UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

RACHEL JULIENE MENEZES SODRÉ

RESPOSTAS ORGANIZACIONAIS POLICIAIS A DEMANDAS INSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS:
A implantação do projeto Integração da Gestão em Segurança Pública

Belo Horizonte
2016

Rachel Juliene Menezes Sodré

RESPOSTAS ORGANIZACIONAIS POLICIAIS A DEMANDAS INSTITUCIONAIS DA SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS:
A implantação do projeto Integração da Gestão em Segurança Pública

Dissertação apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Linha de pesquisa: Estudos Organizacionais e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Gonzalez Duarte.

Belo Horizonte
2016

Ficha Catalográfica

Sodré, Rachel Juliene Menezes.
S679r Respostas organizacionais policiais a demandas institucionais
2016 da segurança pública em Minas Gerais [manuscrito] : a implantação do projeto integração da gestão em segurança pública / Rachel Juliene Menezes Sodré. – 2016.
153 f.: il.

Orientador: Roberto Gonzalez Duarte.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia (f. 144-148) e apêndices.

1. Segurança pública – Minas Gerais – Teses. 2. Organizações públicas – Teses. I. Duarte, Roberto Gonzalez. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 363.1098151

Elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG – NMM094/2016

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Administrativas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO da Senhora **RACHEL JULIENE MENEZES SODRÉ**, REGISTRO Nº 586/2016. No dia 30 de março de 2016, às 17:30 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 09 de março de 2016, para julgar o trabalho final intitulado **"Respostas organizacionais policiais a demandas institucionais da segurança pública em Minas Gerais: a implantação do projeto Integração da Gestão em Segurança Pública"**, requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Estudos Organizacionais e Sociedade**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Roberto Gonzalez Duarte, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra à candidata para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

(X) APROVAÇÃO;

( ) APROVAÇÃO CONDICIONADA A SATISFAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO VERSO DESTA FOLHA, NO PRAZO FIXADO PELA BANCA EXAMINADORA (NÃO SUPERIOR A 90 NOVENTA DIAS);

( ) REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 30 de março de 2016.

NOMES ASSINATURAS

Prof. Dr. Roberto Gonzalez Duarte.....
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Profª. Drª. Ana Paula Paes de Paula.....
(CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz.....
(Fundação João Pinheiro/MG)

Profª. Drª. Izaura Rodrigues Nascimento.....
(Universidade do Estado do Amazonas)

AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos pais e irmãos, por estarem sempre presentes, em mim e para mim.

Ao meu orientador, professor Roberto Gonzalez Duarte, pelo interesse no desenvolvimento do tema e pela confiança depositada.

Aos demais professores do Programa, pelos valiosos ensinamentos.

À Capes, pelo suporte financeiro, que possibilitou dedicação exclusiva à realização deste trabalho.

Aos amigos, pelo incentivo, pelas conversas, pelos risos e pelas ideias.

Aos colegas do mestrado, pela companhia, pelo apoio e pelas parcerias.

Aos entrevistados, por compartilharem suas impressões, enriquecendo, e muito, este trabalho.

Nesses dois anos, perdi-me e encontrei-me várias vezes. Encerro esta etapa com inúmeros aprendizados, mas poucas certezas. Do futuro, espero outras oportunidades de me (re)encontrar. Por isso, agradeço a cada mão que, direta ou indiretamente, deixou sua marca, garantindo que eu não me sentisse sozinha nestes caminhos.

RESUMO

O governo do estado de Minas Gerais vem implantando, desde 2003, uma série de inovações em sua estrutura e no modelo de governança de segurança pública, formalizadas por meio do Sistema de Defesa Social e pela política estadual de defesa social. Neste cenário, destaca-se a política de integração, baseada em mecanismos de governança colegiada e na gestão integrada de ações e informações, mediante a articulação dos órgãos de segurança pública de forma horizontal e sistêmica. Este trabalho adota os conceitos de demandas institucionais e respostas organizacionais para analisar as formas como as organizações policiais mineiras têm respondido a processos de mudança institucional na área da Segurança Pública. Segundo modelo analítico de Oliver (1991), ponto de partida deste trabalho, as respostas organizacionais variam da conformidade à resistência, da passividade à atividade, da impotência à influência, e da habitualidade à oportunidade, a depender da natureza das demandas institucionais. Como percurso metodológico, optou-se por abordagem qualitativa, na forma de estudo de caso nos termos de Yin (2001), a partir de pesquisa bibliográfica e documental, tais como artigos, relatórios e documentos oficiais, e de entrevistas semiestruturadas com gestores das polícias e da Secretaria de Estado de Defesa Social. Os resultados indicam que as organizações policiais têm apresentado respostas de não conformidade às mudanças institucionais, com mais indícios de resistência por parte da Polícia Civil. Adicionalmente, as evidências contradizem algumas das proposições do modelo selecionado. Esta pesquisa contribui para o aprofundamento dos estudos sobre políticas de segurança pública, sugerindo a inclusão de variáveis analíticas ao modelo de Oliver (1991), direcionadas a organizações públicas.

Palavras-chave: Demandas institucionais. Respostas organizacionais. Organizações policiais. Segurança pública.

ABSTRACT

Minas Gerais state government has implemented, since 2003, a series of innovations in the structure and governance model of public security, formalized by the System of Social Defense and the state policy of social defense. In such a context, we highlight the integration policy, which is based on collegiate governance mechanisms and integrated management of actions and information, articulating public security agencies horizontally and systemically. We propose to use the concepts of institutional demands and organizational responses to analyze the forms by which police organizations in Minas Gerais have responded to processes of institutional change in the area of public security. According to Oliver (1991), the main reference for this research, organizational responses will vary from conforming to resistant, from passive to active, from impotent to influential, and from habitual to opportunistic, depending on the nature of the institutional demands. As a methodological path, we opted for a qualitative approach, in the form of a case study according to Yin (2001), based on documental and bibliographical research, such as journals, reports, official publications, etc., in addition to semi-structured interviews with managers from the military and judiciary police forces, and from the State Secretariat of Social Defense. Results indicate that police organizations have presented non conformity responses to institutional changes, with more traces of resistant behavior from the judiciary police. Additionally, evidences contradict some of the propositions of the selected model. This work contributes to further the analysis of public security policies, suggesting the inclusion of analytical variables in the model presented by Oliver (1991) to better understand public organizations.

Keywords: Institutional demands. Organizational responses. Police organizations. Public security.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atributos de mudança e tipologia resultante 31
Quadro 2 – Tipos de agente de mudança e mudança institucional 40
Quadro 3 – Respostas estratégicas a processos institucionais 44
Quadro 4 – Antecedentes institucionais e respostas estratégicas previstas 46
Quadro 5 – Modelo de respostas a demandas institucionais conflitivas 49
Quadro 6 – Esquema analítico do estudo de caso 60
Quadro 7 – Lógica de elaboração do roteiro de entrevista 62
Quadro 8 – Relação de entrevistados por vinculação 64
Quadro 9 – Lógica de conexão entre objetivos e dados 66
Quadro 10 – Mapeamento de fatores preditivos 128

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

FIGURAS

Figura 1 – Sistema de Defesa Social de Minas Gerais 69
Figura 2 – Correspondência das áreas territoriais 72
Figura 3 – Fluxo de informações da Igesp 79
Figura 4 – Implantação da metodologia Igesp – fase de consolidação 92
Figura 5 – Implantação da metodologia Igesp – fase de esvaziamento..... 103

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de crimes violentos por 100.000 habitantes em Minas Gerais (1986-2000) 54
Gráfico 2 – Taxa de crimes violentos por 100.000 habitantes em Minas Gerais (1995-2014) 104
Gráfico 3 – Taxa de homicídios por 100.000 habitantes em Minas Gerais (1995-2014)..... 104
Gráfico 4 – Evolução da confiança nas instituições públicas (2014) 132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACISP – Área de Coordenação Integrada de Segurança Pública

AISP – Área Integrada de Segurança Pública

BO – Boletim de ocorrência

CAD – Controle de Atendimento e Despacho (sistema informatizado)

CBMMG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

CIAD – Centro Integrado de Atendimento e Despacho

CINDS – Centro Integrado de Informações de Defesa Social

CONSEP – Conselho comunitário de segurança pública

CRISP/UFMG – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais

DDU – Disque Denúncia Unificado

DOGESP – Diagnóstico Orientado para Gestão e Solução de Problemas

DPMG – Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GMG – Gabinete Militar do Governador

IARA – Identificação, análise, resposta e avaliação (método de diagnóstico)

ICV – Índice de crimes violentos

IGESP – Integração da Gestão em Segurança Pública

LDO – Lei de diretrizes orçamentárias

LOA – Lei orçamentária anual

MP – Ministério Público

PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais

PCnet – Módulo de gestão de inquéritos (sistema informatizado)

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública

POP – Policiamento orientado ao problema

POSP – Policiamento orientado à solução de problemas

PPAG – Plano plurianual de ação governamental

REDS – Registro de Evento de Defesa Social (sistema informatizado)

RISP – Região Integrada de Segurança Pública

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social (de Minas Gerais)

SEJDH – Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEPLANSEG – Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública

SICODS – Sistema Integrado de Corregedorias de Defesa Social

SIDS – Sistema Integrado de Defesa Social

SSP – Secretaria de Segurança Pública

TCO – Termo Circunstanciado de Ocorrências

TPI – Treinamento Policial Integrado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11

2 REFERENCIAL TEÓRICO 18
2.1 Considerações iniciais 18
2.2 Instituições e mudança institucional 21
2.3 Respostas organizacionais a demandas institucionais 36
2.4 O campo institucional de Segurança Pública 49

3 METODOLOGIA 56

4 A CONCEPÇÃO DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO: EIXOS FUNDAMENTAIS 69
4.1 Integração do planejamento operacional: estrutura e funcionamento da Igesp 75

5 A IMPLANTAÇÃO DA METODOLOGIA IGESP EM MINAS GERAIS 81
5.1 A fase de consolidação 81
5.2 A fase de esvaziamento 92
5.3 Respostas organizacionais policiais à implantação da metodologia Igesp 105
5.3.1 Causa 105
5.3.2 Componentes 111
5.3.3 Conteúdo 115
5.3.4 Controle 119
5.3.5 Contexto 122

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 134

REFERÊNCIAS 144

APÊNDICES 149

1 INTRODUÇÃO

A formulação, execução e entendimento das políticas públicas na área da Segurança Pública vêm passando por mudanças significativas nos últimos anos. A discussão sobre segurança pública no Brasil costumava apresentar forte influência de ideias favoráveis à centralidade de ações de cunho repressivo, sintetizada em atividades atribuídas às forças policiais de cada estado da Federação. Esse processo de centralização do controle e da militarização da segurança pública, potencializado durante o período da ditadura militar, produziu consequências na gestão da segurança pública, por meio da disseminação da ideia de controle da criminalidade como uma questão de segurança interna, prejudicando a distinção entre controle civil da ordem pública e garantia da segurança nacional. Em vista disso, a consolidação das políticas de segurança pública em torno do desempenho policial atribuiu papel de menor importância aos demais segmentos do sistema de justiça criminal, tais como o Ministério Público, o Poder Judiciário e o sistema prisional, bem como a outros atores não estatais (ADORNO, 1999).

Contudo, a fixação em torno da ideia de segurança pública como uma questão essencialmente policial expôs seus primeiros pontos de fragilidade com a expansão dos indicadores de criminalidade, o aumento da sensação de insegurança por parte da população e a percepção mais complexa das causas e formas de enfrentamento destes problemas, levantando questionamentos sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas de segurança públicas focadas em ações repressivas de cunho policial (LIMA, 2011).

Tal contexto abriu espaço para o debate e o amadurecimento de propostas de intervenções mais amplas, com o envolvimento de diversos atores sociais. A Constituição da República de 1988, em seu art. 144, estabelece como dever do Estado promover a segurança pública, definindo o escopo de atuação dos diversos órgãos tradicionalmente imbuídos da função de garantir a incolumidade e a ordem pública, tais como: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil estadual, Polícia Militar estadual e Corpo de Bombeiros Militar estadual (BRASIL, 1988). De outro lado, este mesmo dispositivo explicita que a segurança pública é "responsabilidade de todos", o que poderia significar uma abertura para o envolvimento de outros atores na definição de políticas de segurança. Assim, a democratização política no final da década de 1980 pode ser considerada um marco importante, pelas mudanças que gerou na relação entre polícias e sociedade, suscitadas pela construção da democracia e pelas pressões sociais por novos modelos de política e de polícia. A Constituição de 1988 foi a primeira a definir o conceito de segurança

pública como algo distinto da noção de segurança nacional, paradigma vigente durante o período da ditadura militar, e a conceber a atuação policial como exercício de uma atividade de proteção ao indivíduo e meio de consecução de direitos e garantias individuais (LIMA, 2011).

Atualmente privilegiam-se modelos de formação e implementação de programas e ações que contemplam a participação de atores de naturezas diversas, tais como entes estatais, agências não governamentais, organizações internacionais e sociedade civil. A efetiva implantação destes modelos, no entanto, não se dá sem a superação de pontos problemáticos: ao mesmo tempo em que a descentralização de políticas públicas pode trazer ganhos democráticos e de eficiência de gestão, este processo também apresenta uma série de desafios de consolidação de um cenário de cooperação intergovernamental.

Assim, se, de um lado, essa nova imagem de política pública contribui para a quebra do monopólio de ações repressivas e militarizadas e para a inserção de novos atores no contexto das políticas de segurança, de outro, é possível perceber a ausência da consolidação de um novo arranjo capaz de articular ações entre atores de diferentes níveis e naturezas na concepção e desenvolvimento de políticas de segurança pública. Isso implica ao Estado criar uma capacidade de governar que consiga promover ações coerentes, integrais e efetivas (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Uma abordagem teórica que pode contribuir para a análise desses arranjos e de seus desdobramentos é o institucionalismo. A teoria institucionalista, com suas vertentes, tais como o institucionalismo racional, o institucionalismo histórico e o neoinstitucionalismo, enfatiza a importância das instituições na formulação e execução de políticas públicas. Por instituição não se está referindo necessariamente a uma organização ou mecanismo administrativo, mas a um conjunto de hábitos e práticas orientados para atingir objetivos comuns. Esse conjunto de hábitos e práticas contempla respostas a problemas de ação coletiva ou a situações em que a busca pelo atendimento de interesses definidos em termos puramente individuais geralmente leva a resultados sociais indesejados, havendo a emergência de padrões de comportamento a serem seguidos pelos atores (DIMAGGIO, POWELL, 2005; TOLBERT, ZUCKER, 2010).

Em termos gerais, pode-se dizer que a abordagem institucional da Administração ressalta o papel das influências normativas nos processos de tomada de decisão e conformidade estrutural das organizações. Tais influências são denominadas instituições. Elas correspondem a regras coletivas que dão significado e valor a entidades particulares e atividades, integrando-as a ambientes maiores, denominados campos organizacionais. Em

ambientes institucionalizados, espera-se um comportamento mais estável e previsível por parte dos atores, pois as regras, normas e valores que os regem constituem uma realidade socialmente construída, aceita como verdade (DIMAGGIO, POWELL, 2005; MACHADO-DA-SILVA *et al.*, 2003; TOLBERT, ZUCKER, 2010). A construção dessa realidade resulta da combinação de aspectos políticos, sociais e econômicos particulares, dando origem a contextos institucionais distintos.

A apropriação de regras e valores por parte dos atores é denominada institucionalização, processo pelo qual um dado conjunto de unidades e padrões de atividade vem a ser, normativa e cognitivamente, possuído num local e, praticamente, considerado como legítimo. Tal processo opera por meio de uma lógica de conformidade às normas socialmente aceitas. Segundo Meyer e Rowan (1977), na busca por legitimação social as organizações tentam conformar suas estruturas e práticas aos valores ambientais.

Tais padrões de homogeneidade podem ser explicados pelo isomorfismo institucional, um processo pelo qual uma unidade em determinado campo tende a se assemelhar a outras unidades sujeitas ao mesmo conjunto de condições ambientais. Nesse sentido, tem-se que as características organizacionais são modificadas em direção a uma crescente compatibilidade com as características ambientais. A diversidade de formas organizacionais espelharia essa diversidade ambiental (DIMAGGIO, POWELL, 2005). De acordo com esta visão, a conformidade ao contexto institucional é útil às organizações em termos de potencializar a probabilidade de sobrevivência. As vantagens da compatibilização com as normas e os requerimentos institucionais são reveladas na variedade de recompensas pela qual a conformidade organizacional tem sido relatada na literatura institucional, por exemplo, aumento de prestígio, estabilidade, legitimidade, suporte social, comprometimento interno e externo e probabilidade de acesso a recursos (MEYER, ROWAN, 1977).

Em um ambiente institucional estável não haveria, em princípio, dificuldades para tratar a questão do isomorfismo. Contudo, é possível indagar: e se o ambiente altera sua configuração total ou parcialmente, com a coexistência de normas e expectativas contraditórias? É razoável pressupor a conformidade organizacional? Em caso negativo, quais outras estratégias podem ser adotadas pelas organizações e como elas são configuradas? São essas as perguntas a que se busca responder com este trabalho. No âmbito das políticas públicas, as instituições poderiam influenciar a tomada de um curso de ação em detrimento de outro ao tornar a implementação de certa política mais fácil ou menos custosa do que outras, privilegiando certos grupos ou determinadas estratégias. No que se refere às políticas públicas de segurança pública, a concepção e a difusão da ideia de segurança pública com cidadania,

em uma noção mais ampliada das possibilidades de intervenção das políticas públicas, favoreceram a construção de diferentes respostas dos gestores públicos ao problema da criminalidade e da violência.

Em vista disso, acredita-se que as mudanças ocorridas nas últimas décadas no contexto político brasileiro fomentaram o debate sobre um modelo de ordem pública baseado na cidadania, na garantia de direitos e no acesso à justiça: o processo de transição para a democracia e de sua consolidação fixou a necessidade de mudar a atuação dos órgãos de segurança pública, estruturados sob a influência de resquícios autoritários, mas com a responsabilidade de atuar de acordo com os princípios democráticos definidos pela sociedade (LIMA, 2011). No entanto, observa-se a permanência de valores, normas e procedimentos mais alinhados a uma lógica repressiva de promoção da segurança pública, com a qual as organizações também devem lidar. São muitas as organizações de segurança pública com lógicas próprias de funcionamento, que interferem na conformação dessa política pública (ROLIM, 2006). Os dois serviços policiais estaduais com o maior impacto na segurança do cidadão, a Polícia Militar e a Polícia Civil, refletem, de modo geral, a longa história e a cultura de seus respectivos estados e regiões, variável essa que tem implicações consideráveis quando se trata de lidar com a mudança institucional.

Em relação ao contexto de Minas Gerais, foco deste trabalho, pode-se dizer que o enfrentamento das questões de violência e de criminalidade vinha sendo tratado, historicamente, de forma muito fragmentada nos domínios do Poder Executivo, com pouca articulação entre outros poderes e esferas de governo. Se essa configuração tem vantagens do ponto de vista da divisão de atribuições e da maior agilidade no processo decisório, também representa uma dificuldade à convergência de ações quando esta é necessária para a obtenção de melhores resultados.

Para superar este cenário, o governo de Minas Gerais deu início, a partir de 2003, a uma redefinição da estrutura e das formas de coordenação do arranjo de segurança pública, mediante a formalização do Sistema de Defesa Social e a enunciação de uma política estadual de defesa social. Tal redefinição buscou promover uma convergência interorganizacional de cunho político e técnico, primeiramente, no âmbito do Poder Executivo, para, durante o desenvolvimento do processo, estender-se até os demais poderes e à sociedade civil, resguardando as identidades e os limites das autonomias de seus órgãos membros (BARRETO JÚNIOR; ROCHA, 2010).

Atualmente, compõem o Sistema de Defesa Social: a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar e a Secretaria de Estado de Defesa Social. Esta última tem o

papel de coordenar o sistema. Assim, o novo arranjo institucional mineiro de segurança pública preconiza uma relação de coordenação entre as organizações que o constituem, e não exatamente de subordinação. O funcionamento do Sistema de Defesa Social está baseado em um modelo de governança colegiada, no qual a gestão de projetos e das respectivas atividades se realiza por meio da conformação de um ambiente de negociação e consensos, que se desdobra desde as esferas estratégicas até os níveis mais operacionais.

Neste contexto, destaca-se a implantação da política de integração, que busca racionalizar a ocupação territorial das frações operacionais das polícias, mediante o emprego convergente de recursos humanos e materiais, a partir da identificação e análise das características de criminalidade de cada unidade territorial. Para tanto, foram propostos projetos específicos para captar e disseminar informações, aperfeiçoar o capital humano, promover a compatibilização territorial e definir uma metodologia de gestão operacional. Neste trabalho, optou-se pela análise do projeto de gestão operacional, denominado Integração da Gestão em Segurança Pública (Igesp), cujo principal objetivo é fomentar a interlocução permanente e institucionalizada entre os órgãos do Sistema de Defesa Social e com os outros atores que interagem com estes órgãos, para a promoção da segurança pública. Por meio dessa constante interação, espera-se o compartilhamento de informações sobre fenômenos criminais, estabelecimento de objetivos comuns de atuação e gestão coordenada para o planejamento, acompanhamento e avaliação de metas e resultados.

Inserido nessa perspectiva, tem-se como objetivo geral deste trabalho analisar as respostas das organizações policiais mineiras às pressões institucionais decorrentes da implantação da política de integração em Minas Gerais, particularmente no que se refere ao projeto Igesp. A formulação deste objetivo está assentada na pergunta de pesquisa orientadora da realização deste trabalho: como as organizações policiais mineiras têm respondido aos processos de mudança institucional decorrentes da implantação da política de integração no âmbito da segurança pública de Minas Gerais? Sobre este aspecto, Oliver (1991) aponta que organizações frequentemente se deparam com demandas institucionais contraditórias entre si ou com inconsistências entre as expectativas institucionais e os objetivos organizacionais, o que as leva a responder de acordo com o grau de dependência em relação ao ambiente e seus constituintes. Isso quer dizer que as organizações podem exercer diferentes graus de resistência ou de comportamento ativo para lidar com demandas e constrições institucionais (GUTIERREZ-RINCÓN, 2014).

Do ponto de vista teórico, acredita-se que este trabalho contribui para a discussão sobre as pressões institucionais que se impõem às organizações. Tal discussão é de grande

pertinência para a aplicação e o refinamento dos modelos sugeridos pela literatura (OLIVER, 1991; PACHE; SANTOS, 2010; KRAATZ; BLOCK, 2008) sobre essa temática, podendo ser estendida à análise da dinâmica das políticas públicas contemporâneas, a fim de compreender as restrições institucionais que impactam a provisão de bens coletivos pelos órgãos governamentais (SAPORI, 2007). De modo mais particularizado, espera-se obter uma compreensão mais ampla sobre as respostas estratégicas adotadas pelas organizações policiais para lidar com as demandas institucionais, decorrentes de processos de mudanças institucionais significativas. E isso porque, muito embora a Segurança Pública seja uma área altamente regulamentada, assim como a atividade policial, ainda é possível observar certa margem de manobra na configuração do arranjo institucional, uma vez que a criminalidade é um fenômeno de múltiplas causas, fomentando distintas respostas a demandas institucionais. Nesse sentido, as organizações são vistas como atores sociais dotados de subjetividade e racionalidade, de modo que suas respostas são também decisivas para a conformação e resultados de políticas públicas (SAPORI, 2007).

Ao analisar as respostas organizacionais policiais a demandas institucionais, é possível contribuir para o debate de temas atinentes à coordenação de ações e processos decisórios em política pública, importantes para o entendimento sobre segurança pública em Minas Gerais e no Brasil. Desse modo, espera-se que a pesquisa contribua para o aprofundamento dos estudos em torno da gestão da segurança pública e das organizações policiais, visto serem essas fundamentais para a coibição da criminalidade e violência. Por meio da análise de certas mudanças institucionais e das respectivas respostas organizacionais, está se tratando das possibilidades de institucionalização e legitimação de práticas; da interpretação e manipulação de normas, valores e regras por parte das organizações; e do papel dos mecanismos de controle e mudança social.

Para consecução do objetivo geral proposto, o trabalho está estruturado em seis capítulos, incluindo esta Introdução. No segundo capítulo, a partir das contribuições da abordagem institucional, exploram-se os conceitos de conformidade e mudança institucional, complexidade e pluralidade de demandas institucionais e respostas organizacionais a pressões institucionais, a fim de contextualizar teoricamente o fenômeno aqui estudado. No terceiro capítulo, apresenta-se a metodologia adotada para a realização deste trabalho, com o detalhamento dos procedimentos de coleta, sistematização e análise dos dados, bem como do modelo analítico selecionado para a compreensão das respostas organizacionais. No quarto capítulo, descrevem-se as principais características do arranjo institucional formatado em Minas Gerais e da política de integração, com especial ênfase à integração operacional. No

quinto capítulo, procede-se à apresentação e análise dos resultados da pesquisa, com o mapeamento das respostas organizacionais adotadas pelas organizações policiais em face da implantação da metodologia Igesp no estado de Minas Gerais. No sexto capítulo, formulam-se as considerações finais, com a síntese dos principais elementos descritos, das convergências e divergências entre os resultados encontrados e as proposições do modelo analítico e das sugestões para a continuidade de estudos sobre intervenções públicas na área de Segurança Pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Considerações iniciais

Os estudos voltados para a análise de organizações não compõem um conjunto unificado de perspectivas; pelo contrário, são um campo de dissenso e diversificação, assim como os esforços de compreensão de outras dimensões da vida social. Tal diversificação se manifesta nas formas de delimitação do objeto e do método e nas perspectivas sobre a dimensão organizacional, partindo de pressupostos teóricos distintos. Uma dessas formas consiste em analisar aspectos constitutivos das organizações, tais como estrutura, pessoas, processo decisório, crenças e produtos, em relação ao ambiente dentro do qual a organização existe: entende-se que as organizações são sensíveis ao ambiente e devem atingir uma relação apropriada com este ambiente caso queiram sobreviver. Nesse sentido, compreende-se que a dinâmica do ambiente – isto é, os atores que o compõem, os recursos disponíveis e as interações que se estabelecem entre esses elementos – tem implicações fundamentais para a prática organizacional (MORGAN, 1996).

No âmbito do estudo das relações entre organizações e ambiente, por exemplo, análises organizacionais que enfatizam a ecologia das populações privilegiam a capacidade organizacional de se adaptar a ambientes que selecionam tipos de organização. Esta perspectiva se propõe a explicar como as condições ambientais – políticas, econômicas e sociais, dentre outras – afetam a relativa diversidade de organizações, a fim de identificar padrões de sucesso e de fracasso de adaptação organizacional. Parte-se do pressuposto de que o ambiente é composto por recursos escassos, os quais serão disputados por todas as organizações que deles dependem. Assim, as organizações enfrentam a competição de outras organizações para a obtenção dos suprimentos necessários à sua existência. Em face da escassez de recursos, apenas as organizações mais bem adaptadas – ou seja, capazes de obter um nicho de recursos ou excluir competidores – é que sobrevivem (MORGAN, 1996). O ambiente, nesta visão, é o fator crítico na determinação de quais organizações serão bem sucedidas e quais não serão: o ambiente acaba por selecionar as organizações mais fortes, tal como na perspectiva darwinista de evolução das espécies. Por ser uma visão de cunho determinista a respeito da influência do ambiente no desempenho organizacional, tende a considerar de menor importância os cursos de ação que podem ser adotados pelos atores para minimizar as constrições externas (HATCH, 1997; MORGAN, 1996).

Já a teoria da contingência estrutural sugere que a estrutura organizacional é contingente às pressões e incertezas ambientais, tendo como nível de análise os fatores ambientais que condicionam as formas organizacionais: o ambiente abriga as variáveis que produzem maior impacto na organização, como estratégia, tamanho, incerteza em relação a tarefas e tecnologia, permitindo predizer as diferenças na estrutura e no funcionamento das organizações em razão da especificidade do ambiente. A incerteza da tarefa, em particular, constitui o ponto central do conceito de contingência, a partir do qual emergem as variáveis contingenciais de segunda ordem, como inovação e tamanho. A incerteza da tarefa pode ser entendida como uma questão de percepção: quanto mais incerta se considera a tarefa a ser realizada pela organização, maior é a necessidade de informações a serem buscadas e processadas. As formas pelas quais será realizado tal processo definem as estruturas de comunicação e controle organizacional. Assim, se a tarefa tem baixo grau de incerteza, ela poderá ser executada em uma estrutura centralizada; se tem alto grau de incerteza, estruturas descentralizadas e de natureza mais participativa serão mais eficazes para sua realização, uma vez que a divisão das tarefas poderá dirimir sua complexidade. Nesse sentido, um ambiente mais complexo pressiona as organizações a adotar maior diferenciação estrutural interna, a fim de que cada subunidade organizacional consiga lidar com uma parcela de incertezas. Dessa maneira, a estrutura organizacional é função da natureza do ambiente com o qual a organização se relaciona, não havendo, por isso, uma estrutura organizacional única (HATCH, 1997; MORGAN, 1996).

Por sua vez, a abordagem da dependência de recursos também parte da premissa de que as organizações são, em certa medida, pressionadas pelo ambiente no qual se inserem, visto que elas necessitam de determinados recursos para operar, sejam eles naturais, humanos ou de capital. Tais recursos são controlados pelo ambiente, resultando em uma posição de vulnerabilidade para a organização. Tal vulnerabilidade, no entanto, pode ser minimizada a partir da identificação, por parte das organizações, das relações de poder e de dependência que se formam entre os atores inseridos naquele ambiente; e da adoção de cursos de ação para contorná-las, como a contratação de múltiplos fornecedores (reduzindo o poder relativo de cada fornecedor) ou a formação de alianças para negociação com outros atores. Nesse sentido, de forma diferente da colocada pela análise ecológica e pela contingencial, as organizações têm a capacidade de contornar o ambiente e de tomar decisões de natureza estratégica (HATCH, 1997).

Do exposto, é possível perceber que as referidas abordagens tecem importantes considerações sobre os efeitos das forças ambientais na estrutura e na ação organizacionais.

Porém, não abordam como a influência de processos sociais, tais como a imitação ou a conformidade normativa, poderia impactar o desenho e o processo decisório organizacional. A incorporação de elementos sociais e cognitivos para os estudos organizacionais, tais como, valores, normas, crenças, identidade e legitimidade, é uma das contribuições da abordagem institucional, foco deste trabalho.

Em linhas gerais, o arcabouço teórico da abordagem institucional resulta de influências recebidas da Ciência Política, da Sociologia e da Economia. Incorpora em suas proposições a ideia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, partilhados por indivíduos, grupos e organizações. Tem-se, assim, que a análise das instituições se mostra sujeita a uma multiplicidade de fatores ao buscar compreender as ações individuais, suas manifestações coletivas e as mediações entre estrutura e indivíduo, uma vez que não há consenso sobre os principais conceitos afetos à abordagem institucional, aos níveis de análise e às formas de mensuração (SCOTT, 2001).

Nesse sentido, a orientação política da perspectiva institucional, presente na Ciência Política, destaca questões como: estruturas legais e formas particulares de governança, papel do Estado e sua influência nas organizações, complexidade dos sistemas políticos existentes e do papel exercido pela representação e o simbolismo no universo político (SCOTT, 2001).

A orientação econômica da abordagem institucional tem como foco o estudo da economia como um processo, em oposição aos fundamentos clássicos da teoria econômica, que aborda a eficiência e o equilíbrio de mercado de forma estática. Há, assim, a incorporação da estrutura social ao debate econômico, com ênfase nos processos de aprendizagem por parte dos agentes econômicos, e a influência de forças históricas e culturais no processo econômico (SCOTT, 2001).

No que tange à orientação sociológica, o foco está nas relações entre organizações e ambiente, originalmente centradas na constituição das instituições e em seus reflexos na estrutura organizacional, tanto formal quanto informal. Em fins da década de 1970, tal vertente passou a evidenciar requisitos de conformidade aos padrões institucionalmente legitimados e a ampliar a análise para outros níveis que não o organizacional. O institucionalismo sociológico sublinha o papel das normas culturais e dos elementos do amplo contexto institucional, como as normas profissionais e os organismos do Estado, na configuração da estrutura e da prática organizacional. No campo dos estudos organizacionais, tem prevalecido esta perspectiva, valorizando propriedades simbólicas e normativas das estruturas e expandindo a compreensão sobre as dimensões do ambiente quando comparada,

por exemplo, às teorias mencionadas anteriormente de sistema aberto: ecologia das populações, contingência estrutural e dependência de recursos (SCOTT, 2001).

Essa exposição não pretende esgotar as diferentes abordagens institucionais, muito menos suas premissas centrais. Ela indica, no entanto, que a multiplicidade de perspectivas teóricas é característica importante da análise das organizações e de sua interface com o ambiente. Para os propósitos deste trabalho, especial ênfase será dada às contribuições da abordagem institucional de orientação sociológica para a caracterização de um ambiente institucional complexo, qual seja, o da segurança pública no Brasil, em geral, e o de Minas Gerais, em particular; e às formas pelas quais as organizações podem lidar com essa complexidade, tendo por foco as organizações policiais mineiras. Na próxima seção, abordam-se questões relativas à conformação e à mudança institucional, a fim de subsidiar a compreensão acerca das respostas organizacionais a demandas institucionais.

2.2 Instituições e mudança institucional

Dada a convergência de influências teóricas da Ciência Política, Economia e Sociologia na abordagem institucional, pode-se dizer que não há um conceito único de instituição. Esta pode ser definida como "as regras do jogo" que delimitam a atuação política cotidiana, ou como as formas pelas quais rotinas e práticas organizacionais moldam comportamentos, ou, ainda, como categorias e procedimentos cognitivos que delimitam como os atores compreendem a si mesmos e as linhas de ação que formulam com base em suas percepções sobre si e sobre o ambiente. Para os propósitos deste trabalho, será utilizada a definição de Scott (2001), para quem instituições consistem em estruturas e atividades cognitivas, regulativas e normativas, que provêm estabilidade e significado ao comportamento social. Instituições são sustentadas por diversos meios – culturas, estruturas e rotinas – e operam em múltiplos níveis de jurisdição, desde as relações interpessoais até as internacionais.

A definição de Scott (2001) aponta para a existência de três tipos de pilares institucionais: o cognitivo, referente a regras abstratas e a entendimentos incorporados pelos atores; o regulativo, referente a regras formais e aos incentivos construídos pelo Estado e outros agentes sociais; e o normativo, referente a regras informais associadas a valores e compromissos morais explícitos.

O pilar regulativo pode ser entendido como os processos sociais que constrangem e regulam o comportamento por meio de regras, com o monitoramento do seu adequado

cumprimento e com a previsão de sanções, seja por meio de recompensas ou de punições, a fim de influenciar as condutas para direções determinadas. Estes processos podem se desenvolver por meio de mecanismos informais e difusos ou por mecanismos altamente formalizados e voltados para atores e fins específicos, como a polícia ou os tribunais. No caso de instituições formais, o aspecto regulativo está ligado a uma complexa distribuição de competências para fixar e monitorar o cumprimento das regras pelos indivíduos e grupos. No caso de instituições informais, a restrição do comportamento se dá por meio de regras não escritas, isto é, expectativas a respeito do que se considera adequado (SCOTT, 2001).

Cumpre destacar dois aspectos sobre o pilar regulativo. Primeiro, existe um fluxo potencialmente unidirecional de regulação das instituições sobre os atores, com a prevalência da imposição de regras e normas de "cima para baixo". Um exemplo significativo é o Estado, que possui aparatos diversos para a elaboração e verificação do cumprimento de normas. Segundo, a pressuposição de alguma forma de racionalidade no comportamento dos atores, tendo em vista a possibilidade de cálculo de custo/benefício acerca da viabilidade de se cumprir às regras, seja pela existência e eficácia dos mecanismos de punição, seja por benefícios percebidos para a adoção de comportamento oportunista.

O pilar normativo das instituições, por sua vez, está ligado ao comportamento entendido como senso moral de obrigações sociais; isto é, a ação social é considerada adequada se realizada conforme as especificações de como as coisas devem ser feitas. Neste caso, as instituições introduzem uma dimensão prescritiva na vida social, materializada em valores e normas definidos por meio de um processo evolutivo e cultural do que seja desejável ou legítimo, de forma a estabelecer padrões de comportamento para a coletividade. É o pilar normativo que dá significado ao comportamento coletivo, perfazendo a rotina dos atores em diferentes posições e papéis sociais. A cultura, os hábitos, os tabus e o sistema de crenças religiosas podem ser considerados aspectos normativos das instituições. Em caso de descumprimento das regras, a punição não se dá por meio de instrumentos coercitivos explícitos e predeterminados, mas por meio de punições sociais, como a redução de espaços ou de acesso para os atores inseridos neste meio social (SCOTT, 2001). Ao contrário do que se prevê para o pilar regulativo, percebe-se aqui uma relação de influência mútua de indivíduos e grupos entre si e entre eles e as instituições. Embora não se possa dizer que isso resulte, automaticamente, em maior poder de mudar instituições, pode-se pensar que existe maior grau de interface entre as ações dos atores e a configuração do arranjo institucional.

O pilar cognitivo se constitui de mapas, pelos quais os atores conformam sua posição em relação ao ambiente externo – ou seja, as maneiras pelas quais se constituem a natureza da

realidade, a elaboração de significados para a ação e a forma de interação com os demais atores e com o meio. As estruturas cognitivas representam modelos de comportamento individual com base na subjetividade, frutos da interpretação da realidade social na qual o indivíduo está inserido, orientando suas formas de pensar e agir, bem como servindo de base para a construção da identidade, tais como a linguagem, os símbolos e os gestos. Nesse sentido, as estruturas cognitivas sustentam significados compartilhados, estando continuamente em processo de negociação da realidade social, num contexto que contempla estruturas objetivas e simbólicas. Assim, para além das condições objetivas, valorizam-se também as interpretações subjetivas das ações, somando as representações que os indivíduos fazem dos ambientes configuradores de suas ações (SCOTT, 2001).

Deve-se ressaltar que os pilares institucionais acima mencionados se superpõem. Assim, certas práticas e condutas podem ser institucionalizadas cognitivamente, porque os atores percebem eficiência em determinados modelos de comportamento; e práticas podem ser institucionalizadas normativamente, porque refletem valores internalizados pelos indivíduos ou grupos; e outras, ainda, podem ser institucionalizadas regulatoriamente, porque são autorizadas por atores influentes, que possuem mecanismos de coerção em caso de desvio de conduta.

Do exposto, pode-se dizer que a teoria institucional compreende o ambiente como sendo formado não apenas por recursos humanos, financeiros e materiais, mas também por elementos culturais e cognitivos, criados e consolidados por meio da interação social. Muito embora instituições operem para a promoção de estabilidade e ordem, elas estão sujeitas a mudanças, tanto incrementais quanto revolucionárias. Tais mudanças podem ser provocadas por fatores endógenos, relativos aos conflitos e contradições entre elementos institucionais, ou forças exógenas, como crises e guerras. Por esta visão, as instituições não devem ser entendidas apenas como uma entidade ou estado fixo de coisas, mas também como um processo, tanto de institucionalização quanto de desinstitucionalização (SCOTT, 2001). A seguir, apresentam-se com mais detalhes as características destes processos de institucionalização e de desinstitucionalização.

Conforme apontado por Tolbert e Zucker (2010), a institucionalização pode ser entendida como um processo de criação e perpetuação de grupos sociais duradouros, por meio da adoção de certos comportamentos que visam resolver problemas recorrentes. Esses comportamentos se tornam habituais à medida que são evocados com mínimo esforço de tomada de decisão por atores em resposta a estímulos particulares. Dito de outra forma, a institucionalização se refere ao processo pelo qual um dado conjunto de padrões de atividade

vem a ser normativo e cognitivamente compreendido por um grupo de atores, sendo considerado legítimo. Disso decorre certa variabilidade nos níveis de institucionalização, uma vez que os atores podem atribuir significados e valores diferenciados a certos padrões de comportamento, estando alguns deles mais sujeitos que outros a avaliação crítica, modificação ou eliminação.

As variações nos graus pelos quais certos comportamentos são internalizados pelos atores dependem do seu nível de conformação aos processos de habitualização, objetificação e sedimentação. Em termos amplos, a habitualização envolve a geração de arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais específicos ou a formalização de tais arranjos nas práticas e procedimentos organizacionais. A objetificação está relacionada ao desenvolvimento de certo grau de consenso social sobre o valor da estrutura e de sua adoção. Os significados socialmente partilhados sobre essa estrutura permitem a transposição das ações dos atores para além do contexto que as originou. A sedimentação se refere ao grau em que as tipificações são vivenciadas como possuindo realidade própria, estando relacionada, portanto, à sua continuidade histórica. A sedimentação, assim, significa a consolidação das estruturas para os atores, com sua propagação para todos do grupo e perpetuação por um período consideravelmente longo de tempo, promovendo sua estabilidade (TOLBERT; ZUCKER, 2010).

Scott (2001) aponta três mecanismos pelos quais se dá o processo de institucionalização, tendo por substrato lógico cada um dos pilares institucionais, isto é, o regulativo, o normativo e o cognitivo.

