Seu objeto de estudo é o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Rio de Janeiro (SIM), um programa de gestão por resultados organizado em 4 eixos estruturantes:

- um método para controle e melhoria contínua de processos produtivos: o Ciclo PDCA;
- um modelo territorial que divide o estado em 7 regiões, 39 áreas e 138 circunscrições;
- uma rotina de reuniões periódicas para acompanhamento de resultados;
- um subsistema de premiação de resultados a que se vincula remunerações variáveis na forma de prêmios por atingimento das metas de redução da criminalidade.

Nesta comunicação a categoria analítica eleita é o *empowerment*, entendido como “um constructo que articula forças individuais e competências, sistemas de ajuda naturais e comportamentos proativos com vistas à políticas e mudança sociais”, (Rappaport, 1981). Este constructo está associado à redistribuição de poder à indivíduos e grupos por meio de mudanças comportamentais, articulação social, desenvolvimento de habilidades e leitura crítica do mundo em relação às forças pessoais, sociais, econômicas e políticas que influenciam suas vidas.

A análise do objeto, SIM, a partir da categoria *empowerment* visa responder à seguinte questão-problema: em que medida o SIM viabiliza a participação da sociedade civil e a contribuição



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

do policial da ponta na produção do diagnóstico e do planejamento das atividades do setor segurança do Estado do Rio de Janeiro?

Para tanto e considerando os limites desta comunicação, produzimos, com base em levantamento de dados primários por meio da análise documental e coleta de depoimentos, primeiramente, um estudo de caso de dois desenhos de organização programática: um de gestão da ação policial, o SIM; e outro da gestão da atividade (programas e ações) do setor segurança, o Segurança Cidadã SIM (SCS); e, por fim, a avaliação de ambos por meio de instrumento avaliativo, o quadro sinótico das referências teóricas (dimensões do *empowerment*) considerando os limites desta comunicação, organizamos estas referências teóricas em um quadro sinótico - das dimensões do *empowerment*.

Nossa suspeita é de que o desenho de organização do programa SIM não favorece a apropriação dos conhecimentos destes atores (o policial da base da pirâmide hierárquica aponta e a sociedade civil) no processo de produção de segurança. Por isso mesmo, o objetivo específico deste trabalho é cotejar as dimensões do *empowerment* nos programas SIM (em seis das sete Regiões Integradas de Segurança Pública - RISP) e Segurança Cidadã, SIM! (em implantação experimental unicamente no território da 3ª RISP - Baixada Fluminense).

Os objetivos gerais, os quais de *per se* justificam a investigação, são: (a) necessidade de superar o modelo de combate à criminalidade em favor de outro voltado à proteção ao cidadão o que significa (b) ampliar a abordagem do setor segurança para além de questões exclusivamente policiais, (c) opondo-se, desta forma, à intervenção neoliberal sobre este segmento do serviço público.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### II. Desenvolvimento

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.

O termo gerencialismo 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 (2006), *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 (Secchi, 2009).

No Brasil, 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 suplantar 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 inócua para o enfrentamento ao clientelismo) e aderir às recomendações do Consenso de Washington.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O neoliberalismo e o gerencialismo são introduzidos no Brasil pela equipe econômica do governo de Fernando Collor de Mello. Restou em suspenso durante a presidência de Itamar Franco. E foi retomado com vigor ainda maior nos anos de Fernando Henrique Cardoso que, inclusive, instituiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Nomeado titular do novo ministério, Luiz Carlos Bresser-Pereira viajou 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.

Na administração do Estado do Rio de Janeiro o programa neoliberal foi introduzido na gestão do Marcello Alencar (eleito no mesmo ano e pelo mesmo partido do presidente FHC) 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 *et al.* (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: (I) organizacional; (II) fiscal e (III) gestão da informação.