O primeiro deles é a institucionalização baseada em retornos crescentes (*increasing returns*), que foca no papel de reforços positivos e de cálculo de custo/benefício, estando mais alinhada ao pilar regulativo. Neste processo de institucionalização, parte-se da premissa de que existem custos altos associados a uma mudança de rumos: uma vez que determinado curso de ação ou solução para um problema é adotada, o desenvolvimento de outras opções envolve custos adicionais, o que as tornam inviáveis. Além disso, atores que investem tempo e esforço no aprendizado de uma abordagem específica tendem a ser mais relutantes em considerar alternativas.

O segundo mecanismo de institucionalização é baseado no compromisso (*increasing commitments*), o que inclui normas, valores, estruturas e procedimentos, atores coletivos e individuais, tendo por referência o pilar normativo. Por esta visão, a institucionalização pode ser entendida como um processo cumulativo, que tem por instrumento a formação de redes e de uma identidade entre os atores, moldando o conjunto de comportamentos considerados

adequados. Quanto mais se investe neste arranjo, mais ele se consolida e mais difícil se torna a adoção de entendimentos divergentes (SCOTT, 2001).

O terceiro mecanismo é a objetificação (*increasing objectification*), por meio do qual os significados produzidos pela interação social são considerados como um fato, isto é, um consenso social. O foco neste mecanismo são as ideias e os valores que os atores atribuem a esta interação, estando alinhado ao pilar institucional cognitivo. Este mecanismo partilha das mesmas acepções desenvolvidas por Tolbert e Zucker (2010). Deve-se ressaltar que os mecanismos de institucionalização descritos acima não são mutuamente exclusivos (SCOTT, 2001).

Como decorrência da institucionalização, as organizações tendem a apresentar certos padrões de semelhança em suas formas e práticas. Tais padrões de homogeneidade podem ser explicados pelo isomorfismo, fenômeno no qual uma unidade em determinada população tende a se assemelhar a outras unidades sujeitas ao mesmo conjunto de condições ambientais. Parte-se do entendimento de que as organizações não competem somente por recursos e clientes, mas também por poder político e legitimação institucional, por adequação social e econômica. Nesse sentido, o ambiente institucional exerceria pressões sobre as organizações que dele fazem parte, em direção a uma conformidade às características ambientais, por meio da incorporação destas características ambientais ao comportamento e estrutura organizacionais (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Dessa maneira, a sobrevivência das organizações depende da capacidade organizacional de entendimento e incorporação das regras, crenças, valores e interesses criados e consolidados em determinado contexto institucional (MEYER; ROWAN, 1977).

A legitimidade, em particular, exerce grande influência sobre a viabilidade de uma organização: organizações cujas formas e atividades são aprovadas pelo seu meio – isto é, são reconhecidas e apoiadas pelos demais atores – têm mais chance de sobrevivência do que aquelas que não possuem tal aprovação (SCOTT, 2001). Dessa forma, a legitimidade pode ser entendida como a percepção generalizada de que as ações de um ente são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições. Por esta perspectiva, a legitimidade envolve, prioritariamente, a conformidade a prescrições e entendimentos culturais (MEYER; ROWAN, 1977). Regras culturais e normas sociais são refletidas em determinadas estruturas e procedimentos das organizações. Ou seja, as organizações tendem a adotar estruturas e procedimentos que são valorizados em seu meio social e cultural. Importante ressaltar que a organização percebe a

legitimidade tanto como uma fonte de ação quanto como um produto dela (KRAATZ; BLOCK, 2008).

Em face deste entendimento, pode-se questionar o seguinte: se instituições são, por definição, um conjunto de regras, normas e rotinas relativamente estáveis e se tais instituições são tão influentes que organizações se conformam a elas, como elas mudam ao longo do tempo? De forma semelhante: como os atores podem modificar instituições se suas ações, intenções e racionalidade estão condicionadas pela mesma instituição que eles pretendem mudar? (SEO; CREED, 2002). A fim de responder a tais questionamentos, diversos autores (OLIVER, 1991, 1992; SEO; CREED, 2002; MAHONEY; THELEN, 2010) buscam analisar a relação entre organizações e instituições pelo viés da mudança, em vez da conformidade organizacional e institucional.

Oliver (1992), por exemplo, destaca que a ênfase da literatura nos processos de legitimação institucional e na conformidade organizacional prevalece sobre as pesquisas que tratam dos fatores que levam as organizações a rejeitar ou abandonar práticas organizacionais institucionalizadas. Em vista disso, a autora propõe-se a estudar o fenômeno da desinstitucionalização. A análise deste fenômeno pode explicar um espectro grande de mudanças nas organizações ainda pouco explorado pela perspectiva institucional, tais como os desafios ao *status quo*, o abandono de hábitos e costumes ou a deterioração de um consenso organizacional sobre um valor antes legitimado. Pode explicar, também, quando pressões institucionais são menos propensas a exercer uma influência duradoura nas organizações. Em que pese a tendência da literatura de enfatizar a persistência cultural de formas e processos organizacionais, a desinstitucionalização chama a atenção para práticas e valores que, sob uma variedade de condições, poderiam estar vulneráveis a desafios ou à rejeição.

Por meio da análise do processo de desinstitucionalização, Oliver (1992) visa, basicamente, compreender o modo como as instituições são enfraquecidas ou, ainda, as maneiras como estas desaparecem. Para tanto, a autora propôs um modelo para explicar a dissipação ou rejeição de práticas institucionalizadas, tendo por referência a ação de três forças principais: políticas, funcionais e sociais. Essas pressões podem se manifestar em forma de entropia ou inércia: a primeira consistindo nas pressões que aceleram o processo de desinstitucionalização; e a última relacionada às forças que impedem ou retardam este processo. Em ambos os casos, as pressões podem advir de interferências internas ou externas.

De modo geral, as forças políticas são resultantes da avaliação da legitimidade ou da validade de determinada estrutura ou atividade, podendo ter origem tanto no ambiente interno

quanto no ambiente externo da organização. No primeiro caso, a pressão pode ser resultante de uma crise na avaliação do desempenho de determinada atividade ou procedimento ou, ainda, ser resultado do conflito de interesses dos membros da organização. Externamente, pode haver pressões por parte de agentes institucionais que possuam grande parcela de poder ou visibilidade no campo. Crises geradas por pressões externas tendem a aumentar o potencial de conflitos internos e de questionamentos sobre o comportamento organizacional, suscitando dúvidas sobre a pertinência ou legitimidade dos procedimentos institucionalizados e fornecendo bases para divergências internas sobre a necessidade de abandonar ou revisar atividades para corrigir os problemas levantados (OLIVER, 1992).

As pressões funcionais, por sua vez, emergem quando se questionam a utilidade ou o valor instrumental de determinada prática institucionalizada. De acordo com Oliver (1992), há diferentes casos em que tais pressões podem surgir; por exemplo, quando são retiradas as recompensas associadas à manutenção da atividade organizacional institucionalizada, quando emergem informações inesperadas que desacreditam o que está institucionalizado, quando os critérios sociais e econômicos de sucesso organizacional entram em conflito com a utilidade que é dada a esta prática, ou quando a organização passa por um aumento de sua especificidade técnica ou precisa esclarecer seus objetivos. Sob estas circunstâncias, a utilidade funcional de uma prática organizacional será reavaliada e corre o risco de ser abandonada.

Com relação à terceira força atuante no processo de desinstitucionalização – as pressões sociais – Oliver (1992) aponta que esta abrange aspectos relativos à fragmentação normativa e a perturbações da continuidade histórica. A fragmentação normativa se refere à perda de consenso ou acordo entre os membros da organização sobre os significados e interpretações atribuídos às atividades permanentes que eles exercem, podendo ser resultado, por exemplo, da diversificação da força de trabalho, do enfraquecimento de mecanismos de socialização e da alta rotatividade. Já as perturbações da continuidade histórica estão relacionadas a eventos que proíbem ou desencorajam a perpetuação de uma prática institucional e contribuem para desagregar normas e valores coletivos, a exemplo das mudanças legislativas sobre determinado assunto. É possível, ainda, que ocorram pequenas mudanças estruturais no ambiente onde a organização está presente, levando à desagregação de normas e valores dos seus membros.

A atuação dessas forças contribui para a dissipação ou rejeição de uma prática institucionalizada. A dissipação se refere a uma perda progressiva da aceitação e da utilização

de determinada prática. A rejeição, por sua vez, é uma negação mais direta da validade de uma longa tradição ou atividade estabelecida (OLIVER, 1992).

Seo e Creed (2002), por sua vez, propõem uma análise dialética sobre instituições e organizações, a partir de quatro elementos: construção social; totalidade; contradição; e práxis.

A construção social está relacionada ao processo por meio do qual são produzidas e reproduzidas relações sociais, dando origem a padrões de conduta relativamente estáveis e previsíveis.

A totalidade se refere à inter-relação destes padrões socialmente construídos: as estruturas sociais não são percebidas como fenômenos isolados e abstratos, mas como um arranjo composto por múltiplas estruturas operando em diversos níveis e setores. As interfaces e conexões entre os diversos elementos que compõem este arranjo, porém, não são completas ou, mesmo, coerentes; ao contrário, são frouxamente articuladas e guardam certo grau de autonomia. Na dinâmica de produção e reprodução social, a relativa fragilidade destas articulações pode abrir espaço para a produção de regras e princípios divergentes ou incompatíveis com outros elementos do arranjo institucional (SEO; CREED, 2002).

A emergência de regras e valores dissonantes está relacionada ao terceiro elemento descrito por Seo e Creed (2002), isto é, a contradição. Esta pode ser entendida como o conjunto de rupturas e inconsistências dentro e entre os arranjos sociais estabelecidos, gerando tensões e conflitos que podem catalisar a ação dos atores para mudança.

A práxis se refere à reinterpretação e à reconstrução criativa dos padrões sociais pelos atores, realizadas com base na análise dos limites e do potencial das formas sociais vigentes.

Por esta visão, as instituições podem ser percebidas como os arranjos sociais que são constantemente produzidos e reproduzidos pela interação entre os atores. Porém, este processo produz uma complexa e frouxamente articulada rede de arranjos, que podem ser incompatíveis entre si. Essas incompatibilidades geram fontes de tensão e conflito entre as instituições e os atores que as constituem. Tais contradições redefinem os entendimentos dos atores sobre a adequação de normas e valores, podendo catalisar o processo de mudança institucional.

No que diz respeito às contradições acima mencionadas, Seo e Creed (2002) sistematizam quatro fontes para seu surgimento.

A primeira fonte é a tensão entre legitimidade e eficiência. Meyer e Rowan (1977) argumentaram que certas regras institucionais, por serem genéricas e categóricas, poderiam entrar em conflito com os critérios de eficiência técnica adotados pelas organizações, que são

mais específicos e operam em condições únicas. Isto é, os mitos institucionalizados nem sempre se mostram compatíveis com os critérios de racionalidade, que se vinculam à relação mais eficiente entre meios e fins. Muitas vezes, os mitos cerimoniais são importantes no que diz respeito à legitimação da atuação organizacional, mas não aos aspectos particulares do exercício instrumental de suas atividades. Quando normas institucionais não são convergentes com as especificidades técnicas da ação organizacional, as organizações tendem a criar soluções técnicas subótimas, adequadas para cada tipo de norma. A este fenômeno dá-se o nome de *decoupling*. Por meio deste processo, duas estruturas emergem e se desenvolvem: a organização formal, adequada às normas institucionais; e a organização informal, com regras próprias de funcionamento que divergem daquelas institucionalizadas (MEYER; ROWAN, 1977). As tensões entre essas estruturas podem se perpetuar ao longo do tempo, tornando-se uma fonte de mudança institucional.

A segunda fonte de contradição é a adaptação que prejudica a adaptabilidade (*adaptation that undermines adaptability*). Está relacionada ao processo de isomorfismo, mencionado anteriormente: se o isomorfismo é entendido como uma estratégia de adequação às normas e aos valores ambientais, uma vez incorporadas pelas organizações, são por elas naturalizadas (isto é, não são questionadas). Esforços para alterar as expectativas partilhadas em função destas normas e valores são geralmente evitados, pois podem desestabilizar a previsibilidade em relação ao comportamento dos atores, aumentar o custo de transação de informações e perturbar rotinas consolidadas. Este tipo de conformidade pode deixar as organizações indiferentes a mudanças do ambiente, criando um espaço para que as contradições entre as normas e os valores institucionalizados pelas organizações e as novas configurações ambientais se acumulem e se reproduzam ao longo tempo (SEO; CREED, 2002).

A terceira fonte de contradição é a conformidade intrainstitucional que cria incompatibilidades interinstitucionais (*intrainstitutional conformity that creates interinstitutional incompatibilities*). Por esta ideia, a conformidade em certo setor ou nível pode gerar inconsistências em outros níveis ou setores do complexo arranjo social (SEO; CREED, 2002). Neste aspecto, Meyer e Rowan (1977) apontaram que organizações imersas em ambientes institucionais diversificados incorporam toda sorte de elementos estruturais, práticas e processos incompatíveis entre si. Um exemplo disso são as repúblicas federativas, que possuem diversas instâncias para tratar de determinada temática (por exemplo, orçamento e planejamento urbano) com relativa autonomia entre si (tanto a União quanto os estados e os municípios têm certas prerrogativas para regular essas matérias, respeitadas sua parcela de

competência). Esta pluralidade de níveis de atuação e a interdependência entre os setores (uma ação de planejamento urbano pode afetar a saúde pública, por exemplo, ao determinar a localização e o porte de um novo hospital e os procedimentos para tratamento do lixo hospitalar) podem gerar problemas de coordenação e controle dos atores e das atividades por eles exercidas, resultando em pontos de tensão e inconsistências.

A quarta fonte de contradição é o isomorfismo que conflita com interesses divergentes (*isomorphism that conflicts with divergent interests*). Parte-se da ideia de que os membros de determinado arranjo institucional possuem recursos e poder de influência em graus diferenciados, bem como interesses divergentes entre si. Quando da produção e reprodução deste arranjo, há a prevalência das regras e valores impostos ou que favorecem os atores mais influentes. Isso abre caminho para contestação pelos membros menos influentes, aumentando a tensão no campo (SEO; CREED, 2002). A Organização das Nações Unidas (ONU) pode ser pensada como um exemplo: a Assembleia Geral, principal instância de deliberação, tem como premissa a igualdade entre os Estados-membros; isto é, cada um deles tem direito a um voto na aprovação ou rejeição dos temas em pauta, como admissão de novos membros, cooperação internacional e direitos humanos. No entanto, a própria definição da dinâmica de funcionamento da ONU e a participação em instâncias estratégicas, como o Conselho de Segurança, estão restritas a um grupo pequeno de Estados, geralmente aqueles com maior poder econômico.

Do exposto, pode-se dizer que as contradições institucionais são as forças motrizes da mudança institucional. Essa mudança, porém, não é automática: as contradições identificadas são mediadas pelos atores do campo, o que permite a reinterpretação e elaboração de lógicas de atuação alternativas às vigentes. Dessa maneira, a falta de alinhamento entre os interesses dos atores e o arranjo institucionalizado são fatores importantes para a promoção de mudanças institucionais (SEO; CREED, 2002).

Partindo de entendimento semelhante, Mahoney e Thelen (2010) argumentam que o conjunto de regras e valores de um arranjo institucional é, também, um instrumento de distribuição de recursos e de poder entre os membros que o constituem. E isso porque os atores avaliam a posição relativa ocupada pelos demais atores do arranjo com base nos papéis a eles atribuídos e nas expectativas geradas em torno de seu comportamento e atuação, fazendo emergir padrões desiguais de influência. Em vista disso, certos atores podem ter maior margem de manobra na obtenção de recursos e definição de agendas ou terem sua ação legitimada pelos demais.

Quando instituições são constituídas, suas expectativas de orientação geralmente permanecem imprecisas, e por isso sempre sujeitas à reinterpretação, ao debate e à contestação. E as lutas pelo significado, aplicação e execução das regras institucionalizadas estão relacionadas com a distribuição dos recursos correspondentes. Dessa forma, a ambiguidade das regras instaura tensões e conflitos, permitindo a emergência de um grande acordo para interpretar seu significado ou sua operacionalização na prática. A possibilidade de mudança institucional reside, justamente, na lacuna ou no ponto fraco entre a regra e sua interpretação ou entre a regra e sua aplicação. Em síntese, as instituições têm em si mesmas as propriedades que permitem a mudança institucional, animadas pelas implicações dos diferentes graus de discricionariedade de que os atores dispõem para reinterpretar as regras e executar suas ações (MAHONEY; THELEN, 2010).

Os autores acima referidos trazem contribuições significativas para a compreensão das possibilidades de mudança institucional e dos fatores que seriam mais impactantes para desencadear tal mudança. A seguir, apresenta-se breve descrição dos tipos de mudança institucional, uma vez que isso tem implicações para as estratégias a serem adotadas pelas organizações para enfrentá-las.

Suarez e Oliva (2005) apontam quatro dimensões para a análise de mudanças institucionais, às quais os autores se referem como mudanças ambientais: frequência – relativa ao número de perturbações em um dado contexto ao longo de um período de tempo determinado; amplitude – referente à magnitude do desvio provocado pela interferência, quando em comparação com as condições iniciais; velocidade da mudança; e escopo – referente ao número de dimensões ambientais afetadas pela interferência. A combinação destes atributos pode dar origem a cinco tipos de mudanças ambientais: regular, hiperturbulência, choque específico, disruptiva e avalanche (Quadro 1):

Quadro 1 – Atributos de mudança e tipologia resultante

Frequência	Amplitude	Velocidade	Escopo	Tipo de mudança ambiental
Baixo	Baixo	Baixo	Baixo	Regular
Alto	Baixo	Alto	Baixo	Hiperturbulência
Baixo	Alto	Alto	Baixo	Choque específico
Baixo	Alto	Baixo	Baixo	Disruptiva
Baixo	Alto	Alto	Alto	Avalanche

Fonte: Suarez; Oliva, 2005, p. 1022.

O primeiro tipo de mudança – a regular – corresponde ao ambiente que vivencia uma mudança gradual e de baixa intensidade. A hiperturbulência se refere a mudanças provocadas por perturbações frequentes e velozes. O choque específico corresponde a uma mudança rápida de alta intensidade, mas que é rara e delimitada em escopo, a exemplo da desregulamentação do setor industrial. Já a mudança disruptiva não acontece com frequência. Ela se desenvolve gradualmente e, apesar de geralmente estar confinada a um setor específico, tem efeitos bastante significativos, podendo acarretar desafios à capacidade de resposta das organizações. É o caso das novas tecnologias, que podem exigir mudanças estruturais e do corpo técnico organizacional. Por fim, a avalanche é o tipo de mudança mais extremo: tende a acontecer com pouca frequência, porém com grande amplitude, velocidade e escopo, a exemplo das reformas econômicas pelos quais os países do antigo bloco soviético passaram (SUAREZ; OLIVA, 2005).

De forma similar, Mahoney e Thelen (2010) apresentam quatro tipos de mudança institucional: deslocamento (*displacement*), estratificação (*layering*), deriva (*drift*) e conversão (*conversion*).

O deslocamento se caracteriza pela remoção das regras existentes e pela introdução de novas regras. Pode acontecer de forma abrupta ou gradual: se de forma abrupta, observa-se uma mudança radical, como a avalanche mencionada por Suarez e Oliva (2005); se de forma gradual, as novas instituições passam a competir com as antigas, até que estas últimas sejam abandonadas.

A estratificação se caracteriza pela introdução de novas regras e valores paralelamente aos vigentes ou se sobrepondo a estes. Ou seja, novas regras são anexadas às antigas, alterando a maneira como as originais estruturavam o comportamento. Diferentemente do deslocamento, a estratificação opera por meio de adendos, emendas, revisões e adições. Cada novo estrato (*layer*) pode, contudo, alterar substancialmente a lógica do arranjo institucional e comprometer a estabilidade da reprodução do núcleo institucional original (MAHONEY; THELEN, 2010).

A deriva pode ser entendida como um desvio da finalidade de uma regra em função de uma mudança ambiental. Isso quer dizer que as regras, em seu aspecto formal, não mudam. No entanto, há uma negligência ou passividade dos atores em responder a estas mudanças ambientais. Em vista disso, as regras e os valores originais não são adaptados ao novo contexto, perdendo o impacto ou visibilidade que tinham anteriormente (MAHONEY; THELEN, 2010). A representação dos estados na Câmara dos Deputados pode ser pensada como um exemplo: o número de deputados que cada estado pode ter é calculado com base no

número de eleitores daquele estado. Se há uma mudança significativa na distribuição espacial desse eleitorado, isso deveria resultar em uma revisão do número de deputados por estado. No entanto, no caso do Brasil a representatividade está limitada a um mínimo de oito e a um máximo de setenta deputados por estado, o que acaba por gerar distorções no próprio princípio da proporcionalidade, que orienta a constituição da Câmara, e no princípio da igualdade do voto, uma vez que há estados sub-representados e estados super-representados.

A conversão ocorre quando as regras, formalmente, não mudam, mas são interpretadas e executadas de forma diferente. Ao contrário do que acontece com a deriva, a lacuna que se cria entre a prescrição da regra e sua implantação não é resultado da negligência dos atores diante da mudança de configuração do ambiente. Ela é produzida de forma ativa pelos atores, que exploram as ambiguidades inerentes às instituições. Por meio desta reinterpretação, os atores convertem a instituição para um novo objetivo, função ou propósito (MAHONEY; THELEN, 2010).

Tendo em vista o que foi discutido, tem-se que as noções de institucionalização e desinstitucionalização podem contribuir para a compreensão do processo de mudança institucional. Do mesmo modo, viu-se que as organizações podem explorar e, até mesmo, promover ambiguidades e inconsistências institucionais, por meio da interpretação, modificação e rejeição de regras, normas e valores. Assim, quando as instituições não refletem uma interpretação comum e consensual entre os atores, o arranjo institucional se caracteriza por uma rede de interpretações da qual podem emergir tensões e conflitos. Nesse sentido, Greenwood *et al.* (2011) sugerem que essa pluralidade de prescrições e interpretações de princípios, normas e regras implicaria uma heterogeneidade de respostas organizacionais, o que eles conceituam como complexidade institucional. Segundo os autores, "as organizações se deparam com a complexidade institucional sempre que elas se confrontam com prescrições incompatíveis, advindas de múltiplas lógicas institucionais" (GREENWOOD *et al.*, 2011, p. 317).

O conceito de complexidade institucional de Greenwood *et al* (2011) traz em si a noção de lógica institucional. Esta não é definida de maneira única, podendo se referir às práticas e crenças contraditórias inerentes às instituições sociais ocidentais modernas, tais como o capitalismo e a burocracia estatal; ou a uma ordem que delimita os meios e os fins do comportamento individual, sendo constitutiva das organizações e sociedade; ou à forma pela qual determinada construção social funciona. Embora variando em suas ênfases, as várias definições de lógica institucional pressupõem um argumento comum: para compreender o comportamento individual e organizacional, estes devem ser colocados em um contexto social

e institucional, sendo que este regulariza comportamentos e provê condições para mudança (THORNTON; OCASIO, 2008). Trata-se, assim, de um conjunto de práticas incorporadas pelos atores, sustentadas e reproduzidas por lutas políticas e assunções culturais: cada ordem institucional da sociedade possui elementos tanto materiais (práticas e estruturas) quanto simbólicos (ideação e significado), sendo que ambos estão entrelaçados e são constitutivos um do outro. Greenwood *et al.* (2011) definem lógica institucional como o conjunto de princípios que prescrevem como a realidade organizacional deve ser interpretada, o que constitui comportamento adequado, e como ser bem sucedido em determinado contexto social.

A perspectiva de lógica institucional permite tecer considerações acerca da mudança e da heterogeneidade institucionais; ou porque determinadas práticas sociais tornam-se, ou não, institucionalizadas. Ademais, permite a análise de instituições em diversos níveis (individual, organizacional, campo ou societal), enfatizando o papel da cultura como um modelador da ação. Dessa forma, lógicas institucionais moldam identidades organizacionais individuais e coletivas, mas também podem ser modificadas quando novas identidades coletivas são alteradas, geralmente, em correspondência com alterações nas práticas (THORNTON; OCASIO; LOUNSBURY, 2012).

Neste particular aspecto, Greenwood *et al.* (2011) apontam que, dada a coexistência de lógicas institucionais conflitantes, refletidas nas estruturas e nos processos organizacionais, seria possível afirmar a existência de um pluralismo institucional, pressupondo uma complexidade institucional com a qual as organizações devem lidar. Essa complexidade vivenciada pelas organizações, no entanto, não é fixa: a natureza da complexidade é moldada por processos que ocorrem em um campo organizacional. Por campo organizacional está-se referindo a um conjunto de organizações que constituem uma área reconhecida da vida institucional, na qual os padrões de interação são definidos e compartilhados por meio de valores, crenças, símbolos e categorias cognitivas, legitimando atores, hierarquizando problemas e ditando atividades apropriadas a serem conduzidas (SCOTT, 2001). Dessa maneira, o ambiente vivenciado pelas organizações seria tal que se poderia falar em campos organizacionais com maior ou menor complexidade, considerando-se as características das lógicas institucionais em conflito e a estrutura do campo, com implicações acerca do tipo de resposta organizacional a essa complexidade. A complexidade institucional deriva do número de lógicas institucionais presentes em determinado campo e do grau de incompatibilidade entre elas, isto é, a divergência entre os meios e objetivos prescritos; e de sua especificidade: quanto mais específica é uma lógica, mais difícil é para as organizações tratar de eventuais divergências.

A análise da complexidade institucional pode ser realizada de diversas maneiras, tais como: a) lógicas institucionais dominantes ascendem e declinam num campo organizacional, sendo substituídas por uma lógica oponente, tal como apontado por Mahoney e Thelen (2010); b) diversas lógicas coexistem dentro do campo, o que usualmente decorreria de um processo de fragmentação impulsionado por atores poderosos que patrocinam diferentes lógicas, como mencionado por Seo e Creed (2002); c) assumindo que essa pluralidade também é incorporada pelos atores, ao acessarem múltiplas e diferentes lógicas, eles podem elaborar alternativas para práticas institucionalizadas (MEYER; ROWAN, 1977); d) tensões entre lógicas permitiriam aos atores questionar práticas naturalizadas (*taken for granted*), favorecendo a mudança institucional (SEO; CREED, 2002); e e) certas formas organizacionais poderiam ser vistas como uma hibridização de lógicas institucionais, consequência da própria atuação organizacional em um ambiente pluralístico (PACHE; SANTOS, 2013).

Em vista disso, se instituições são compreendidas como as "regras do jogo" que dirigem e circunscrevem o comportamento organizacional, então organizações que se deparam com a complexidade institucional "jogariam" em dois ou mais jogos ao mesmo tempo, uma vez que cada lógica institucional estabelece certas diretrizes para a ação. Segundo Kraatz e Block (2008), uma organização pode estar sujeita a regimes regulatórios múltiplos, imersa em múltiplas ordens normativas e/ou constituída por mais de uma lógica cultural, o que os autores denominam pluralismo institucional. Ademais, estando inseridas em um ambiente pluralístico, as organizações acabam adquirindo identidades múltiplas, desenvolvendo discursos e/ou pertencimento a mais de uma categoria institucional. No âmbito organizacional, o pluralismo institucional traz consequências para a legitimidade, a governança e a identidade organizacional. Um hospital pode ser citado como um exemplo de organização sujeita a esse pluralismo: assim como em outros serviços de saúde, sua atuação está regulamentada por uma série de normas e órgãos de controle; os funcionários que compõem o quadro de pessoal, tais como médicos, enfermeiros e prestadores de serviços, são socializados em lógicas distintas, assim como guardam vinculação a outros atores, como conselhos profissionais e entidades de classe; e a interpretação sobre o que constitui um atendimento adequado (rapidez, custo, etc.) pode variar entre o profissional da saúde, o paciente e o acionista (em sendo um hospital particular).

Sendo a complexidade institucional derivada da ideia de pluralismo institucional, Greenwood *et al.* (2011) buscam compreender como estruturas e processos retratam a pluralidade de lógicas institucionais, bem como as formas pelas quais essa pluralidade é

vivenciada dentro das organizações. Dessa maneira, o estudo da influência de lógicas institucionais distintas pode se dar de duas formas: primeira, explora as estratégias empregadas pelas organizações para enfrentar lógicas múltiplas; segunda, enfatiza como lógicas múltiplas são refletidas na estrutura e práticas da organização, na tentativa de compreender a conformação de organizações híbridas, por meio da análise da dinâmica dos grupos que a compõem.

Acredita-se que os conceitos de pluralismo e complexidade institucional podem ser úteis à análise das políticas públicas na área de Segurança Pública no Brasil, em geral, e do arranjo institucional de segurança pública de Minas Gerais, em particular, no que se refere tanto aos princípios e valores que permeiam o entendimento sobre a promoção da segurança pública quanto à configuração da rede de atores envolvidos nesta área. Se o ambiente institucional é constituído por valores, princípios e normas divergentes entre si, torna-se de fundamental importância analisar como as organizações incorporam ou rejeitam tais prescrições. Certas demandas institucionais podem ser apontadas como relevantes para a constituição dos arranjos organizacionais da polícia e das identidades das organizações, de modo geral, e a aquisição de legitimidade, como aqueles relacionados à aparência, que permitem a identificação de seus atores, aqueles que dizem respeito às expectativas acerca da atividade organizacional, de sua missão e atribuições, bem como aqueles relativos às regras técnicas. Pressões ambientais também podem se manifestar por meio da satisfação das demandas por melhores relações com o público, bem como de atuações de repressão à corrupção e ao desvio de conduta dentro das organizações, além da criação de unidades especializadas como resposta às necessidades de manutenção da legitimidade ambiental. Os próprios processos de mudança ou reestruturação organizacional podem surgir como respostas às demandas institucionais.

Uma descrição mais detalhada dos elementos constitutivos que influenciaram o desenho do arranjo institucional da segurança pública em Minas Gerais será realizada em tópico próprio. Na próxima seção, abordam-se as respostas organizacionais a demandas institucionais, considerando-se a complexidade institucional como um tipo particular destas demandas.

2.3 Respostas organizacionais a demandas institucionais

A visão tradicional da abordagem institucional sobre reprodução de normas e isomorfismo organizacional enfatiza mais o papel da conformidade, dos hábitos e das

convenções do que o controle e o poder de manipulação organizacional (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 2005). Embora referida visão agregue diversos elementos importantes para a compreensão do comportamento organizacional, por exemplo, a importância dos mitos, significados e valores, ela relega a segundo plano o papel ativo de resistência que a organização pode adotar (OLIVER, 1991). Diante disso, busca-se analisar o comportamento das organizações submetidas a certas pressões institucionais, partindo-se do entendimento de que o pluralismo e a complexidade institucional são espécies dessas pressões.

Greenwood *et al.* (2011) argumentam que a complexidade institucional não é vivenciada da mesma forma por todas as organizações que compõem determinado arranjo institucional: a complexidade é mediada por certos atributos, chamados pelos autores de filtros organizacionais, os quais moldam a percepção que os atores formulam sobre a complexidade e orientam o repertório de respostas passíveis de serem adotadas. Os filtros organizacionais são: posição relativa, estrutura, propriedade (*ownership*) e governança, e identidade.

A posição relativa, ou centralidade, de uma organização é resultado de seu tamanho e *status* em determinado campo. Tal característica proporciona mais visibilidade à organização, já que é maior o número de atores com os quais ela se relaciona, podendo torná-la mais suscetível a pressões do ambiente: a atuação das organizações centrais pode estar mais sujeita ao escrutínio de outros atores, o que tem implicações para a percepção quanto à legitimidade da ação organizacional. De outro lado, estes atributos também oferecem certo grau de imunidade das demandas institucionais, uma vez que a essas organizações é dada maior margem de manobra e atuação no campo, conferindo-lhes maior discricionariedade para responder a tais pressões (GREENWOOD *et al.*, 2011).

A estrutura organizacional se refere à configuração dos cargos e posições que os membros da organização podem ocupar. Estes membros podem ter sido socializados com base em lógicas institucionais distintas, acabando por representá-las quando inseridos em uma organização. Nesse sentido, as pressões institucionais são interpretadas, significadas e representadas por ocupantes de certas posições da estrutura organizacional. Sob tais condições, a prevalência de uma ou mais lógicas dentro da organização irá depender de uma postura ativa dos seus membros, a qual pode se manifestar de diversas maneiras, tais como: formação de laços entre membros, com a criação de coalizões para defender determinado posicionamento; motivação para fazer certa lógica prevalecer; e a extensão da exposição dos membros aos condicionantes sociais de cada lógica (GREENWOOD *et al.*, 2011).

A propriedade e a governança, segundo Greenwood *et al.* (2011), estão relacionadas à noção de que o reconhecimento e a interpretação das lógicas que influenciam uma organização, assim como a escolha por uma (ou mais) delas para orientar o comportamento organizacional e as maneiras como essa escolha será operacionalizada, serão ditadas por aqueles que detêm poder na organização. Em vista disso, devem-se destacar o formato dos arranjos pelos quais as decisões são tomadas na organização e o grau de participação de seus membros nestes processos: uma organização pode ter um arranjo mais hierarquizado, com processos decisórios mais centralizados, ou arranjos mais participativos e horizontais, o que determina o grau de influência que cada grupo defensor de uma lógica institucional específica pode exercer. Dessa maneira, é provável que grupos com maior margem de manobra imponham suas respectivas lógicas com mais facilidade, ou atuem para que a lógica prevalecente na organização lhe seja a mais favorável. A representatividade dos grupos e das respectivas lógicas institucionais, portanto, influencia o tipo de resposta organizacional adotada (GREENWOOD *et al.*, 2011).

A identidade pode ser analisada no nível tanto institucional quanto no organizacional. De maneira muito simplificada, pode ser entendida como o conjunto de características próprias e exclusivas que diferenciam determinado objeto (como pessoas e organizações) de outros. No nível institucional, a identidade se refere ao conjunto de categorias socialmente prescritas que nomeia uma atividade ou um ator, posicionando-o no campo. Essa denominação traz em si expectativas quanto às atividades ou funções a serem desempenhadas pelos atores, bem como aquilo que estaria fora de seu escopo. Assim, nomes como "banco", "universidade" ou "agência reguladora" identificam tais organizações no campo e perante as demais organizações que o integram, projetando as expectativas sociais em torno de sua atuação. No nível organizacional, a identidade está relacionada aos atributos que diferenciam uma organização da outra, especialmente quando elas pertencem ao mesmo campo. A percepção, positiva ou negativa, sobre essa identidade e a sua força – isto é, o quanto ela é partilhada e reforçada pelos membros – afetam o tipo de resposta organizacional: organizações com forte percepção de identidade, por exemplo, podem se sentir mais confiantes em adotar estratégias de rejeição a demandas institucionais (GREENWOOD *et al.*, 2011).

No particular aspecto das características organizacionais, Mahoney e Thelen (2010) sistematizaram uma tipologia de agentes de mudança institucional levando em consideração o interesse destes atores em manter determinado arranjo institucional e seu comportamento

neste arranjo. Os tipos de agente são: insurgentes (*insurrectionaries*), simbiontes (*symbionts*), subversivos (*subversives*) e oportunistas (*opportunists*).

Os agentes insurgentes buscam eliminar as instituições vigentes, sendo sua mobilização ativa e visível contra elas. Eles rejeitam o *status quo* institucional e nem sempre obedecem a suas regulamentações e prescrições. Eles tendem a emergir em contextos de complexidade institucional, nos quais as múltiplas lógicas são reforçadas em diversas instâncias, fortalecendo determinada identidade que eles rejeitam. A atuação dos insurgentes se direciona para o deslocamento institucional mencionado, no qual há o abandono de uma lógica em favor de outra (MAHONEY; THELEN, 2010).

Os agentes simbiontes dependem e se fortalecem em contextos institucionais que eles não constituíram ou do qual não fazem parte. Podem ser classificados em duas categorias: parasitários (*parasitic*) e mutuários (*mutualistic*). Os simbiontes parasitários exploram uma instituição na busca de benefícios individuais, dependendo, portanto, da permanência e da eficácia de determinado arranjo institucional para prosperarem. Entretanto, eles praticam ações contrárias à lógica ou à finalidade destes arranjos, o que acaba por enfraquecer sua permanência no longo prazo, ainda que, formalmente, as regras sejam cumpridas. Como resultado, a atuação dos parasitários está alinhada à deriva, ou negligência, da manutenção do arranjo institucional. Uma organização criminosa especializada em sonegação pode ser pensada como um exemplo de agente parasitário: para prosperar, ela depende dos regulamentos, dos aparatos formais de estado e da conivência de servidores, promovendo a evasão de divisas, geralmente, por meios legais. A sonegação, contudo, ofende a finalidade do aparato desenhado para regular a movimentação de riquezas. Em sua variante mutuária, os simbiontes também exploram a instituição, mas o fazem por meio da reinterpretação e manipulação das regras, contribuindo para a robustez institucional (MAHONEY; THELEN, 2010).

Os agentes subversivos modificam uma instituição na busca de seus objetivos, sem, contudo, quebrar as regras: eles agem no interior da instituição, aguardando o momento oportuno para manifestar sua oposição. Segundo Mahoney e Thelen (2010), subversivos podem encorajar mudanças institucionais por meio da promoção de novas regras à margem das antigas, isto é, por meio da estratificação.

Os agentes oportunistas podem ser descritos como os atores que têm preferências ambíguas sobre a manutenção de determinado arranjo institucional: eles não se comportam de forma atuante para manter determinado arranjo. De outro lado, por considerarem a oposição ao *status quo* muito custosa, também não buscam alterá-lo. A depender da posição relativa

que eles ocupam na organização ou no campo, podem ser fonte de inércia ou de permanência institucional. Entretanto, quando emergem como agentes de mudança tendem a se engajar em estratégias de conversão, explorando as ambiguidades na interpretação e implantação das regras (MAHONEY; THELEN, 2010).

O Quadro 2 sintetiza a relação entre os agentes e a mudança institucional:

Quadro 2 – Tipos de agente de mudança e mudança institucional

Agente	Busca preservar a instituição	Segue as regras da instituição	Estratégia de mudança institucional
Insurgentes	Não	Não	Deslocamento
Simbiontes	Sim	Não	Deriva
Subversivos	Não	Sim	Estratificação
Oportunistas	Sim/Não	Sim/ Não	Conversão

Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen, 2010, p. 23.

Kraatz e Block (2008), por sua vez, identificam quatro formas fundamentais pelas quais as organizações podem responder à complexidade institucional, especialmente se esta tiver caráter pluralístico, isto é, demandas por legitimidade múltiplas e inconsistentes. A primeira destas estratégias é a resistência aos conflitos que se impõem sobre a organização. Dito de outra forma, organizações podem tentar responder ao pluralismo buscando eliminá-lo: os membros mais influentes de uma organização podem, por exemplo: negar a validade de demandas externas dirigidas à organização; atacar a legitimidade dos entes que promovem tais demandas; tentar cooptar ou controlar estes atores; e/ou tentar escapar de sua influência ou área de atuação, movendo-se para outro setor ou nível do campo institucional. Em resumo, organizações podem tentar excluir ou marginalizar algumas das identidades e lógicas institucionais que os atores do campo visam impor a ela.

A segunda resposta apontada por Kraatz e Block (2008) é a compartimentalização, a fim de lidar de forma independente com as diversas lógicas institucionais. Por meio desta estratégia, uma organização pode atender a uma demanda institucional por vez e em sequência ou criar unidades internas ou iniciativas específicas que demonstrem seu compromisso com os valores e crenças defendidos por diferentes atores do campo que exercem influência sobre a organização. Segundo os autores, essas iniciativas são geralmente vistas como *decoupling*, isto é, meramente simbólicas, se não resultam em mudanças significativas na natureza organizacional. O *decoupling* pode ser entendido como a criação e manutenção de lacunas entre procedimentos formais e práticas cotidianas. Isto é, embora

organizações adotem programas, políticas e planos que demonstrem conformidade a princípios e valores sancionados socialmente, elas também desassociam esta prática formal das atividades organizacionais ordinárias. A prática do *decoupling* pode auxiliar uma organização a manter sua legitimidade perante os outros atores do campo e, simultaneamente, manter certa flexibilidade interna para tratar de questões operacionais e técnicas mais específicas (MEYER; ROWAN, 1977).

A terceira alternativa de resposta é o balanceamento das tensões decorrentes da complexidade institucional, podendo ser realizado de diversas formas, tais como fomentar o antagonismo entre atores que exercem influência sobre a organização, para desviar o foco de tensão da organização para estes entes externos ou buscar a construção de soluções mais cooperativas entre tais atores. Esse balanceamento pode resultar de ação estratégica ativa por parte da organização ou emergir naturalmente, a partir das interações entre os diferentes grupos que a constituem: algum grau de balanceamento e cooperação no âmbito interno pode emergir quando os diferentes membros da organização reconhecem sua mútua dependência (KRAATZ; BLOCK, 2008).