Para o setor segurança foram desenhadas políticas cujo aspecto organizacional focou o incentivo à cultura de gestão e à integração dos modelos territoriais adotados pelas polícias Civil e



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Militar; ao passo que o aspecto da gestão da informação privilegiou o compartilhamento de dados quantitativos e qualitativos produzidos por ambas as instituições.

O SIM, por exemplo, se radica nos modelos de gestão da Qualidade Total, remotamente incorporando outros métodos e técnicas gerenciais como a reengenharia, o *downsizing* e o *empowerment*. Por isto mesmo nosso interesse em estudar o modo como o programa se apropria destes. Aqui, como antecipamos, focamos a categoria *empowerment* conforme as conceituações de Elisheva Sadan, Marc A. Zimmermann, John Friedmann, Richard C. Rich, Rodrigo Rossi Horochovski e Giselle Meirelles.

Neste diapasão, Sadan (1997) sustenta que, desde a década de 1980, quatro abordagens ideológicas aportaram o arcabouço conceitual para a discussão sobre *empowerment*: (I) a abordagem etnocêntrica, a qual busca solução para problemas das etnias e outras minorias (Solomon, 1976; Gutierrez & Ortega, 1991); (II) a abordagem liberal-conservadora, voltada para o fortalecimento da comunidade como unidade social, a qual, entre outras coisas, deve integrar e proteger seus membros (Berger & Neuhaus, 1987); (III) a abordagem socialista, com demandas como equidade e responsabilidade social no tratamento de questões sociais (Boyte, 1984); e (IV) como implementação da democracia, a qual busca conviver harmonicamente e integrar as demais abordagens ideológicas (Julian Rappaport, 1981, 1985, 1987).

<b>Abordagens ideológicas (Sadan, 1997)</b>	<b>Definição</b>
Democrática	Baseado em uma visão progressista do mundo democrático tenta integrar as demais abordagens. Entendendo o empoderamento como uma implementação profunda e profissional da democracia - uma que inclua todas as atuais atualizações ideológicas sociais da sociedade democrática.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Etnocêntrica	<p>Surgida do trabalho seminal de Barbara Solomon sobre o empoderamento da população negra norte-americana, no qual teoriza sobre o tema, ao mesmo tempo em que oferece um manual aos profissionais do Serviço Social para atendimento a esta população.</p> <p>Considera que a estigmatização produz sentimento de impotência e reduz a efetividade social, engendrando problemas pessoais e sociais peculiares a cada sorte de minoria. Incumbindo o assistente social de uma intervenção profissional capaz empoderar o sujeito (individual ou grupal).</p>
Liberal-conservadora	<p>Lastreada no trabalho de Peter Berger e Richard Neuhaus, considera que as comunidades são integradas de indivíduos e instituições (privadas) mediadoras destes em suas relações com o Estado, as quais, entre outras obrigações, têm de cuidar também dos seus cidadãos desvalidos, em substituição às estruturas burocráticas do Estado.</p>
Socialista	<p>Radicada nas teses de Harry Boyte, sobre equidade e responsabilidade social no tratamento dos problemas, reclama o empoderamento cívico, entendido como capacidade da comunidade de aprender habilidades, conceitos políticos e desenvolver metas realizáveis por empreendimentos públicos de seu interesse.</p> <p>Funda-se na ideia de autogoverno, baseada, de um lado, no reconhecimento do papel do Estado de prover recursos e meios; e, de outro, na importância das relações e da cultura da comunidade.</p>



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Ainda assim, Sadan (1997) identifica nos trabalhos de Barbara Solomon (1976, 1985) e de Peter Berger e Richard Neuhaus (1977) as primeiras discussões em volta do conceito de *empowerment*, enfatizando-o como método de intervenção social com afro-americanos oprimidos e como meio de melhoria nos serviços de bem-estar através da mediação com as instituições sociais, respectivamente; enquanto a Julian Rappaport (1981) atribui o primeiro esforço de desenvolvimento teórico do conceito, apresentando-o como uma visão de mundo que inclui uma política social e uma abordagem para a solução de problemas sociais decorrentes da impotência. Sadan (1997) sublinha que estes autores destacam a importância da conexão de indivíduos e comunidade, além de uma abordagem ecológico-contextual no tratamento de questões sociais, atribuindo o fracasso de programas sociais ao desprezo dos recursos e conhecimentos das comunidades sob intervenção.