A quarta resposta organizacional a ambientes institucionais plurais é a construção de identidades duradouras a partir de uma ou mais lógicas dominantes, dando origem à outra instituição. Por meio desta construção, diversas tensões acerca da legitimidade de condutas ou de identidade organizacional podem ser mitigadas, transformadas ou, até, eliminadas. Nesse sentido, uma organização que adquire *status* de instituição pode ser habilitada a legitimar suas próprias ações, contanto que este *status* seja percebido e reconhecido pelos demais atores do campo. Neste caso, a organização se torna uma entidade autodirecionada, que, além de ser um produto de construção e reconstrução social, é também um agente produtor dessa cultura (KRAATZ; BLOCK, 2008).

Algumas dessas categorias de respostas organizacionais também aparecem no modelo proposto por Oliver (1991) ao abordar as respostas estratégicas adotadas pelas organizações para lidar com pressões institucionais. A autora ressalta que as organizações frequentemente são confrontadas com demandas institucionais incompatíveis ou com inconsistências entre as expectativas institucionais e os objetivos organizacionais internos, o que as leva a responder de acordo com o seu grau de dependência em relação ao ambiente no qual se inserem. Isso quer dizer que as organizações podem exercer diferentes graus de resistência ou de comportamento ativo para lidar com demandas e constrições externas (GUTIERREZ-RINCÓN, 2014).

Oliver (1991) propõe que as respostas organizacionais variam da conformidade à resistência, da passividade à atividade, da impotência à influência e da habitualidade à oportunidade, a depender das pressões institucionais para a conformidade que se impõem às organizações. No mesmo sentido, o interesse estratégico da organização é também um elemento importante no processo de seleção de alternativas para lidar com a incerteza e a complexidade institucionais, denominado pela autora de multiplicidade (GUTIERREZ-RINCÓN, 2014). Em vista disso, Oliver (1991) propõe uma tipologia de respostas organizacionais estratégicas a pressões institucionais.

O primeiro tipo de resposta estratégica é aquiescência (*acquiescence*), que ocorre quando a organização adota as exigências externas relativas à conformidade. Neste caso, não há conflitos entre lógicas ou demandas institucionais. A aquiescência se manifesta por meio de três táticas principais: hábito (*habit*), imitação (*imitation*) e concordância (*compliance*). O hábito se refere à incorporação inconsciente e à posterior perpetuação de normas e valores, a exemplo de certos papéis e identidades mencionados por Greenwood *et al.* (2011). A imitação se assemelha ao isomorfismo mimético, por meio do qual uma organização adota os processos, práticas ou arranjos estruturais implantados por outras, com a finalidade de reduzir incertezas ocasionadas por exigências institucionais (DIMAGGIO; POWELL, 2005). A concordância está relacionada à incorporação consciente das demandas institucionais. A aquiescência depende da intenção consciente da organização de se adaptar, de seu grau de percepção das mudanças ambientais e de suas expectativas quanto aos benefícios decorrentes da conformidade (OLIVER, 1991).

A segunda alternativa de resposta estratégica é o acordo (*compromise*), que pode ser entendido como a busca de conformidade parcial às pressões institucionais. Organizações são confrontadas com demandas institucionais conflitantes e inconsistentes, ou com inconsistências entre as expectativas institucionais e os objetivos organizacionais internos quanto à eficiência e autonomia. Nestas circunstâncias, as organizações podem tentar barganhar ou minimizar tais divergências com os atores externos, buscando um denominador comum. Esta resposta também opera por meio de três táticas: balanceamento (*balance*), pacificação (*pacifiying*) e barganha (*bargaining*). O balanceamento foi mencionado por Kraatz e Block (2008), referindo-se à acomodação das demandas múltiplas dos atores do campo. A pacificação se refere à conformidade parcial a todas as demandas institucionais, por meio de segmentação de ações, a exemplo das organizações de saúde, que atendem, minimamente, os requisitos de conformidade dos órgãos de controle, dos seus membros externos e do público. A barganha é a tática mais ativa de acordo, e se refere à negociação

ativa por parte da organização para promover o alinhamento de expectativas e atividades, bem como para obter concessões por parte dos atores externos (OLIVER, 1991).

A terceira resposta possível é a esquiva (*avoidance*), que pode ser definida como a tentativa da organização de se poupar da exigência pela conformidade, seja burlando normas ou se isolando de seu cumprimento. Para isso, a organização pode se utilizar, também, de três táticas principais: ocultação (*concealment*), parachoque (*buffering*) e fuga (*escape*). Por meio da tática de ocultação, uma organização disfarça sua não conformidade às pressões institucionais por meio da simulação de aquiescência, podendo se utilizar, inclusive, das mesmas táticas. A diferença entre uma e outra reside em identificar se a conformidade é aparente ou real. As ações de embelezamento urbano para grandes eventos podem ser consideradas um exemplo de ocultação: embora tais atividades (capina, pintura e sinalização, dentre outras) integrem o rol de competências dos órgãos públicos, é nítido que a frequência, localização, prazo de execução e extensão das intervenções não refletem a atuação rotineira destes órgãos. Na tática do parachoque, há a tentativa de reduzir o impacto de alguma exigência institucional por meio do descolamento de certas práticas. Neste aspecto, é bastante similar à noção de *decoupling*. A tática da fuga, o tipo de esquiva mais radical, consiste na retirada da organização de determinado campo, alterando significativamente seus objetivos, atividades ou área de atuação, de forma a não se submeter a determinado tipo de pressão ou demanda (OLIVER, 1991). Uma fábrica de produtos químicos, por exemplo, pode terceirizar parte de sua produção para países nos quais a legislação sobre tratamento e descarte de resíduos tóxicos seja menos rígida do que em seu próprio país.

O quarto tipo de resposta organizacional é a insolência (*defiance*), entendida, em termos gerais, como a oposição clara a pelo menos um tipo de demanda institucional. Trata-se de uma forma mais ativa de resistência às pressões institucionais, operando por meio de três táticas: insubordinação (*dismissal*), desafio (*challenge*) e ataque (*attack*). Na insubordinação, a organização deliberadamente ignora as regras e os valores do ambiente institucional, seja porque acredita que o poder de coerção para seu cumprimento é baixo, seja porque os objetivos organizacionais são muito divergentes daquilo que é considerado apropriado pelo ambiente. Pela tática do desafio, há o questionamento dos valores e das regras ambientais quanto à sua legitimidade, racionalidade ou significância. Paralelamente, a organização se mobiliza para promover seus interesses, valores e crenças como corretos, legítimos ou adequados naquele campo. Por meio da tática do ataque, a organização denuncia de forma agressiva as regras e os valores ambientais, rejeitando, de todo, sua incorporação. Essas táticas tendem a ser mais comumente empregadas em arranjos institucionais frágeis, ou

campos com múltiplos atores, ou quando as pressões institucionais contrastam fortemente com os objetivos organizacionais (OLIVER, 1991).

O quinto tipo de resposta estratégica é a manipulação (*manipulation*), definida como a tentativa oportunista e deliberada de cooptar, influenciar, modificar ou controlar as demandas institucionais. A cooptação (*co-optation*) é uma tática utilizada para neutralizar a oposição institucional e ganhar legitimidade, por meio da incorporação de opositores à estrutura organizacional ou da formação de alianças com eles. A tática da influência (*influence*) está direcionada à definição dos critérios de aceitação de certas práticas, assim como à interpretação das normas e valores institucionais. Neste aspecto, é similar às ideias desenvolvidas por Mahoney e Thelen (2010). A tática do controle (*control*) se refere à tentativa organizacional de dominar os atores ou a fonte de pressão institucional (OLIVER, 1991).

O Quadro 3 sistematiza as respostas organizacionais e as táticas correspondentes:

Quadro 3 – Respostas estratégicas a processos institucionais

Estratégia	Tática	Exemplo
Aquiescência	Hábito	Obediência inconsciente a normas
	Imitação	Reprodução de modelos institucionais
	Concordância	Obediência e aceitação ativa de normas
Acordo	Balanceamento	Acomodação das expectativas dos atores
	Pacificação	Incorporação de elementos institucionais
	Barganha	Negociação com *stakeholders* institucionais
Esquiva	Ocultação	Disfarce da não conformidade
	Para-choque	Descolamento de práticas
	Fuga	Mudança de objetivos, atividades ou campo
Insolência	Insubordinação	Normas e valores são ignorados
	Desafio	Contestação de regras e constrições
	Ataque	Agressão às fontes de pressão institucional
Manipulação	Cooptação	Incorporação de atores influentes
	Influência	Definição de valores e critérios de legitimidade
	Controle	Dominação de atores e processos institucionais

Fonte: Oliver, 1991, p. 152.

A adoção de uma dessas respostas depende da razão pela qual as pressões institucionais estão sendo exercidas, de quem as está exercendo, da natureza das pressões, do modo como elas são exercidas e do lugar onde elas ocorrem. Essas variantes correspondem aos cinco fatores preditivos elencados por Oliver (1991) para predizer a resposta

organizacional: causa (*cause*), componentes (*constituents*), conteúdo (*content*), controle (*control*) e contexto (*context*).

A causa se refere à racionalidade, ao conjunto de expectativas ou objetivos pretendidos subjacentes às demandas institucionais, por exemplo, uma lei governamental que regula alguma atividade, estabelecendo critérios de desempenho ou de segurança. A causa se desdobra em dois fatores: a legitimidade percebida por parte da organização dessas pressões; e a eficiência percebida, isto é, a possibilidade de obtenção de benefícios para a organização (OLIVER, 1991).

Os componentes estão relacionados aos atores que impõem regulamentações e expectativas sobre a organização, tais como grupos profissionais, o Estado e o público em geral. Aqui também é possível identificar dois fatores subjacentes aos componentes: multiplicidade, relativo ao número de lógicas institucionais divergentes, defendidas pelos componentes, que se exercem sobre a organização; e dependência da organização aos recursos providos por estes componentes (OLIVER, 1991).

No que se refere ao conteúdo, isto é, a natureza das normas e valores das demandas institucionais, dois elementos são úteis para predizer a resposta organizacional: consistência, que é o grau de alinhamento entre as lógicas institucionais atuantes sobre a organização e os objetivos organizacionais; e restrição, referente ao grau de discricionariedade que a organização possui no campo, isto é, os limites de sua autonomia decisória (OLIVER, 1991).

Quanto ao controle, dois processos distintos influenciam as formas pelas quais as pressões institucionais são exercidas: coerção, que se refere aos mecanismos formais para o cumprimento de regras, como as leis governamentais e a previsão de sanções ou multas; e difusão, que se refere ao processo de propagação e manifestação de apoio às regras e valores institucionais de forma voluntária pelos componentes (OLIVER, 1991).

Com relação ao contexto, isto é, o tipo de ambiente no qual estão inseridas as organizações, Oliver (1991) indica dois elementos preditivos: incerteza, relacionada ao baixo grau de previsibilidade sobre cenários futuros, com base no cenário atual; e interconectividade, que se refere à densidade das relações e interfaces estabelecidas entre os membros de um campo, podendo este ser percebido como incipiente, maduro ou estruturado, dentre outros.

A partir da combinação desses fatores, seria possível predizer o comportamento organizacional, isto é, a resposta organizacional mais provável. A título de exemplo, Oliver (1991) sugere que quanto mais fragmentado e múltiplo o ambiente maior a probabilidade de adoção de estratégias de resistência. De outro lado, aponta que quanto mais as pressões

institucionais decorrem de aparatos normativos ou coercitivos, tais como aqueles impostos pelo Estado, maior é a probabilidade de conformidade organizacional.

O Quadro 4 resume os fatores preditivos e as respostas esperadas.

Quadro 4 – Antecedentes institucionais e respostas estratégicas previstas

Fator preditivo	Resposta estratégica				
	Aquiescência	Acordo	Esquiva	Insolência	Manipulação
Causa					
Legitimidade	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Eficiência	Alta	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Componentes					
Multiplicidade	Baixa	Alta	Alta	Alta	Alta
Dependência	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Conteúdo					
Consistência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Restrição	Baixa	Moderada	Alta	Alta	Alta
Controle					
Coerção	Alta	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Difusão	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa
Contexto					
Incerteza	Alta	Alta	Alta	Baixa	Baixa
Interconectividade	Alta	Alta	Moderada	Baixa	Baixa

Fonte: Oliver, 1991, p. 160.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Pache e Santos (2010) também propõem um modelo de respostas organizacionais à complexidade institucional. Inicialmente, definem demandas institucionais como as diversas pressões por conformidade exercidas nas organizações por atores institucionais. Mais especificamente, definem demandas institucionais conflitivas como os antagonismos e divergências entre essas pressões por conformidade: organizações que se deparam com demandas conflitivas estão sujeitas a regimes regulatórios, ordens normativas e lógicas culturais múltiplas e contraditórias. Tal definição revela grande semelhança com as noções de complexidade institucional mencionadas por Greenwood *et al.* (2011), ou com o pluralismo institucional apontado por Kraatz e Block (2008), ou, ainda, com a multiplicidade mencionada por Oliver (1991).

A emergência de demandas institucionais conflitivas é mais provável em campos organizacionais relativamente centralizados. Conforme entendimento de Pache e Santos (2010), campos organizacionais podem ser classificados conforme a estrutura de distribuição

de poder. Nesse sentido, um campo pode ser visto como centralizado, quando há a presença de atores dominantes que reforçam e perpetuam a lógica institucional vigente; ou descentralizado, quando há a ausência de atores dominantes com poder para constranger e determinar o comportamento dos demais membros do campo; ou relativamente centralizado, caracterizado pelas influências múltiplas e competitivas promulgadas pelos atores. Em um campo relativamente centralizado, existem núcleos de pressão institucional, formados por atores com grau significativo de influência, mas insuficiente para dominar o campo.

Pache e Santos (2010) argumentam que a resposta organizacional a demandas institucionais conflitivas é função de dois elementos principais: a natureza da demanda e sua representatividade interna. A natureza da demanda se refere a pressões institucionais exercidas em função do objetivo a ser atingido ou dos meios para atingi-lo. Em vista disso, a natureza da demanda pode ser dividida em dois níveis: ideológico e funcional.

O nível ideológico está relacionado aos objetivos da organização, isto é, a seu núcleo duro de valores e diretrizes. Em havendo conflitos entre as normas e valores propagados pelo campo institucional e os valores organizacionais, Pache e Santos (2010) sustentam que as organizações tenderão a adotar estratégias de resistência, uma vez que tais valores e crenças contribuem para a identidade de uma organização, não sendo, portanto, facilmente modificados. Esta posição está alinhada ao modelo de Oliver (1991), no qual a consistência entre pressões institucionais e objetivos organizacionais compõe um dos fatores preditivos de conteúdo (GUTIERREZ-RINCÓN, 2014).

O nível funcional está relacionado aos processos e práticas da organização, estando mais suscetíveis à negociação e flexibilização, visto se tratarem de aspectos mais periféricos e materiais da vida organizacional (PACHE; SANTOS, 2010).

Quanto à representatividade interna, Pache e Santos (2010) argumentam que esta se manifesta pela atuação dos membros da organização, uma vez que estes podem ter sido socializados em lógicas institucionais distintas, possuindo, portanto, quadros de referência e valores divergentes. Em vista disso, três cenários são possíveis: ou não há representação interna de conflitos e lógicas institucionais; ou uma dessas lógicas é a predominante na organização; ou duas ou mais lógicas são representadas pelos membros da organização, caso em que devem ser analisadas a dinâmica de poder e a influência exercida por estes grupos representativos.

Em resumo, as demandas institucionais, emanadas pelos ambientes social, cultural e normativo no qual as organizações estão inseridas, as permeiam por meio de dois mecanismos principais. O primeiro constitui-se de atores externos às organizações, tais como agências

reguladoras, fundações e agências de fomento. Elas exercem influência por meio de relação de dependência e articulação. O segundo mecanismo se dá por meio de pressões institucionais que se manifestam no seio da organização, por meio das práticas de seus membros, executivos ou voluntários. Por este entendimento, as organizações são vistas como entidades complexas, compostas por vários grupos que promulgam diferentes valores, interesses e objetivos. A presença de diferentes atores intraorganizacionais é considerada um fator relevante para predizer como as organizações irão se comportar diante de pressões institucionais diversas (PACHE; SANTOS, 2010).

As respostas organizacionais sistematizadas por Pache e Santos (2010) partem da tipologia de Oliver (1991), com a exclusão da aquiescência. A predição sobre qual resposta será adotada leva em consideração o seu custo, com base no cálculo e na percepção da organização. Assim, quando há demandas institucionais relativas aos meios, por se tratar de soluções técnicas e por ter um caráter secundário, é mais provável a adoção das estratégias de acordo ou esquiva se não houver representatividade interna. Havendo uma lógica institucional representada internamente, as respostas mais prováveis serão: a esquiva ou a insolência. Com duas ou mais lógicas representadas internamente, esperam-se respostas como o acordo, se os grupos internos têm o mesmo nível de influência; ou manipulação, se um grupo é mais influente do que os demais.

No caso de demandas institucionais de caráter ideológico, na ausência de representatividade interna é mais provável a adoção de respostas como esquiva e insolência. Com apenas uma lógica representada na organização, as respostas mais prováveis serão: esquiva, insolência ou manipulação, a depender da forma como os *stakeholders* manifestam seu posicionamento (de forma mais ou menos passiva). Com duas ou mais lógicas representadas internamente, a resposta irá depender, assim como nos conflitos relativos aos meios, da margem de manobra de cada grupo na organização. Se há um grupo dominante, a manipulação torna-se a estratégia mais provável. Se os diferentes interesses manifestados pelos grupos estão equilibrados, as respostas podem variar de: manipulação; paralisia organizacional, como o estabelecimento de uma greve de longa duração; ou um racha organizacional, a exemplo da criação de unidades subsidiárias (PACHE; SANTOS, 2010).

O Quadro 5 ilustra tais possibilidades.

Quadro 5 – Modelo de respostas a demandas institucionais conflitivas

Dimensões do conflito		Respostas estratégicas dominantes			
Natureza	**Representação**	**Acordo**	**Esquiva**	**Insolência**	**Manipulação**
Meios	Ausência	Alta	Alta	Baixa	Baixa
	Único	Baixa	Alta	Alta	Baixa
	Múltiplo	Alta (poder equilibrado)	Baixa	Baixa	Alta (poder desequilibrado)
Objetivos	Ausência	Baixa	Alta	Alta	Baixa
	Único	Baixa	Alta	Alta	Alta
	Múltiplo	Baixa	Baixa	Baixa	Alta*

*Quanto mais equilibrada a estrutura de poder, maior a possibilidade de paralisia ou racha organizacional.

Fonte: Pache e Santos, 2010, p. 469.

De todo o exposto, é possível perceber que as respostas organizacionais variam conforme a influência que diferentes demandas institucionais exercem sobre a organização e a percepção que esta constrói sobre tais demandas. Tais conceitos são importantes para analisar as mudanças decorrentes da implantação da política de integração em Minas Gerais e para identificar e analisar como as organizações policiais fizeram frente a tais mudanças.

2.4 O campo institucional de Segurança Pública

No Brasil, reprimir as tensões sociais e manter a ordem são tarefas que cabem ao sistema de justiça criminal, entendido como o conjunto de organizações encarregadas de aplicar a lei e de distribuir justiça, tendo entre suas atribuições: registrar, investigar e processar os fenômenos sociais classificados como crime na legislação brasileira. O sistema de justiça criminal pode ser decomposto em três subsistemas: o policial, o de justiça criminal em sentido estrito e o penitenciário. Eles atuam desde o policiamento preventivo e repressivo até o processo de apuração da responsabilidade e da execução penal. Seu funcionamento está baseado na articulação desses subsistemas, dotados de singularidades e autonomia institucional, com suposta prevalência de equilíbrio nas relações interorganizacionais, assim como entre estrutura e atividades práticas. Pode-se dizer que o sistema de justiça criminal brasileiro tem um arranjo complexo: dele participam as polícias, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Judiciário e as organizações prisionais. Quanto às organizações policiais propriamente ditas, o Brasil conta com três polícias nacionais – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal – e duas polícias estaduais – Polícia Militar e Polícia Civil. Há em alguns municípios as Guardas Municipais, responsáveis pela

guarda de bens, serviços e instalações.[1] A divisão destes órgãos não obedece apenas a critérios territoriais, mas também a determinada distribuição de tarefas ou especialização organizacional (SAPORI, 2007). Em Minas Gerais, o Sistema de Defesa Social, responsável pela promoção da segurança da população no estado, é composto também pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Neste contexto, a administração do sistema de justiça criminal é marcada pela tensão entre disjunção, isto é, o desdobramento das funções diferenciadas dos diversos órgãos envolvidos, e integração, que se refere à necessária comunicação e complementação de suas atribuições. Disso decorre que as etapas processuais são caracterizadas por alto grau de rupturas. Em termos gerais, o fluxo do sistema de justiça criminal inicia-se com o boletim de ocorrência (BO), que é o primeiro registro do fato, contendo os dados relativos ao suposto evento criminoso e às pessoas envolvidas. O BO orienta a instauração do inquérito policial, que formaliza a etapa investigatória realizada pela Polícia Civil, na qual se busca obter indícios da materialidade (se houve o crime reportado) e da autoria do crime. Tendo como base o relatório final do inquérito policial, o representante do Ministério Público pode fazer uma denúncia, na qual atribui a responsabilidade do crime ao(s) acusado(s). A denúncia é aceita (ou rejeitada) pelo juiz, dando início à ação penal propriamente dita. Durante a fase de instrução da ação penal, ouvem-se as testemunhas e os acusados e são (re)produzidas as provas. Se o juiz reconhecer a existência do crime, fixa-se uma sentença, no caso de crimes comuns; ou o acusado é julgado por um conselho de sentença, no caso de crimes contra a vida. A natureza do crime e o *quantum* da pena estabelecem a forma de seu cumprimento (regime fechado, semiaberto, aberto, conversão de prisão em pena alternativa, etc.).

Em vista disso, a problemática atual que envolve o sistema de justiça criminal se refere a sua capacidade ou incapacidade de exercer seu papel de maneira eficiente e de processar dentro de um tempo razoável e de modo adequado, os delitos que dão entrada em seu sistema. Para Sapori (2007), ainda que não influencie diretamente o crescimento da criminalidade, a sensação de impunidade gera efeitos negativos na sociedade, como o aumento do sentimento de insegurança e o descrédito das agências governamentais.[2]

---

[1] Em 2014, foi sancionada lei que regulamenta a estrutura geral de funcionamento das Guardas Municipais no Brasil, autorizando o porte de arma de fogo e definindo como competências a proteção da população, o patrulhamento preventivo, a proteção de autoridades e o desenvolvimento de ações integradas com os demais órgãos de segurança pública para a prevenção da violência. Assim, além de guarda patrimonial, a Guarda Municipal zela pela preservação da vida, aproximando-as das polícias em algumas atribuições.

[2] Por meio de dados sistematizados no Relatório ICJBrasil (2015), que mensura o índice de confiança na justiça brasileira, é possível perceber a má avaliação dos órgãos do ciclo de justiça criminal como prestadores de serviço público. De maneira geral, os entrevistados consideram que o Judiciário presta um serviço público lento, caro e difícil de utilizar.

Não são muitas as experiências exitosas de políticas públicas de redução da criminalidade no Brasil nos últimos vinte anos e poucas são aquelas que tiveram continuidade (BEATO, 2008). Em regra, as políticas de segurança pública se resumem a uma série de intervenções governamentais pontuais voltadas para a solução imediata de crises e, portanto, desprovidas de consistência e articulação setorial (SAPORI, 2007). O debate em torno da atuação policial se insere nesta perspectiva, por constituir a "porta de entrada" ao ciclo de justiça criminal, isto é, a abordagem direta às situações de conflito.

Dessa forma, de um ponto de vista político, os processos de construção democrática brasileira geraram demandas pelo estabelecimento de uma ação policial que se desse em conformidade com seu contexto político e social, com ênfase nas discussões públicas. A legitimação das organizações de polícia passou a ter como condição fundamental a incorporação de uma linguagem advinda do processo de democratização ao seu vocabulário cotidiano. De outro lado, poucas foram as mudanças nas estruturas normativas e burocráticas de mediação e solução de conflitos: o aparato de segurança e justiça criminal manteve, basicamente, a organização e as práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964, além da manutenção de políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto (LIMA, 2011).

As organizações policiais, tanto civis quanto militares, caracterizam-se por um modelo fortemente burocratizado, manifesto pelos seus arranjos hierárquicos e pelas definições e atribuições de suas atividades e carreiras. A organização policial brasileira tem sua emergência associada à origem das forças policiais, estabelecidas durante o período imperial brasileiro. É de acordo com as perspectivas que enfatizam essa origem que a vinda da família imperial para o Brasil, em 1808, implicou uma transferência do formato institucional da polícia de Lisboa. No entanto, outras fontes identificam o surgimento da polícia brasileira em 1775, no estado de Minas Gerais, originalmente denominada Regimento Regular de Cavalaria de Minas, em Vila Rica, atual cidade de Outro Preto. Em um período ainda anterior, 1709, é possível identificar as Ordenanças e Tropas de Linha com características militares (BARROS, 2007).

Em 1842, as atividades policiais foram separadas em funções administrativas funções judiciárias. Essas características perduram até os dias atuais, por meio da existência de uma organização policial militar e outra civil (BARROS, 2007). A Polícia Civil concentra funções de natureza judiciária, voltadas para a investigação criminal, enquanto a Polícia Militar tem funções relacionadas, majoritariamente, ao policiamento ostensivo, de patrulhamento e

prevenção do crime. Esta é, também, considerada como uma força auxiliar e reserva do Exército, sendo, organizacional e estruturalmente, militarizada.

A Polícia Militar e a Polícia Civil estão subordinadas à autoridade do governador de cada estado. Assim, apesar de encontrarem-se subordinadas a autoridades de um mesmo nível de governo e de ambas lidarem com assuntos civis, podem ser caracterizadas como dois universos diferentes, com estruturas organizacionais, políticas administrativas, sistemas de carreira, ensino e treinamento profissionais distintos entre si. Isso, sem dúvidas, tem efeitos concretos no modo como o trabalho policial é concebido e organizado para a gestão da segurança pública. Dessa maneira, um elemento que dificulta a efetivação de uma nova estrutura de segurança pública é a falta de uma convergência que possibilite assegurar unidade na compreensão e ação em torno do problema da segurança pública. Com isso, as organizações policiais brasileiras atuam, tanto na esfera federal quanto na esfera estadual, diferenciando-se muito no que diz respeito às respectivas culturas e elementos burocráticos, mas unânimes na perspectiva da repressão. Sobretudo no que concerne à participação comunitária em todo esse processo, ainda perduram dificuldades, haja vista o isolamento corporativo das instituições e dos órgãos públicos (PINTO, 2006).

Esse estado de coisas pode ilustrar situações em que há a promulgação de princípios e valores contraditórios. De um lado, esferas do ambiente externo à polícia, importantes no que diz respeito à legitimidade institucional, podem demandar por policiamento mais humanizado, do tipo comunitário, com ênfase no respeito aos direitos humanos, o que implica determinada atuação organizacional. De outro, podem existir também esferas ou grupos do ambiente, igualmente importantes no que se refere à legitimidade institucional, que promulgam ideias consistentes com a imagem do policial duro, combatente da criminalidade, o que implica a demanda por uma atuação organizacional diversa. Cerqueira *et al.* (2005) exemplificam essa promulgação de valores antagônicos por meio da análise de "sete mitos da segurança pública:" 1) "Segurança pública é um caso de polícia"; 2) "O que precisa é uma polícia dura, direitos humanos deveriam existir apenas para cidadãos de bem"; 3) "O problema é social, a polícia só pode enxugar gelo"; 4) "A questão é muito complexa, depende de toda a sociedade. Os governos pouco ou nada podem fazer"; 5) "O problema é meramente de falta de recursos, com mais dinheiro os problemas serão resolvidos"; 6) "Com mais viaturas e policiais resolveremos o problema"; e 7) "Com o crescimento econômico o problema será resolvido". Em vista disso, a pluralidade de posicionamentos a respeito de formas mais eficazes de reduzir a criminalidade poderia explicar, parcialmente, a ausência de estratégias coesas.

A fim de superar essa fragmentação dos pressupostos e dos instrumentos de execução de políticas públicas de segurança, é perceptível o esforço em favor da concepção de uma estratégia nacional de atuação em segurança pública. O governo Fernando Henrique Cardoso, tendo em vista os desdobramentos da *Conferência Mundial de Direitos Humanos*, ocorrida em Viena, em 1993, criou, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), aperfeiçoando-o em 2000, com a instituição do II PNDH, após a *IV Conferência Nacional de Direitos Humanos*, ocorrida em 1999. Demonstrando disposição em reorganizar o arranjo e a gestão da segurança pública, o Governo Federal criou, em 1995, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), transformando-a, em 1998, em Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), tendo como perspectiva atuar de forma articulada com os estados para a implementação de uma política nacional de segurança pública (PONCIONI, 2006).

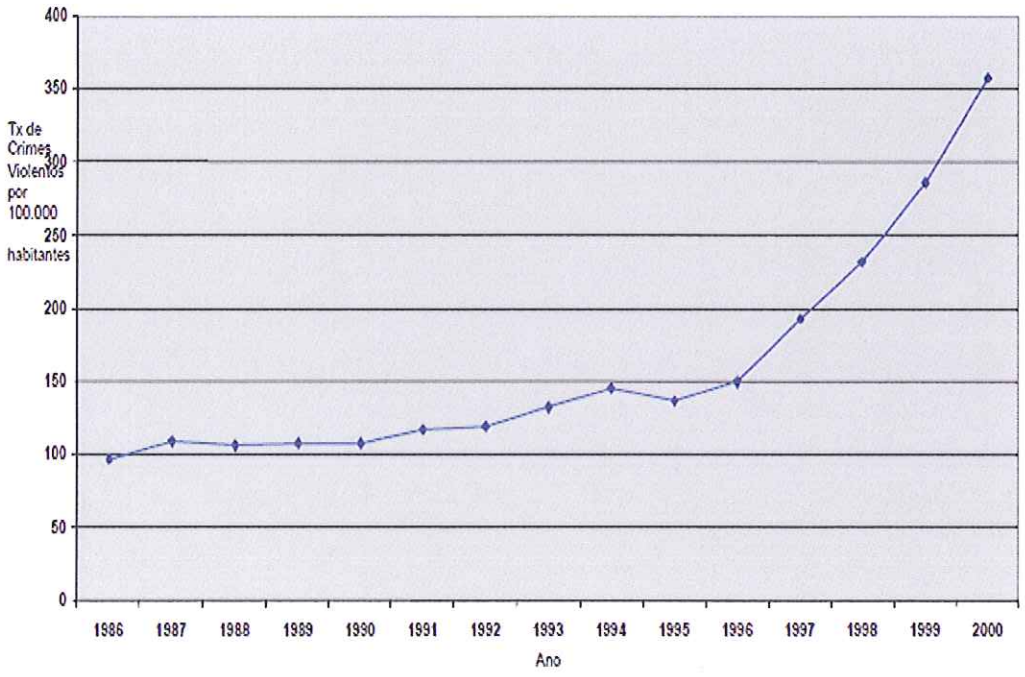
A constituição da Senasp como órgão executivo significou a estruturação de mecanismos de gestão capazes de modificar o arranjo institucional da organização administrativa da segurança pública no âmbito federal. Surgiu, então, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), voltado para o enfrentamento da violência no país, especialmente em áreas com elevados índices de criminalidade, tendo por objetivo aperfeiçoar as ações dos órgãos de segurança pública (PONCIONI, 2006). O PNSP tem como fundamento a integração sistêmica entre os órgãos do sistema de justiça, combinando programas de reformas das organizações de segurança pública (estruturação e modernização de setores, valorização e formação profissional, gestão do conhecimento e controle externo, dentre outras) com programas específicos de redução da violência, como violência doméstica e de gênero, crime organizado e gerenciamento de crises e conflitos. Estes programas foram desdobrados em projetos e ações, sem prejuízo de pautas específicas por parte dos estados.

As diretrizes definidas pelo Governo Federal quanto à promoção da segurança pública devem ser incorporadas pelos demais níveis de governo. Contudo, cada estado o faz de acordo com suas próprias estruturas e regramentos, não havendo unicidade na implantação. A existência de propostas e intervenções diferenciadas por parte dos atores governamentais de diversos níveis apresenta-se como indício de complexidade do processo de formulação de agendas. Isto é, apesar da tentativa de centralização das políticas de segurança e de padronização das atribuições do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, o que se observa é construção de agendas governamentais diversificadas. Em Minas Gerais, a realização dessas diretrizes se deu por meio da reforma da estrutura de segurança pública, a ser vista mais adiante. Antes disso, é necessário tecer uma breve contextualização acerca da

evolução da criminalidade no estado e das iniciativas que antecederam a constituição do Sistema de Defesa Social e da política estadual de segurança pública.

O cenário da criminalidade em Minas Gerais pode ser caracterizado pelo aumento significativo dos índices de crimes violentos[3], especialmente a partir da segunda metade da década de 1990 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Taxa de crimes violentos por 100.000 habitantes em Minas Gerais (1986-2000)



Fonte: BATITUCCI; RIBEIRO; SAPORI, 2002, p. 203.

Tal aumento se concentrava nas regiões do Triângulo Mineiro, do Vale do Rio Doce e da região metropolitana de Belo Horizonte, especialmente em razão do aumento da taxa de crimes violentos contra o patrimônio, tais como roubo, roubo a mão armada e roubo de veículos. Entretanto, observou-se também crescimento preocupante nas taxas de homicídio em algumas regiões do estado, como Belo Horizonte, Contagem e Governador Valadares, ao longo da década de 1990 (BATITUCCI; RIBEIRO; SAPORI, 2002).

[3] A teoria jurídica do delito majoritária considera crime violento aquele que atenta contra a integridade (física e/ou psíquica) de alguém, mediante contato direto entre agente e vítima, geralmente, por meio de força, coerção ou dano. Embora tal definição abarque diversos tipos de condutas, para fins de estudo da criminalidade (fenômeno social em sua dimensão mais ampla, permitindo o estabelecimento de padrões, regularidades e cortes) e de planejamento de ações em segurança pública, são realizadas diversas subclassificações, a fim de ressaltar certas variáveis de interesse, tais como crimes violentos contra a vida (a exemplo do homicídio) e crimes violentos contra o patrimônio (como roubo e extorsão), além de variáveis em relação ao local da ocorrência (violência urbana, violência doméstica, etc.) e meios utilizados (como emprego de arma de fogo), dentre outras.

A partir deste diagnóstico, foram propostas diretrizes para uma política estadual de segurança pública, que perpassavam pela integração entre o planejamento e a coordenação operacional das organizações policiais, uma política prisional para diminuir o déficit de vagas e ações voltadas para a ressocialização do preso, programas para adolescentes autores de ato infracional, prevenção criminal e participação comunitária (BATITUCCI; RIBEIRO; SAPORI, 2002). Essas diretrizes fundamentaram a elaboração do Plano Emergencial de Segurança Pública de Minas Gerais, lançado no início de 2003, que enfatizava a necessidade de construção de novas relações entre os órgãos de segurança pública e a sociedade civil para o planejamento e a execução de políticas efetivas. O Plano Emergencial contemplava ações específicas para as áreas críticas indicadas no diagnóstico, como a construção de novas unidades prisionais, a criação de um grupo de repressão ao crime organizado, a implantação de núcleos de referência para controle de homicídios, dentre outras. Ainda em 2003, lançou-se o Plano Estadual de Segurança Pública de Minas Gerais, que passou a orientar os primeiros anos da política de segurança pública do estado (MINAS GERAIS, 2003).

Paralelamente, a Polícia Militar implantou, em 1999, em Belo Horizonte, uma iniciativa de modernização operacional, denominada Polícia de Resultados, por meio da introdução de mapas georreferenciados como ferramenta complementar ao planejamento. O programa se estruturava em três eixos: aumento da autonomia de gestores de nível médio para emprego dos recursos humanos e logísticos; estabelecimento de uma rotina de reuniões entre os níveis de comando; e uso de dados para analisar espacialmente os horários, dias e locais de concentração e migração de delitos em Belo Horizonte. Ademais, buscou-se a mobilização comunitária, por meio da constituição de Conselhos Comunitários de Segurança (Consep), a fim de aproximar o policial da população. Para tanto, promoveu-se a alteração da disposição geográfica de atuação da organização, fortalecendo o comando das companhias locais e realizaram-se investimentos em sistemas informatizados, com treinamento de policiais em análise criminal (CRUZ, 2005).

Tal conjuntura favoreceu a formalização, ainda em 2003, de novo arranjo institucional de segurança pública em Minas Gerais, isto é, o Sistema de Defesa Social, e a implantação de uma política estadual de segurança pública, cujas principais características serão descritas no capítulo 4 deste trabalho.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo, descrevem-se e justificam-se o método e, mais especificamente, as escolhas com relação à coleta e análise dos dados para a condução do estudo.

Inicialmente, cumpre ressaltar que uma pesquisa pode ser classificada em diversas tipologias, a depender do critério de análise adotado. Quanto à abordagem, uma pesquisa pode ser classificada em: quantitativa ou qualitativa. Entende-se que esta pesquisa tem um caráter qualitativo, uma vez que o foco está em identificar como certos processos de mudança institucional no âmbito da segurança pública foram tratados pelas organizações policiais mineiras e como as respostas organizacionais adotadas se assemelham ou se diferenciam das tipologias apresentadas na literatura sobre esta temática, a exemplo de Oliver (1991) e Kraatz e Block (2008). Assim, por se tratar de um estudo em profundidade sobre determinado fenômeno social, entendeu-se ser esta a abordagem mais viável, em comparação com uma abordagem quantitativa. Neste contexto, apresenta-se, a seguir, a lógica da pesquisa, estruturada em torno do estudo de caso.

Conforme expõe Yin (2001, p. 32), um estudo de caso é "uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos". Trata-se, portanto, de uma forma de pesquisa que aborda com profundidade um ou poucos objetos, tais como um grupo de pessoas, uma ou mais organizações, uma política econômica, um programa de governo ou um tipo de serviço público.

A proposta deste trabalho é investigar as respostas das organizações policiais mineiras a processos de mudanças institucionais no âmbito da segurança pública no estado. Em vista disso, optou-se pela análise das mudanças no arranjo institucional de segurança pública, com ênfase em uma iniciativa da política de integração, qual seja, a integração da gestão operacional. Conforme mencionado em capítulo anterior, a abordagem institucional pode oferecer relevantes contribuições analíticas no que concerne à dinâmica das políticas públicas contemporâneas e mostrar como restrições institucionais impactam a atuação de órgãos governamentais. Dessa maneira, considerando-se a relação entre organizações policiais, mudanças institucionais e promoção da segurança pública, é possível perceber que se trata de um fenômeno complexo, em que o objeto de interesse do estudo e o seu contexto interagem e interferem um sobre o outro.

Ao comparar o estudo de caso com outros métodos, Yin (2001) aponta que para se definir o mais adequado é preciso analisar, dentre outros fatores, quais são as questões

colocadas pela investigação. De modo específico, o estudo de caso é adequado para responder às questões do tipo "como" e "por que" a respeito de um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre os quais o pesquisador tem pouco ou nenhum controle. Nesse sentido, o estudo de caso pode ser entendido como uma abordagem metodológica de investigação especialmente adequada para compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos diversos fatores. O problema de pesquisa proposto neste trabalho está alinhado a essa abordagem, uma vez que foi elaborado da seguinte forma: "**como** as organizações policiais têm respondido aos processos de mudança institucional decorrentes da implantação da política de integração no âmbito da segurança pública de Minas Gerais?". Ainda segundo Yin (2001), o estudo de caso pode ser tratado como importante estratégia metodológica para a pesquisa em ciências sociais, pois permite ao investigador um aprofundamento em relação ao fenômeno estudado, revelando aspectos não imediatamente perceptíveis, o que também se verifica nesta pesquisa.

A realização de um estudo de caso começa pela definição do tema ou problema a ser estudado e pelo desenvolvimento de um projeto de estudo de caso. O projeto de estudo de caso pode ser descrito como um mapa que orienta o investigador no processo de coleta, análise e interpretação das observações, constituindo-se em um modelo lógico que conduz o pesquisador a formular inferências sobre relações causais entre as variáveis observadas. A elaboração do estudo de caso, por conseguinte, tem influência direta nos resultados a serem obtidos e na validade das conclusões tiradas do trabalho, servindo de guia para a atividade do investigador. Yin (2001, p. 42) enfatiza cinco componentes para o desenho do projeto de estudo de caso: a) as questões de estudo; b) suas proposições; c) suas unidades de análise; d) a lógica que une os dados às proposições; e e) os critérios de interpretação das descobertas. Cada um destes componentes será abordado com mais detalhe a seguir.

Com relação às questões de estudo, estas foram formuladas a partir do problema de pesquisa. Dessa forma, têm-se:

- Quais foram os elementos orientadores, isto é, as diretrizes para a implantação da política de integração no âmbito da segurança pública em Minas Gerais?
- Como se deu o processo de implantação da política de integração no âmbito da segurança pública em Minas Gerais, no particular aspecto da integração da gestão operacional? Quais foram as situações facilitadoras e os obstáculos à implantação?
- Como as organizações policiais responderam aos processos de mudança institucional decorrentes da implantação da política de integração no âmbito da segurança pública de Minas Gerais, no particular aspecto da gestão operacional?

Concomitantemente às questões de estudo, Yin (2001) aponta como segundo componente relevante do projeto de estudo de caso a delimitação de proposição ou proposições de estudo, se houver. As proposições dizem respeito ao que será examinado no escopo do trabalho. Sua definição ajudará na decisão sobre onde procurar evidências relevantes. Alternativamente às proposições, o investigador pode estabelecer o propósito para o estudo ou, mesmo, definir os critérios pelos quais o sucesso da investigação será analisado. A proposição primordial deste trabalho é que as organizações policiais de Minas Gerais têm adotado mais respostas de "não conformidade" ao processo de mudança institucional selecionado. A noção de "não conformidade", para os propósitos deste trabalho, está fundamentada no referencial teórico escolhido sobre respostas organizacionais a demandas institucionais. Neste aspecto, deve-se ressaltar o apontamento de Yin (2001) sobre esta fundamentação: ao desenvolver os elementos do projeto de pesquisa, o investigador é levado a construir uma teoria inicial relativa ao estudo a ser empreendido. Esta teoria deve ser formulada antes do início da coleta de dados e irá ajudar a orientar as questões de estudo, as proposições ou o propósito do estudo, as unidades de análise, possibilitará a ligação dos dados às proposições e fornecerá os critérios para a análise do caso.

Partindo-se das contribuições de Kraatz e Block (2008), Oliver (1991) e Pache e Santos (2010), pode-se dizer que as demandas institucionais são exercidas sobre as organizações visando a sua conformidade. Assim, é possível classificar as respostas organizacionais em dois grandes grupos: conformidade, relativas às estratégias de aquiescência e incorporação não conflituosa das mudanças institucionais; e não conformidade, ou resistência, relativas às estratégias de barganha, manipulação ou rejeição das mudanças institucionais. É por meio desta delimitação que deve ser compreendida a proposição central deste trabalho, uma vez que "não conformidade" pode abarcar respostas organizacionais distintas, com graus diferenciados de passividade ou conduta ativa por parte das organizações.

No que se refere ao terceiro componente do projeto de estudo de caso, qual seja, a unidade de análise, ela está relacionada à definição do que o caso é, podendo se tratar de um indivíduo, uma decisão, um programa, a implantação de um processo ou uma mudança organizacional. Neste estudo, o caso é o campo da segurança pública de Minas Gerais, no qual se insere o sistema de defesa social. O campo pode ser entendido como o ambiente no qual as organizações se engajam em atividades comuns entre elas e, simultaneamente, estão expostas às pressões similares de regulação e reputação, isto é, sujeitas às mesmas lógicas institucionais. Especificamente, por campo da segurança pública de Minas Gerais está se referindo ao desenho e gerenciamento de uma rede organizacional complexa, composta por

organizações policiais, outras instâncias de governo e sociedade civil, que se articula para a promoção da segurança pública, por meio da convergência de certas diretrizes, iniciativas e esforços.

O campo da segurança pública de Minas Gerais se modificou bastante ao longo dos anos, em termos não só de estrutura, como também de seu embasamento doutrinário, com a incorporação de diversas diretrizes e princípios democráticos de enfrentamento e prevenção à violência e criminalidade (SAPORI, 2007). A fim de analisar este campo, uma vez que sua constituição está diretamente relacionada às respostas adotadas pelas organizações policiais, optou-se por se concentrar em uma das iniciativas da política de integração. A escolha desta ação está calcada, principalmente, na extensão da mudança proposta, visto ter por lógica orientadora a consolidação de certos valores e diretrizes de atuação organizacional diversos dos vigentes até então. A política de integração, isto é, uma política pautada por arranjos que delimitariam os parâmetros de uma nova rotina de atividades sustentadas na colaboração e na reciprocidade entre os órgãos de segurança pública, pode ser considerada uma das propostas mais promissoras para o enfrentamento da violência (ROLIM, 2006; SAPORI, 2007), tendo, inclusive, servido de inspiração para outras políticas de segurança, como o *Pacto pela Vida,* adotado em Pernambuco (RATTON; GALVÃO; FERNANDEZ, 2014). Além disso, o pioneirismo na implantação da política de integração no Brasil, tal como foi realizado em Minas Gerais, pode ser citado como fator que justifica a seleção (SAPORI, 2007).

Por se tratar de um programa governamental robusto, pois envolve diversos projetos, processos e atividades em variados níveis administrativos, a análise da totalidade da política de integração seria inviável para este estudo. Em vista disso, foi feito um recorte dos elementos a serem analisados, isto é, certas manifestações das mudanças. Para este trabalho, optou-se pela análise do projeto Igesp, porque este está fundamentado em um modelo de policiamento orientado à solução de problemas, com uso intensivo de dados e análise criminal, visando superar um modelo reativo e repressivo-penal de promoção de segurança pública. Por se tratar de uma reorientação operacional e, por conseguinte, com grande impacto na prática da atividade policial, acredita-se que ela pode evidenciar respostas de conformidade e de não conformidade. Em resumo, acredita-se que a manifestação da mudança institucional selecionada pode refletir as demandas institucionais que se exercem sobre as organizações policiais.

O estudo da Igesp foi feito com ênfase em duas grandes categorias de análise: estrutura, entendida como mudanças no aparato formal da organização, tais como a criação, adaptação ou extinção de instâncias organizacionais decorrentes dos processos de mudança

institucional; e práticas gerenciais, aqui entendidas como os mecanismos de controle e acompanhamento da implantação das mudanças institucionais. Acredita-se que estes aspectos estão mais alinhados aos processos de implementação e internalização das mudanças institucionais nas organizações, evidenciando melhor as respostas organizacionais adotadas, que serão analisadas com base na tipologia apresentada no referencial teórico. De todo o exposto, o esquema analítico do caso pode ser apresentado da seguinte forma (Quadro 6):

Quadro 6 – Esquema analítico do estudo de caso

Caso	Demandas Institucionais	Manifestações da demanda	Unidade de análise	Categorias macro de análise	Indícios
Sistema de Defesa Social Minas Gerais	Política de Integração	Projeto Igesp	Organizações policiais	Estrutura Práticas gerenciais	- Desenho metodológico - Instâncias consultivas e deliberativas - Ferramentas de acompanhamento e controle - Avaliação dos operadores de segurança pública

Fonte: Elaboração da autora.

Quanto aos dados a serem coletados, Yin (2001) recomenda a utilização de variadas fontes, para permitir a análise de um fenômeno a partir de diferentes pontos de referência. Ao se conduzir um estudo de caso, o referido autor menciona a obtenção de evidências a partir de seis fontes de dados principais: documentos, registros de arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Não descarta, entretanto, outras fontes, como fotografias, filmes, testes psicológicos e histórias de vida. Cada uma delas requer habilidades específicas e procedimentos de coleta próprios. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas como fontes, majoritariamente, documentos e entrevistas.

Os documentos incluíram, dentre outros: relatórios, publicações oficiais (como coletânea de artigos, planos estaduais de segurança pública, apostilas e cartilhas informativas), legislação, documentos técnicos internos das organizações do Sistema de Defesa Social e estudos promovidos por instituições de pesquisa atinentes à política de integração. No particular aspecto das entrevistas, Yin (2001) destaca que se trata de uma das fontes de dados mais importantes em um estudo de caso. A entrevista pode ser definida como uma forma de coleta de dados caracterizada pela interação social, verbal e não verbal, que

ocorre entre o entrevistador, que tem um objetivo definido, e o entrevistado, que, supostamente, possui a informação que possibilita estudar determinado fenômeno e cuja mediação ocorre, principalmente, pelo uso da linguagem. As formas de entrevistas mais utilizadas em Ciências Sociais são: estruturada, também conhecida por entrevista diretiva, ou fechada; semiestruturada, ou semidiretiva, ou semiaberta; e aberta, ou não estruturada (FLICK, 2002). Para este trabalho, utilizou-se da entrevista semiestruturada.

A entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual é definido um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas da entrevista. O pesquisador segue um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em contexto de certa flexibilidade, permitindo que o entrevistado tenha alguma liberdade para desenvolver as respostas segundo a direção que considere adequada, explorando, de forma flexível e aprofundada, os aspectos que considere mais relevantes. Este tipo de entrevista, portanto, pode fazer emergir informações de forma mais livre, visto que as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas. As entrevistas semiestruturadas têm como vantagem possibilitar maior abertura e proximidade entre entrevistador e entrevistado, o que permite ao entrevistador tocar em assuntos mais complexos e delicados, resultando em uma cobertura mais aprofundada de determinado assunto. As respostas espontâneas dos entrevistados e a maior liberdade que estes têm podem suscitar temas inesperados, mas de grande utilidade para a pesquisa (FLICK, 2002).

Para a realização deste trabalho, foram entrevistados atores do setor estratégico e de planejamento/desenvolvimento organizacional de cada uma das polícias e da Seds. Estes atores, em função de sua condição de gestores, foram essenciais para os objetivos da pesquisa, uma vez que possuem visão privilegiada sobre o fenômeno abordado neste trabalho. Dessa forma, optou-se por atores da administração técnica, porque, muito embora as repercussões da adoção de determinada estratégia organizacional frente a uma demanda institucional reverbere até os níveis operacionais, entende-se que os gestores dessas organizações, por serem responsáveis pela coordenação e/ou acompanhamento do processo de implantação das mudanças institucionais, teriam uma visão sistêmica do processo. Embora o foco do trabalho esteja nas respostas adotadas pelas organizações policiais, também foram entrevistados gestores da Seds, já que estes são responsáveis por articular e coordenar o Sistema de Defesa Social, bem como patrocinar a política de integração.

Para a elaboração do roteiro de entrevista, foram consideradas as categorias de análise selecionadas, isto é, estrutura e práticas gerenciais. A fim de guardar coerência entre estes elementos e o referencial teórico de suporte, as perguntas foram elaboradas a partir das

dimensões analíticas elencadas por Oliver (1991), isto é, causa, componentes, conteúdo, controle e contexto, com seus respectivos elementos constitutivos, que a autora denomina de fatores preditivos. Optou-se por este modelo devido à sua completude e abrangência, parecendo apropriado para abordar uma intervenção pública, além de embasar estudos posteriores sobre respostas organizacionais (PACHE; SANTOS, 2010; KRAATZ; BLOCK, 2008). Assim, a lógica de elaboração do roteiro foi a seguinte (Quadro 7):

Quadro 7 – Lógica de elaboração do roteiro de entrevista (continua)

Fator preditivo	Pergunta do roteiro de entrevista
CAUSA	
Legitimidade percebida pela organização (adequação da demanda)	Qual a sua avaliação sobre o processo de integração implantado em Minas? Que fatores contribuíram e/ou dificultaram sua adesão? O processo de integração tem alguma influência sobre as características organizacionais mencionadas anteriormente (ver pergunta relativa ao conteúdo)? Em que sentido?
Eficiência percebida pela organização (possibilidade de obtenção de benefícios)	Quais são os pontos positivos da metodologia IGESP? E os negativos?
COMPONENTES	
Multiplicidade (de lógicas institucionais presentes)	Como você avalia a participação da sua organização na implantação da metodologia IGESP e sua(s) revisão(ões)? E a relação da organização com os demais atores do sistema de Defesa Social?
Dependência (aos recursos providos pelos atores do campo)	Qual foi o impacto da questão orçamentária (orçamento disponível, capacidade de execução das organizações, ajustes e cortes) na execução da metodologia IGESP?
CONTEÚDO	
Consistência (entre a demanda institucional e os objetivos organizacionais)	Quais seriam os principais valores, princípios e diretrizes que norteiam a sua organização? Atualmente, a IGESP poderia ser considerada uma prioridade na sua organização? Em que sentido (há orçamento próprio para essa atividade, equipe dedicada, publicidade dos resultados alcançados, etc.)?
Restrição (grau de discricionariedade organizacional)	Quais são os mecanismos de controle e acompanhamento das reuniões de trabalho (tanto preparatórias quanto as de apresentação) da IGESP? Eles são adotados tal como previstos no manual IGESP ou houve adaptações por parte da organização?
CONTROLE	
Coerção (mecanismos formais)	O DOGESP (Diagnóstico Orientado para a Gestão e Solução de Problemas) é utilizado e preenchido corretamente? Quais seriam as principais dificuldades? *A implantação do Acordo de Resultados impactou a utilização do DOGESP? Em que sentido?* As estatísticas criminais são produzidas a tempo e modo pelos centros de estatística locais? Em caso negativo, a que você atribui essa dificuldade?

	As informações produzidas (relatórios, análises de área, etc.) são compartilhadas internamente? E com os demais órgãos do sistema de Defesa Social?
Difusão (mecanismos informais e voluntários)	Como as demandas internas e externas são tratadas/ encaminhadas? (se há vias específicas; se sugestões da base são aceitas; como funciona o fluxo informacional) Em sua opinião, a metodologia IGESP foi/é capaz de estabelecer uma forma de atuação comum entre as organizações policiais? Se sim, qual seria ela? Se não, por quê?
CONTEXTO	
Incerteza (baixa previsibilidade de futuro)	Como você avalia a continuidade das ações da IGESP? Qual seriam os reflexos para a política de integração? - **Também avalia legitimidade** Em sua opinião, há necessidade de revisão da metodologia IGESP e/ou da política de integração? Se sim, em que aspectos?
Interconectividade (densidade das relações estabelecidas entre os atores de um campo)	*Qual a sua avaliação sobre o mediador/coordenador metodológico IGESP (perfil técnico, treinamento na metodologia, capacidade de articulação e coordenação das reuniões)?* Como você avalia a participação das demais organizações do Sistema de Defesa Social (polícias, SEDS) na implantação da metodologia IGESP e sua(s) revisão(ões)? A participação dos demais órgãos do sistema de justiça criminal (Ministério Público, Defensoria, Conselhos comunitários de segurança) é frequente e relevante? Poderia (e de que forma) ser melhorada?

Fonte: Elaboração da autora.

Ainda com relação ao roteiro, uma versão preliminar foi utilizada para entrevistar dois servidores da Seds, a título de teste, cujos depoimentos compõem os dados utilizados nesta pesquisa. Em ambas as entrevistas houve menção ao *Acordo de Resultados* (a ser descrito no capítulo de apresentação dos resultados da pesquisa) e ao papel do coordenador metodológico da Igesp, anteriormente denominado mediador, como elementos importantes para a compreensão da trajetória de implantação do projeto. Dessa maneira, considerou-se oportuno acrescentar perguntas específicas para estes tópicos, que estão assinaladas em itálico no Quadro 7. O roteiro definitivo, com a ordem predefinida das perguntas, encontra-se no Apêndice A deste trabalho.

De posse do roteiro definitivo, prosseguiu-se com a coleta de dados. Foram selecionados servidores de ambas as organizações policiais e da Seds que participaram diretamente da concepção e/ou do acompanhamento da implantação da metodologia Igesp, ocupantes de cargos estratégicos nas organizações (subsecretaria, superintendência, diretoria e similares, a depender da nomenclatura e estrutura orgânica de cada órgão). Além disso, buscou-se selecionar profissionais que durante a carreira possuíssem alguma experiência

sobre a dinâmica da Igesp em municípios da região metropolitana de Belo Horizonte e do interior, a fim de proporcionar um panorama sobre a realização do projeto no estado como um todo, ainda que no momento de realização das entrevistas estivessem lotados em Belo Horizonte. Inicialmente, cogitou-se incluir entrevistas com acadêmicos que também tenham participado da concepção e implantação do projeto. No entanto, para melhor adequação ao tempo de pesquisa e ao escopo do trabalho, cujo foco está na resposta das organizações policiais, este grupo foi descartado.

Assim, foram encaminhadas dezoito solicitações de entrevista via e-mail, que descrevia os propósitos da pesquisa e o tipo de participação esperado: seis para policiais militares, seis para policiais civis e seis para gestores da Seds. Houve doze aceites, que compõe o rol de entrevistados: cinco policiais civis, dois policiais militares e cinco gestores da Seds. Todos os policiais civis entrevistados são delegados; os policiais militares são um tenente-coronel e um cabo; e os gestores da Seds foram ocupantes de cargos da alta administração técnica, como secretaria adjunta, subsecretaria e superintendência, e administração intermediária (diretoria), embora no momento das entrevistas apenas um deles ainda se encontrasse vinculado funcionalmente à Seds.

O Quadro 8 mostra a distribuição dos entrevistados:

Quadro 8 – Relação de entrevistados por vinculação

Vinculação	Seds	Polícia Militar	Polícia Civil	Total
Gestor de nível estratégico	3	1	4	9
Gestor de nível intermediário	2	1	1	3
Total	5	2	5	12

Fonte: Elaboração da autora.

Manifestada a aceitação, os contatos continuaram via e-mail ou telefone para a definição do local e horário das entrevistas. No caso dos policiais, quando da confirmação da entrevista era encaminhado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (constante no Apêndice B), via e-mail, para leitura prévia e, caso necessário, autorização do comando/chefia. Na data agendada da entrevista, eram levadas duas vias impressas para confirmação da participação e assinatura. Optou-se por este curso de ação porque não foi encaminhado pedido formal de autorização à chefia das organizações: os potenciais entrevistados foram abordados diretamente. Além disso, parte se deve à experiência

profissional da pesquisadora na área, que trabalhou durante cerca de um ano na Seds e dois anos na Polícia Civil. Dessa forma, já havia certa familiaridade com alguns dos entrevistados, em decorrência de eventos de trabalho, como reuniões e treinamentos. Assim, as pessoas com as quais já havia algum contato auxiliavam a intermediar os contatos com os demais. Em alguns casos, os encontros agendados foram cancelados e remarcados por diversas vezes, em função de compromissos urgentes ou imprevistos dos participantes.

As entrevistas foram realizadas em Belo Horizonte, entre julho e outubro de 2015, sendo conduzidas no local de trabalho dos entrevistados, com a gravação dos depoimentos, resultando em material denso e de ótima qualidade para os objetivos da pesquisa. No total, obtiveram-se em torno de 16 horas de gravação. Ressalta-se que nem sempre todas as perguntas do roteiro eram feitas quando, ao discorrer sobre determinado tópico, o entrevistado mencionava também tema previsto em pergunta diversa. De maneira semelhante, apesar de o roteiro ter uma sequência predeterminada, houve adaptações na ordem de apresentação das perguntas, a fim de não interromper ou fragmentar a linha de argumentação desenvolvida pelo respondente.

Os depoimentos foram integralmente transcritos, buscando-se a maior literalidade possível, resultando em 175 páginas de conteúdo. No entanto, para fins de clareza, procedeu-se a algumas intervenções: foram introduzidas pontuações e, onde necessário, parágrafos; frases interrompidas foram restabelecidas; construções incorretas que prejudicavam a compreensão foram retificadas; e quando a frase estava obscura ou algum termo havia sido suprimido em função de menção anterior ou por jargão do cotidiano policial colocou-se, entre colchetes, uma integração contextual ou um acréscimo.

Para preservar a identidade dos entrevistados, estes foram referidos apenas por policial civil, policial militar e servidor da Seds na citação de trechos de seus depoimentos, visto que a explicitação de sua função ou cargo, somada ao momento histórico da experiência relatada nas entrevistas, a evidenciaria.

Uma vez definidos os parâmetros deste estudo, é possível estabelecer o quarto componente mencionado por Yin (2001) para o desenho do projeto de estudo de caso, qual seja, a lógica que une os dados às questões de estudo e proposições. O Quadro 9 apresenta a lógica que conecta o problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, as questões de estudo, as fontes de dados utilizadas e o referencial teórico.

Quadro 9 – Lógica de conexão entre objetivos e dados

Problema de Pesquisa	Objetivo Geral	Objetivos Específicos	Questões de Pesquisa	Fontes	Referencial Teórico (não exaustivo)
Como as organizações policiais têm respondido aos processos de mudança institucional decorrentes da implantação da política de integração no âmbito da segurança pública de Minas Gerais?	Analisar as respostas das organizações policiais aos processos de mudança institucional decorrentes da implantação da política de integração no âmbito da segurança pública de Minas Gerais, no particular aspecto da integração da gestão operacional.	Descrever os elementos orientadores da política de integração da segurança pública de Minas Gerais.	Quais foram os elementos orientadores para a implantação da política de integração no âmbito da segurança pública em Minas Gerais?	- Documentos oficiais - Relatórios técnicos - Publicações	- Sapori, Andrade (2008) - Rolim (2006) - Lima (2011) - Sapori (2007) - Figueiredo (2014)
		Analisar o processo de implantação da política de integração em Minas Gerais, no particular aspecto da integração da gestão operacional.	Como se deu o processo de implantação da política de integração no âmbito da segurança pública em Minas Gerais, no particular aspecto da integração da gestão operacional? Quais foram as situações facilitadoras e os obstáculos à implantação?	- Entrevistas com representantes do Sistema de Defesa Social - Publicações oficiais	
		Analisar as respostas organizacionais policiais ao processo de implantação da integração da gestão operacional.	Como as organizações policiais responderam aos processos de mudança institucional decorrentes da implantação da política de integração no âmbito da segurança pública de Minas Gerais, no particular aspecto da gestão operacional?	- Entrevistas - Modelo teórico	- Oliver (1991) - Pache, Santos (2010) - Kraatz e Block (2008) - Greenwood *et al* (2011)

Fonte: Elaboração da autora.

Por fim, o quinto componente mencionado por Yin (2001) para a elaboração do projeto de estudo de caso é a definição dos critérios de interpretação das descobertas. Primeiramente é preciso explicitar como os dados coletados foram organizados. Ao se proceder à leitura dos depoimentos, percebeu-se a emergência de um padrão: ao discorrer sobre a trajetória de implantação do projeto Igesp, os entrevistados faziam menção a dois momentos históricos: o primeiro, referente a um contexto político, técnico e econômico favorável à implantação e consolidação do projeto, entre 2005 e 2008; e o segundo, referente à perda de força do projeto e seu eventual abandono, também em função de fatores políticos, técnicos e econômicos, entre 2009 e 2015. Em vista disso, a apresentação e a análise dos resultados foram organizadas em duas seções. Na primeira, foram elencados os eventos mais significativos, na visão dos entrevistados, para a caracterização dos dois períodos. Na segunda, quando da aplicação do modelo teórico, a identificação das respectivas respostas organizacionais policiais também levou em consideração tal divisão temporal.

Para a sistematização dos depoimentos, procedeu-se a um recorte temático, uma vez que o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura. Fazer uma análise temática implica identificar núcleos de sentido, isto é, ideias constituintes, enunciados e proposições cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido. Nesse sentido, o tema é geralmente utilizado como unidade de registro para estudar motivações de opiniões, atitudes, valores, crenças e tendências. A unidade de análise foi o parágrafo, isto é, trechos significativos das entrevistas, a fim de identificar os elementos de cada dimensão analítica e sua inferência segundo os objetivos estabelecidos para a realização do estudo (BARDIN, 2009).

Uma vez coletados e organizados os dados, estes foram interpretados à luz do referencial teórico e da proposição de pesquisa do trabalho. Yin (2001) apresenta diversas opções de técnicas analíticas, tais como: padrão combinado, elaboração de explicações, análise de séries temporais, distinção entre notas e narrativas e tabulação dos eventos significativos. Para a realização deste trabalho, utilizou-se da combinação de padrões. Nesta técnica, o pesquisador compara os padrões identificados a partir dos dados com um padrão previamente previsto, ou com diversos padrões alternativos. Tal padrão de comparação, ou padrão alternativo, deve ter embasamento teórico. Considerando a existência de modelos teóricos na literatura a respeito de respostas organizacionais e a seleção de um destes modelos para aplicação prática e a proposição central deste trabalho a respeito das respostas adotadas pelas organizações policiais, considerou-se esta proposta analítica como a mais adequada para

este estudo. As proposições do modelo foram contrastadas com os resultados obtidos, a fim de identificar convergências, discrepâncias e oportunidades de aprofundamento da análise.

4 A CONCEPÇÃO DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO: EIXOS FUNDAMENTAIS

Em Minas Gerais, a implantação de uma política estadual de segurança pública se confunde com mudanças estruturais, políticas e administrativas significativas das organizações responsáveis pela sua provisão. Tais mudanças têm seu início em 2003, com a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds). Até aquele momento, as seguintes organizações atuavam na área de segurança pública: Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJDH), Secretaria de Segurança Pública (SSP), Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG). A SEJDH foi desmembrada em: Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), que posteriormente veio a se tornar órgão independente do poder Executivo; e Seds. A SSP foi extinta e a Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), que estava a ela subordinada, formalizou-se enquanto organização autônoma. A Polícia Militar e Corpo de Bombeiros mantiveram suas autonomias com o redesenho. A esse novo arranjo deu-se formalmente o nome de Sistema de Defesa Social, coordenado tecnicamente pela Seds, mas com a garantia das autonomias funcionais de seus membros (Figura 1).

Figura 1 – Sistema de Defesa Social de Minas Gerais



Fonte: Elaboração da autora.

Paralelamente às mudanças na estrutura orgânica do Sistema de Defesa Social, o governo mineiro também estabeleceu as áreas prioritárias de intervenção para a promoção da segurança pública, isto é, a sua política de defesa social.[4] Esta é composta por quatro grandes

[4] O conceito de defesa social é mais amplo que o de segurança pública, englobando-o. Em termos gerais, a noção de defesa social estende o sentido de preservação social para além das questões de redução da criminalidade. A ordem pública deixa de ser considerada oposta à "desordem", em favor de uma ideia de proteção coletiva e de certa estabilidade social (BID, 2012). Da mesma forma, é possível fazer a distinção entre política de segurança

frentes de atuação: prevenção à criminalidade; modernização e ampliação do sistema penitenciário; modernização e ampliação do sistema socioeducativo; e integração do Sistema de Defesa Social. Interessante notar que a Seds exerce duplo papel no arranjo mineiro de segurança pública, tanto como executora de diversas ações da política de defesa social, a exemplo da gestão prisional, quanto como coordenadora do arranjo (FIGUEIREDO, 2014).

A política de integração, portanto, constitui apenas uma das frentes de trabalho da política de defesa social. Ela se materializa por meio da ativação dos atores do sistema de defesa em diversas instâncias de discussão e deliberação. Há, entretanto, forte identificação entre o sistema de defesa e sua operacionalização, por meio da política de integração. O foco inicial desta política era promover maior diálogo entre as organizações policiais, uma vez que a drástica separação das atividades de policiamento ostensivo e investigativo é apontada como uma das grandes causas da baixa efetividade no controle da criminalidade (SAPORI; ANDRADE, 2008). Reconhece-se, no entanto, a importância da participação dos demais atores do ciclo de justiça criminal, ampliando-se a ideia de integração: de policial para sistêmica (FIGUEIREDO, 2014). Em face do escopo deste trabalho, ênfase será dada aos impactos da integração nas organizações policiais apenas.

A política de integração é pautada pela articulação horizontal de seus membros, ou seja, a busca pela concepção e convergência de estratégias de ação, mas com a preservação de suas autonomias financeiras, de recrutamento e alocação de pessoal, de definição de sua estrutura interna, etc. Para tanto, foram criadas inúmeras comissões para a realização de projetos específicos, reunindo representantes das polícias e da Seds, com graus de responsabilidade distintos, segundo os temas abordados, e uma lógica de coordenação territorial em diferentes níveis. Assim, o planejamento e o acompanhamento das ações ficaram a cargo de conselhos gestores e câmaras técnicas (nível tático), além de colegiados técnico-operativos, secretarias executivas e assessorias técnicas (nível operacional), a depender de suas atribuições (SAPORI; ANDRADE, 2008).

A instância máxima de articulação e condução da política de integração do Sistema de Defesa Social, no entanto, é o Colegiado de Integração, composto pelos dirigentes máximos de cada organização que o compõe. Ao Colegiado compete, dentre outras atribuições: formular e aprovar estratégias para a integração do Sistema de Defesa Social; definir e

---

pública e política pública de segurança, referindo-se a primeira às atividades tipicamente policiais e a segunda, a um conjunto de ações, governamentais ou não governamentais, que impactam o problema da criminalidade e da violência, como desenvolvimento social e econômico e acesso à educação (FIGUEIREDO, 2014). Para os fins deste trabalho, não serão observados tais rigores conceituais, sendo estes utilizados indistintamente para se referir às iniciativas executadas no mesmo campo de atuação.

aprovar grupos de trabalho para o tratamento de assuntos específicos; formular e aprovar planos, programas e metas integradas para o Sistema de Defesa Social; acompanhar a gestão operacional de integração dos diversos segmentos que compõem a defesa social; e avaliar o cumprimento dos planos e metas estabelecidas (SAPORI; ANDRADE, 2008). Considerando a amplitude e a complexidade de temas a serem discutidos, visto englobarem toda a gama de iniciativas nas diversas frentes de atuação da política de integração, o modelo de gestão colegiada se desdobrou em instâncias específicas, conforme menção acima.

De modo mais particular, a integração das organizações policiais mineiras foi pautada, inicialmente, pela integração de áreas geográficas de atuação e pela criação de centros integrados de comunicação, a fim de prover às polícias dados sobre os fenômenos criminais locais, a partir dos quais seria possível esboçar estratégias conjuntas de atuação. Acreditava-se que o não compartilhamento de informações e a atuação independente das organizações policiais eram os principais focos de desarticulação do trabalho policial (SAPORI; ANDRADE, 2008). Dessa forma, três grandes projetos foram propostos, enfatizando cada um destes aspectos: para a integração geográfica, o projeto Áreas Integradas de Segurança Pública (Aisp); para a questão da informação, o projeto Sistema Integrado de Defesa Social (Sids); e para a articulação operacional do trabalho policial, a Integração da Gestão em Segurança Pública (Igesp). Concomitantemente, também foram instituídos projetos com ênfase no capital humano, com a integração das corregedorias e o treinamento policial integrado (TPI). As características gerais destes projetos serão descritas na sequência, sendo que a metodologia Igesp será objeto de tópico próprio.

O projeto Áreas Integradas de Segurança Pública consiste na compatibilização territorial de posicionamento dos órgãos policiais do estado, uma vez que cada localidade possui características econômicas, sociais, políticas e urbanísticas distintas e tal combinação de fatores resulta em padrões diferenciados de ocorrência criminal. Esses espaços constituem a base real dos fenômenos criminais sobre os quais as organizações policiais podem atuar diretamente, de forma articulada e solidária. Além disso, a sobreposição das áreas de atuação visa tornar mais ágil a comunicação entre as organizações e a definição de responsabilidades, bem como promover maior contato com outros órgãos atuantes no território, a exemplo de conselhos comunitários, tornando mais efetivas as ações que se desenvolvem em uma mesma área territorial (SAPORI, 2007).

A integração geográfica contempla três níveis: estratégico, tático e operacional. A determinação das áreas deve considerar variáveis complexas, como densidade demográfica, topografia e incidência expressiva de criminalidade violenta (MINAS GERAIS, 2008). No

nível estratégico, o mais abrangente, tem-se a Região Integrada de Segurança Pública (Risp), composta por uma Região de Polícia Militar e um Departamento de Polícia Civil. No nível tático, tem-se a Área de Coordenação Integrada de Segurança Pública (Acisp), formada por um Batalhão de Polícia Militar ou uma Companhia Independente de Polícia Militar e uma Delegacia Seccional ou uma Delegacia Regional de Polícia Civil. No nível operacional, o espaço integrado recebe o nome de Área Integrada de Segurança Pública (Aisp), composta por uma Companhia, Pelotão ou Destacamento da Polícia Militar e uma Delegacia Distrital, de Comarca ou de Município da Polícia Civil. Ela procura respeitar as divisões administrativas dos municípios, tendo por foco, portanto, a comunidade.

A Figura 2 sintetiza esses níveis:

Figura 2 – Correspondência das áreas territoriais



Fonte: MINAS GERAIS, 2008, p. 15.

O projeto Áreas Integradas teve início em 2003, com a compatibilização do território de Belo Horizonte, passando para a região metropolitana e grandes municípios do interior, priorizando aqueles que apresentavam os maiores índices de criminalidade, que, em seguida, se tornaram sede de Risp. O projeto foi concluído em 2010, com algumas revisões pontuais posteriores, estando o estado formatado em 18 Risp, 71 Acisp e 429 Aisp (BARRETO JÚNIOR; ROCHA, 2010). Para além da compatibilização territorial, o projeto Áreas Integradas também previa investimentos na melhoria da infraestrutura e da logística (materiais e equipamentos necessários para a realização dos trabalhos) das unidades policiais, por meio da construção ou adaptação (reforma) de prédios que abrigariam representantes de ambas as organizações, visto que a proximidade física poderia contribuir para uma troca mais frequente

de informações, além de criar um lastro de identificação com a integração. A concepção inicial previa o estabelecimento de uma unidade predial integrada para todas as sedes de Risp e Aisp, algo que se demonstrou financeiramente inviável ao longo do tempo, dado o pequeno volume de recursos destinados à implantação das bases territoriais (FIGUEIREDO, 2014). Outro obstáculo à plena implantação do projeto Áreas Integradas se refere à escassez de recursos humanos, especialmente na Polícia Civil, resultando em unidades policiais "virtuais", isto é, unidades previstas em lei, mas sem correspondência física, e delegados responsáveis por mais de uma Aisp, contrariando a correspondência paritária (SAPORI; ANDRADE, 2008; FIGUEIREDO, 2014).

O projeto Sistema Integrado de Defesa Social (Sids) consiste na formatação de um sistema único de informações da defesa social, a partir do compartilhamento, junção e modernização, onde fosse possível e necessário, dos sistemas de tecnologia já existentes em cada organização. Em sua concepção inicial, o Sids funcionaria por meio de um sistema único de atendimento de chamadas telefônicas e despacho de veículos operacionais, bem como da interação dos sistemas de informação e do conhecimento sobre os cenários de defesa social, sobretudo sobre a criminalidade no tempo e no espaço, permitindo a gestão das informações, indo desde o atendimento das emergências policiais e de bombeiros até a investigação policial e o controle de inquéritos, processos judiciais e execução de pena (MINAS GERAIS, 2003). Para isso, o projeto Sids se materializa em duas unidades operativas: o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (Ciad) e Centro Integrado de Informações de Defesa Social (Cinds).

O Ciad é uma central de atendimento das chamadas feitas às polícias e aos bombeiros, dando início ao processamento de uma ocorrência. A partir daí, os atendentes podem direcionar as chamadas e mobilizar o emprego dos veículos operacionais. Já o Cinds é o núcleo destinado à produção de conhecimento e à análise de dados sobre a conjuntura e a dinâmica da criminalidade do estado (MINAS GERAIS, 2003), com o fim de prover insumos qualificados aos trabalhos de prevenção e investigação criminal. O Cinds é organizado em setores de estatística, análise e controle da qualidade dos dados. Deveria prover estudos quantitativos e qualitativos periódicos sobre criminalidade, extrapolando, assim, o ciclo policial. Apesar de o projeto Sids ter se iniciado em 2001, o Cinds foi implantado somente no final de 2007, porque as definições em termos de soluções tecnológicas, desenvolvimento de módulos, compartilhamento de dados de inteligência das corporações e implantação e gestão dos centros eram realizadas nas instâncias técnicas colegiadas, nas quais havia grandes divergências e resistências por parte das polícias (SAPORI; ANDRADE, 2008). Ademais, a

concepção inicial do projeto previa a replicação da lógica territorial, com a implantação de centros de estatística locais, algo que também não se concretizou da forma idealizada.

Mesmo em face dessas dificuldades, dois módulos informatizados do Sids se destacam com boa aceitação pelos policiais: o Controle de Atendimento e Despacho – CAD – que concentra o teleatendimento das centrais 190 (Polícia Militar), 197 (Polícia Civil) e 193 (Corpo de Bombeiros); e o Reds, um sistema unificado e padronizado para registro de ocorrências criminais (conhecidas popularmente como BO), constituindo um banco de dados único, a partir do qual se podem extrair dados sobre criminalidade. A boa aceitação, porém, não significa ausência de gargalos: dificuldades na operação dos sistemas, lentidão da conexão e confiabilidade das informações produzidas permanecem como problemas a serem superados.

Há de se ressaltar, também, dentre os serviços oferecidos pelo Sids, o Disque Denúncia Unificado (DDU), uma central de recebimento das denúncias anônimas por parte da população a respeito de eventos criminais, que entrou em funcionamento em 2007. Esta central garante sigilo ao denunciante e, após o registro, envia a denúncia para analistas de defesa social, que a classificam e a encaminham para apuração por parte da organização competente para tanto.

Com relação ao capital humano, as iniciativas de desenvolvimento dos operadores de segurança pública estão concentradas em dois projetos: Treinamento Policial Integrado (TPI) e integração das corregedorias. O treinamento integrado pretendia: sensibilizar os policiais acerca dos propósitos e objetivos da política de integração; minimizar eventuais estranhamentos entre policiais civis e policiais militares, a partir de conteúdos de interesse comum às corporações (por exemplo, atuação em local de crime); e disseminar novas técnicas e instrumentos de atuação policial contidos nos demais eixos da política de integração. A proposta do TPI está em consonância com as diretrizes da Matriz Curricular Nacional, que é o detalhamento do Plano Nacional de Segurança Pública na área de ensino policial (SAPORI; ANDRADE, 2008). O Governo Federal, a propósito, realizou investimentos de grande monta na promoção de cursos e na estruturação de centros para educação à distância (telecentros), por meio de convênios com a Seds e com as organizações policiais. A despeito disso, o estabelecimento de uma matriz curricular estadual não se concretizou, sendo que, na prática, o treinamento integrado consistiu na inclusão de certos conteúdos sobre a integração em uma grade curricular já consolidada nas academias de polícia (FIGUEIREDO, 2014).

A integração do serviço correcional tinha por objetivos auxiliar na padronização de técnicas de investigação e de recebimento de denúncias sobre desvio de conduta de servidores

do Sistema de Defesa Social; acompanhar as apurações efetuadas; e sugerir aprimoramentos das atividades de correição (SAPORI, 2007). Para isso, criou-se o Colegiado de Corregedorias dos Órgãos da Defesa Social, composto pelos dirigentes máximos das corregedorias dos órgãos de defesa. Além disso, as unidades centrais das corregedorias foram alocadas em um mesmo espaço físico compartilhado, denominado Sistema Integrado de Corregedorias (Sicods), e desenvolveu-se um sistema informatizado próprio para a gestão dos procedimentos administrativos disciplinares de apuração de desvio de conduta.

4.1 Integração do planejamento operacional: estrutura e funcionamento da Igesp

O projeto Igesp consiste em um modelo de gerenciamento da atuação policial calcado no uso intensivo de informações – em particular, relatórios de atividade criminal de determinado território – que permitem o diagnóstico e a visualização da evolução criminal por meio de mapas, gráficos e tabelas, assim como a identificação de padrões e zonas quentes de criminalidade (locais de concentração de crimes). Encontra-se, portanto, na confluência dos projetos Áreas Integradas e Sids, utilizando as informações de segurança produzidas em um local para orientar a tomada de decisão sobre ações e o emprego de recursos operacionais das organizações policiais, por meio de encontros estratégicos. O modelo tem como inspiração a estrutura de gerenciamento policial adotado na década de 1990 pela polícia de Nova York, assim como experiência similar desenvolvida na cidade de Bogotá, Colômbia (SAPORI, 2007). O principal objetivo era incentivar a interlocução permanente entre todas as agências em condições de contribuir de forma positiva para o controle da criminalidade, tais como as organizações policiais, os órgãos do Judiciário e o governo municipal.

O projeto foi implantado no município de Belo Horizonte em 2005, sendo posteriormente expandido para a região metropolitana e municípios do interior identificados como estratégicos para as dinâmicas de criminalidade, contemplando, em 2008, municípios no interior do estado já formatados como sede de Risp. Em 2009, iniciou sua expansão para todo o território estadual, tarefa concluída em 2011, ainda que com relevantes problemas de execução, que serão vistos com mais detalhes no capítulo de apresentação e análise dos resultados da pesquisa.

Em sua concepção ideal, o modelo Igesp tinha alguns pressupostos para seu funcionamento. O primeiro envolvia a definição de espaços geográficos comuns de atuação das polícias, a fim de facilitar a comunicação direta entre os policiais e delegar

responsabilidades em nível local, razão pela qual o projeto Igesp acompanhou o desenvolvimento do projeto Áreas Integradas para sua expansão (MINAS GERAIS, 2008).

O segundo tratava-se da criação de secretarias executivas, responsáveis pela coordenação do processo de implantação e operacionalização da Igesp, facilitando a comunicação dos atores das regiões integradas e monitorando o cumprimento do calendário de reuniões. As secretarias executivas são organizadas em dois níveis: estadual e regional. A secretaria estadual é responsável pelo funcionamento, acompanhamento e avaliação da dinâmica da Igesp, direcionando sua implantação e expansão nos municípios, capacitando servidores e encaminhando os planos de ação e de metas para divulgação no Colegiado de Integração, dentre outras funções. As secretarias regionais devem corresponder a cada Risp do estado, mantendo interlocução com a secretaria executiva estadual. Tem como atribuições, dentre outras: apoiar a realização dos encontros estratégicos, envolvendo desde a logística e a organização da reunião (local, translado de participantes, estruturação, pauta, convites aos atores e controle de acesso), oferecer suporte na prestação e disseminação de informações, no encaminhamento dos planos de metas e registros das reuniões aos responsáveis pelas Risp, à secretaria executiva estadual e à Seds, e prestar supervisão metodológica. É importante ressaltar a composição paritária das secretarias executivas, com representantes das organizações policiais, Corpo de Bombeiros e Seds (MINAS GERAIS, 2009).