O termo foi apropriado também por áreas como a saúde, educação, sociologia, ciência política, psicologia comunitária, serviço social, administração, além de ter sido incorporado na narrativa desenvolvimentista de órgãos multilaterais (Zimmerman, 2000; Narayan, 2002 como citado em Baquero, 2012; Cornwall, 2000; Horochovski, 2006). Com efeito, em tal narrativa *empowerment* assume uma diversidade de significados, estando associado desde políticas de microcrédito como estratégia de melhoria de renda e acesso a direitos a prescrições por maiores transparência e participação social na agenda política, promovendo a governança (Cornwall, 2000).

Zimmerman (2000) aponta duas dimensões a serem avaliadas na teoria do *empowerment*: os processos e os resultados (outcomes), dentro das quais propõe se produza a análise em termos de níveis ou sujeitos de empoderamento - individual (ou intrapessoal), organizacional e comunitário. Os processos e resultados nos três níveis estão esquematizados no quadro abaixo:

Nível de análise (Zimmerman, 2000)	Processos (“empoderando”)	Resultados (“empoderado”)
<b>INDIVIDUAL (ou intrapessoal)</b> Engloba aspectos psicológicos, como a auto-estima, resiliência, temperamento, mas não deve ser compreendido como um processo interno isolado do contexto	Aprendendo habilidades de tomada de decisão Gerindo recursos Trabalhando com outros	Senso de controle Consciência crítica Comportamentos participativos



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

<p>sociopolítico onde o indivíduo está inserido. Está relacionado às competências pessoais, esforços para o exercício do controle e compreensão crítica do próprio ambiente sóciopolítico.</p>		
<p><b>ORGANIZACIONAL</b> É aquele gerado no seio das organizações públicas ou privadas. No âmbito empresarial, a despeito das críticas direcionadas à utilização do termo na área de negócios (Horochovski &amp; Meirelles, 2007), <i>empowerment</i> está associado às estratégias pós-fordistas de remodelagem do ambiente organizacional, com foco no aspecto motivacional através da delegação de tarefas e maior autonomia para tomada de decisão de grupos autogerenciáveis - os “<i>empowered teams</i>” (Slack, 2002 como citado em Pereira, 2012; Lima &amp; Frota, 2002).</p>	<p>Oportunidades para participar na tomada de decisão Responsabilidades compartilhadas Liderança compartilhada</p>	<p>Competição efetiva por recursos Networking com outras organizações Influência política</p>
<p><b>COMUNITÁRIO</b> É o processo por meio do qual os indivíduos e organizações de uma comunidade se articulam e se fortalecem para atingir objetivos traçados consensualmente por meio de estratégias participativas e inclusivas aos seus cidadãos em resposta a ameaças à qualidade de vida da comunidade (Zimmerman, 2000; Horochovski &amp; Meirelles, 2007).</p>	<p>Acesso a recursos Estrutura de governo aberto Tolerância à diversidade</p>	<p>Coalizões organizacionais Liderança pluralista Habilidades participativas dos moradores</p>

Fonte: Zimmerman, 2000. Elaboração própria.

A distinção faz-se necessária visto que processos de empoderamento não garantem um resultado “empoderado”. Os processos são os meios (estratégias) pelos quais tenta-se obter controle sobre os recursos. O processo é empoderador quando ele promove o desenvolvimento de habilidades com vistas à autonomia na solução de problemas e formulação de decisões. Resultados (outcomes) empoderadores referem-se à operacionalização do *empowerment*, para que se possa estudar as



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

consequências das tentativas dos cidadãos em adquirir maior controle nas suas comunidades, ou os efeitos de intervenções desenhadas para empoderar os participantes.

Articulando as noções de desenvolvimento, pobreza e empoderamento, Marta Antunes (2002) elenca algumas concepções de empoderamento, dentro as quais extraímos, para aqui destacar, aquela formulada por John Friedmann que enfatiza a “autonomia das tomadas de decisão de comunidades territorialmente organizadas, na autodependência local, na democracia direta (participativa) e na aprendizagem social pela experiência”.

<b>Poderes ou recursos (Friedmann, 1996 como citado em Antunes, 2002)</b>	<b>Definição</b>
Sociais (capital social)	acesso a certas bases de produção doméstica, como a informação, o conhecimento e as técnicas, a participação em organizações sociais e os recursos financeiros
Políticos	acesso dos membros individuais de unidades domésticas ao processo pelo qual são tomadas decisões, particularmente as que afetam o seu futuro como indivíduos, inclusive dentro do agregado familiar nas decisões tomadas dentro da casa. O que inclui formas de participação social para além do exercício do voto.
Psicológicos	percepção individual de força e sua presença manifesta-se num comportamento de autoconfiança

Fonte: Antunes, 2002. Elaboração própria.

Rich, Edelstein, Hallman e Wandersman (1995) ao analisarem o conceito de empoderamento articulado com a participação social em contextos de riscos ambientais, identificam os danos, obstáculos, meios e estratégias de empoderamento comunitário em três dimensões: a das formas (reativa ou proativa) - ou motivações, segundo Horochovski (2006), das modalidades (formal, instrumental e substantiva) e das abordagens das estruturas de participação (adversarial e parceria). O empoderamento comunitário, nas perspectiva destes autores, só é alcançado à medida que todas estas modalidades de empoderamento são articuladas e alcançam resultados efetivos. Abaixo estão



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

esquemáticas as dimensões propostas pelos autores além do empoderamento intrapessoal (ou individual) proposto por Zimmerman (2000) já elencado em quadro anterior:

<b>Formas (Rich <i>et al</i>, 1995)</b>	<b>Definição</b>
reativa	resposta à uma ameaça externa que se impõe a indivíduo e grupos (estímulo extrínseco)
proativa	busca por meios de facilitar o curso de ação para o alcance de objetivos (estímulo intrínseco)

<b>Modalidades (Rich <i>et al</i>, 1995)</b>	<b>Definição</b>
Formal	é aquele criado por instituições públicas e privadas para que participação social possa influenciar o processo de tomada de decisão que venham a afetar suas vidas
Instrumental	capacidade real do indivíduo participar e de influenciar um processo de tomada de decisão nas vias formais e legais de participação articulando conhecimento, recursos materiais e habilidades persuasivas
Substantiva	habilidade em alcançar decisões que solucionem problemas ou produzam os resultados desejados

<b>Abordagens das estruturas de participação (Rich <i>et al</i>, 1995)</b>	<b>Definição</b>
Adversarial	abordagens onde a comunidade afetada por uma política ou empreendimento possui o poder de contestá-la por meio de instâncias formais. Contudo, os cidadãos possuem pouca ou nenhuma influência no desenho do programa ou empreendimento, restando-os a contestação quanto aos impactos
Parceria	o desenho da intervenção e objetivos são traçados por todos os <i>stakeholders</i> , na busca de consenso quanto aos meios de ação. Esta abordagem envolve uma abordagem proativa, e não só reativa, dos indivíduos e comunidade afetados

Fonte: Rich *et al*, 1995. Elaboração própria.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Apoiando-se em Rich *et al.* (1995), Horochovski e Meirelles (2011) organizam as estruturas de participação cidadã segundo a relação entre cidadãos e agentes governamentais (modelo adversarial e de parceria já mencionados) e segundo o local de participação social (*grassroots* e formais ou com mandato governamental).