O terceiro pressuposto consistia na sistematização e disponibilização de bases de dados comuns aos atores do Sistema de Defesa Social, permitindo maior controle de qualidade na elaboração de relatórios destinados a embasar a produção de diagnósticos sobre criminalidade, como padrões de distribuição geográfica e temporal de fenômenos criminais, qualificação de autores e de seu *modus operandi* e caracterização de vítimas e de alvos preferenciais de atividades criminosas naquela localidade. Para isso, ganha destaque a atuação do Cinds como um centro de produção de informações no âmbito estadual; assim como a necessidade de capacitar servidores em análise criminal, a fim de criar núcleos regionais de estatística e análise criminal, conferindo capilaridade ao fluxo de informações (MINAS GERAIS, 2009).

Além dos pressupostos materiais elencados acima para o correto funcionamento da metodologia Igesp, esta é orientada por certos princípios, que constituem a racionalidade subjacente ao projeto. São eles: a) planejamento descentralizado, para que as estratégias de atuação concebidas sejam flexíveis e adaptadas à realidade de cada área geográfica integrada, o que requer maior autonomia para os policiais de ponta na tomada de decisão sobre alocação de recursos e definição estratégico-operacional de suas ações; b) gestão orientada para a

solução de problemas, isto é, atuação concentrada em fenômenos recorrentes de criminalidade (como alvos, infratores ou vítimas repetitivas e horários de maior incidência criminal) e que causem mais prejuízo à comunidade, em lugar de uma atuação meramente reativa, após a ocorrência do fato; c) alocação rápida, concentrada e coesa de recursos humanos e materiais das corporações para intervenções mais eficientes em zonas quentes de criminalidade, isto é, locais previamente diagnosticados como problemáticos; d) planejamento tático-operacional flexível e criativo, adequado ao fenômeno a ser enfrentado; e) gestão transparente e por resultados, com monitoramento e avaliação continuada do desempenho policial; f) articulação entre as polícias e demais atores do sistema de defesa social, a fim de formular e executar planos especiais de intervenção (como atuação de quadrilhas e gangues); e g) participação da comunidade, seja por meio de conselhos comunitários ou outras formas de organização, nas quais a sociedade possa auxiliar na identificação e solução dos problemas locais de criminalidade (MINAS GERAIS, 2009).

O projeto Igesp, portanto, sistematiza um modelo de policiamento convencionalmente chamado de policiamento orientado ao problema (POP) ou policiamento orientado à solução de problemas (Posp). Este modelo elege como foco a identificação de fatores preventivos capazes de atuar sobre a causa dos problemas mais frequentes de criminalidade, de forma a saná-los, valendo-se, ainda, de parcerias e de proximidade com a comunidade. Além disso, quando necessário, emprega medidas repressivas para fazer cessar perturbações imediatas. Pretende, assim, expandir o escopo da atuação policial em seu formato tradicional, no qual a polícia apenas reage ao incidente quando este ocorre (ROLIM, 2006).

A análise situacional, fundamental para o êxito do modelo, é geralmente desdobrada em quatro etapas, sintetizadas na sigla IARA[5]: identificação, análise, resposta e avaliação. A etapa de identificação consiste na delimitação de um problema, isto é, de incidentes repetidos e relacionados, similares quanto a procedimento, localização, pessoas envolvidas, tempo, etc., priorizando-se aqueles que mais perturbem a comunidade e as polícias. Na etapa de análise, busca-se definir as causas do problema, tais como oportunidade, proteção insuficiente dos alvos e disputas. Na etapa de resposta, estabelece-se o meio (ou meios) mais adequado para tratar do(s) problema(s) identificado(s), podendo haver a combinação de táticas tradicionais (como rondas) com não tradicionais (alteração do espaço físico, por exemplo), sendo importante a busca por parcerias de outras agências governamentais ou não governamentais. Na etapa de avaliação, aufere-se o efeito que a estratégia desenhada teve para a solução do

[5] Traduzida do inglês SARA: *scanning, analysis, response, assessment* (ROLIM, 2006).

problema. Se bem sucedida, as ações podem ser replicadas em outras localidades cujo diagnóstico aponte para os mesmos problemas; se insuficiente, pode sugerir revisão da análise e das hipóteses aventadas (ROLIM, 2006).

Em Minas Gerais, a realização prática do projeto Igesp se dá por meio de reuniões regulares para a solução de problemas e avaliação de resultados. As reuniões são divididas em reuniões de trabalho e reuniões de apresentação, a depender do tipo de problema a ser discutido e do nível hierárquico dos representantes do sistema de defesa presentes.

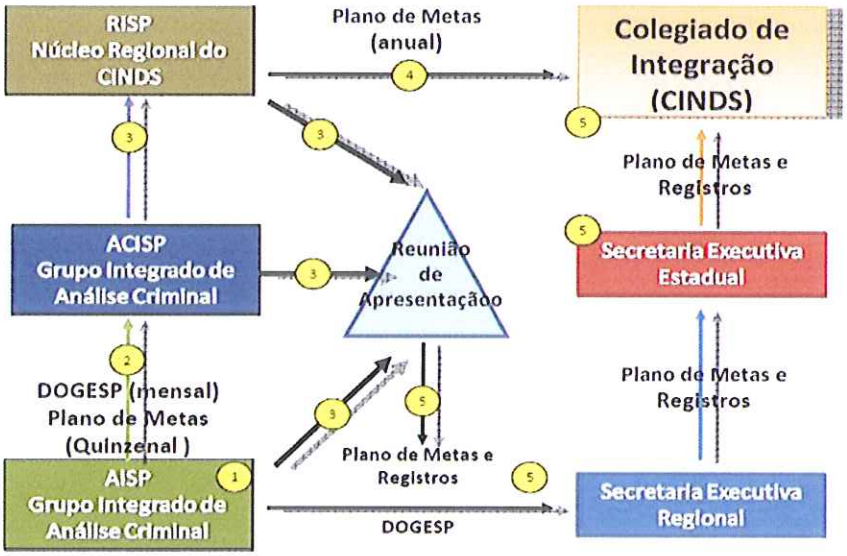
As reuniões de trabalho são prévias e norteadoras das reuniões de apresentação, sendo realizadas nos âmbitos das Aisp e das Acisp. Nas Aisp, os titulares da delegacia e dos batalhões e seus assessores se reúnem quinzenalmente para o acompanhamento da criminalidade e a proposição de soluções em nível local, o planejamento de ações conjuntas e a identificação de possíveis parceiros para sua execução, identificação e monitoramento de alvos prioritários, dentre outras ações. Como produtos esperados dessas reuniões há os planos de ação e os registros semanais, o relatório semanal de criminalidade e, trimestralmente, o preenchimento e apresentação do Diagnóstico Orientado para Gestão e Solução de Problemas (Dogesp). Nas Acisp, as reuniões de trabalho são mensais, com a participação de representantes das organizações policiais de nível intermediário e, quando necessário, de representantes das unidades especializadas e especiais das polícias. Nestas reuniões são discutidos os problemas prioritários da Acisp, com base nos documentos enviados pelas Aisp e nos dados fornecidos pelo Cinds, propõem-se soluções para problemas identificados e não resolvidos nas Aisp, e há o acompanhamento, monitoramento e avaliação dos trabalhos desenvolvidos nas Aisp (metas, resultados alcançados e gargalos operacionais), dentre outras tarefas. O produto esperado das reuniões de Acisp é um relatório mensal com o status do cumprimento de metas de cada Aisp sob sua responsabilidade. Vê-se, portanto, que a constante troca de informações e o estabelecimento de uma rotina de encontros são fundamentais ao sucesso do método (MINAS GERAIS, 2009).

As reuniões de apresentação se caracterizam como encontros estratégicos, nos quais há a apresentação de desempenho e medidas de controle da criminalidade para cada área integrada, além da pactuação de metas para a solução dos problemas diagnosticados, a discussão sobre a necessidade de mobilizar recursos e formas de intervenção estratégica e a difusão de boas práticas. As reuniões de apresentação são organizadas pelas Risp, com o suporte das secretarias executivas regionais, para a organização e o compartilhamento das informações e dos relatórios criminais, a elaboração do Dogesp e das apresentações, a elaboração das pautas e dos planos de metas futuros, a compilação do material produzido, etc.

As reuniões tem periodicidade trimestral, com representantes dos níveis estratégico, tático e operacional das organizações policiais, além de órgãos do ciclo de justiça criminal. A cada reunião, duas ou três Aisp são previamente selecionadas para a apresentação do Dogesp e dos resultados alcançados. A reunião é mediada por um representante da Seds, que conduz os trabalhos e pode solicitar esclarecimentos sobre motivação dos crimes, perfil das vítimas e dos infratores, eficiência das estratégias de intervenção implantadas, colaboração de outras unidades policiais nos resultados alcançados e atualização de investigações prioritárias, dentre outros. Após a apresentação, o mediador abre a reunião para as considerações dos presentes, a partir das quais são acordadas novas metas para a Aisp. Dessa forma, as reuniões de apresentação permitem abordar o desempenho das unidades locais para conhecimento geral, além de funcionarem como instância de prestação de contas, discussão de problemas e demandas locais (MINAS GERAIS, 2009).

É preciso destacar a importância do Dogesp como norteador das discussões em todos os níveis da Igesp. O diagnóstico funciona como um roteiro tanto para a formulação das apresentações quanto para a estruturação temática das reuniões de apresentação. Para sua confecção, incluem-se as metas pactuadas no período anterior, com suas justificativas de cumprimento ou não. Na última seção, são pactuadas as metas para o período seguinte (MINAS GERAIS, 2009). O fluxo de informações da Igesp poderia ser sintetizado da seguinte forma:

Figura 3 – Fluxo de informações da Igesp



Fonte: MINAS GERAIS, 2009, p. 42.

A partir da Figura 3, têm-se:

a) Fluxo 1: Aisp, com periodicidade quinzenal.
b) Fluxo 2: Aisp – Acisp, com periodicidade mensal, podendo haver a participação de representantes da comunidade, para a identificação e solução de problemas.
c) Fluxo 3: Acisp – Risp, com periodicidade trimestral em relação a cada Aisp, estendendo-se a participação para membros do Judiciário, Ministério Público e prefeituras.
d) Fluxo 4: Risp – Colegiado de Integração, com periodicidade anual, podendo haver a participação de representantes dos poderes executivo e legislativo locais, poder Judiciário e Ministério Público, quando houver temas que impactem suas respectivas áreas de atuação.
e) Fluxo 5: secretarias executivas – Colegiado de Integração, com periodicidade variável, para encaminhamento de planos de metas e registros.

Além do formato tradicional de Igesp apresentado acima, há o Igesp temático, entendido como reuniões extraordinárias em função de problemas específicos que estejam ocorrendo de forma aguda em determinada localidade. Não há, portanto, periodicidade predefinida. Estes encontros ocorrem em nível de Risp, com a participação das Acisp ou Aisp onde estejam localizados os problemas, sendo também mediadas por um representante da Seds. Como produto destas reuniões, espera-se a elaboração de um plano de ação integrado específico (MINAS GERAIS, 2009).

Vistos os principais elementos constitutivos da metodologia Igesp em sua concepção ideal, no capítulo seguinte descrevem-se os principais entraves, benefícios e resultados da implantação do projeto.

5 A IMPLANTAÇÃO DA METODOLOGIA IGESP EM MINAS GERAIS

A trajetória de implantação da metodologia Igesp pode ser dividida em duas fases: a de sua institucionalização, ou consolidação; e a de seu esvaziamento, ou descontinuidade. Em ambos, alguns fatores foram críticos para o relativo sucesso ou insucesso do projeto, tais como: papel das lideranças à época, disponibilidade orçamentária e formas diferenciadas de tomada de decisão pelas organizações do Sistema de Defesa Social. Tais fatores serão vistos com mais detalhes a seguir. Contudo, devido a limitações de escopo, não é possível elencar todas as ligações e articulações entre os eventos transcorridos e seus efeitos para a metodologia. Assim, ênfase será dada aos elementos citados pelos entrevistados como os mais significativos para a metodologia em cada fase de sua trajetória, buscando-se sintetizar a lógica principal e uma narrativa consistente quanto ao resgate histórico.

5.1 A fase de consolidação

Durante a fase de consolidação da Igesp, uma série de medidas da política de integração também estava em andamento, tais como a delimitação das áreas integradas e a construção de um sistema de informações integrado. Em função disso, a metodologia Igesp, que opera na confluência destes eixos, teve um início um tanto conturbado, visto ter sido implantado em condições logísticas ainda precárias. No entanto, conforme os depoimentos dos entrevistados, alguns elementos contribuíram para a minimização dessas dificuldades e o reconhecimento da metodologia como um processo importante para a integração operacional. São eles: comprometimento das cúpulas das organizações do Sistema de Defesa Social, investimento significativo em infraestrutura e logística, suporte técnico por parte de um centro de pesquisa e dinâmica de mediação das reuniões.

Quanto ao comprometimento das organizações, este se manifestou no momento tanto da concepção quanto da implantação inicial da metodologia. Conforme menção anterior, a metodologia tem como inspiração as iniciativas de Nova York e Bogotá, que foram estudadas e adaptadas à realidade do arranjo de segurança pública brasileiro. Para isso, contou-se com a participação muito ativa da cúpula das organizações policiais para o detalhamento do projeto, isto é, sua concepção teórica, doutrinária, do método de funcionamento e dos temas prioritários de intervenção. A decisão do sistema de defesa de desenvolver suas próprias soluções, especialmente as de tecnologia, é apontada como um fator de atraso do início efetivo dos eixos da política de integração, a exemplo da produção e disseminação das

informações. Segundo relatos de servidores da Seds, quando a chefia da Seds foi assumida pelo professor Anastasia, em 2005, acumulando este cargo com o de secretário de planejamento e gestão, houve um reforço político do compromisso com a integração e decidiu-se pelo início da execução da metodologia, a despeito de os projetos complementares não terem avançado na velocidade esperada. A decisão foi validada na instância máxima de deliberação do Sistema de Defesa Social, o Colegiado de Integração, tendo, portanto, o apoio dos dirigentes máximos das polícias:

> **A Seds buscou a integração até de uma forma muito operante. Tudo aconteceu, mesmo que não tenha acontecido de uma forma ideal, foi muito pelo papel da Seds na busca da integração** e, sobretudo, na formação de alguns daqueles que participavam da construção do Igesp, de uma linguagem mais científica do que estava acontecendo. (policial civil 4, grifo nosso)

> Em 2005, quando o Igesp foi implantado em Belo Horizonte, ele foi implantado com um nível de comprometimento institucional muito grande, foi um comando direto do secretário, do professor Anastasia, validado em Colegiado de Integração. Na época, os dois comandantes da Risp 1, coronel Renato, por parte da Polícia Militar, e Dr. Carvalho, por parte da Polícia Civil, se comprometeram com o processo de forma genuína. (servidor da Seds 3)

O comprometimento na cúpula, entretanto, não se traduziu em comprometimento nos níveis mais operacionais das organizações nesse primeiro momento. Pelo contrário, a imposição da metodologia em condições de trabalho ainda aquém do planejado foi relatada como um fator de resistência à proposta:

> Bom, ele iniciou meio de uma forma até muito contundente para as instituições, de forma que, de forma geral, não aceitavam muito essa forma de integração. Então, a integração, a gestão integrada das polícias, foi uma exigência do governo da época, à qual as polícias tiveram que se adaptar e se adequar. Mas, a partir do momento, **mesmo tendo existido várias situações de resistências entre as instituições, a partir do momento em que ela foi sendo trabalhada, se consolidando aos poucos, ela foi recebendo aceitação por boa parte, sobretudo, dos gestores, das principais lideranças das duas instituições**. O que eu entendo é que como havia uma definição de se fazer a integração, o grande problema que nós enfrentamos é que as instituições não foram preparadas naquele momento para a integração. **É como muitos policiais falam, "ela veio de goela abaixo"**. Então, isso causou resistências, causou até um sentimento errôneo em relação às boas intenções que era da gestão integrada. (policial civil 4, grifo nosso)

Essas resistências tinham como fundamento a falta de clareza em relação aos objetivos do método. Pensava-se que a integração operacional causaria conflito ou assunção de competências entre as polícias. Além disso, a metodologia era baseada na pactuação e no acompanhamento sistemático de metas, algo incomum até aquele momento na rotina das polícias, especialmente na Polícia Civil, já que a Polícia Militar contava com a experiência da

Polícia de Resultados. Assim, houve certo conflito na operacionalização da metodologia em nível local, que perpassava pela definição dos resultados esperados e da participação dos setores especializados de ambas as organizações.

A redução dessas resistências deu-se, em parte, em função dos investimentos em infraestrutura realizados nesse período inicial, o que constitui o segundo elemento destacado pelos entrevistados como significativo para a consolidação da metodologia. Ressaltou-se que quando os aportes logísticos chegaram às unidades policiais, tais como obras (prédios integrados ou reformas de prédios existentes), viaturas, armamento e equipamentos de tecnologia, os policiais começaram a perceber a metodologia como algo benéfico. Em contrapartida às cobranças no âmbito das reuniões e da fixação de certas metas de atuação, havia benefícios materiais significativos para as unidades, melhorando suas condições de trabalho cotidiano, com previsão, inclusive, de uma premiação em dinheiro em caso de alcance de metas. Dessa maneira, embora a metodologia em si seja de baixo custo, uma vez que se refere a um processo de trabalho baseado em diagnósticos localizados e em proposição de soluções específicas, os demais eixos da política de integração demandavam grande volume de recursos. E estes eram considerados condições prévias à implantação da metodologia, tais como sistemas informatizados, a partir dos quais seria realizada a busca de dados para composição dos diagnósticos, e os prédios integrados, onde servidores de ambas as organizações policiais poderiam se reunir com mais agilidade e frequência, por partilharem o mesmo espaço físico. Além disso, o Governo Federal, por intermédio da Senasp, também apoiava financeiramente diversas iniciativas relativas à capacitação, um dos eixos da proposta de integração. Este cenário contribuiu para maior aceitação da Igesp pelos policiais, conforme se pode observar pelo seguinte trecho:

> No início, como eu falei, tinha muito dinheiro. **Tinha dinheiro para construir os prédios, tinha dinheiro pra equipar melhor as polícias**, então tinha recursos para comprar viatura. A superintendente tinha um orçamento enorme. Ela arrumava dinheiro pra comprar armamento, tinha dinheiro pra comprar viatura. Mas aí, eu acho que houve uma distorção no nível federal. Quando foi pensado, e aí não é o Sistema Único de Segurança Pública, não, era a instância de recurso, o objetivo era capacitar melhor as polícias, para que elas pudessem ser cada vez mais técnico-científicas e melhor equipar. Melhor equipar no entendimento deles era comprar arma, era comprar bala, colete à prova de bala; era comprar viatura. Investimento em centros de treinamento, nos telecentros, investimento em capacitação, investimento em ações preventivas, isso não foi feito. **Então, no início, quando tinha muito dinheiro foi construir a estrutura, principalmente na Polícia Civil, as delegacias eram precárias. Então, ia ter um prédio integrado, um prédio que custa 14 milhões, isso era o máximo, bacana, todo mundo queria.** (servidor da Seds 1, grifo nosso)

A grande disponibilidade inicial de recursos, no entanto, não significou consenso entre as organizações no que diz respeito à proporcionalidade de investimentos ou à tomada de decisão a respeito de áreas prioritárias de intervenção. Apesar de as organizações policiais gozarem de autonomia financeira em relação aos recursos de custeio, isto é, recursos relacionados à manutenção da organização, como pessoal, material de consumo, serviços de manutenção e conservação de bens; os recursos de investimento, isto é, recursos relativos ao acréscimo do patrimônio da organização, por exemplo, novas obras e equipamentos, eram concentrados na Seds, que os administrava. Isso gerou certas disputas por recursos, havendo a percepção, por parte da Polícia Civil, de que a Polícia Militar foi mais beneficiada financeiramente no processo:

> [...] imagina o nível de conflito. Chegou um instante em que o conflito era tão grande nesse aspecto de recurso que foi preciso estabelecer uma regra: 40% para a PC e 60% dos recursos lá para a PM. Eu me lembro que eu participei disso, me xingavam muito, porque "ficava brigando por conta de coisinhas pequenas". Mas **não é coisinha pequena; é recurso, é dinheiro**. Já que os conflitos eram tamanhos, nós chegamos ao ponto de definir a regra 60-40, que é muito ruim, mas e aí? Se a gente não define essa regra de 60-40, a PM vai concordar de investir 50% aqui e 50% lá? Não é assim, porque deficiências têm em todos os lugares. (policial civil 2, grifo nosso)
>
> Na verdade, você teve uma aplicação de recurso muito maior na Polícia Militar do que na Polícia Civil. (policial civil 4)

A diferença na distribuição dos recursos é parcialmente explicada em função do tamanho das corporações. Em números absolutos, a Polícia Militar tem cerca de quatro vezes mais servidores do que a Polícia Civil, além de estar presente em um número maior de localidades no estado. Mas um aspecto que se destacou nos depoimentos se refere à capacidade de execução de cada um das organizações, isto é, a visão de que a Polícia Militar possuía uma gestão financeira interna mais amadurecida que a Polícia Civil:

> **Nós tivemos alguns problemas na PC de falta de conhecimento para trabalhar na aplicação de recursos, também é uma falha da PC**. [...] Teve uma situação assim que a Seds ligava desesperada, dizendo: "eu estou com um dinheiro aqui, vocês querem aplicar em quê?" Então, o "em quê", o que era necessário? O colete era necessário, à prova de balas, era necessário; não só viatura, porque só se pensa em viatura, e não é só viatura. A gente precisa dos equipamentos, aí veio o *boom* de trabalhar a parte estrutural. Então, na verdade, não existia em uma determinada época uma, como se fosse um portfólio de projetos. Isso há um tempo bem atrás. Então, era o seguinte, eram seis horas da tarde, você tem 400 mil reais. Vai fazer o quê? Então, ficava todo mundo na polícia igual doido. **Era tanta coisa para aplicar que a gente não sabia exatamente o que era mais prioritário. Então, foi assim com obra, foi assim com compra. "Ah! Então, vamos comprar viatura", que era mais fácil**, eu tenho uma ata de registro em aberto. Então, era uma coisa mais fácil para trabalhar. (policial civil 4, grifo nosso)

> Mas o que acontece em algumas situações? Você disponibiliza o recurso para uma e para outra. Uma tem capacidade de execução; a outra, não. Esse é um dos motivos pelos quais eu entendo a visão da ponta de que o outro foi mais contemplado do que eu. Mas aí **é preciso entender onde que houve de fato um privilégio na distribuição e alocação estratégica dos recursos para uma e para outra e onde houve dificuldades de uma e outra de usarem aquilo.** [...] **Internamente, você tem instituições com graus de organização e eficiência diferentes, e isso afeta o resultado na ponta. Para quem está lá na ponta foi uma decisão estratégica fazer chegar para uma e não chegar para o outro, mas a pessoa não sabe desse processo todo.** (servidor da Seds 4, grifo nosso)

A despeito dessas divergências, a área de Segurança Pública passou por um bom momento financeiro. As organizações policiais foram beneficiadas com investimentos logísticos de grande porte, como centrais de atendimento e despacho de viaturas, ampliação e modernização da rede de radiocomunicação e sistema de videomonitoramento, melhorias que se refletiram na maior participação das polícias nas instâncias da Igesp.

Paralelamente aos investimentos financeiros, é preciso destacar a participação do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (Crisp/UFMG) na condução do processo, o terceiro elemento citado pelos entrevistados. O Crisp foi contratado pela Seds em 2005 e, com a supervisão desta, elaborou a proposta da metodologia Igesp, posteriormente validada pelo corpo técnico da Seds e pelas polícias. Como os demais projetos da política da integração não estavam ainda finalizados, principalmente a implantação do centro de informações e estatística, o Crisp auxiliou na sistematização de um roteiro para diagnóstico e análise criminal, tendo como referência o policiamento orientado à solução de problemas e o método IARA (identificação, análise, resposta e avaliação). Além disso, durante os primeiros anos de funcionamento da Igesp o Crisp proveu apoio metodológico nas reuniões, fornecendo os diagnósticos de incidência criminal:

> [...] se você faz diagnóstico de segurança pública seguindo um roteiro, você perde o caráter interativo desse processo de diagnóstico, então ele fica estritamente quantitativo, bastante superficial, e não desce o nível de solução de problemas. A gente só faz algumas das perguntas. Mas a principal pergunta, que é "por que as coisas estão acontecendo assim", a gente não desce nesse nível. [...] **Obviamente, o que acontece é que, mesmo diagnósticos roteirizados e padronizados, como foram naquele momento, são melhores que diagnóstico nenhum.** (servidor da Seds 3, grifo nosso)

> No momento inicial do Igesp, 2005, 2006, 2007, que o Crisp ainda está presente, isso era feito pelo Crisp, todos os Igesp, todos os municípios que tinham Igesp tiveram diagnósticos, tiveram uma análise da incidência criminal, tiveram uma análise georreferenciada. Foi um trabalho que o Crisp fez para todas as áreas. Então, enquanto teve o Crisp apoiando, foi até 2007, você sempre tinha isso para todas as

> áreas. Depois, a gente tentou criar essa capacidade nas polícias, para elas fazerem. (servidor da Seds 4)

Conforme o trecho anterior, é possível perceber que, mesmo com o suporte técnico por parte do Crisp para a elaboração dos diagnósticos, era objetivo dos gestores de segurança pública promover o desenvolvimento e o amadurecimento da análise criminal por parte das polícias. Assim, para além do treinamento integrado, investiu-se na formação de analistas criminais, a fim de possibilitar a expansão da metodologia Igesp em outras localidades. Algumas dificuldades, como a disponibilidade das ferramentas de análise (*softwares* estatísticos) nas localidades e o uso das informações produzidas na rotina de trabalho e para tomada de decisão, foram comuns a ambas as organizações:

> **No projeto inicial, a informação era prioridade, tanto que o Igesp só poderia expandir nas regiões em que houvesse treinamento, que era um curso em parceria com o Crisp, que era um curso de analista criminal.** Pelo menos em cada Aisp, se a gente pensar que são 430 Aisp, a gente tinha que ter 860 analistas no estado, porque tinha que ter um da Polícia Civil e um da Polícia Militar, para que em cada Aisp eles fossem responsáveis pela produção da informação. É essa informação que ia subsidiar o diagnóstico, que ia subsidiar a tomada de decisão. Eu diria que pelo menos a metade das regiões teve esse treinamento. Eu mesma participei de uma dessas capacitações, que era de uma semana. Eles aprendiam a mexer no MapInfo, no SPSS, que era outra aberração da natureza, porque o cara saía lá de Jampruca, vinha pra cá, ficava uma semana por conta do estado aqui [em BH], recebendo diária e tal. Ficava aqui uma semana em treinamento, aí o cara aprendia a mexer no MapInfo, que é um trem maravilhoso, dos deuses, e no SPSS. Aí, o cara volta pra Jampruca todo feliz porque agora ele é um analista criminal, certificado. Ele ficou com esse treinamento, passou, fez exercício e tal, chega lá e não tem [os softwares]. A licença do MapInfo na época era cinco mil reais. Como é que você ia dar uma licença de MapInfo para cada Aisp e para cada instituição? 860 licenças de MapInfo. E de SPSS a mesma coisa. O pacote de SPSS hoje deve ser uns três mil reais, não sei. E o cara ficava frustradíssimo, porque ele chegava na região dele: "como é que eu vou produzir bem a informação com a qualidade que eles querem se eu não tenho os instrumentos?" (servidor da Seds 1, grifo nosso)

Há, contudo, a percepção de que a Polícia Militar incorporou melhor os instrumentos e a figura dos analistas, o que terá repercussões na dinâmica das reuniões, o quarto elemento elencado pelos entrevistados. Essa dinâmica pode ser entendida a partir do papel da Seds na mediação das reuniões e do grau de envolvimento das corporações.

Como já mencionado, a operacionalização da metodologia Igesp se dá por meio da realização de reuniões periódicas, cujo conteúdo, participantes e produtos esperados variam conforme o nível territorial de atuação dos envolvidos. Em termos amplos, pode-se dizer que há dois tipos de reunião. Primeiramente, há as reuniões de trabalho, realizadas em nível de Aisp e de Acisp, nas quais os profissionais de segurança pública daquela área discutem os principais eventos criminais ocorridos nas últimas semanas, as soluções viáveis para contê-

los, a identificação de eventuais articulações ou apoio de outros órgãos e o acompanhamento das ações pactuadas em reuniões anteriores. As reuniões de trabalho devem ser informadas pelos relatórios de criminalidade da área, desenvolvidos pelos analistas criminais dos setores de estatística locais. Já as reuniões de apresentação ocorrem com periodicidade menor, mas com participantes dos níveis estratégicos das organizações. Nas reuniões de apresentação, há a avaliação das ações propostas e das implementadas pelas Aisp, bem como do alcance das metas pactuadas em reuniões anteriores. A fim de garantir que as discussões levantadas na reunião se deem de forma organizada, contava-se com a presença de um mediador, cabendo-lhe relembrar pontos importantes e compromissos assumidos em reuniões anteriores e questionar a qualidade das ações colocadas em práticas pelas polícias, o cumprimento das metas e o planejamento dos planos de ação seguintes.

A metodologia Igesp foi implantada em Belo Horizonte em 2005, em caráter piloto, sendo expandida, em 2006, para a região metropolitana de Belo Horizonte e para os municípios de Uberlândia, Juiz de Fora, Governador Valadares, Uberaba, Montes Claros e Pouso Alegre. Durante esse período inicial, as reuniões de apresentação eram mediadas pela alta cúpula administrativa da Seds, o que reforçava o compromisso com a política:

> [...] o que a gente tem, o cenário que se constitui durante o comprometimento institucional por parte da Secretaria, quem mediava as reuniões era o secretário adjunto, o Sapori, o chefe de gabinete, Rogério Filipeto, que era promotor do Ministério Público, estava respondendo como chefe de gabinete da Secretaria, o superintendente de integração, Genilson, com toda a capacidade de articulação, de leitura e de instrução que o Genilson tem. Eventualmente até o professor Anastasia mediava uma reunião ou outra, ia nas aberturas de reunião. Então tinha um comprometimento muito forte. **O fato de o Igesp ser mediado, inicialmente, por figuras de alto grau hierárquico dá um recado muito claro para as polícias,** porque as polícias são organizações formais, são organizações hierarquizadas e levam isso muito a sério. (servidor da Seds 3, grifo nosso)

Dessa forma, a participação ativa da alta hierarquia da Seds dava grande credibilidade à metodologia, somando-se ao comprometimento das lideranças das organizações. Porém, o grau de envolvimento das organizações policiais nos níveis operacionais não foi tão forte quanto na cúpula. Embora houvesse divergências no que tange ao grau de participação e desempenho de cada uma das organizações, a Polícia Militar se destaca como a que melhor lidou com a proposta:

> **Eu penso que a PM chegou nisso de forma mais preparada, porque ela tinha mais domínio sobre dados, ela tinha mais domínio sobre esta maneira de fazer gestão interna, porque ela já faz isso há algum tempo.** A Defesa Social apanhou

> demais nesse processo, porque pra ela tudo foi novidade, mais até do que para a PC. (policial civil 2, grifo nosso)

> Me parece que, eu sou bastante suspeito para responder essa pergunta do modo que vou fazê-lo, mas ainda assim, já fazendo essa ressalva, porque sou policial militar, mas **me parece que a participação da Polícia Militar foi central,** possivelmente devido à capilaridade dela, que a Polícia Civil não tem. Nós estamos em todos os municípios, distritos, localidades, e a Polícia Civil não. Não é por mérito ou falta de mérito, mas por tamanho. [...] **Eu vejo a Polícia Civil com uma participação subsidiária**, questão cultural mesmo, eles não tinham essa noção dessa responsabilidade territorial. Era uma responsabilidade temática: homicídios, roubos, tanto é que eles têm delegacias com esses nomes. Então, para eles foi mais lento raciocinar em termos de território, sem perder as suas características, mas começar a raciocinar em termos de território. Então, eles foram mais lentos, mas entraram no processo e foi importante, porque eles, obviamente, são a continuação das ações da PM. (policial militar 1, grifo nosso)

Partia-se do pressuposto de que a alta frequência das reuniões de trabalho pudesse modificar a prática policial cotidiana em favor de uma rotina que privilegiasse o uso da informação e o uso da inteligência policial de forma integrada, resultando no alinhamento das ações rotineiras de enfrentamento aos problemas de criminalidade local. No entanto, era comum a percepção de que as reuniões não eram "trabalho de polícia", isto é, o entendimento de que se tratava de mais uma atividade a ser incluída em uma rotina já bastante atribulada, e não como um caminho para se chegar a soluções adequadas para lidar com fenômenos criminais. Em função disso, pode-se dizer que, salvo algumas exceções, a rotina de reuniões de trabalho não se estabeleceu. A fim de cumprir com os produtos pactuados, eram realizadas reuniões às pressas, geralmente, um pouco antes das reuniões de apresentação:

> Eu acredito, estou falando por mim e por algumas pessoas que eu trabalhava, que eu conheci. Como ninguém acreditava no projeto, e a gente vivia atolado de serviço, que é o que acontece na Polícia Civil, a falta de estrutura faz você ficar atolado, ninguém, ninguém, não, porque eu não posso falar por todos, **mas muitos, e eu falo por mim, no Igesp normal não se envolviam**. (policial civil 5, grifo nosso)

> [...] eu vejo claramente de você chegar para o Igesp, você chamava o chefe de companhia e o delegado, um dos dois soltava algo como: "nós ficamos até de madrugada fazendo, que a gente foi se reunir ontem". **Você via que era uma coisa feita às pressas, em cima da hora, eventualmente feita para aquilo, ritualístico, no sentido de que eu vou fazer só para cumprir um rito na reunião, mas que sem aquilo não faria, não faria de maneira alguma**. (servidor da Seds 4, grifo nosso)

> Tinha uma equipe que trabalhava com isso. **Antes da reunião do Igesp, tinha reunião nossa, a chefia do Primeiro Departamento. A gente fazia essa reunião entre os regionais; depois, dos regionais com seus delegados de área.** Tinha tudo isso para ficar todo mundo atualizado. (policial civil 3, grifo nosso)

Como consequência, as reuniões de Igesp, em sua maioria, não se davam com a profundidade que se planejou em termos de diagnóstico da criminalidade local e de

propositura de soluções. Além disso, em face dos diferentes graus de apropriação das ferramentas analíticas, tais como estatística e elaboração de mapas georreferenciados, o que se percebe é a predominância da Polícia Militar nas reuniões, tanto na elaboração dos diagnósticos quanto na apresentação dos dados:

> [...] você continua tendo um diagnóstico feito, mas por parte da PM, era ela que fazia o Dogesp, era ela que fazia a análise, era ela que fazia o gráfico, o mapa. E, aí, ela já faz sob uma ótica um pouquinho contaminada, que é sempre essa ótica de querer mostrar que fez o que tinha que fazer, estabelecer comparações que eram mais favoráveis à análise deles. E, aí, você começa a ver problemas assim, de a Polícia Civil não reconhecer aquele diagnóstico como um diagnóstico conjunto, mas como um diagnóstico da PM. Mas, também, ela não queria participar e fazer. Então, é aquela história: só o outro se oferece para fazer, e quando ele faz eu acho ruim que é ele que faz. É muito difícil isso. (servidor da Seds 4)

> [...] a Polícia Civil não teve um conhecimento adequado, uma participação ideal para fazer a gestão integrada da forma devida, porque não se preparou e não se interessou na época, não se interessou. **As reuniões do Igesp foram sustentadas, durante muito tempo, sobretudo pela Polícia Militar. A Polícia Civil não teve uma participação com efetividade,** até mesmo porque não conhecia aquele terreno que ela estava lidando. (policial civil 4, grifo nosso)

A despeito dessas divergências quanto ao estilo de participação nas reuniões, é preciso destacar que algumas demandas importantes do Sistema de Defesa Social tiveram tratamento adequado no âmbito da Igesp, por exemplo, a assunção de cadeias públicas, que eram geridas por policiais civis, pelo sistema prisional da Seds. Apenas a título de ilustração, entre 2003 e 2014 foram criadas cerca de vinte e nove mil vagas no sistema prisional, tanto em unidades novas quanto em unidades que foram reformadas ou transferidas da Polícia Civil, passando de 21 para 147 unidades sob a gestão da Seds (MINAS GERAIS, 2015). A consolidação da política prisional teve como efeito significativo a liberação de um grande contingente de policiais das funções de administração carcerária, que passaram a poder se dedicar às suas atribuições precípuas:

> [...] conseguiu-se começar a negociar transferências gradativas de preso das unidades de Polícia Civil para as unidades do sistema prisional da região metropolitana, e isso acabou gerando resultados muito visíveis, especialmente do ponto de vista da Polícia Civil. E isso acabou gerando uma credibilidade inicial muito forte do Igesp. (servidor da Seds 3)

> [...] o sistema prisional também estava vivendo um bom momento. As carceragens da Polícia Civil estavam sendo todas desativadas. Eles não acreditavam nisso, então, isso tudo aplacou a resistência, eu diria, deu legitimidade à integração como um todo e ao próprio IGESP, eu diria. (servidor da Seds 5)

Outras demandas, especialmente de ordem estrutural das unidades policiais, também permeavam as reuniões. É preciso destacar, ainda, certas falhas na comunicação das metas, produtos e resultados acordados nas reuniões de nível estratégico: geralmente, não havia a comunicação do processo de negociação, mas apenas de seu resultado final, o que gerava desentendimentos nas unidades de base:

> Na prática, o que a gente percebia, muitas vezes, era que no final da reunião, a gente fazia uma reunião na Risp, ou uma reunião na Acisp, **no final, você ia almoçar, ia conversar com um soldado, que é o da ponta, o que está lá no destacamento, às vezes esse soldado é o chefe do destacamento do interior. Ele não tinha a menor noção do que estava sendo pactuado.** Por exemplo, o chefe dele, o chefe do batalhão, o comandante do batalhão, pactuava uma redução de 3% em relação ao furto de bicicleta, mas isso não era dito pra ele: "olha, foi pactuado numa reunião, tal e tal", com raríssimas exceções. Se isso aconteceu, te digo, pode contar nos dedos. Como que isso chegava para eles? Eles só sabiam que eles tinham que reduzir o furto de bicicleta, mas não sabia o quanto, como, por que... **No nível dos comandos e de chefia de cada uma dessas áreas, no nível de Risp, Acisp e Aisp, a informação chegava, mas na ponta, lá no chão da fábrica, não chegava.** Chegava a ordem: "reduzir tantos %", pronto, e acabou. (servidor da Seds 1, grifo nosso).

Dessa forma, havia certa falta de clareza quanto às pautas da reunião de Igesp. Tais divergências se perpetuaram quando da expansão da metodologia para outros municípios do interior do estado considerados estratégicos em função da dinâmica da criminalidade e que foram constituídos com base na lógica de integração territorial. A expansão da metodologia tornou insustentável a mediação conduzida por um representante da administração superior da Seds, tais como o secretário e secretário adjunto. Como as agendas de reunião aumentavam exponencialmente, tornou-se inviável a coordenação dos trabalhos por atores estratégicos. Disso decorrem duas situações: a necessidade de saneamento e revisão da estratégia de expansão da metodologia; e a alteração da coordenação das reuniões para gestores intermediários da Seds.

Quanto à revisão, em 2008 houve um momento de saneamento do Sistema de Defesa Social, por meio do Alinhamento Estratégico da Integração do Sistema de Defesa Social, um trabalho realizado entre fevereiro e agosto de 2008, com o apoio metodológico da Fundação Dom Cabral, cujo objetivo era minimizar as divergências entre os atores de defesa social decorrentes da falta de uma visão comum sobre a política que estava em andamento. Assim, para além de promover um nivelamento conceitual, o Alinhamento Estratégico se prestou à formalização e consolidação das ações em desenvolvimento (FIGUEIREDO, 2014):

> Naquele momento ali do Alinhamento Estratégico, essas coisas todas ficaram nítidas. Acho que foi a partir do Alinhamento Estratégico que muitas coisas

> melhoraram. [...] Foi uma definição do que ocorre no Cinds, o que o Cinds deve fazer em termos de produção; o que deve acontecer no Ciad, que tipo de melhorias devem acontecer, que resoluções conjuntas devem ser editadas. Foi um momento de saneamento do sistema. [...] **Houve um momento áureo do sistema, um momento muito positivo, que foi quando do Alinhamento Estratégico**. (policial civil 2, grifo nosso)

> [...] em 2008, eu percebo uma coisa importante, que é no Alinhamento Estratégico que a gente faz da política de integração, **o Igesp é ressaltado como uma política importante, tanto pela Seds quanto pelas polícias. A Seds, então, tem outro papel, que é bancar a expansão da metodologia para o estado todo. Isso é uma escolha muito consciente, estratégica [...].** (servidor da Seds 4, grifo nosso)

Um dos desdobramentos do Alinhamento Estratégico foi a revisão metodológica que resultou na elaboração de um manual, o *Manual Igesp*, cujo objetivo era nivelar as informações sobre a metodologia entre seus operadores e promover a sua divulgação. Ainda em 2008, a metodologia Igesp foi implantada nas cidades de Unaí, Patos de Minas, Barbacena, Ipatinga, Teófilo Otoni e Divinópolis.

Com relação à alteração da coordenação das reuniões, decidiu-se pela criação de um núcleo de mediadores. O ambiente da Igesp foi visto pelo secretário de Defesa Social da época como uma instância puramente técnica, o que justificaria a contratação de técnicos para a condução dos trabalhos:

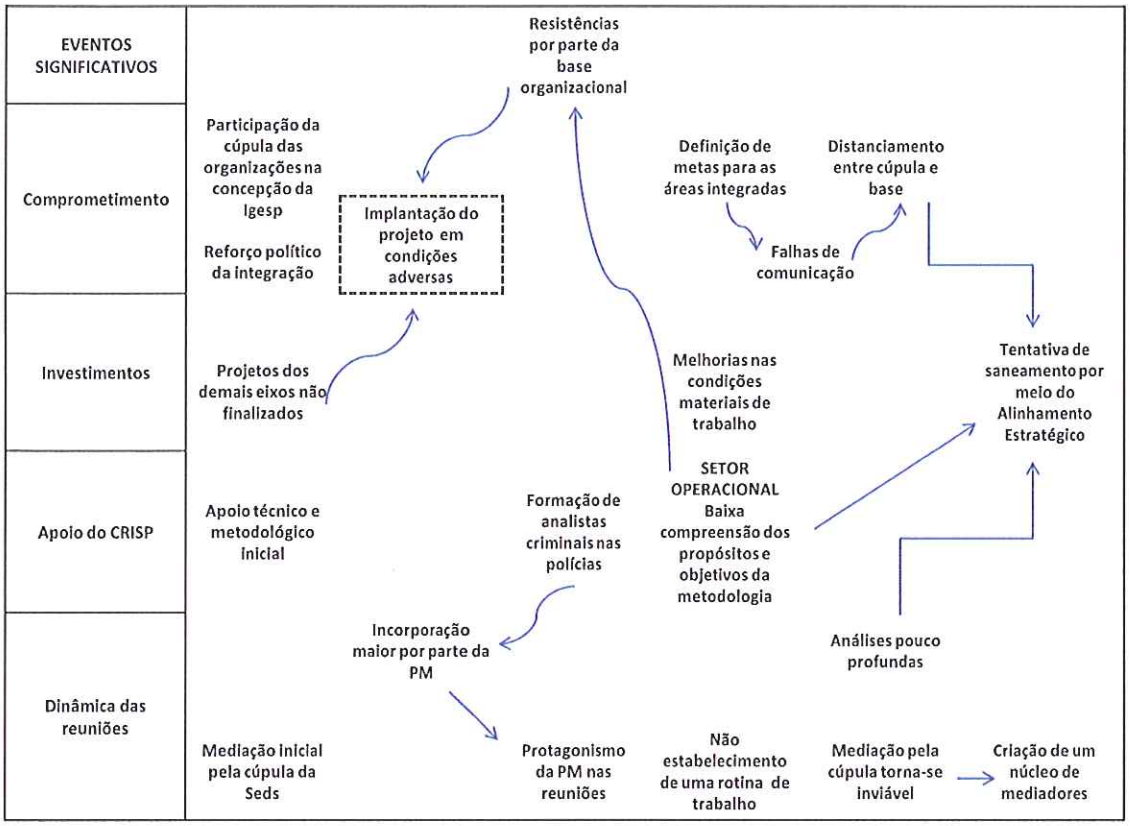
> [...] outra coisa que foi uma diretriz muito clara do Maurício Campos, quando eu falei com ele: "secretário, é importante que você vá ao Igesp, o Igesp tem que ter esse nível de compromisso e reforço político". Ele: "**não, o ambiente político é Colegiado de Integração; o Igesp é um ambiente estritamente técnico". Essa foi a argumentação do Maurício**. Então, eu falei com ele: "se ele é estritamente técnico, então vamos colocar técnicos para administrar, vamos montar uma equipe profissional para mediar o Igesp". (servidor da Seds 3, grifo nosso)

> A gente, na época, discutiu muito isso. Era mediador, depois passou a ser coordenador metodológico. E a ideia foi de, e **eu fui muito o incentivador dessa ideia, de colocar alguém jovem, que não fosse participante das polícias**. E tinha um problema, a princípio, que a gente negligenciou, porque esse mediador mais jovem, não tendo vivência propriamente policial, mas que vinha, geralmente, de uma boa trajetória escolar, em nível universitário, que ele pudesse realmente transparecer a ideia de neutralidade. Neutralidade em face de quem? Sobretudo das duas maiores autoridades, que eram o chefe da Risp pela PC e PM, um coronel da PM e um delegado geral na PC. (policial civil 1, grifo nosso)

A coordenação das reuniões de Igesp por mediadores técnicos é vista pela maior parcela dos entrevistados como um fator que, associado a mudanças nos contextos político e econômico do estado, contribuiu para a perda de credibilidade da metodologia, como será visto na seção seguinte.

A Figura 4 sintetiza os eventos descritos nesta seção.

Figura 4 – Implantação da metodologia Igesp – fase de consolidação



Fonte: Elaboração da autora.

5.2 A fase de esvaziamento

A partir de 2009, mudanças nos cenários político e financeiro e na forma de gestão do estado contribuíram para que a política de integração entrasse em um período de decadência, com desdobramentos significativos em todos os seus eixos. Dentre estes eventos, destacam-se quatro, segundo os depoimentos dos entrevistados: a vinculação da Igesp ao *Acordo de Resultados,* a crise financeira do estado, a perda da capacidade de articulação da Seds e a implantação do Igesp Focal.

A fim de se compreender o impacto do *Acordo de Resultados* na metodologia Igesp, é necessária uma rápida incursão por sua estrutura e objetivos e sua inserção no contexto do chamado Choque de Gestão. Conforme publicações oficiais, o Choque de Gestão pode ser definido como o conjunto de políticas de gestão pública sustentadas por um duplo planejamento. O primeiro se refere a medidas de ajuste e responsabilidade fiscal, como remanejamento de pastas, corte de folha de pessoal e enxugamento da máquina pública. O segundo se refere à formatação de uma agenda de desenvolvimento, com medidas de médio e de longo prazo, a fim de cobrir áreas prioritárias de intervenção estatal, como saúde, educação

e infraestrutura (VILHENA *et al.*, 2006). É, assim, o conjunto de funções administrativas focadas no uso racional dos recursos, como informação, mão de obra e matérias-primas, por meio de políticas de planejamento e orçamento, operações de logística e compras, gestão de pessoas, contabilidade de custos, sistemas de informação e estruturas organizacionais (GOMES, 2009).

No caso da agenda de desenvolvimento estatal, formulou-se um grande planejamento estratégico, mediante a elaboração de diagnósticos setoriais sobre a situação do estado, projeção de cenários, estabelecimento de objetivos, metas e definição da carteira de projetos de cada área de intervenção. Tais diretrizes se materializam no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), a partir do qual se desdobra todo o planejamento setorial do estado. Com relação à segurança pública, por exemplo, alguns dos objetivos estratégicos são: aumentar a sensação de segurança, combater o consumo e o tráfico de drogas e reduzir a violência no trânsito. Para a operacionalização e o acompanhamento destes objetivos, foram formulados indicadores finalísticos, isto é, indicadores capazes de mensurar o impacto de determinada intervenção pública na sociedade, como grau de confiança no atendimento policial, taxa de mortalidade por uso de drogas e taxa de mortalidade por acidentes de trânsito. O PMDI é revisado periodicamente, para avaliação dos resultados[6] alcançados e correção de rumos. Está atualmente em vigor o PMDI 2016-2027.

Para o alcance dos objetivos e das metas estratégicas sistematizadas no PMDI, este é desdobrado em programas e projetos nas secretarias de estado, que especificam produtos, ações e resultados esperados de curto e de médio prazo, respeitando os ciclos de planejamento e de execução orçamentária, como o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A partir de 2007, deu-se início ao programa Estado para Resultados, que resultou na implantação de uma série de instrumentos para a aferição do desempenho organizacional em todas as esferas de governo. O modelo de gestão por resultados é uma das principais

---

[6] A definição do conceito de resultado não é consensual, podendo ser utilizada para designar coisas tão diferentes quanto produtos preliminares e intermediários, produtos finais, efeitos e até impactos. Para este trabalho, uma boa forma de definir o conceito de resultados ou de efeitos (*outcomes*) é contrapô-los à definição de produtos (*outputs*). Os produtos (*policy outputs*) são indicadores do que os governos estão fazendo, de suas prioridades, das demandas que estão sendo atendidas, dos interesses que estão sendo articulados e dos benefícios e objetivos perseguidos. Mas produtos não significam resultados. A oferta de médicos pode não levar à melhoria das condições de saúde, ou pelo menos não no grau esperado. O mesmo pode ser dito sobre o aumento do número de viaturas e a segurança pública, por exemplo. Portanto, apesar de comporem a cadeia causal que pode levar aos resultados e, do ponto de vista político, propiciarem alguma noção do ativismo e da produção dos governos, os produtos, *per si*, não garantem os efeitos nas condições sociais que se pretende alterar (GOMES, 2009).

recomendações do receituário da Nova Gestão Pública. Segundo documentos oficiais, isso decorre do argumento de este modelo ser apropriado a, simultaneamente, focar na efetividade da prestação dos serviços dos quais são beneficiários finais o cidadão e a sociedade; dar flexibilidade à condução dos processos e, assim, remediar eventuais disfunções relacionadas ao apego exacerbado às normas e procedimentos; e propiciar mais eficiência e *accountability*. De forma breve, esse modelo se caracterizaria, na etapa de formulação da política pública, pela tradução dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição a outros mecanismos de coordenação (VILHENA *et al.*, 2006).

Um dos mecanismos de desdobramento de metas de maior alcance é o *Acordo de Resultados*, definido como um contrato de gestão por meio do qual o gerente máximo de cada secretaria assume certos compromissos a serem entregues à sociedade, isto é, metas que aquela organização se compromete a alcançar em determinado período, geralmente de um ano. O contrato é feito em duas etapas. Na primeira, o dirigente máximo de cada pasta pactua metas gerais e estratégicas com o governador; ou seja, a ênfase é nos resultados finalísticos esperados e que foram anunciados no PMDI. Na segunda etapa, o dirigente de cada pasta estabelece compromissos com suas equipes de trabalho (órgãos, setores ou unidades), de forma que tais compromissos contribuam para o alcance da meta estratégica (ASSIS, 2012; GOMES, 2009).

Em troca da pactuação dos projetos e das metas de resultados, o governador concede aos titulares das secretarias certas autonomias, como: possibilidade de remanejamento de cargos em comissão e funções de confiança; limites diferenciados para despesas com viagens; e concessão de valores diferenciados de vale-refeição ou vale-alimentação (que podem integrar uma ação de valorização do servidor, por exemplo). No caso de alcance das metas, há um prêmio por produtividade, proporcional ao nível de desempenho atingido, podendo equivaler a um 14º salário (GOMES, 2009; MINAS GERAIS, 2013). Dessa maneira, cada servidor tem dois conjuntos de metas a cumprir: metas globais e metas específicas para a equipe da qual faça parte, sendo a nota final uma ponderação entre estes dois resultados (ASSIS, 2012).

O desdobramento do *Acordo de Resultados* até o nível das equipes, com a especificação de um conjunto de metas que servem de base para avaliação e remuneração por desempenho foi implantado em 2008. Na área de Segurança Pública, três particularidades quanto à definição de metas se destacaram. A primeira é a pactuação, na segunda etapa, de metas específicas de criminalidade para cada região geográfica do estado, tendo como

referência os indicadores finalísticos já pactuados na primeira etapa, isto é, taxa de crimes violentos, taxa de crimes violentos contra o patrimônio e taxa de homicídios.[7] Isso significou a regionalização das metas globais. A segunda particularidade consistiu no estabelecimento de indicadores específicos para cada corporação e sua respectiva regionalização, como apreensão de armas de fogo e operações policiais, na Polícia Militar, e número de inquéritos e termos circunstanciados de ocorrência (TCO) concluídos, na Polícia Civil. Como é possível perceber, os primeiros indicadores de desempenho específicos das corporações eram meramente quantitativos. Além disso, a nota final para fins de avaliação e premiação era composta por uma média das notas individuais dos órgãos do Sistema de Defesa Social, o que significa dizer que o desempenho de uma organização tem impacto direto em outra, positiva ou negativamente (ASSIS, 2012).

Quando o *Acordo de Resultados* entrou em vigor, buscou-se manter certa coerência entre as metas e os alvos apontados no âmbito de Igesp e as metas colocadas pelo *Acordo*, com negociação dos números regionais. Mas havia uma divergência quanto ao nível de atuação dos dois mecanismos: ainda que regionalizado, o desdobramento das metas do *Acordo* não chegou até o nível das Aisp, que era o nível de tratamento e atuação da Igesp. Como as metas regionais foram delineadas a partir dos indicadores finalísticos de redução de crimes violentos, nem sempre estes eram compatíveis com as naturezas de ocorrência identificadas em âmbito local, como furtos. Tem-se, assim, uma limitação metodológica importante, visto não ser possível operacionalizar adequadamente as metas em nível local, criando uma dissonância entre as metas do *Acordo* e as metas de Igesp. Em função disso, a vinculação de metas ensejou a perda de qualidade na discussão dos problemas específicos de cada localidade e o ambiente das reuniões de Igesp se transformou em mera prestação de contas sobre indicadores:

> Vou dar um exemplo concreto: em Unaí, eu falo de furto de bicicleta toda hora por causa de Unaí. O problema de Unaí era furto de bicicleta, e toda vez que ia fazer reunião lá, pactuava redução de 2% do crime de homicídio, e a gente ficava sem entender. A gente discutia: "gente, o problema aqui é furto de bicicleta". Mas não, tem que reduzir o homicídio, porque essa era a forma que o comando geral e a chefia tinham de pressionar, digamos assim, para o alcance do resultado. E aí, uma vez a gente começou a discutir, e o problema era tão simples de resolver: põe um bicicletário na porta do supermercado, do açougue e de não sei mais onde as pessoas

[7] O índice de crimes violentos (ICV) geral de Minas Gerais, a partir de 2012, é composto por sete naturezas de ocorrências: homicídio consumado, homicídio tentado, estupro consumado, estupro tentado, roubo, extorsão mediante sequestro e sequestro e cárcere privado consumado. Outros crimes violentos, como lesão corporal, são acompanhados, mas não contabilizados para fins de composição do índice. No *Acordo de Resultados*, a taxa de homicídios foi considerada um indicador específico para que tivesse peso diferenciado no cálculo da nota.

> deixam a bicicleta e entram para poder comprar e a bicicleta era roubada, e aí as soluções mais simples iam surgindo nas microesferas, na discussão das reuniões de Aisp. **Mas nas reuniões de Risp não se queria saber de furto, de ameaça, não tinha nada disso, não. Queria saber só do que estava pactuado no Acordo de Resultados. Então, havia uma distorção.** (servidor da Seds 1, grifo nosso)

Além da distorção apontada acima, que se refere a divergências entre os problemas locais de criminalidade e as ocorrências criminais priorizados pelo *Acordo*, os entrevistados mencionaram outro elemento prejudicial decorrente da vinculação entre os dois processos: o fato de os indicadores de desempenho específicos por organização, em seus anos iniciais, serem meramente quantitativos. A fixação de tais indicadores padeceu do mesmo gargalo da pactuação das metas da Igesp; isto é, a falta de comunicação e contextualização mais consistente entre cúpula e base a respeito dos objetivos de tais instrumentos. Em vista disso, estabeleceu-se um estilo de cobrança focado somente "em números", com perda da qualidade dos diagnósticos criminais. Como consequência, a formatação de estratégias de ação a partir de tais diagnósticos também ficou prejudicada:

> [...] na época do Igesp que ele pactuava essas coisas e tal, a gente tinha invasão de fazenda para apreensão de arma de coleção para bater meta e tal. (servidor da Seds 2)

> Na forma que foi idealizado e nos foi colocado o Acordo, o Acordo é importantíssimo, mas você fazer um Acordo com base em números fechados de procedimentos ia dar no que deu. [...] Número fechado de inquérito? Falei, 18 inquéritos, já fiz; bati a meta; vamos embora dormir. Não pode ser assim. (policial civil 4)

> Você colocou na mão do avaliado o controle sobre o processo de avaliação, então não tem jeito. Isso não é realista. Então, não avançou na Polícia Militar nem na Polícia Civil. (policial militar 1)

Com relação à saúde orçamentária e financeira do estado, o segundo tópico abordado pelos entrevistados, mencionou-se que no período em que a economia brasileira e a mineira desfrutaram de um cenário econômico favorável, especialmente entre 2003 e 2008, as receitas públicas se tornaram abundantes, permitindo investimentos significativos em diversas áreas, incluindo a Segurança Pública. No entanto, entre 2008 e 2009 houve uma crise no crédito internacional, seguida de uma recessão cujos efeitos recaíram sobre o Brasil e sobre Minas Gerais, com retração no nível da atividade econômica. Em decorrência disso, houve desaceleração da arrecadação pública a partir de 2010, e o governo do estado passa a enfrentar dificuldades financeiras para cumprir seus compromissos (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

A fim de equilibrar as contas públicas, o estado adotou um contingenciamento orçamentário, com cortes de recursos em todas as pastas. Disso resultou a interrupção ou

suspensão de diversos projetos já em andamento, como obras ou aquisições de maior porte. No caso da metodologia Igesp, embora se tratasse de um protocolo de trabalho, seu bom funcionamento dependia também de sua capacidade de atendimento a demandas que requeriam um aporte financeiro significativo. Essa capacidade de gerenciamento de incentivos foi sendo fragilizada quando da crise financeira, gerando descrédito sobre as possíveis contribuições da metodologia Igesp:

> Então, em 2010, a gente começa uma paralisia decisória, porque o contexto político não era favorável, você não tinha dinheiro para nada, então você ia numa reunião, se alguém falasse: "olha, lá em Ipatinga, não tem onde por adolescente, precisamos iniciar a construção de centro de internação", você voltava aqui, ninguém decidia que ia ter o centro, se não ia ter o centro, porque não tinha o dinheiro para fazer, **e o estado não estava habituado a não ter dinheiro, e não era hora de dizer que não tinha, porque você iria desagradar politicamente.** (servidor da Seds 4, grifo nosso)

O contexto econômico e financeiro desfavorável ressaltou um aspecto importante sobre os mecanismos de coordenação dos atores do Sistema de Defesa Social: a convergência das estratégias e ações era sustentada, basicamente, pela concentração da gestão dos investimentos na Seds, vista pelos policiais como o "cofrinho", ou o "porquinho", isto é, uma agência financiadora de certos projetos e iniciativas (FIGUEIREDO, 2014). Quando os recursos se tornaram escassos, perdeu-se o principal instrumento de constrangimento à atuação das organizações policiais, desestruturando os ambientes de governança e expondo as fragilidades das demais ferramentas de articulação, como a formação de entendimentos comuns sobre o enfrentamento da criminalidade:

> Porque é fácil administrar com muito recurso, mas **quando se tem pouco recurso é preciso alta sofisticação gerencial, o que nesse caso demandaria uma alta sofisticação conceitual. Não havia.** Aí, ficou comprometido. Eu acho que a gestão orçamentária foi ruim. Claro que estou analisando um aspecto, e nós não podemos desconsiderar o fato de que houve um nível de investimento absurdamente elevado em relação a todos os governos anteriores. [...] Mas ficamos muito nessa coisa do obreiro, da obra, a obra, a quantidade de viaturas, bem cartesiano, bem midiático. E isso, diante de um fenômeno complexo, instável, produz pouco efeito. É mais para agradar imprensa, para dar satisfação do que tudo. (policial militar 1, grifo nosso)

Em relação à perda da capacidade de coordenação da Seds, esta pode ser entendida em relação ao papel do coordenador metodológico da Igesp, à mudança do perfil da liderança no âmbito da Seds e ao atendimento de pleitos individuais das corporações, suplantando as instâncias colegiadas de decisão.

A decisão de expandir a metodologia Igesp para todo o estado implicou a criação de uma equipe de mediadores técnicos, visto não ser mais compatível com a agenda do secretário, do secretário adjunto e do subsecretário a condução destes trabalhos com a intensidade que era exigida. Inicialmente, este técnico recebia o nome de mediador, a fim de transparecer uma imagem de neutralidade, um facilitador do diálogo entre as polícias. Posteriormente, com o recrudescimento do conflito latente entre as corporações, mudou-se o nome para coordenador metodológico, isto é, um coordenador da implantação da metodologia Igesp. A despeito das mudanças de nomenclatura, o coordenador passou a ocupar uma posição de alta responsabilidade e visibilidade, sem o respectivo suporte político ou poder de decisão. Geralmente, esses coordenadores eram recrutados da iniciativa privada, não mantendo um vínculo funcional estável, e recebiam um salário incompatível com as atribuições do cargo. Este vínculo precário com a Administração e a necessidade de se remanejar pessoas em face de contingenciamentos orçamentários impediram estes técnicos de estabelecer uma relação de familiaridade ou de confiança com os demais profissionais que eles deveriam coordenar, e isso passou a ter reflexos importantes na forma com que estes servidores eram vistos pelos policiais:

> [...] **posso dizer que dava até pena deles. Eu tinha dó** porque, por mais imbuídos das boas intenções, e ali aplicando tudo aquilo que eles foram formados e treinados para fazer, eles sofriam quase um *bullying* dos policiais que estavam ali. Exatamente porque, vou reiterar o que estou dizendo, não houve uma formação prévia dos próprios policiais até para entender o papel do mediador. [...] **Então, você chega ali e tem alguém que não é o seu chefe, você não deve continência para ele, eles pensam: "quem entende disso sou eu". O policial pensa assim. Isso é da postura, da cultura institucional: "quem entende disso sou eu, e esse cara aí, quem é esse cara?"** É lógico que ele não fala isso com ele, mas entre eles, entre os pares, é lógico que isso acontece. (policial civil 4, grifo nosso)

> O mediador reflete a falta de institucionalidade do órgão que ele representa, que é a Secretaria. E não me parece uma questão de competência pessoal, preparo não, é uma questão de falta de institucionalidade da Secretaria no processo. (policial militar 1)

A mudança do tipo de coordenação, de política para mais técnica, também contribuiu para a perda de prestígio da metodologia, isto é, não ser mais tratada como algo prioritário na agenda das autoridades de cúpula. Combinado com seu limitado poder de decisão, o coordenador metodológico foi, em diversas localidades, alvo de hostilidade por parte dos policiais, que não reconheciam naquele profissional a função de coordenação dos trabalhos, resultando em um contexto muito contraproducente do ponto de vista de discussão e propositura de soluções para problemas de criminalidade.

Paralelamente, a cúpula da Seds passou por uma mudança de secretário e de sua equipe imediata a partir de 2010, favorecendo a criação de um ambiente no qual as negociações e as decisões nas instâncias colegiadas eram mais cautelosas e superficiais, a fim de não desagradar politicamente. Por se tratar de ano eleitoral, houve forte mobilização de diversas autoridades de cúpula para a conquista de apoio político, o que é inconsistente com o perfil de liderança exigido em um fórum como a Igesp, qual seja, postura, segurança e uma retaguarda política. E esse perfil mais político se manteve nos anos posteriores:

> Eu me lembro de reuniões em 2011, que a gente já estava nessa situação só deteriorando, crime aumentando, Secretaria frágil politicamente, não tinha dinheiro para nada, aquele tanto de demanda do Igesp sem resposta. As polícias vinham aqui, os comandos, os chefes de departamento vinham aqui se apresentar para poder mostrar como estavam os indicadores. Eu me lembro do [secretário] Lafayete falando assim: "ah, está ótimo, estou vendo que vocês estão fazendo o trabalho de vocês", batendo nas costas, meio que fazendo a política da boa vizinhança, "que bom, está tudo em boas mãos, o problema mesmo é a lei. Eu entendi que a parte de vocês está feita. As coisas não vão mudar enquanto a legislação não mudar", porque ele é um deputado. (servidor da Seds 4)

Durante este período, segundo os relatos dos servidores da Seds, há um grande número de "decisões de gabinete", isto é, negociações feitas com pequenos grupos a portas fechadas, sem atendimento aos ritos previstos pelas instâncias colegiadas de decisão. Em 2012, a cúpula da Seds passou a ser ocupada por representantes do Ministério Público, que tentaram resgatar os eixos fundamentais da política de integração (a exemplo do Igesp Focal, que será descrito mais adiante), mas já sem a legitimidade necessária para tanto, tendo em vista o momento de extrema fragilidade dos mecanismos de governança.

Quanto ao atendimento dos pleitos individuais das corporações, para além das decisões de gabinete, um episódio específico é mencionado por parte dos entrevistados como estopim do recrudescimento do conflito entre policiais civis e policiais militares, que só teria se agravado desde então: a carreira jurídica. Trata-se de uma aproximação entre certas carreiras policiais e carreiras típicas do Judiciário (como advocacia pública, magistratura e defensoria pública) tanto no tratamento normativo e protocolar quanto no aspecto remuneratório. Em 2010, a Emenda à Constituição Estadual 83/2010, aprovada pela Assembleia Legislativa do estado, modificou o texto constitucional, passando a exigir para o ingresso nos quadros de oficiais da Polícia Militar o título de bacharel em Direito. Além disso, inseriu as atividades exercidas por tais oficiais no rol de carreiras jurídicas[8], criando um

[8] Art. 142 – (...)

paralelo com a carreira de delegado de polícia, que já havia sido reconhecida como de natureza jurídica. Há intenso debate jurídico sobre a legalidade dessa equiparação, tanto que a emenda é alvo de ação de inconstitucionalidade, bem como sobre os riscos de um racha interno às organizações, tanto entre oficiais e praças da Polícia Militar quanto entre delegados e as demais carreiras na Polícia Civil. Para os entrevistados, o fato de as negociações terem sido realizadas de forma unilateral, isto é, diretamente entre a polícia e o governo, foi um sinal claro de que a governança colegiada não teria mais sustentação, gerando o paulatino esvaziamento dos conselhos gestores, dos colegiados técnicos e das demais instâncias de deliberação:

> E, aí, a Polícia Civil que já estava puta em função do negócio lá em 2010 da carreira jurídica ser ampliada aos oficiais de Polícia Militar também, aí a Polícia Civil começa a dar linha, fugir de tudo, porque a Seds não consegue mais fazer valer as decisões colegiadas em nível intermediário e a Polícia Militar está toda hora furando a fila para falar com o [secretário] Rômulo e tomar decisão de gabinete. E, aí, a integração começa a ruir como um todo em 2012. (servidor da Seds 3)

> [...] 2010 foi um ano que as duas [organizações] ganharam e a integração perdeu. A [Polícia] Civil primeiro, porque o momento do rompimento do pacto de integração em 2010, porque a partir dali começa tudo a retornar ao que era em 2002. Foi quando a Civil sozinha vai lá e pleiteia a carreira jurídica dela e quebra com essa lógica de integração. [...] Quebrou e daí vem a PM logo atrás e faz a mesma coisa. (servidor da Seds 4)

Inserido neste contexto, com o aumento dos níveis de criminalidade e a gradativa deterioração da política implantada, houve a tentativa por parte da cúpula da Seds de sustentar a ideia da integração, por meio da reformulação da metodologia Igesp. Acreditava-se que um protocolo de atuação concentrado em certas localidades e em ocorrências criminais específicas pudesse dar um pouco de fôlego à política e revitalizar a metodologia. Para isso, concebeu-se o Igesp Focal, também chamado de "Igespinho" pelos policiais, em função de seu escopo mais limitado. Isso não significou a substituição da metodologia Igesp. Tratava-se de um método complementar.

Elaborado com o apoio do Escritório de Prioridades Estratégicas do estado, o Igesp Focal apresentava três diferenças essenciais em relação ao modelo tradicional: foco, escopo e

---

§ 3° – Para o ingresso no Quadro de Oficiais da Polícia Militar – QO-PM – é exigido o título de bacharel em Direito e a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais.
(Parágrafo acrescentado pelo art. 1° da Emenda à Constituição n° 83, de 3/8/2010).
§ 4° – O cargo de Oficial do Quadro de Oficiais da Polícia Militar – QO-PM –, com competência para o exercício da função de Juiz Militar e das atividades de polícia judiciária militar, integra, para todos os fins, a carreira jurídica militar do Estado.
(Parágrafo acrescentado pelo art. 1° da Emenda à Constituição n° 83, de 3/8/2010).

periodicidade. O foco passa a ser o crime de roubo (e não mais o homicídio, que prevalecia até aquele momento), uma vez que, em termos estatísticos, é maior a sua contribuição para o índice de crimes violentos. Quanto ao escopo, passou a ser realizado um gerenciamento por exceção: primeiramente, foi realizado um *ranking* do número absoluto de roubos por município, tendo sido selecionados os 14 primeiros.[9] Assim, apenas estes municípios seriam monitorados com essa nova proposta, o que permitiu sua mediação pela secretária adjunta da Seds e pelo subsecretário de integração, retomando a ideia de uma condução por autoridades de alto nível. Tendo estes municípios como referência, foi feito um diagnóstico aprofundado sobre a dinâmica da criminalidade local, identificando-se as zonas quentes, isto é, as áreas com maior concentração de ocorrências:

> Sério, **a gente fazia a tabela de quilômetros quadrados e número de crimes e o que isso representa para o estado inteiro, era gritante, sabe, era gritante, eram 5, 10% dos roubos do estado inteiro em 0,0005% do território. Quer mais foco que isso?** [...] Uma vez que a gente apresenta os dados quantitativos a gente começa a navegar pela área em Google Earth para ver o que tem aqui, o que tem ali, quais são as características da área, quais são os endereços, endereços mesmo, ponto com maior número de crimes, o que tem aqui, e a gente começa a descobrir posto de gasolina que foi assaltado 16 vezes em um ano, a padaria que foi assaltada dez vezes em um ano, o ponto de ônibus que tem lá na frente do Minas Shopping que tinha 150 roubos em um ano, esse tipo de coisa. E a gente começa a descer em um nível de detalhe e entender o fenômeno e porque ele acontece. (servidor da Seds 3, grifo nosso)

Com base nessas informações, buscou-se traçar estratégias de ação que se concentrassem nas zonas quentes, e não mais na área delimitada pela Aisp ou pela Acisp. Se a zona quente abarcasse mais de uma Aisp, todos os gestores dessas áreas seriam chamados a participar das reuniões de trabalho. Como consequência, desvinculou-se a Igesp do *Acordo de Resultados*. Paralelamente, foi elaborado um modelo de relatório de acompanhamento para esses municípios com as variáveis de interesse (tipo de ocorrência, como roubo a transeunte, hora da ocorrência e características da região), com previsão de monitoramento mensal e reuniões de trabalho a cada quinze dias. As reuniões também eram segmentadas entre policiais e Seds, em um primeiro momento; e, depois, uma reunião de rede com os demais atores, especialmente as prefeituras. A frequência das reuniões, assim, era o terceiro elemento de mudança em relação ao formato tradicional de Igesp. O ciclo do Igesp Focal era de seis meses, com a elaboração de um relatório de avaliação deste período, no qual se pretendia

[9] Até 2014, os municípios eram os seguintes: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Governador Valadares, Ipatinga, Montes Claros, Nova Serrana, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Sete Lagoas, Uberlândia, Vespasiano, Teófilo Otoni e Sabará. Estes municípios concentram cerca de 70% das ocorrências de roubo do estado (BID, 2014).

estabelecer regressões e análises dos crimes, além de mensurar a capacidade de intervenção policial na redução de determinado tipo de ocorrência.

As opiniões dos entrevistados variam quanto à proposta do Igesp Focal: para alguns, trata-se de um sinal claro de fragilidade da metodologia em seu formato tradicional:

> O Igesp Focal surge num momento de extrema decadência do Igesp, sem capacidade concreta de impactar. **Acho que o Igesp Focal foi uma tentativa de recuperar o que estava morto, uma forma de tentar reavivar o cadáver**. Irrelevante, irrelevante. (servidor da Seds 5, grifo nosso)

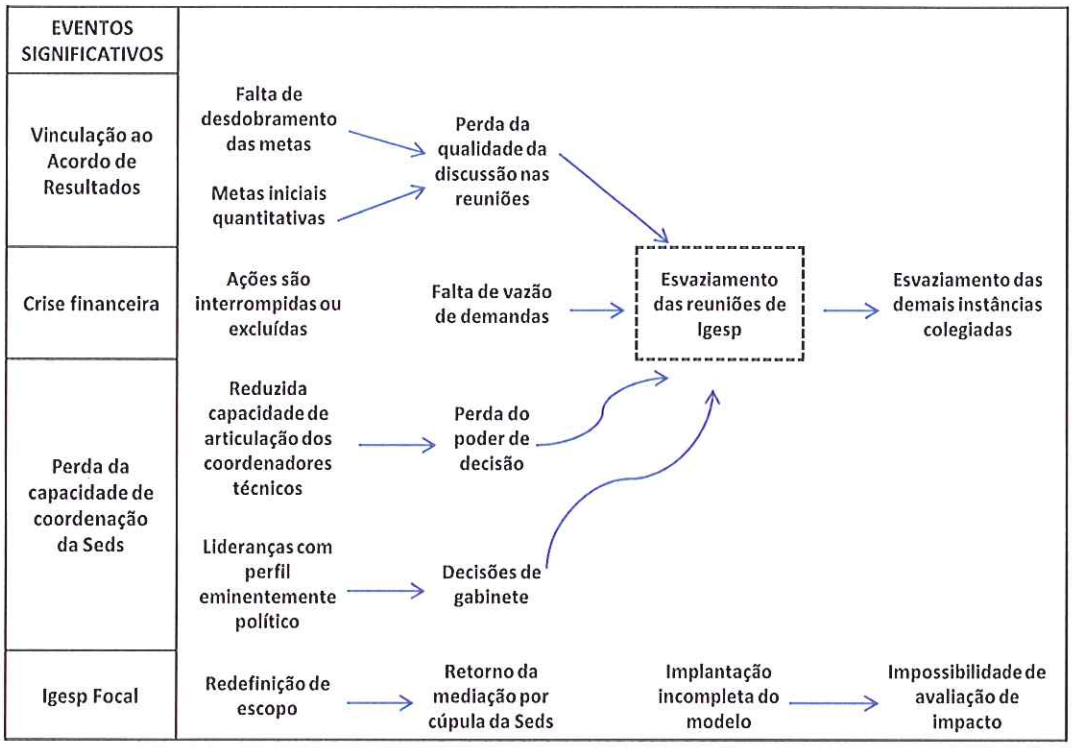
Para outros, o Igesp Focal foi capaz de revitalizar a dinâmica das reuniões de trabalho:

> [...] **depois que passou para o Igesp Focal, eu comecei a vislumbrar alguma possibilidade ali, mesmo que fosse temporariamente. As ações estavam sendo mais pontuadas, mais específicas. Não era aquela enrolação, aquelas apresentações, aquele teatro.** [...] No Focal, como eu te disse que eu acreditei nele, eu fiz um trabalho muito bacana na minha unidade. Aí, foi um envolvimento totalmente diferente: tinha gráfico, eu tinha nomes, eu tinha alvos. Enfim, **eu percebia algumas mudanças também, pelo menos nos delegados de área, também um envolvimento maior**. Realmente, porque o outro era, desculpe a expressão, era uma palhaçada. Eu me sentia uma palhaça ali na frente. (policial civil 5, grifo nosso)

De toda forma, o novo modelo não chegou a ser implantado completamente em todos os municípios selecionados, fato que prejudica uma análise mais profunda sobre seus eventuais benefícios. Os servidores da Seds apontam para a redução dos índices de roubo a estabelecimento comercial, contribuindo para uma queda na taxa de proporção de crescimento dos crimes. De toda forma, com a mudança de governo em 2015 ambos os métodos foram descontinuados, sendo, em termos práticos, o marco do fim da política de integração enquanto um conjunto de estratégias patrocinadas politicamente. Entretanto, conforme se verá mais adiante, certas práticas e legado permaneceram.

A Figura 5 sintetiza os eventos mencionados nesta seção:

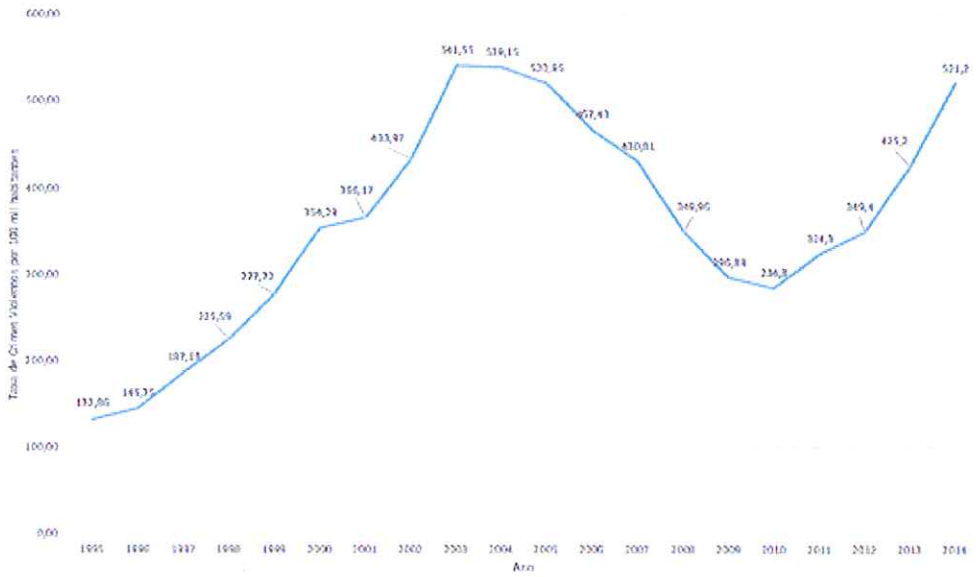
Figura 5 – Implantação da metodologia Igesp – fase de esvaziamento



Fonte: Elaboração da autora.

Para finalizar esta seção, considera-se interessante relacionar a trajetória da política de integração à evolução do cenário de violência e criminalidade em Minas Gerais. O período de consolidação da política coincide com a redução dos índices de criminalidade violenta. Da mesma forma, o período de esvaziamento da política coincide com o incremento da criminalidade, estando atualmente em patamares semelhantes ao início dos anos 2000. Para os crimes violentos, por exemplo, a despeito de queda de 45,33% entre 2005 e 2010, registrou-se um aumento de 83,00% entre 2010 e 2014, retornando aos patamares de 2005, como se pode observar no Gráfico 2 (MINAS GERAIS, 2015):

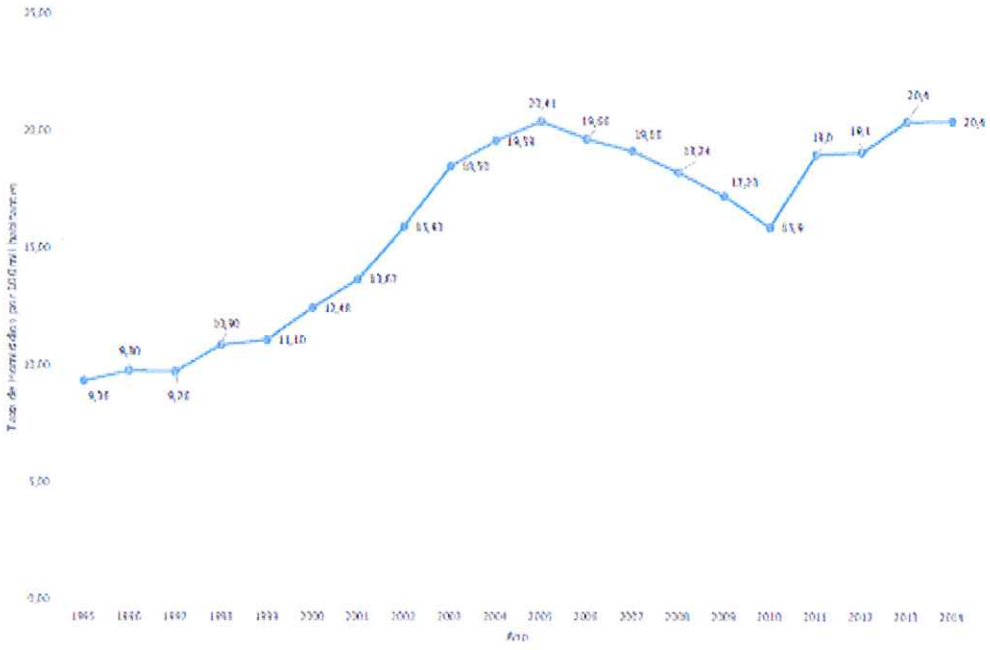
Gráfico 2 – Taxa de crimes violentos por 100.000 habitantes em Minas Gerais (1995-2014)



Fonte: MINAS GERAIS, 2015, p. 375.