Locais da estrutura de participação (Horochovski & Meirelles, 2011)	Definição
<i>Grassroots</i>	referem-se às organizações e movimentos iniciados por cidadãos que elegem, eles próprios, os objetivos e métodos
Formal, com mandato governamental	a participação cumpre requisitos legais que abrem aos cidadãos oportunidades de tomar parte de decisões políticas ou da operação de agências públicas

Fonte: Horochovski & Meirelles, 2011. Elaboração própria.

#### IV. Análise e discussão de dados

No nível organizacional de análise, os órgãos policiais tem de ser considerados como instituições empoderadas, sobremaneira pelo orçamento da pasta que os abriga - Segurança - que é o maior<sup>1</sup> na comparação com todos os demais órgãos do Poder Executivo estadual. Contudo, no nível individual, em relação aos policiais da ponta, a não realização das Reuniões de Nível 4 impossibilita a participação destes e a valorização de seu conhecimento nas atividades de diagnóstico e planejamento.

O empoderamento comunitário (Zimmerman, 2000), assim como as abordagens e locais da estrutura de participação social (Rich *et al.*, 1995; Horochovski & Meirelles, 2011) são inexistentes,

<sup>1</sup> Em 2016, entre os órgãos da administração direta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Segurança acumulou 31,20% da dotação inicial de despesas do orçamento destinados a estes órgãos, seguida da Secretaria de Estado de Educação, 25,20% e Secretaria de Estado de Defesa Civil, 7,68% segundo dados disponibilizados no site da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

visto que o SIM não contempla a participação social na sua estrutura.

Na dimensão das motivações (Rich *et al.*, 1995), identifica-se a lógica reativa no SIM, à medida que o processo de planejamento está vinculado ao não atingimento de metas, ou seja, analisam-se dados pretéritos na perspectiva de se evitar a repetição de resultados negativos.

Em termos de poderes (ou recursos) (Friedmann, 1996 como citado em Antunes, 2002), o SIM, ao estabelecer mecanismos formais de participação, promover a integração entre as polícias e ao premiar resultados, converte-se em: fonte de capital social e político; porta de acesso a novas técnicas e conhecimentos; meio de construção de redes de apoio; e canal de promoção e prestígio. Este dado é notado especialmente entre gestores do interior do Estado que, distantes dos centros de decisão, encontraram no SIM uma ferramenta de acesso político-institucional às suas chefias e, por vezes, ao governo do Estado.

Quanto às modalidades, o SIM, para além dos, já mencionados, mecanismo formais de participação soma-se o fato de as ferramentas gerenciais de apoio transladadas do setor produtivo para o setor público não terem sido adequadamente apropriadas pelos policiais, cuja formação ainda se volta às atividades operacionais; e não às gerenciais e de gestão. Do que se desdobra a carência de empoderamento instrumental dos policiais (notadamente aqueles em atividades operacionais).

O quadro abaixo coteja as dimensões do empoderamento verificadas no SIM com aquelas encontradas no Multiprojeto Segurança Cidadã, SIM (SCS), relativamente aos mesmos atores.

<b>Classificações</b>	<b>Variáveis</b>	<b>SIM</b>	<b>SCS</b>
Níveis ou sujeitos (Zimmerman, 2000)	Individual (intrapessoal)		x
	Organizacional	x	x
	Comunitário		x
Motivações (Rich et al., 1995)	Reativo	x	x
	Proativo		x



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Poderes (ou recursos) (Friedmann, 1996 como citado em Antunes, 2002)	Sociais (capital social)	x	x
	Políticos	x	x
	Piscológicos		x
Modalidades (Rich et al., 1995)	Formal	x	x
	Instrumental		x
	Substantivo	-	-
Abordagens das estruturas de participação social (Rich et al., 1995)	Adversarial		x
	Parceria		
Locais da estrutura de participação social (Horochofski & Meirelles, 2011)	<i>Grassroots</i>		
	Formal, com mandato governamental		x
Abordagens ideológicas (Sadan, 1997)	Democrática		x
	Etnocêntrica		
	Liberal-conservadora	x	
	Socialista		

Fonte: Elaboração própria.