Percurso semelhante foi observado com a taxa de homicídios, que apresentou queda de 22% entre 2005 e 2010, tendo retornado aos mesmos patamares do início da década, conforme Gráfico 3 (MINAS GERAIS, 2015):

Gráfico 3 - Taxa de homicídios por 100.000 habitantes em Minas Gerais (1995-2014)



Fonte: MINAS GERAIS, 2015, p. 376.

Uma das razões para a mudança no arranjo mineiro de segurança pública e a concepção da política de integração consistiu em oferecer outros subsídios para o tratamento da criminalidade, firmando-se, assim, forte compromisso político, com a inclusão de metas de impacto no PMDI, a exemplo da redução de taxa de crimes violentos. A performance da criminalidade em Minas Gerais ao longo do período de vigência da política de integração sugere uma correlação positiva entre as ações empreendidas e os resultados (*outcomes*) almejados.[10]

5.3 Respostas organizacionais policiais à implantação da metodologia Igesp

Nesta seção, utilizam-se as dimensões analíticas de Oliver (1991) para o mapeamento e análise das respostas adotadas pelas organizações policiais em face da implantação da metodologia Igesp.

5.3.1 Causa

Segundo Oliver (1991), a causa está relacionada à racionalidade subjacente de determinada demanda institucional, sendo composta por dois fatores: legitimidade percebida por parte da organização dessas demandas; e eficiência percebida, ou seja, a possibilidade de obtenção de benefícios sociais ou econômicos por parte da organização. Quanto ao aspecto da legitimidade, considera-se importante ressaltar a distinção entre a noção prevalente na Administração Pública e a noção utilizada neste trabalho.

Informada pela disciplina de Direito Administrativo, o conceito de legitimidade que geralmente se aplica ao setor público perpassa pela ideia de legalidade, dizendo respeito à conformidade de certo ato público com a lei que o orienta. Em decorrência deste atributo, presume-se, até que se prove o contrário, que normas, planos, programas e declarações, dentre outras manifestações do ente público, foram elaboradas e se executam com a observância da lei (DI PIETRO, 2008; MEIRELLES, 2008). Trata-se, assim, de um conceito de legitimidade eminentemente jurídico, vinculado ao acatamento a uma estrutura normativa posta e vigente.

[10] Fala-se em "sugerir", em vista da fragilidade das ferramentas de avaliação de impacto. Em termos amplos, uma avaliação de impacto consiste na observação do nexo causal de uma intervenção sobre determinada população, com base em uma variável de interesse, por exemplo, a taxa de crimes violentos. Assim, busca-se mensurar a qualidade do investimento realizado por meio de avaliações de custo-benefício e custo-efetividade. Para programas do setor público, há grandes dificuldades para a avaliação de impacto, especialmente em função da precariedade de dados para fixação das linhas de base e monitoramento sistemático posterior (BID, 2012). Em Minas Gerais, não se previram instrumentos robustos de avaliação de impacto, resultando em dissenso sobre a possibilidade de se atribuir, diretamente, os resultados observados nas taxas de crimes à política de integração ou ao desempenho policial (BEATO, SILVA, TAVARES, 2008).

Por esta acepção, a legitimidade de uma proposta de política pública seria presumida, desde que atendesse às exigências legais de elaboração e validação pela autoridade com competência para tanto. Assim, não caberia problematizar a legitimidade da metodologia Igesp, uma vez que tal legitimidade sempre estaria presente, por se tratar de uma das formas de expressão da soberania do Estado e as autoridades responsáveis pela sua concepção e posterior implantação as fariam com o consentimento de todos (DI PIETRO, 2008).

No entanto, a presunção da legitimidade no setor público em seu viés puramente jurídico prejudica as possibilidades de análise da recepção de propostas de intervenção pública por seus executores, como no caso aqui apresentado. A noção de legitimidade presente neste trabalho é mais ampla do que a conformidade jurídica: trata-se de uma consensualidade de valores, fundamentos e princípios, isto é, a percepção de que certo objeto – um arranjo, uma política pública, seus procedimentos e ferramentas – é válido e adequado. Nesse sentido, para além de um recurso operacional, a legitimidade pode ser vista como um conjunto de crenças constitutivas. A percepção de legitimidade, assim, pode fomentar a estabilidade e a credibilidade da atuação organizacional: ações consideradas legítimas são mais confiáveis porque "fazem mais sentido" (SUCHMAN, 1995).

Ao se analisar a legitimidade da metodologia Igesp em relação às organizações policiais, dois elementos devem ser considerados. O primeiro se refere à atuação da Seds; o segundo, aos aspectos operacionais da metodologia. Com relação à Seds, a sua criação e fixação de seu papel como coordenadora do Sistema de Defesa Social provocou uma mudança importante na configuração política do estado em relação à segurança pública. Tem-se, a partir daquele momento, uma instância que não tem hierarquia sobre as polícias, mas que exerce poder de decisão em temas de segurança pública, colocando em xeque o modelo tradicional de policiamento voltado para o incidente, isto é, a visão fragmentada e pontual da criminalidade, na qual são escassas análises sobre problemas persistentes ou padrões de incidência criminal (CERQUEIRA *et al*, 2005). Além disso, fortalece a orientação de que a segurança pública não é exclusivamente uma questão de polícia.

Em vista disso, superadas as resistências iniciais da implantação da metodologia, o que se pode afirmar, com base nos depoimentos, é a prevalência de uma gestão personalista por parte da Seds, assim como das organizações policiais. Dessa maneira, por se tratar de uma proposta de mudança institucional, ela é extremamente dependente da liderança que a esteja conduzindo: quando o perfil da liderança muda, a robustez política, operacional e a capacidade de implementação e manutenção da política também mudam. Assim, enquanto a Igesp, bem como os demais eixos da política de integração, foi conduzida por figuras de

grande peso político e estratégico, mas que também possuíam embasamento e perfil técnico, as lideranças das organizações policiais também apoiaram as iniciativas de forma mais contundente, gerando grande nível de comprometimento e legitimidade em ambas as organizações. Isso pôde ser observado na fase de consolidação da Igesp, quando as reuniões eram conduzidas por secretário e subsecretário de estado, além de contar com o apoio técnico por parte do Crisp/UFMG. Em contrapartida, quando o perfil da liderança na Seds se tornou eminentemente político, isto é, sem o suporte técnico complementar, e abriu-se a possibilidade de negociação direta com o secretário de Defesa Social, suplantando as instâncias colegiadas de discussão e deliberação, a percepção de que a Igesp poderia ser um fórum adequado de formulação de estratégias de enfrentamento à criminalidade também se enfraqueceu. O trecho a seguir ilustra bem esse tipo de transição, sendo que o ano de 2010 é tido pelos servidores da Seds entrevistados como o "início do fim" da integração:

> Para mim, 2010 foi um ano marcante porque foi um ano eleitoral, de sucessão de governo, de disputa eleitoral. O Aécio já não podia se eleger mais. Definiu que seu candidato seria o governador Anastasia, que era uma pessoa fundamental para esse processo, como foi em várias outras questões. Mas a minha leitura, o fato de ele não ter um capital político próprio fez com que ele tivesse de negociar muito para ser eleito. E, aí, acho que **com isso você tem uma fragilização do governo no sentido de ter que pedir muito apoio [...] E, aí, as instituições policiais começam a ver uma oportunidade de negociar coisas para elas. Ao negociar coisas para elas, uma se desentende com a outra, e o Igesp passa a ser um palco** [...]. Ao mesmo tempo, você tem essa mudança política. A Secretaria foi assumida, o secretário Maurício, que bancava muito o Igesp, não foi o primeiro a bancar, o Anastasia também bancou, o Sapori foi muito determinante, mas o Maurício deu continuidade a isso. Ele elegeu o Igesp também como uma política importante, e você já tem aí outro perfil de secretário, que é o Dr. Moacir. E não é nem pela pessoa, mas o momento que ele estava vivendo de um pleito de ficar um tempo como secretário e se tornar desembargador, ser indicado para o tribunal e apoiar politicamente a eleição do Anastasia. Então, **é um momento em que você não toca nas questões fundamentais que a política sempre requer nesse tipo de decisão, que desagrada, que você tem que bancar as suas decisões mesmo a contragosto das instituições.** (servidor da SEDS 4, grifo nosso).

No que se refere aos aspectos operacionais da metodologia, deve-se ressaltar que estes foram, inicialmente, mais facilmente assimilados pela Polícia Militar, em parte, devido à sua experiência prévia com o projeto de Polícia de Resultados, no qual certos aspectos da Igesp, como a sistematização de estatísticas com base em território, já haviam sido implantados. A Polícia Civil, por sua vez, promoveu uma série de mudanças estruturais internas para tornar a execução da metodologia Igesp possível. Criou-se uma diretoria de estatística e análise criminal, acompanhada de revisão das atribuições da unidade de produção de informações e inteligência policial e sistematizou-se a distribuição das unidades policiais em consonância com os níveis territoriais de responsabilidade e com a criação de Departamentos de Polícia,

que não existiam, e a padronização das delegacias regionais, seccionais e distritais. Essas reformas indicaram, também, alto grau de comprometimento na incorporação da proposta da Igesp, pelo menos em seus anos iniciais.

Entretanto, a progressiva ritualização das reuniões de Igesp, sem a análise aprofundada da criminalidade local, contribuiu para a perda de fôlego da metodologia, que, porém, se deu com intensidade diferente entre as organizações policiais, sendo mais evidente na Polícia Civil em relação ao modelo tradicional de Igesp, conforme trecho abaixo:

> [...] o Igesp funciona basicamente pra quê? Pra cobrar. E quem é que quer ser cobrado? Espontaneamente, quem quer? "Estou muito feliz porque estou sendo cobrado". É óbvio que, no geral, quase todo mundo foi contra. E continua contra. Mas é tão óbvio: é cobrança diuturna, direto. Ou seja, ninguém está feliz nesse modelo, não. Essas cobranças incessantes. Então, **não bastasse o fato de que não serve pra te dar recurso, então você já tirou recurso desse negócio, e depois a cobrança infernal que se tinha. Porque o crime está aumentando ali, você quer saber, e ninguém consegue te dar uma resposta.** Primeiro, porque não estudou o crime propriamente dito, não estuda o crime. São sacadas, tira da manga: "pra mim, está acontecendo esse crime por causa disso". Não existe estudo do porque o crime acontece. E você é obrigado a dar uma resposta de porque o crime acontece. Mas se você não estuda, você não sabe dar a resposta. Aí, é aquela resposta, né. Você vai ser cobrado, tem que diminuir, você tem que dar um jeito (policial civil 2, grifo nosso).

O protagonismo da Polícia Militar na condução das reuniões se manteve ao longo do tempo, o que indica a percepção de uma legitimidade maior por parte desta organização em relação à metodologia neste segundo período, ainda que para a manutenção do aspecto ritual do processo:

> Para você ter uma ideia, nos meus quadros lá de números, como a gente não tem levantamento, não tem estatística, eu mandava tudo para o major preencher. O major que preenchia para mim, e era consenso entre eu e ele. Então, era tranquilo: "major, me ajuda aí, estou superapertada. Você tem os dados, preenche para mim". Era isso. Era teatro, um palco para apresentar (policial civil 5).

Com relação ao fator eficiência, os benefícios percebidos são, em sua maioria, de ordem material: melhoria de infraestrutura e recursos logísticos, dentre outros. Assim, é possível apontar para uma percepção mais favorável da metodologia Igesp em seus primeiros anos de funcionamento, quando essas demandas poderiam ser atendidas com maior celeridade. Essa percepção positiva, apesar de presente, é mais moderada na Polícia Civil. Embora resultados importantes tenham sido alcançados ao longo do tempo, há certo consenso de que a Polícia Militar foi mais favorecida no processo:

> Eu não concordo muito com a política de integração. Não acredito que ela tenha funcionado porque acabou voltando, **os benefícios foram maiores para a Polícia Militar, e não para a Polícia Civil. E, aí, eu digo em termos de recurso, de apoio, de amparo.** Então a PC ficou muito prejudicada nessa situação. (policial civil 3, grifo nosso)

> [...] 2010 mostrou isso. Conseguiram o mesmo aumento em 2011 com a greve que tiveram. Conseguiram o mesmo aumento, só que isso é visto na Civil como ruim porque **já ouvi de delegados falando de que eles querem ganhar sem a PM ganhar. Para eles, o sentimento de ganho só existe se eles subirem um degrau acima e a PM ficar para trás, se eles ganharem e a PM também ganhar, para eles, eles leem isso como perda, isso é muito significativo.** Porque ela não andou para trás, ela conseguiu uma carreira jurídica, conseguiram aumento salarial, conseguiram durante o processo de integração equipamento. Mas a PM também conseguiu. Então, eu já ouvi isso de pessoas lá dentro: "mas eu quero carreira jurídica só para mim, não quero que a PM consiga, porque ela está em outro nível, abaixo da gente". Então, é muito difícil avaliar as coisas sob essa ótica. Eles não estão satisfeitos só de ganhar. O outro não pode ganhar junto, eles têm que ter a sensação de que o outro perdeu alguma coisa. Então, é um troço muito difícil. Quando é que eles vão estar satisfeitos? (servidor da SEDS 4, grifo nosso)

Em ambas as organizações, porém, a sistematização de dados e informações sobre o crime, mesmo com todos os revezes, é descrita como um dos grandes méritos da metodologia:

> **O que foi bom foi o monitoramento da violência e da criminalidade. O avanço foi nesse sentido. O monitoramento da violência, na definição e pactuação de metas, isso foi positivo.** [...] Agora, Igesp não está funcionando, não se tem meta hoje dentro de Igesp. Como reduzir a criminalidade em Minas hoje? Eu ouso dizer que hoje não existe uma estratégia. Ao longo desses doze nos anteriores, existia uma estratégia, que era pactuar metas dentro do Acordo de Resultados e dentro do Igesp. Metas do Igesp era a gente vai atacar onde, ainda que fosse uma sacada, você era obrigado a dizer, você imagina que o crime estava acontecendo aqui, não vou dizer que você não estudou direito, mas se você está aqui há muitos anos tem que falar o que está acontecendo, tem que dar uma dica. Então, vamos traçar com o comando, o comando da PM e da PC, o que vamos enfrentar aqui. **Houve bons trabalhos, penso eu, de cumprimento de mandados, de priorização de certos inquéritos que tinha a ver com traficantes ou certos homicidas. E você acaba priorizando aquilo ali, porque se você agir de forma mais rápida e ágil, mais imediata, você consegue conter o avanço do crime. Isso aconteceu. Hoje isso não existe.** Se alguém disser que existe, é certo que isso está muito escondido. Ninguém sabe. (policial civil 2, grifo nosso)

> [...] a questão do Dogesp e demais documentos foi importante no sentido de sistematizar, de dizer que é necessário e possível organizar os saberes dentro de certos esquemas próprios informacionais que independem da oscilação e mudança das pessoas que estejam à frente dos processos. Isso também é interessante. Deu uma organizada (policial militar 1).

> [...] Então, existem algumas pessoas aqui em Minas Gerais que conseguem, de fato, fazer uma análise criminal, conseguem, de fato, fazer uma análise a respeito do contexto, conseguem analisar até em termos amplos essa ideia de polícia, e tal. Eu acho que para a gente, para o governo, administração direta, isso é importante (servidor da SEDS 3).

Quanto aos eventuais benefícios sociais, imateriais ou simbólicos, estes quase não são mencionados pelos entrevistados. Contudo, há que se destacar a dinâmica de relacionamento entre policiais civis e militares. A política de integração implantada em Minas Gerais tem como fundamento a maior interação do policiamento ostensivo com o policiamento investigativo, por meio do estabelecimento de uma rotina de trabalho, com reuniões, documentos e desenho de estratégias específicas, dentre outras ações, resultando em maior colaboração e reciprocidade. Pretendia-se, portanto, reduzir o estranhamento histórico entre as duas organizações policiais, atacando o principal elemento da frouxa articulação do sistema policial brasileiro (SAPORI, 2007). Essa aproximação entre os policiais foi também mencionada como um dos pontos positivos da metodologia Igesp. No entanto, tal aproximação foi considerada muito mais dependente de certas disposições individuais do que o resultado de constrangimentos institucionais:

> [...] querendo ou não, enquanto canal de diálogo ele trouxe proximidade para as instituições e muitas regiões de Polícia Militar e regiões integradas, as Risp, a gente vê uma proximidade e um relacionamento muito bom entre Polícia Civil e Polícia Militar, mas o fato é que em outras nem tanto, e o Igesp é uma forma de quebrar essas barreiras. **Mas, mais que o Igesp, eu creio que a questão é particular das pessoas, nem tanto institucional.** Se é institucional, é por causa das pessoas também, as pessoas que dão vida a essas instituições. (policial militar 2, grifo nosso)

> Houve alguns momentos, algumas experiências isoladas de grande colaboração extremamente produtivas no âmbito do Igesp. Eu lembro que em Juiz de Fora tinha uma Aisp em que o delegado chefe da Aisp e o major chefe de companhia eram irmãos gêmeos. Inclusive, funcionava muito bem. Mas tudo isso foram iniciativas isoladas. (servidor da SEDS 3)

Mesmo essa aproximação pontual e precária não teve sustentação ao longo do tempo, conforme os depoimentos. Em parte também pelo acirramento das disputas sobre carreiras e atribuições das polícias em âmbito nacional, o relacionamento atual entre elas se encontra em um momento de extrema fragilidade:

> Os problemas existentes entre PM e PC ao longo dessa última década se alastraram. **Não adianta querer dizer que PM e PC se dão bem. Não se dão, não, não se dão bem.** É uma instituição querendo ter mais poder que a outra. Esse modelo está fracassado. Basta estar nas instituições ao longo de alguns anos, como é o meu caso [...]. Falo isso com tranquilidade, sem medo de equivocar. Não tem um chefe que assenta na cadeira que não diga isso. Não tem um comandante lá que assenta na cadeira e não diga a mesma coisa. As instituições, no fundo, estão lutando por algum pedaço de poder e de competência, até dizendo que a outra atrapalha, em muitos momentos. **Aí, senta, traça meta comum, faz algumas coisas em comum, mas depois uma acaba atrapalhando a outra nos seus próprios interesses.** Então, é complicado (policial civil 2, grifo nosso)

> Então, não é só dizer que vocês são brigões e agora a gente vai sentar junto. Isso é muito pouco, porque **os brigões, enquanto têm necessidade de fazer sorrisos e gestos simpáticos um para o outro, estão bem. Mas depois, na hora da prática, a coisa volta toda ao normal. Estamos na lei da selva**, cada um com a sua luva de boxe, e quem acertar mais está valendo. (policial militar 1, grifo nosso).

Nesse sentido, pode-se dizer que a eficiência percebida pelas organizações policiais diminuiu ao longo dos anos. Contudo, há uma visão proporcionalmente mais favorável por parte da Polícia Militar.

5.3.2 Componentes

Os componentes, ou constituintes, de determinado campo institucional são os atores que exercem regulamentações e expectativas sobre a organização, desdobrando-se em dois fatores: multiplicidade, que se refere ao número de lógicas divergentes defendidas pelos constituintes que se impõem às organizações; e dependência da organização em relação a esses atores para a obtenção de recursos (OLIVER, 1991).

Com relação à multiplicidade, pode-se dizer que as organizações públicas estão sujeitas a demandas de muitos atores, que vão de outros entes estatais, como a secretaria de planejamento, que fixa os limites de gastos e monitora a execução da carteira de projetos das organizações; órgãos do Poder Legislativo, como a Assembleia, que acompanha a prestação de contas à sociedade das ações empreendidas; órgãos de controle externo, como as Ouvidorias e o Ministério Público, que avaliam a legalidade da atuação organizacional; e a sociedade civil (organizada ou não), que é a beneficiária do serviço prestado. A pluralidade de atores é comum a toda a Administração Pública. No setor de segurança pública não é diferente. Pelo contrário, o arranjo institucional mineiro agrega, *lato sensu*, todas as entidades cuja atuação impacta a promoção da segurança. O grau de influência que estes atores possuem na condução das atividades das polícias, no entanto, é bastante limitado. Obedecidos os critérios legais de mobilização de recursos materiais e humanos e a respectiva prestação de contas, as organizações policiais gozam de bastante autonomia para definir seu funcionamento. Assim, a fim de analisar mais profundamente o fator multiplicidade, é preciso se voltar para a margem de manobra das organizações policiais.

Segundo os depoimentos de parte dos entrevistados, especialmente dos servidores da Seds, considera-se que a Polícia Militar tem maior capacidade de articulação política, estando mais fortalecida institucionalmente. Um exemplo é a existência na estrutura orgânica do estado do Gabinete Militar do Governador (GMG), que assiste diretamente o chefe do

Executivo em temas que envolvam instituições militares (Polícia, Corpo de Bombeiros e Forças Armadas). A Polícia Civil, por outro lado, seria mais permeável a pressões de ordem política, isto é, "troca de favores" e tráfico de influências:

> Eu acho que tem a ver com um problema de alinhamento interno deles sobre o sentido de cada política. Por exemplo, eles acham que as áreas integradas só seguiram a lógica da PM, que foi você ajustar a organização da Civil em função da Polícia Militar. Nós temos exemplos claros de decisões que foram tomadas utilizando a lógica organizacional da Civil e não da PM. [...] **Só que eles vinham de um histórico de definição, por exemplo, de onde iam ser as delegacias regionais, com critérios totalmente políticos, e não voltados para a incidência criminal. Eram critérios passados.** (servidor da Seds 4, grifo nosso)

Como consequência, é de se esperar maiores divergências na Polícia Civil quanto à priorização de objetivos. De fato, os relatos sugerem maior coerência interna na Polícia Militar quando em comparação com a Polícia Civil. Em função disso, pode-se dizer que a execução da metodologia Igesp naquela organização se deu com poucos atritos internos, ou, caso tais atritos tenham surgido, não obstaculizaram o processo. O trecho a seguir ilustra bem esse senso de coesão:

> [...] para nós, vontade e decisão são coisas que caminham bastante juntas. Aqui, **não sei se é por causa do militarismo, se um comandante resolve fazer, as coisas saem. A gente tem menos necessidade de ficar negociando muita coisa.** Não vejo isso como um traço de truculência, vejo como eficiência cultural mesmo. Nós confiamos nas nossas autoridades e seguimos o que as nossas autoridades decidem. Isso para nós é natural; então, talvez por isso na Polícia Militar tenha sido mais fácil quando se trouxe dos EUA a ideia do *compstat*, e nós colocamos em prática lá no CPC, Comando de Policiamento da Capital, hoje Primeira Região, colocamos em prática, isso foi muito rapidamente incorporado [...] (policial militar 1, grifo nosso)

Sobre este aspecto, Sousa (2009) aponta que ambas as organizações têm como diretrizes de sua atuação e estruturação os princípios da hierarquia e disciplina, mas tais princípios se manifestam de forma mais contundente na organização militar. Ainda que tenha revisado ou ampliado certas atividades, a Polícia Militar é considerada uma organização tradicionalista, burocrática e com grande nível de controle sobre seus integrantes, mantendo o grupo organizado, uniforme e coeso e fortalecendo o sentimento de pertença à corporação. Em contrapartida, na Polícia Civil a hierarquia e a disciplina são vivenciadas com menos rigidez.

Entende-se que essa maior plasticidade na Polícia Civil fomenta a pluralidade de posicionamentos, com relação tanto aos policiais no nível estratégico da organização, que se mostraram mais ou menos favoráveis aos projetos da integração ao longo do tempo, quanto

entre o nível estratégico e o nível operacional. Neste segundo aspecto, os policiais civis entrevistados que acompanharam a execução do projeto mencionaram desacordos que emergiram durante toda a vigência da metodologia Igesp:

> [...] as duas instituições apresentavam, se desdobravam. A PC não tinha muito tempo de preparar, de elaborar as informações, mas elaborava assim mesmo. E quando aguardava o *feedback*, ele não vinha. Então, eles começaram a achar que aquilo era um teatro. **Essa era a fala principalmente dos delegados que trabalhavam comigo. Que eles só iam lá se expor, serem cobrados, mas quando eles precisavam daquela ajuda, eles não tinham.** (policial civil 3, grifo nosso)

> [...] nós naquele momento não estávamos, assim, atentos ao que estava acontecendo. Talvez com uma boa vontade de um ou outro, ou do conhecimento de alguns colegas que foram se preparando, estudando um pouco para tentar estabelecer situações. Mas **não houve, por grande parte da nossa instituição, não houve muito interesse: "ah, deixa esse IGESP acontecer, depois isso muda lá na frente"**. (policial civil 4, grifo nosso).

As divergências internas na Polícia Civil são fomentadas também por dois outros elementos, conforme se pode apreender das entrevistas: disputas internas por melhorias de salários e revisão das funções das carreiras policiais; e divisão entre delegacias territoriais e delegacias especializadas. Com relação às carreiras, relatou-se que as reuniões de Igesp eram utilizadas como palanques políticos dessa pretensão, mesmo não tendo relação com as pautas ou objetivos a serem discutidos:

> [...] acho que foi muito utilizado pela PC, delegados mais novos utilizaram, em minha opinião, para uma ação política de reclamação salarial, sabotaram tanto quanto. Não tiro a razão deles de reclamar de salário, porque estava muito ruim, absolutamente, apoio integralmente a ação que eles tiveram, apoiei na época e apoio, mas nesse ponto eu discordo. Usaram muito isso de dizer que era o PSDB, e não sei o quê. **Politizaram no sentido político-partidário o assunto, e não acho que era cabível. Mas, enfim, dizem que no jogo político cabe tudo.** Então, você joga pedra no seu próprio altar, diga-se de passagem. **É isso. Acho equivocado, porque esse negócio tem uma dimensão técnica que é muito boa.** (policial civil 2, grifo nosso)

No que se refere à estrutura interna, a definição de competências das unidades policiais com base na área de atuação (territoriais) e no tipo de crime investigado (especializadas) acabou resultando em uma participação aquém do desejado. Geralmente, representantes das delegacias especializadas não estavam presentes nas reuniões de Igesp, mesmo quando havia pertinência temática:

> [...] a Polícia Civil, e isso é uma crítica minha em relação à minha instituição, ela é fragmentada. Não devia; a Polícia Civil devia ser mais centralizada na conjunção de esforços para a efetividade das investigações. Mas **o problema é que a gente vai só fragmentando. Aí, chega amanhã, algum político fala assim para o chefe da**

> **Polícia: "ah, porque estão matando uns cachorros aí em Belo Horizonte". E, aí, nós vamos criar uma delegacia especializada no combate de crimes de cachorro. Gente, é um absurdo isso.** (policial civil 4, grifo nosso)

> Chega uma hora em que a gente se deparou com as especializadas. E, aí, a gente se viu obrigado, porque chegava no Igesp e falavam assim: "mas aqui na [região] Noroeste, lá na área do Ouro Minas, teve um aumento X de furto de veículos". Entrávamos mudos e saíamos calados, porque territorial não mexia com furto de veículos. O delegado da [delegacia de] furto de veículos não ia. Então a gente começou a exigir do nosso superintendente à época: "as especializadas vão ter que participar, porque senão a gente fica com cara de tacho". Porque a PM trabalha com tudo, a gente, não. Tem essa diferença. (policial civil 3).

Dessa forma, a fragmentação da própria estrutura organizacional pode ser vista como um catalisador de posicionamentos divergentes, provocando perturbações significativas ao sucesso de uma intervenção pública.

Com relação ao fator dependência, este pode ser analisado pelo seu aspecto meramente financeiro. O arranjo institucional de segurança pública vigente em Minas Gerais possui um número considerável de atores, contemplando as polícias, o sistema judiciário, as unidades de execução penal e as organizações não governamentais. No entanto, o grande grau de autonomia e independência que goza cada um dos órgãos públicos os torna menos sensíveis a certos esforços de coordenação, ainda que todos integrem o ciclo de justiça criminal. Com isso, quer-se dizer que, ainda que uma investigação completa sobre certo crime (que aponte o autor e descreva a causa do crime e suas circunstâncias) seja de extrema relevância para posterior denúncia por parte do Ministério Público, por exemplo, este órgão não dispõe de mecanismos formais de ingerência sobre a atuação da Polícia Civil. Assim, os constrangimentos institucionais colocados pela política de integração têm alcance limitado aos atores que compõem o núcleo do sistema de defesa social. E um destes constrangimentos foi a gestão orçamentária realizada pela Seds nesse período.

De forma geral, no período de consolidação a centralização de recursos deu à Seds maior poder de coordenação, pois a moeda de troca para a obtenção de ganhos para as organizações policiais era a colaboração com a política de integração. Em um segundo momento, especialmente a partir de 2010, o governo começou a realizar cortes orçamentários mais massivos e as organizações policiais passaram a ter autonomia para gerenciar recursos de investimento, enfraquecendo a capacidade de mobilização da Seds, pois certas demandas levantadas nas reuniões de Igesp, como a construção de um centro de internação em determinado município para abrigar adolescentes infratores, por exemplo, não tinham mais vazão, em função da falta de recursos. A questão orçamentária, portanto, tem um impacto

indireto, porém significativo, na metodologia Igesp, conforme se pode observar pelos trechos abaixo:

> Quando começa a cortar o orçamento, a primeira coisa que cortaram foram as capacitações, de todas as ordens, como o treinamento policial integrado foi cortado, a análise criminal foi cortada [...] **Todas as vezes que se ia expandir a metodologia, eram três dias de treinamento, eram grandes eventos. Aí, começa a ser cortado isso.** E, aí, cortou também o recurso de construção, e aí vai desestimulando. Eu não tenho retorno nenhum disso. Então, o impacto era total. Então, enquanto teve dinheiro, 2005, 2006 até 2010, deu pra fazer muita coisa. Depois, quando o estado começa a ir ladeira abaixo, quebrar mesmo, não tinha nada que segurasse, não. [...] **Quando acaba o dinheiro, acaba a brincadeira**. (servidor da Seds 1, grifo nosso).

> [...] na hora que eu paro de injetar dinheiro nas polícias, aí parece que eles perceberam que a governança é comprada. Foi o momento que isso ficou muito claro, que a governança, na verdade, não é bem assim, que na verdade eu estava comprando parceiros. Que **na época que eu comprava, eles faziam tudo o que eu queria. Então, quando eu parei de comprar, aí não teve mesmo.** E no início, no início as polícias tinham muito essa visão de que a Seds era o cofrinho, e o [secretário] Maurício Campos conseguia fazer isso muito bem. E isso era uma questão muito dele. Ele liberava recursos, a Seds represava os recursos das polícias (servidor da Seds 2, grifo nosso).

Em resumo, tem-se uma dependência moderada de ambas as organizações policiais em relação à Seds no período de consolidação da metodologia Igesp e uma baixa dependência no período de esvaziamento.

5.3.3 Conteúdo

A terceira dimensão analítica do modelo de Oliver (1991) é o conteúdo, isto é, a natureza das normas e valores das demandas institucionais. É constituído por dois elementos: consistência, referente ao alinhamento entre as lógicas institucionais atuantes sobre a organização e os objetivos organizacionais; e restrição, referente ao grau de autonomia decisória que a organização possui no campo.

Em relação à consistência, solicitou-se aos policiais entrevistados que apontassem os principais valores, normas e princípios que orientavam a atuação da organização. Destacaram-se os princípios da hierarquia e disciplina em ambas as corporações. Além destes, foram mencionados os princípios constitucionais gerais da Administração Pública, como legalidade e impessoalidade; as competências legais específicas de cada órgão, como preservação da ordem e da segurança pública; e diretrizes gerais de atuação, como uso proporcional da força, promoção dos direitos humanos e interação com a comunidade, recorrendo-se, inclusive, ao texto da lei, a exemplo da Lei Orgânica da Polícia Civil. Tem-se, assim, a caracterização de

valores e objetivos organizacionais em seu aspecto formal, isto é, que podem ser extraídos dos diversos documentos. Há, também, objetivos e valores que se manifestam informalmente no cotidiano dos entrevistados. Essa ressalva é relevante para a análise da conformidade entre a lógica da demanda institucional e os objetivos organizacionais.

Formalmente, há grande convergência entre o propósito da política de integração e os objetivos da atuação policial. Uma das justificativas para a sua implantação é a constatação de que o sistema policial brasileiro, caracterizado pela divisão entre atividades ostensivas e atividades de investigação, é incapaz de promover resultados efetivos no combate à criminalidade (SAPORI; ANDRADE, 2008). Por isso, foi proposto um arranjo institucional que respeitasse as particularidades históricas, culturais e funcionais das organizações de segurança pública, mas, que, ao mesmo tempo, pudesse concertar estratégias e esforços para a obtenção de objetivos comuns. No caso específico da metodologia Igesp, o foco estava na aproximação operacional das organizações policiais, a partir de reuniões de trabalho lastreadas em troca de informações e planejamento operacional conjunto. A Igesp, portanto, tem como embasamento o modelo de policiamento orientado para a solução de problemas locais de criminalidade, ancorado no uso intensivo de informações, especialmente em mapas de atividade criminal, nos quais eram detalhadas as principais modalidades criminosas, as zonas mais comuns de ocorrência de crimes, os alvos prioritários, etc. Vê-se, assim, que o processo de trabalho proposto pela metodologia Igesp está em harmonia com os valores e objetivos propugnados pelas organizações policiais.

Tal alinhamento de propósitos, contudo, não se manifesta de forma tão clara nos depoimentos dos entrevistados. De maneira geral, pode-se dizer que os policiais militares viam mais positivamente a Igesp como mecanismo de promoção da sua atuação, por meio da sistematização, ainda que deficiente, de certos dados sobre crimes, a partir dos quais poderiam ser traçadas estratégias de mobilização operacional. Já para a Polícia Civil, mesmo em face de certos avanços decorrentes da implantação da metodologia, havia forte desconfiança em relação aos seus objetivos. A ideia disseminada de que a integração é mais benéfica para a organização militar tem como um de seus desdobramentos a percepção de enfraquecimento ou perda da capacidade do exercício das funções precípuas da organização:

> A grande chave é o tema investigação. **PC quer dizer que só ela investiga, ela é o órgão do estado instituído para investigar, então só ela investiga. E, aí, todo mundo quer investigar. Esse é o drama vivido.** Se ela aceitasse o fato de que todos podem investigar e que ela é só mais uma, mas ela não aceita isso, não. E nem sei se deve aceitar também, porque ela é preparada para isso. E, ainda que não esteja

> preparada, deve ser preparada para isso. E ela deve fazer. É isso. (policial civil 2, grifo nosso)

Essa percepção não é de todo sem fundamentação. Atualmente, a Polícia Militar tem apoiado a regulamentação do ciclo completo de polícia, que outorgaria a essa corporação a prerrogativa de iniciar e encerrar uma ocorrência, sem a necessidade de recorrer a uma delegacia de Polícia Civil para tanto. Para parte dos policiais civis entrevistados, trata-se do início de um processo de esvaziamento de suas competências. O trecho abaixo de um servidor da Seds é ilustrativo desse ponto, ao relatar um episódio em que um policial militar defende a assunção de funções da Polícia Civil:

> [...] eu já sentei em uma mesa com um coronel, na época era tenente coronel da Polícia Militar. Me chamou depois de uma reunião que eu alinhei com a Polícia Civil um determinado posicionamento que para mim fazia sentido, para falar que: "por que eu Polícia Militar, instituição mais competente, mais respeitada do estado, ia querer me integrar à Polícia Civil, uma instituição intrinsecamente ineficiente, corrupta? O objetivo da integração não é essas coisinhas bonitas que estão escritas nos seus planos de projeto. O objetivo é disponibilizar as informações da Polícia Civil para que a Polícia Militar faça o nosso trabalho e o dela melhor". [...] **É sério, assim, se tem gente dentro da Polícia Militar que pensa isso, há que se entender o pessoal da Polícia Civil que pensa: "nós somos uma instituição esmagada entre dois gigantes que querem usurpar nossas competências, Polícia Militar e Ministério Público**". (servidor da Seds 3, grifo nosso)

Apesar de essa visão de usurpação de funções por parte de outros órgãos não ter origem no processo de integração, este parece tê-la fortalecido ao longo dos anos:

> Então, assim, a política de integração no estado de Minas Gerais, o que ela, se eu puder te falar, no que ela se resume? **Ela se resume na Polícia Militar investigando. Essa é a nossa política de integração. Para a Polícia Civil não alterou nada, só perdeu, perdeu poder de investigar, porque a partir daí a Polícia Militar deixou a sua missão constitucional e passou a investigar.** [...] E o que fortalece mais ainda essa possibilidade da Polícia Militar fazer a investigação é a falta de estrutura da Polícia Civil também. Então, eles justificam isso muito. E isso, na verdade, principalmente no interior do estado, é realmente verdade, porque tem lugar que não tem nem investigador. Só que assim, se você for parar para pensar nisso, se isso for justificativa para uma instituição fazer o serviço da outra, onde não tem juiz nem promotor o delegado vai ser juiz, vai ser promotor? Isso não existe. (policial civil 5, grifo nosso)

Por isso, pode-se dizer que para o fator consistência este pode ser considerado de moderado a alto na Polícia Militar, tendo se sustentado ao longo do tempo, e consistência moderada para a Polícia Civil, em um primeiro momento, tendo se deteriorado no momento posterior.

O fator restrição é baixo para ambas as organizações e se manteve assim ao longo do tempo. Conforme menção anterior, as polícias são organizações historicamente muito sólidas e tradicionais, tendo protagonizado, mesmo que de forma independente uma da outra, a condução das ações afeitas à segurança pública. Somado a isso, o arranjo institucional implantado com a política de integração não estabeleceu uma relação de subordinação entre as polícias e a Seds, garantindo sua independência. Dessa forma, um alto nível de discricionariedade sempre permeou as organizações policiais, o que se reflete na pactuação das metas, nas formas distintas de apropriação dos instrumentos e na (in)disponibilidade de partilhar informações. Essa autonomia parece ser ainda maior na Polícia Civil, manifestando-se de maneira personalista: a parcela de autoridade que cabe ao policial se expressa por meio da resolução de problemas e o estabelecimento de uma rotina de trabalho baseadas em valores próprios, e não necessariamente em uma doutrina institucional. Com isso, não há padronização de procedimentos ou uma orientação clara a respeito de certas temáticas, resultando em apropriações muito diversas dos instrumentos de trabalho por parte dos grupos ou de determinadas unidades policiais:

> Eu acho que o MP e o Judiciário têm uma característica que a Civil acaba tentando um pouco incorporar, mas que **na Civil isso ainda é contornável um pouco, mas essa questão de lógica de autonomia e independência daquela autoridade específica.** Então, você não tem uma clareza de uma diretriz institucional, no sentido de que a instituição abraçou o Igesp. [...] Para mim, o maior inimigo da Polícia Civil é ela mesma. Não é ninguém fora. **Para mim, ainda não tem características de uma organização sólida, consolidada, que a visão da instituição está acima da visão de cada grupo, de cada indivíduo**. Pra mim, ainda é um conjunto de pessoas e grupos que ficam se digladiando, se engolindo, que minam uns aos outros. Então, eu acho que o grande problema da instituição está dentro dela. (servidor da Seds 4, grifo nosso).

> [...] o aprendizado, o conhecimento, **o delegado é muito autônomo**, faz de acordo com que aprendeu de código de processo penal na faculdade, **a gente não aprende a ser delegado na polícia, cada um já vem com uma pré-concepção** e executa ela. A Polícia Militar é, obviamente, muito resistente, porque, afinal de contas, ser policial militar dá um status de santidade para a pessoa. Amém. (servidor da Seds 3, grifo nosso)

A maior autonomia dos policiais civis se manifestava nas reuniões de trabalho da Igesp, por meio de questionamentos diretos às pautas propostas ou do enfrentamento das demais figuras presentes. Conforme relato dos servidores da Seds, a Polícia Civil foi a primeira a "quebrar o pacto" da integração, capitaneando o esvaziamento das reuniões que se sucederam:

> [...] então se chegou a certo momento, 2010, 2011, que aí os delegados começaram a se manifestar claramente opositores da metodologia Igesp. **Foram os primeiros a explicitarem a contestação, a resistência àquilo, algo que já sentiam há muito tempo.** Apesar dos ganhos e benefícios, eu acho que o Igesp não conseguiu mudar essa metodologia de trabalho operacional. Da PM também não, porque a PM retrocedeu depois, mas a gente fala da Polícia Civil porque não teve continuidade. (servidor da Seds 5, grifo nosso)

Assim, observa-se que a estrutura menos rígida da Polícia Civil é refletida também na postura dos policiais durante as reuniões de Igesp, contribuindo para a descontinuidade das ações.