## V. Conclusões

Os servidores da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento (SEFAZ), em exercício na SESEG, viram na metodologia de Convivência e Segurança Cidadã, elaborada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a solução para muitas das disfuncionalidades do SIM e demandas apontadas por seus *stakeholders*. Desenharam, então, um conjunto de produtos que se complementavam, o que exigiu a formulação de um multiprojeto a que se deu o nome: Segurança



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Cidadã, SIM!<sup>2</sup> (SCS).

Esta metodologia se radica no conceito de segurança humana. A saber um compósito de segurança alimentar, ambiental, comunitária, econômica, pessoal, política e sanitária. A segurança Cidadã (segurança pessoal e comunitária) 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

---

<sup>2</sup> O multiprojeto foi criado com o escopo de (a) aprimorar os mecanismos gerenciais de apoio; (b) criar a memória do planejamento das ações de segurança; (c) garantir a 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. As estratégias consistiram no desenvolvimento de: (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# 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.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

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.

Nesse sentido, o SCS acresce aos eixos estruturantes do SIM: (i) um método de análise próprio à identificação e resolução de problemas (previsão e controle de ações e intervenções) governamentais: o Ciclo de Políticas Públicas; (ii) uma rotina de reuniões periódicas para a produção de diagnóstico, planejamento, monitoramento e avaliação; (iii) uma metodologia pautada no modelo do PNUD que: compreende o fenômeno da violência e criminalidade como multicausal, aporta método de diagnóstico participativo, e adota abordagem integral quanto a descritivos diagnósticos e contramedidas planejadas.

Como resultados parciais, em relação à sociedade civil, nota-se que o desenho e ferramentas gerenciais propostas pelo SCS:

- Facilita o empoderamento comunitário relativamente ao processo de abertura da estrutura de governo, à medida que agrega à sua estrutura a instância dos Conselhos Comunitários de Segurança.
- Amplia a possibilidade de o empoderamento comunitário alcançar resultados em termos de lideranças pluralistas, coalizões organizacionais e, especialmente, habilidades participativas dos moradores;
- Contempla uma estrutura adversarial que limita a participação social à forma consultiva. O que, ainda assim, se deve considerar um avanço, vez que o outro modelo não contava com canal de participação social.
- Ao agregar os Conselhos Comunitários de Segurança, assegura o seu empoderamento formal em instância estatal (Conselho Comunitário de Segurança). O que representa um avanço em



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

termos de democratização do setor segurança;

- Baseia-se em metodologia que valoriza, para fins de diagnóstico, de informações relativas a problemas de déficit de coesão social; presença de fatores de risco; violência intergerações, contra a mulher e grupo específico; e contextos sociourbanos inseguros. Instrumentalizando o cidadão e se valendo do conhecimento aportado por ele;
- Pauta-se numa abordagem democrática do empoderamento, valorizando a construção da agenda pública por meio da participação social, afastando-se da abordagem liberal-conservadora do gerencialismo como ideologia (que têm foco nos resultados, esvazia a agenda pública do debate político, e reduz as dimensões da cidadania em uma relação comercial entre Estado e sociedade - de cidadão a cliente).

Já em relação ao policial da ponta, observamos que o SCS:

- Ao apropriar-se do conhecimento adquirido pelo policial em campo, sobretudo em relação aos problemas de insuficiências do sistema de garantia de direitos e de incidência criminal, confere a este ator protagonismo no processo de formulação de respostas a tais demandas. Isto reflete no nível individual, em termos de processo, no aprimoramento da realização do trabalho com outros (integração) e, em termos de resultados, na expressão de uma consciência crítica e de um comportamento mais participativo;
- Ao adotar o Ciclo de Políticas Públicas, o SCS impõe a realização de planejamento baseado em diagnóstico e estabelece uma relação sucessiva entre estas etapas e mais as de monitoramento e avaliação que se distribuem por níveis de atribuições ([N1] Estratégico, [N2] Tático, [N3] Tático-operacional e [N4] Operacional), tornando essencial a participação do policial de ponta enquanto formulador do diagnóstico. O que tem óbvio reflexo sobre a dimensão dos seus recursos psicológicos;
- Aporta aos policiais metodologia e ferramentas gerenciais que rompem com o paradigma, de mais de 30 anos, da Segurança Pública, permitindo-lhes formular diagnósticos integrais e



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

participativos assegurando seu empoderamento instrumental;

- Portanto, ao renunciar à metodologia de Segurança Pública em favor desta, desenvolvida pelo PNUD, de Segurança Cidadã, o SCS impõe, para além de ações de controle reativo ao crime, ações proativas de prevenção às variadas formas de violência que vão desde questões de convivialidade, passando por problemas urbanísticos, até alcançar os eventos criminais
- Ao atribuir objetivos específicos para cada nível de reunião, o SCS, impõe a necessidade de se pensar atribuições específicas para atores em cada nível (estratégico, tático, tático-operacional e operacional);

Há de se consignar, contudo, que estes resultados, apesar de positivos, não representam um empoderamento definitivo tanto dos policiais da ponta quanto da sociedade civil. A esta última, vale ressaltar, abre-se apenas um espaço para sua participação, a qual depende de variáveis que escapam à análise deste trabalho.

Os policiais da ponta, por sua vez, nos apresentam uma série de obstáculos para a efetiva apropriação da metodologia e participação efetiva no diagnóstico e planejamento da segurança local. Entre os obstáculos, destacamos a cultura organizacional da Polícia Militar, onde o respeito à hierarquia e disciplina por meio de uma cadeia de comando rígida transforma-se em desafio à implementação de uma metodologia de segurança cidadã a nível local, onde, semelhante às estratégias de policiamento comunitário, o oficial de ponta deve ser empoderado para propor um diagnóstico e estratégias, além de, eventualmente, demandar serviços de outros agentes de governo que possam contribuir para mitigar as condicionantes favoráveis aos eventos delituosos e de violência (Skogan, 1994; Rosenban & Lurigio, 1994).

Soma-se a este desafio as naturais resistências a qualquer estratégia de empoderamento, onde aqueles que detêm maiores parcelas de poder, especialmente políticos e burocratas, têm dificuldade em dividi-lo, podendo representar os mecanismos de participação como ameaça às formas legais de



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

representação (Horochovski, 2006).

### **I. Bibliografía**

(Incluir sólo la citada en el texto)

Antunes, M. (2002) O caminho do empoderamento: articulando as noções de desenvolvimento, pobreza e empoderamento. In: J.O. Romano & M. Antunes (Orgs.). Empoderamento e direitos no combate à pobreza (pp. 91-116) . Rio de Janeiro: ActionAid Brasil

Baquero, R. V. (n.d.). EMPODERAMENTO: INSTRUMENTO DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL? – UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL. Retrieved from <http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/26722>

Berger, P. L., & Neuhauss, R. J. (1987). *To empower people: The role of mediating structures in public policy*. American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Berger, P. L. (1987). *To empower people: The role of mediating structures in public policy*. American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Boyte, H. C. (1984). *Community is possible: Repairing America's roots*. Harper & Row.

Clarke, J., & Newman, J. (2006). *The managerial state: Power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. Sage.

Cornwall, A. (2000). *Beneficiary, consumer, citizen perspectives on participation for poverty reduction*. Sida.

Decreto nº 40.859, de 23 de julho de 2007 (2007). Cria, sem aumento de despesa, a Câmara de Gestão de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro - CAGESP, e dá outras



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ.

Decreto nº 41.930, de 25 de junho de 2009 (2009). Dispõe sobre a criação e implantação das Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e das Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP) para todo o território do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ.

Decreto nº 41.931, de 25 de junho de 2009 (2009). Dispõe sobre o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos De Criminalidade do Estado Do Rio De Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ.

Friedmann, J. (1996). *Empowerment: Uma política de desenvolvimento alternativo*. Celta Editora.

Gutierrez, L. M., & Ortega, R. (1991, 07). Developing Methods to Empower Latinos. *Social Work With Groups*, 14(2), 23-43. doi:10.1300/j009v14n02\_03

Horochovski, R. R. (2006); Empoderamento: definições e aplicações. *Anais do Encontro Anual Da Anpocs*, Caxambu, MG, Brasil, Anpocs, 30.

Horochovski, R. R.i; Meirelles, G.I (2011). Problematizando o conceito de empoderamento. *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis: UFSC, abr. 2007, 485-506.

Pereira, J.A.C; Cordeiro, N.R; Duarte, M.A.M. (2017). Os efeitos do Gerencialismo nas políticas públicas de segurança no Estado do Rio de Janeiro. *Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs*.

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>>



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Pereira, J.A.C; Cordeiro, N.R; Duarte, M.A.M. (2017). Processo de implementação de políticas públicas: um estudo do caso do setor segurança do Rio de Janeiro. *Anais do 18º Congresso Congresso Brasileiro de Sociologia*. Disponível em:

<<http://sbs2017.com.br/anais/resumos/PDF-eposter-trab-aceito-1694-1.pdf>>

Pinto, F. A. C. de A., Sabóia, C. B., & Azem, P. L. (2009, May 08). A reforma gerencial no estado do Rio de Janeiro. Retrieved from

<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/210>

Rappaport, J. (1981, 02). In praise of paradox: A social policy of empowerment over prevention.

*American Journal of Community Psychology*, 9(1), 1-25. doi:10.1007/bf00896357

Rappaport, J. (1985). The Power of Empowerment Language. *Social Policy*, 15, Fall, 15-21.

Rappaport, J. (1987, 04). Terms of empowerment/exemplars of prevention: Toward a theory for community psychology. *American Journal of Community Psychology*, 15(2), 121-148.

doi:10.1007/bf00919275

Resolução SSP 263, de 26 de julho de 1999 (1999). Define os coordenadores das áreas integradas de Segurança Pública, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ.

Resolução SESEG nº 305, de 13 de janeiro de 2010 (2010). Regulamenta o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro a que alude o Decreto nº. 41.931, de 25/06/09, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ.

Resolução SESEG 932, de 09 de fevereiro de 2016 (2016). Regulamenta o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade no Estado do Rio



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

de Janeiro a que alude o Decreto nº. 41.931 de 25/06/09, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ.

Sadan, E. (1997). Empowerment and community planning: *Theory and practice of people-focused social solutions*. Tel Aviv, Hakibbutz Hameuchad.

Secchi, L. (2009, 04). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista De Administração Pública*, 43(2), 347-369. doi:10.1590/s0034-76122009000200004

Skogan, W. G. (n.d.). The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents: A Cross-Site Analysis. *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*, 167-181. doi:10.4135/9781483327006.n9

Solomon, B. B. (1976). *Black empowerment: Social work in oppressed communities*. Columbia University Press.

Solomon, B.B. (1985). How to Really Empower Families? New Strategies for Social Work Practitioners. *Family Resource Coalition, Report 3*, 2-3.

Souza Filho, R.. (2009). Crítica à concepção gerencialista de gestão pública: o caso brasileiro. Disponível em <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-019-166.pdf> . Acesso em 10 de outubro de 2017.

Zimmerman, M. A. (2000). Empowerment Theory. *Handbook of Community Psychology*, 43-63. doi:10.1007/978-1-4615-4193-6\_2