5.3.4 Controle

O controle está relacionado às formas pelas quais as pressões institucionais são exercidas: se por meio de mecanismos formais, tem-se a coerção; se por meio de mecanismos informais, tem-se a difusão (OLIVER, 1991). Quanto aos mecanismos formais, a política de integração é sustentada por uma série de aparatos normativos, como resoluções conjuntas, que explicitam a forma de funcionamento do arranjo, os objetivos e atribuições das instâncias colegiadas e a participação de cada ator do sistema. Além disso, a lógica de governança colegiada, pela qual as decisões são negociadas e consensuais, permite a vigilância mútua dos atores envolvidos. Na metodologia Igesp, particularmente, foram previstos diversos instrumentos para auxiliar as organizações policiais no diagnóstico do fenômeno criminal, na priorização de objetivos e no planejamento das estratégias de ação, tais como: relatórios de análise criminal, planos de ação, termos de cooperação e atas. Dentre estes, destacam-se as estatísticas criminais e o Dogesp, orientadores de todo o planejamento operacional daquela localidade. A produção de informações sempre foi um ponto problemático na metodologia. Havia conflitos nos dados e divergências quanto às fontes e às formas de extração e tratamento da informação. Apesar de tais entraves, é possível dizer que o uso de informações qualificadas para orientar a tomada de decisão foi mais bem incorporado na Polícia Militar do que na Polícia Civil, muito em função da lógica de gestão para resultados da organização. Assim, o papel da análise e do analista criminal se fazia mais presente:

> [...] eu diria que existem, sim, em todas as regiões núcleos capazes de produzir essa informação, ainda que não com essa nomenclatura de centro de estatística ou coisa do tipo. Mas, com certeza, aquela região de polícia pode dar, sim, informações do panorama criminal do que está acontecendo ali. (policial militar 2)

Isso não significa que os instrumentos de acompanhamento e controle não tenham sofrido adaptações por parte de ambas as organizações. Em um primeiro momento, houve um esforço mais concentrado para incorporar este novo processo de trabalho e suas respectivas ferramentas. Com o passar do tempo, o preenchimento dos documentos passou a ser mero cumprimento de requisito formal, sem a análise acurada daqueles dados:

> E o Dogesp, no início, era um documento muito chato. Era um documento muito extenso. Então, para o cara sentar, preencher aquilo tudo e ter um trabalho de pensar sobre o problema: "onde aconteceu a maioria dos eventos?", "na praça tal"; "isso sugere algum tipo de intervenção?" Esse exercício todo, ele não tem tempo pra isso, ele tem que fazer isso e aquilo, ele não está ali exclusivamente para fazer isso. Da rotina de trabalho dele, ele tinha que arrumar um tempo pra fazer isso. Então o que acontecia? Ctrl+C, Ctrl+V. Ligava pra Aisp vizinha e perguntava: "e aí, já fez o seu? Tem reunião amanhã, tem que entregar o Dogesp". **A gente voltava das reuniões com pilhas de Dogesp, tudo copiadinho. Era preenchido? Sim. Mas ele possibilitava esse exercício de pensar o problema, de pensar a realidade, de propor soluções focadas naquele problema? Não.** Dificilmente. Em poucos lugares (servidor da Seds 1, grifo nosso)

O trecho acima aponta para a perda da racionalidade dos mecanismos formais, havendo a suplantação da forma em relação ao conteúdo: aquilo que poderia ser um facilitador na análise de dados e no planejamento de ações práticas a partir da troca de informações acabou se transformando em uma ferramenta gerencial excessivamente burocrática, um embaraço a mais para o policial da ponta. Assim, não é de se surpreender que tenha sido abandonado com o tempo.

Somada a essa rigidez procedimental das ferramentas da Igesp, é preciso destacar, novamente, a perda da capacidade de articulação da Seds ao longo do tempo. No período de consolidação da metodologia, com um corpo tecnicamente forte e com uma liderança apoiada politicamente, foi maior a imposição de constrangimentos às organizações policiais, por exemplo, reuniões mais frequentes e a previsão de atribuição de prêmios às regiões que alcançassem as metas pactuadas. No período posterior, entretanto, essa capacidade de indução foi se enfraquecendo e esses constrangimentos não mais se aplicaram.

Com relação ao compartilhamento dos temas, metas e produtos da metodologia Igesp, pode-se dizer que a Polícia Militar possui vias de comunicação relativamente mais bem definidas do que a Polícia Civil:

> Eu acredito que do ponto de vista de verbalização do que deveria ser feito ou não ser feito, a informação fluiu bem. O estabelecimento de compromissos: "o que vamos fazer com esse problema local?" Isso funcionou bem. (policial militar 1)

A Polícia Civil, de outro lado, não estabeleceu um fluxo informacional claro, estando mais presente o fator difusão. Este, no entanto, era pontual e localizado, dependente da disposição daquela autoridade policial específica:

> [...] **não existia todo esse entrosamento. Como hoje eu te falo que não existe nem, vamos chutar, 50%. Não tem essa troca de informações**. [...] **Era amizade, era pessoal**. É a mesma situação do magistrado. O magistrado estava ali por ele, e não pela magistratura, não pelo poder Judiciário. E isso acontecia porque "nós somos amigas, eu confio em você, então vou te perguntar" [...] "Como é que vocês conversam hoje? Qual é a forma que se trocam informações?" Pelo whatsapp. Pelo amor de Deus! Eu prendo um e mando: "eu tenho um mandado". Não é assim. Isso é uma forma amadora de você trabalhar. Então, a gente tem que profissionalizar isso. E o Igesp, acho que foi o pontapé inicial de tentar profissionalizar, acho que foi exatamente isso. E as pessoas não conseguiam ver qual foi o escopo do Igesp. (policial civil 3, grifo nosso)

> A gente até conversava, uma unidade com a outra, mas não compartilhamento de dados, de números. A gente conversava até porque são áreas contíguas, então, às vezes, uma ação minha dependia de uma ação do outro delegado. O cara que eu prendi aqui também era alvo dele lá. Então, isso havia, pelo menos da minha parte havia. [...] **Não, não há esse fluxo. A não ser que dependa do delegado pegar o telefone e ligar**: "fulano, estou com uma investigação aqui, tem um menor envolvido, vamos trabalhar junto, vamos fazer isso, tal, tal e tal". **É só assim que funciona. Depende do delegado**. (policial civil 5, grifo nosso)

De todo modo, seja por meios formais ou informais, é preciso mencionar que os aspectos atinentes à metodologia Igesp nem sempre eram colocados com a devida clareza. Com isso quer-se dizer que os policiais da base, geralmente, tomavam conhecimento apenas dos termos finais do processo, como a meta a ser alcançada naquela região, mas não do procedimento de negociação que levou àquela decisão em particular, o que tem efeitos importantes sobre a disposição dos servidores a respeito dessa iniciativa:

> Então, eu entendo o Igesp como algo mais flutuante, que depende da qualidade da estruturação de dados, de assimilação dessas pessoas que estão reunidas, de uma chave consensual de classificação da realidade. É essa a coisa. Se você pegar altos dirigentes do passado, nem todos têm essa visão. **É preciso organizar melhor essa racionalidade. Acho que houve um defeito cometido por todos nós, eu, inclusive. Isso não foi enunciado com a clareza necessária.** Faltou um enunciado estratégico mais claro, mais bem estratificado, do que significa cada um desses elementos. [...] O Igesp seria um encontro desses beneficiados dos pilares, e não ficou muito claro. Talvez precise melhorar a própria visibilidade da coisa (policial civil 2, grifo nosso)

Dessa maneira, pode-se dizer que os mecanismos previstos para acompanhamento e controle das ações e metas da metodologia Igesp não foram incorporados de maneira integral pelas organizações policiais, com tendência a adaptações ao longo do tempo e, até mesmo, seu abandono por parte dos servidores.

5.3.5 Contexto

O contexto pode ser entendido como o tipo de ambiente no qual operam as organizações. Desdobra-se em dois elementos: incerteza, referente ao grau de previsibilidade sobre cenários futuros com base no cenário atual; e interconectividade, que se refere à densidade das relações estabelecidas entre os atores de um campo (OLIVER, 1991). Sobre o fator incerteza, é possível identificar uma variação significativa entre os dois momentos da trajetória da metodologia Igesp. No período de consolidação, o grau de incerteza pode ser considerado baixo para ambas as organizações policiais, em função da combinação dos fatores que caracterizaram este período, isto é, um diagnóstico prévio extensivo acerca da situação da segurança pública em Minas Gerais, a proposta de uma política de integração sofisticada tecnicamente, lideranças engajadas em todos os órgãos do Sistema de Defesa Social, força política para o enquadramento das ações e grandes investimentos, tanto estaduais quanto federais. Sob estas circunstâncias, esperavam-se a maturação e a continuidade da metodologia Igesp, com eventual correção de rumos à medida que certos gargalos fossem identificados e saneados:

> Se você observar bem, pode ser uma coincidência do destino, pode ser a mão de Deus, vamos dizer assim, mas quando o Sistema de Defesa Social, Colegiado, Igesp, funcionou melhor, ano que teve melhor recurso, teve melhor, o melhor ano para trabalhar nisso foi 2007, 2008. Pode observar, os dados dão conta da queda da criminalidade em 2007, 2008. Então, Igesp a todo vapor, Colegiado a todo vapor, a gestão boa da Defesa Social. [...] Eu devo dizer: o ambiente foi propício. Em que pese tudo isso que eu estou falando, os aspectos negativos, em sua grande maioria, o ambiente foi propício. **2003, 2014 foi um ambiente altamente propício para a profissionalização da administração desse sistema de defesa social, da PC, da PM, altamente propício.** Tem lá suas deficiências, mas foi altamente propício. (policial civil 2, grifo nosso)

A percepção de um bom momento vivido na segurança pública influenciou a decisão pela expansão da metodologia para todo o estado, por exemplo. No entanto, essa percepção se mostrou, sob certos aspectos, equivocada. O distanciamento entre o planejamento pactuado na cúpula e sua operacionalização cotidiana pela base diminuiu as sensibilidades dos gestores de consultá-la no que se refere ao grau de satisfação para com a metodologia, às oposições e dificuldades com relação ao preenchimento e utilização das ferramentas gerenciais, ao treinamento e alocação dos analistas criminais e aos demais problemas que emergiram no dia a dia do trabalho policial, conforme colocado pelos entrevistados:

> [...] partia-se muito da premissa de que estava tudo muito lindo: os índices estavam caindo, estava tudo muito bem, estava tudo muito bem resolvido. Trouxe uma ilusão de que não havia problemas. (servidor da Seds 5)

> [...] lá no início do Igesp em BH, o Crisp fazia os mapas de georreferenciamento, uma ferramenta fundamental para qualificar a leitura do problema e embasar a decisão. Com o tempo, lá em 2010, você já não tem isso mais. Por uma série de razões, essa capacidade de fazer mapas foi se perdendo. **A gente custou a perceber isso. A gente achava que no estado todo estava sendo usado isso, e na hora que você assusta isso se perdeu.** As pessoas que tinham sido treinadas em análise criminal não estavam mais nessa função. Tinham sido mudadas de posto, o sistema tinha mudado. (servidor da Seds 4, grifo nosso)

A ausência de tratamento destas questões, somada às mudanças de ordem política, institucional e financeira, especialmente a partir de 2010, contribuiu para a perda de credibilidade da metodologia, levando ao seu eventual abandono:

> Então, quando a gente olha para 2010, o Igesp praticamente em todo o estado e a Secretaria fragilizada politicamente, começando a se fragilizar em termos de seu potencial de governança, o estado sem recurso e essa paralisia decisória, é o fim, porque aí a metodologia cai num instante nesse descrédito muito grande. É um golpe. E aí passa a ficar muito claro em 2010, 2011 que talvez tenha sido um erro ter decidido expandir o método para tantos lugares, mais porque **essa nova realidade colocou em xeque aquilo que eram os pilares de funcionamento do IGESP. Quando se decidiu ampliar, o contexto era outro, e talvez se sustentasse se as condições se sustentassem.** (servidor da Seds 4, grifo nosso).

> Todo mundo sabia em 2011 que a integração já não ia bem, que a coisa não ia funcionar. Mas a gente não pode abandonar, porque afinal de contas, a gente apareceu na televisão, falou um monte de coisas. Então, a gente deixa a política morrer de fome. Então, se fez com a integração, fez com a prevenção e está se fazendo por aí. Eu acho que é mais ou menos nesse sentido. (servidor da Seds 3)

Atualmente, o grau de incerteza com relação ao futuro da segurança pública no geral e da política de integração em particular pode ser considerado alto. Os depoimentos dos entrevistados indicam que enquanto proposta de gestão operacional da atividade policial a Igesp não mais se sustenta. Formalmente, as instâncias de discussão e deliberação podem permanecer, como de fato permanecem, mas não com a dinâmica de trabalho ou com o propósito para o qual foi criada. Nesse sentido, como uma estratégia de governo, trata-se de um modelo esgotado:

> [...] não dá mais para pensar a integração da Polícia Militar e Polícia Civil de Minas Gerais no mesmo desenho de dez anos atrás. Não dá mais. Eu não tenho clareza de como é, como deveria ser. **A única certeza que eu tenho é que Sids, Sicods, treinamento integrado, Igesp, isso não dá mais. Nem falar em integração.** O discurso de integração hoje não tem mais legitimidade. A palavra *integração* hoje já suscita pruridos e resistências grandes. (servidor da Seds 5, grifo nosso)

> [...] a integração, para a gente chegar a um contexto de gestão ampla, profunda, o que eu te falei de comer pelas beiradas é isso. A gente tem que começar com algumas ações integradas isoladas ali, para a gente conseguir chegar lá na frente. Mas **não adianta apenas: "ah, agora nós vamos voltar com as reuniões de Igesp". O pessoal vai sair correndo, meu deus do céu, porque continua a mesma coisa da pecha, do rótulo que se criou.** (policial civil 3, grifo nosso)

Isso não significa dizer que a política não tenha deixado algum legado. Aqueles policiais que incorporaram a lógica de trabalho proposta pela metodologia, como reuniões periódicas e troca de informações com atores das esferas municipal e federal, a aplicam em suas unidades, mesmo que sob outra nomenclatura. Novamente, trata-se da disposição individual ou de um grupo específico, e não de uma diretriz organizacional. Outras estruturas implantadas pela política de integração, especialmente os sistemas de informação, como Reds, CAD e PCnet (módulo informatizado de gestão de inquéritos), também tendem a permanecer, visto se tratar de tecnologias que foram bem incorporadas ao cotidiano das polícias.

Em vista disso, o grande desafio colocado às organizações policiais é como reestruturar os pontos positivos da experiência de Minas Gerais em uma diretriz institucional de segurança pública. Pelos depoimentos são apontados, basicamente, dois caminhos.

O primeiro é mais conservador, e perpassa por uma reformulação profunda da política de integração, buscando solucionar os problemas suscitados e não tratados adequadamente, além de sofisticar a análise criminal e a relação com os demais atores do ciclo de justiça criminal:

> **Acho que a política de integração deve continuar, mas não do formato anterior.** [...] Eu não vejo hoje outra forma, se você não trabalhar metodologia de solução de problemas, polícia comunitária, polícia orientada à informação, aqui, esses são os pilares básicos da estrutura de Polícia Civil que entendo hoje, pelo que eu já vi em contexto de estudo comparado em outros países que a gente teve condição de ter acesso à informação. O resto é igual cachorro correndo atrás do rabo. Fica ali rodando e não sabe para onde vai. Mas fica nervoso e fica correndo atrás do próprio rabo. É isso que eu estou dizendo. Toda uma questão de base de formação, de preparação e de atualização. **É aprimoramento. Eu bato nessa tecla: tem que aprimorar.** (policial civil 3, grifo nosso)

> O projeto em si é muito bom, mas falta estruturação, que eu acho que aconteceu de diferente se a gente fizer um comparativo entre a política que foi implantada na década de 90 nos EUA e aqui. Lá, quando se propôs a ideia em Nova York, todo mundo integrou, buscou atingir realmente aqueles resultados, coisa que aqui a gente veio um pouco desestruturado, bem incipiente em muitos locais ainda. **Então, falta mesmo dar suporte, alimentar o sistema, para que ele efetue aquilo a que veio.** (policial militar 2, grifo nosso)

O segundo caminho, mais radical, expressa uma postura de grande desencantamento com o estado atual da segurança pública do Brasil e das possibilidades de contribuição efetiva

por parte das organizações policiais para o enfrentamento do problema. Nessa linha, vislumbra-se a renovação de todo o arranjo brasileiro de segurança pública, seja pela unificação das polícias e ajustes respectivos, como carreira única e a efetivação do ciclo completo, seja pela desmilitarização da Polícia Militar, com a revisão de suas competências e ênfase de atuação na esfera municipal para ambas as corporações. Para os defensores destas propostas mais radicais, que constituem a maioria dos entrevistados, há consenso de que, por melhores que sejam as intenções dos participantes ou por mais bem desenhados que sejam os protocolos de atuação, como é o caso da Igesp, estes sempre apresentarão poucos resultados em face das questões estruturais mais amplas do sistema de segurança pública brasileiro:

> Nesse contexto que a gente tem, vou pensar em outro Igesp? Eu vou é queimar mais alguns outros pobres coitados que vão ter uma vida muito ruim tentando coordenar alguma coisa. (servidor da Seds 3)

> [...] **eu não sei qual é o remédio que se apresentará para esse enfermo que é a segurança pública. Eu não faço a menor ideia.** Eu imagino que possa vir uma sacada, e se isso acontecer, será quase que um milagre e aí eu aposto nessa perspectiva também. [...] Porque **não adianta, as questões que eu chamo de gestão, a esfera da gestão, eu vou encontrar limites nas questões estruturais.** Então, eu diria assim, que a política de integração, o Igesp é bom. É, mas ele não resolve por si mesmo. Ele é insuficiente. E eu digo insuficiente porque pode existir o melhor Igesp do mundo, mas ele vai ser insuficiente diante desse arranjo institucional que hoje existe no campo da segurança pública brasileira. Acho que ele será importante quando nós vivenciarmos outro formato do âmbito estrutural, tanto do órgão quanto da carreira, da máquina e do ser que dirige a máquina. Tem que mexer nessas duas esferas aqui. **Se não mexer, não tem Igesp, não tem política nenhuma que vai dar certo hoje, infelizmente. O sistema esgotou suas possibilidades.** (policial civil 2, grifo nosso)

Por se tratar de propostas ousadas e que impactam toda a forma de se olhar para a segurança pública no Brasil, não é possível antever se ou qual das alternativas apresentadas prevalecerá[11].

Em relação ao fator interconectividade, a relação dos atores do campo deve ser analisada em dois níveis. O primeiro é relativo ao núcleo do sistema de defesa social. O segundo refere-se ao ciclo de justiça criminal como um todo. Para o Sistema de Defesa Social,

---

[11] Existem diversos projetos de lei em tramitação no Brasil com o objetivo de sugerir alternativas para aprimorar a segurança pública. Em sua maioria, trata-se de alterações pontuais, como o endurecimento de penas para certos crimes e o atendimento de interesses particulares das corporações, como benefícios e outras questões operacionais. Os poucos projetos que visam mudanças estruturais mais significativas, a exemplo da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 430/2009, que propõe a desconstituição das polícias civis e militares, com a criação de uma polícia estatal única, e desmilitarização do Corpo de Bombeiros, avançaram pouco. No entanto, a publicação de dados sobre aumento dos índices de criminalidade em várias regiões do país, além das recentes manifestações da sociedade civil organizada quanto ao cenário vigente de violência e insegurança, apontam para a necessidade de mudanças urgentes e drásticas no campo da segurança pública (FBSP, 2015).

o arranjo institucional da política de integração, com a previsão de instâncias colegiadas em diversos níveis, tanto técnicas quanto estratégicas, contribuiu para que as organizações policiais estabelecessem uma relação mais dialogada entre si e entre estas e a Seds. Assim, enquanto tais instâncias eram percebidas pelas organizações como adequadas para conceber e dar encaminhamento a estratégias de atuação conjunta, as interações eram densas. No período posterior, de outro lado, há significativo enfraquecimento dessa rede, muito em função da ritualização das reuniões de Igesp, que acabam por fomentar o seu esvaziamento:

> Então, o que acontecia na época? Faziam-se aquelas reuniões, ali já identificava o problema na mesma reunião, fazia uma análise aí atrofiada e já propunha soluções mirabolantes, sem nenhum cunho científico. Então, não ia dar certo. Então, aquilo ali, desculpe, mas eu sou crítico nesse ponto, **aquilo ali foi para inglês ver. Aquilo ali era totalmente político, para dar um tom de discurso político: "as polícias estão integradas".** O trabalho integrado existiu, mas não da forma que deveria existir. (policial civil 3, grifo nosso)

> [...] os policiais começaram a perceber que as reuniões eram cerimoniais, muitas decisões não eram tomadas, problemas não eram resolvidos, a incapacidade do mediador técnico de resolver o problema ali na hora passou a desacreditar a metodologia, que foi aos poucos definhando. (servidor da SEDS 5)

Em uma perspectiva mais macro, a perda da capacidade de governança da Seds também contribuiu para que a relação entre as organizações se fragilizasse. Na ausência de um ente coordenador, as polícias retornaram para a lógica de atuação independente, como se pode ver pelo trecho abaixo:

> [...] o Igesp está completamente desarticulado. A secretaria executiva, desarticulada. Hoje, o diretor responsável pela diretoria do Igesp é um coronel aposentado da Polícia Militar. O subsecretário de integração é um coronel aposentado da Polícia Militar. Como você constrói integração assim? [...] Mas o ponto é esse: **a Seds hoje, instituição Secretaria de Estado de Defesa Social, está respirando por aparelhos, está sobrevivendo por inércia. Muitas das instâncias técnicas estão completamente sem orientação e gestão**, e estão fazendo porque os técnicos ainda têm uma memória e um comprometimento com o trabalho iniciado muito tempo atrás. Alguns diretores também. (servidor da Seds 3, grifo nosso)

No que se refere ao restante dos atores do ciclo de justiça criminal, a densidade das relações variou bastante em função da localidade. Em algumas regiões, a participação destes atores era bastante ativa, e conseguiu-se estabelecer um bom fluxo de comunicação e tratamento das diversas demandas; em outros, o que parece ser a maioria dos casos, a participação dos demais órgãos era tímida ou inexistente:

> Olha, eu participei de alguns Igesp no interior e não vi muito. Conto nos dedos, magistratura, prefeitura presente. Não vi boa vontade. **Você vê isso em pessoas, não**

> **na instituição.** Então, vão alguns juízes, mas "o" juiz, não a Magistratura em si. (policial civil 3, grifo nosso)
>
> [...] o Ministério Público, eu também já vi falas que, e até mesmo participação de alguns membros do Ministério Público, mas de outros órgãos quase não vi manifestações nesse sentido. Nunca vi em reunião de Igesp participação de vereadores, por exemplo, prefeitos. Das que eu fui, nunca vi. Então, parece que os órgãos municipais mesmo, pensando numa escala micro, eles não têm muito interesse. (policial militar 2)

Essa participação foi ainda menor no período de esvaziamento da metodologia Igesp. Houve a tentativa de recuperação com o Igesp Focal nos municípios selecionados, mas, em termos gerais, a participação ficou aquém do esperado:

> [...] é muito maluco de você chegar no interior, virar e falar assim: "ah, não, porque aqui a gente é muito integrado, o coronel toma cerveja na minha casa; e eu sou o chefe de Departamento e a filha dele está namorando meu filho". É tipo assim, **eu não quero saber de relações pessoais. Eu estou me lixando para isso e teve essa interpretação. Essa interpretação foi feita de forma pessoalizada**. [...] Eu acho que operacionalmente, em termos do problema, não vejo muita evolução, e acho que isso foi travestido, maquiado em uma coisa totalmente distorcida. (servidor da Seds 3, grifo nosso)

Dessa maneira, o maior ou menor grau de envolvimento dos órgãos foi mais dependente de boas relações de ordem pessoal, isto é, profissionais engajados dos diversos órgãos envolvidos; e menos de interações validadas institucionalmente, com fluxos e métodos organizados que independam da disposição das pessoas que eventualmente estejam à frente do processo.

Tendo por referência os dois períodos que descrevem a consolidação e o esvaziamento da metodologia Igesp, e a partir das variáveis analíticas do modelo de Oliver aplicadas ao contexto mineiro, torna-se possível sistematizar e mapear as respostas adotadas pelas organizações policiais. O Quadro 10 resume tais achados, apontando a incidência dos fatores preditivos para cada período considerado.

Quadro 10 – Mapeamento de fatores preditivos

Período	Consolidação		Esvaziamento	
Fatores preditivos	**Polícia Militar**	**Polícia Civil**	**Polícia Militar**	**Polícia Civil**
Causa				
Legitimidade	Alta	Alta	Moderada	Baixa
Eficiência	Alta	Moderada	Moderada	Baixa
Componentes				
Multiplicidade	Baixa	Alta	Baixa	Alta
Dependência	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Conteúdo				
Consistência	Moderada/Alta	Moderada/Baixa	Moderada/Alta	Baixa
Restrição	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Controle				
Coerção	Moderada	Moderada	Baixa	Baixa
Difusão	Baixa	Moderada	Baixa	Baixa
Contexto				
Incerteza	Baixa	Baixa	Alta	Alta
Interconectividade	Alta (Defesa Social)/Moderada (Ciclo de Justiça)	Alta (Defesa Social)/Moderada (Ciclo de Justiça)	Baixa	Baixa

Fonte: Elaboração da autora.

Comparando estes resultados com as respostas estratégicas previstas no modelo (apresentadas neste trabalho na página 45), é possível perceber que não há uma correspondência exata. As organizações policiais adotaram comportamentos híbridos das alternativas apresentadas, combinando táticas de diversas respostas estratégicas.

Para a Polícia Militar, no período de consolidação, a alta percepção de legitimidade e eficiência, baixa multiplicidade e baixa restrição são consistentes com a estratégia de aquiescência, ou seja, de conformidade às demandas institucionais. De fato, quando comparada à Polícia Civil, a Polícia Militar parece ter incorporado melhor os ditames da proposta da metodologia Igesp e de suas ferramentas gerenciais, manifestando-se, por exemplo, por meio do protagonismo dessa corporação nas reuniões de Igesp. Tem-se, portanto, maior concordância para com as pressões, com algum nível de negociação quanto aos termos de execução da metodologia, como a pactuação de metas. Essa negociação se assemelha à tática de barganha mencionada por Oliver (1991), por meio da qual há uma atuação ativa por parte da organização para o alinhamento de expectativas e atividades, bem como para a obtenção de certas concessões por parte dos demais atores.

Já no período de esvaziamento da metodologia Igesp, com a perda da legitimidade e da eficiência percebidas, somada à maior autonomia financeira, reduzindo o nível de dependência da Seds, a corporação passou a apresentar respostas de resistência às demandas

institucionais, por meio de diversas táticas. Citam-se como exemplos: ritualização das reuniões de trabalho, consistente com o *decoupling*; promoção de interesses próprios, por meio da suplantação das instâncias colegiadas de decisão, a exemplo da carreira jurídica, o que se assemelha à tática de desafio descrita por Oliver (1991); e, até mesmo, a forma mais extrema de resistência, a atual ocupação de cargos estratégicos na Seds, que pode ser vista como uma manobra de controle, na qual a organização tenta dominar a fonte de pressão institucional.

Em relação à Polícia Civil, esta apresenta, mesmo no período de consolidação da metodologia Igesp, respostas de maior resistência. Em termos gerais, a conduta desta organização se situa entre as respostas de acordo e esquiva, com a adoção de algumas de suas táticas, como: barganha e pacificação do primeiro; e ocultação e *decoupling* do segundo. O processo de barganha é o mesmo praticado pela Polícia Militar, referente à pactuação de metas. Já a pacificação se refere ao atendimento mínimo de diversas pressões institucionais: como mencionado, a organização fez uma série de ajustes para tornar possível a execução da metodologia, ainda que de forma um tanto improvisada. Com relação à ocultação, há uma simulação de aquiescência, a exemplo do preenchimento dos documentos da Igesp, feito às pressas em um primeiro momento e, depois, apenas copiado. O *decoupling*, assim como na Polícia Militar, está relacionado a uma participação mais ritualística nas reuniões. Interessante notar que, mesmo com uma percepção relativamente favorável sobre a legitimidade e a eficiência da proposta da metodologia, esta não foi suficiente para produzir maior conformidade organizacional, contrapondo-se à proposição de Oliver (1991). Nesse sentido, outros elementos, de ordem operacional ou de identidade organizacional, podem ter tido maior influência para o resultado que se apresentou.

Já na fase de esvaziamento da metodologia Igesp, com a diminuição da percepção da legitimidade e da eficiência, baixos mecanismos de controle e uma relação mais frouxa com os demais atores do sistema de defesa social, tem-se como resposta a estratégia da insolência, que se caracteriza pela oposição manifesta às demandas institucionais. Essa oposição se deu, majoritariamente, pelas táticas de desafio, da mesma forma que na Polícia Militar, e de insubordinação, por meio da qual a organização ignora deliberadamente as normas institucionais. Exemplos disso são as verbalizações de discordância da metodologia durante as reuniões e, posteriormente, a ausência de participação.

Ainda com relação aos resultados encontrados, para além da legitimidade e da eficiência, outros dois fatores contrastam com as previsões do modelo: restrição e incerteza. Sobre a restrição, Oliver (1991) formula a proposição de que quanto maior a imposição de

restrições ao poder de decisão organizacional, maior a probabilidade de adoção de estratégias de resistência por parte da organização. No caso aqui apresentado, observou-se o oposto: enquanto os constrangimentos à atuação das organizações foram mais fortes, a política de integração no geral e a metodologia Igesp em particular foram mais bem conduzidas. Quando o sistema de governança se desarticulou e as organizações passaram a gozar de maior autonomia, a adoção de estratégias de resistência prevaleceu.

Percurso semelhante se deu com o fator incerteza. Segundo a proposição formulada por Oliver (1991), quanto menor o nível de incerteza em relação ao ambiente, maior a probabilidade de adoção de estratégias de resistência. Com base nos dados compilados, observou-se o oposto: quando o ambiente parecia mais favorável, com a perspectiva de continuidade dos projetos e das ações, as organizações se mostraram mais colaborativas e a execução da metodologia Igesp foi menos problemática. No segundo momento, as mudanças políticas e econômicas e o aumento dos níveis de criminalidade tornaram o ambiente mais turbulento e imprevisível, levando ao abandono da metodologia e ao retorno da atuação independente das organizações.

Uma explicação possível para os resultados apresentados é a ausência de uma dimensão analítica específica para um traço organizacional mencionado por vários dos entrevistados: o corporativismo. Para os propósitos deste trabalho, o corporativismo é tratado tal como entendido pelos entrevistados, isto é, em uma acepção de defesa de interesses de um grupo em detrimento dos interesses da coletividade, e não como uma forma de organização social, política e econômica baseada em agrupamentos profissionais, que seria uma definição mais adequada tecnicamente (CASTRO; GONTIJO; AMABILE, 2012):

> As instituições do Brasil são grêmios corporativos. Estou falando isso, grava o que eu estou dizendo, eu assino embaixo, mesmo, que são grêmios corporativos. **A minha instituição é um grêmio corporativo. Tem mil valores positivos, mas tem muitos valores negativos. Se é que pode se chamar de valor, são deméritos que são consideráveis. E todas elas têm.** Uma das coisas que têm é que não está no controle do processo democrático essas instituições, nenhuma delas. Independência não significa que não possa ser controlada. (policial civil 1, grifo nosso)

> [...] integração enquanto a sigla Igesp é fácil, mas tirar do papel efetivamente é outra história. **Aí, tem que colocar de lado as vaidades, o conservadorismo, querer ser o centro das atenções, o que infelizmente as instituições estão abarrotadas disso.** (policial militar 2, grifo nosso)

> Esse é um ponto, isso é uma barreira. **É necessário quebrar as pressões corporativistas que fazem com que as polícias trabalhem para si, e não para a sociedade. Isso é um elemento determinante.** O Igesp sozinho nunca conseguiu quebrar isso, nem com Anastasia secretário, nem com promotor e secretários. Isso é uma coisa que tem que vir de cima, porque senão a gente sempre vai ter resultados

> subótimos, a gente vai estar sempre dependendo de colaboração. (servidor da Seds 3, grifo nosso)

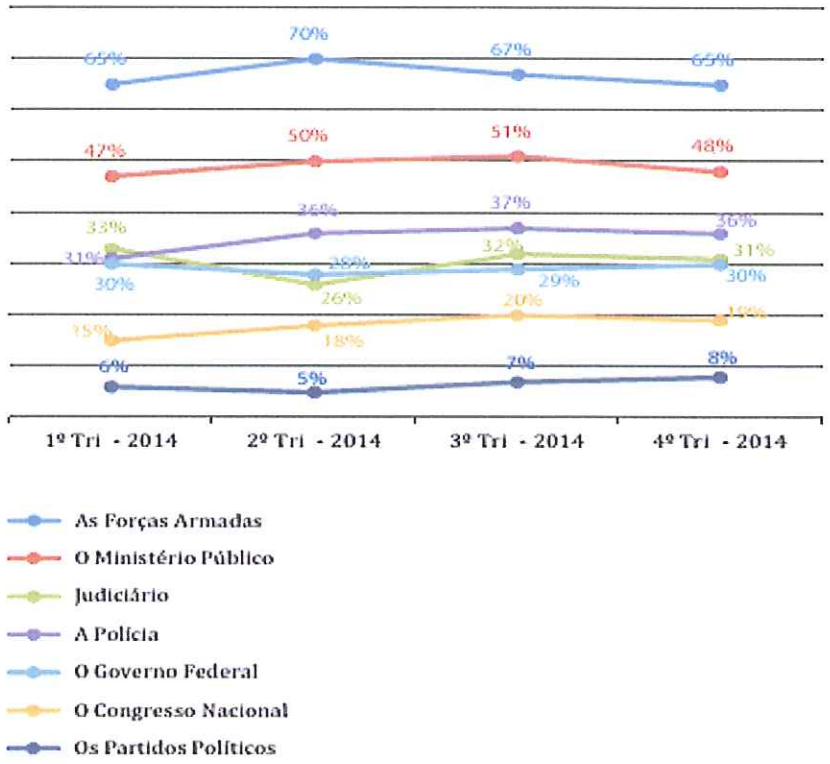
Com relação aos fatores de legitimidade e eficiência, em um plano ideal o setor público estabelece suas metas e formas de atuação tendo em vista os interesses e as demandas da sociedade quanto àquele serviço. Para isso, as suas decisões devem levar em consideração os impactos e benefícios sociais, que nem sempre atendem aos critérios de eficiência econômica que predominam no setor privado (baseados em cálculos de custo e retorno eminentemente financeiro), mas promovem bem-estar e equidade social.[12] Nesse sentido, uma boa aceitação externa e credibilidade (isto é, legitimidade) deveriam ser critérios orientadores da atuação pública. O que se percebe, na realidade, porém, é que a relativa estabilidade das organizações públicas (que não correm o risco de "fechar portas" em caso de má atuação, tal como acontece na iniciativa privada), somada à possibilidade de interferências políticas, acaba por fomentar o distanciamento entre estas e os beneficiários do serviço prestado. Um exemplo deste fenômeno é a descontinuidade administrativa, geralmente, em função de mudanças políticas. Se, de um lado, a mudança garante a alternância no poder e maior participação, de outro, dificulta o término de projetos iniciados, que podem ser interrompidos a despeito do seu conteúdo qualitativo ou dos seus resultados positivos, obtidos ou potenciais. Assim, as decisões quanto à atuação organizacional deixam de ter como referência a aceitação externa e passam a operar por uma lógica que gira sobre si própria.

No caso das organizações do ciclo de justiça, esse insulamento parece ser ainda mais forte. Ao contrário de outros serviços que podem ser terceirizados ou privatizados, a segurança pública constitui um dos pilares da concepção moderna de Estado, qual seja, o monopólio legítimo do uso da força. Dessa maneira, as possibilidades de terceirização, privatização ou eliminação, basicamente, inexistem na segurança pública: na ocorrência de um fenômeno criminoso, este deverá ser tratado pelo ciclo de justiça, o que garante às organizações que dele fazem parte perenidade e permanência, mesmo em face da insatisfação do beneficiário do serviço. A título de exemplo, em pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (2015) sobre a percepção da confiança nas instituições, apenas um terço dos entrevistados declarou confiar nas polícias estaduais e cerca de 30% na Justiça (Gráfico 4).

---

[12] É comum na Administração Pública a distinção conceitual entre eficiência, eficácia e efetividade. Geralmente, eficiência é definida como o balanço entre os insumos utilizados e os resultados obtidos, estando mais próxima da noção de produtividade. Eficácia é entendida como a constatação de que os objetivos foram alcançados a tempo e modo pretendidos. Efetividade pode ser entendida como a relação entre os resultados alcançados e os objetivos da intervenção, isto é, o seu impacto social e/ou econômico. Neste trabalho, utiliza-se uma noção de eficiência que perpassa pela eficácia e efetividade, isto é, o balanço entre objetivos alcançados, traduzidos em produtos ou resultados, e recursos utilizados (GOMES, 2009).

Gráfico 4 – Evolução da confiança nas instituições públicas (2014)



Fonte: Relatório ICJBrasil/FGV, ano 6, p. 25, 2015.

Neste contexto, as organizações policiais valorizariam a cumplicidade e a solidariedade "para dentro" e o distanciamento "para fora", como forma de garantir a existência tanto da corporação como de seus membros (SOUSA, 2009), criando-se um universo peculiar e fechado nas unidades policiais, como quartéis, academias de polícia e delegacias, todas elas, de certo modo, distantes da sociedade. Dessa maneira, o distanciamento funcional necessário para o exercício de suas atribuições (como uma investigação) acaba por se transformar em um distanciamento institucional, com a perda da sensibilidade para com outras organizações e o público externo, colocando significativos impedimentos à disposição ou abertura para negociação ou inovação. Em função disso, acredita-se que quanto maior a autonomia decisória dessas organizações e quanto mais instável parecer o contexto institucional, mais as polícias tenderão a fechar-se sobre si mesmas, adotando respostas de resistência às pressões institucionais.

A influência do corporativismo sobre as respostas organizacionais policiais em face da metodologia Igesp poderia ser resumida no seguinte cenário: parte-se de uma concepção ideal

da influência da metodologia na atuação organizacional, circunscrita por duas ordens de fatores, uma material e uma imaterial. Os fatores de ordem material constituem os aspectos estruturais e logísticos da organização, como sua presença geográfica, organograma e regras para a seleção de pessoal. Os fatores de ordem imaterial se referem aos valores, princípios e normas de atuação, como tradição, lealdade, hierarquia e disciplina. Na confluência desses elementos, tem-se a atuação organizacional. Essa atuação também está assentada nas expectativas e interesses dos demais atores, como o cidadão, que devem informar a prestação do serviço. A política de integração tinha como principal objetivo promover uma transição gradual para outro modelo de policiamento que não o reativo, por meio de diversas frentes de atuação, podendo ser genericamente denominadas de estratégias. Acreditava-se que, por meio de técnicas e ferramentas específicas, somadas ao convívio mais próximo dos atores, seria possível induzir uma mudança organizacional, inclusive em seu aspecto cultural (SAPORI; ANDRADE, 2008). O corporativismo atuaria como um obstáculo a esse processo, impactando a capacidade de indução das estratégias, por meio da redução da restrição e da perda da sensibilidade para com as demandas dos demais atores. Assim, o processo de mudança não seria alcançado.

Apesar de o corporativismo estar focado nas organizações policiais, acredita-se que sua influência possa ser estendida às demais organizações do ciclo de justiça ou a outros setores da Administração Pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de integração implantada em Minas Gerais, que durante anos foi a proposta mais avançada do Brasil e que ainda serve de referência para outros estados, mostra atualmente nítidos sinais de esgotamento: coordenação fragilizada, esvaziamento das instâncias de discussão e deliberação e acirramento das divergências entre a Polícia Civil e a Polícia Militar. A análise da trajetória de implantação da metodologia Igesp, selecionada neste trabalho como uma manifestação das mudanças institucionais na área da Segurança Pública, ressaltou vários destes sinais.

Viu-se que a política de integração está inserida em um marco conceitual mais abrangente de reforma e reorganização do aparato de segurança pública. Isso implicou a criação e formalização do Sistema de Defesa Social e a definição de um arranjo de governança colegiada e horizontal, que se desdobrou em diversos níveis, do mais estratégico ao mais operacional. Paralelamente, foram concebidos diversos projetos de integração para a realização prática deste arranjo, a partir de frentes de atuação prioritárias: compatibilidade territorial; produção e compartilhamento de informações; integração da gestão operacional; e investimento no capital humano. Em cada uma destas grandes frentes de atuação, é possível identificar diretrizes, objetivos e planos de execução próprios, que se inter-relacionam e se complementam para a formatação de uma política de segurança pública.

Em relação ao projeto Igesp, pode-se dizer que sua trajetória foi marcada por descontinuidades. Apontou-se que a implantação do projeto se deu em condições um tanto adversas, visto que os pressupostos logísticos e estruturais concebidos para seu adequado funcionamento ainda não se encontravam plenamente instalados. Já durante sua consolidação como um protocolo de atuação, alguns elementos foram identificados como catalisadores do processo, tais como respaldo político, suporte técnico e metodológico de um centro de pesquisa, lideranças organizacionais engajadas e um montante significativo de investimentos.

Mesmo em face deste cenário propício, a incorporação das diretrizes e dos instrumentos de gestão operacional não se deu da mesma forma nas organizações policiais, havendo certo protagonismo da Polícia Militar, talvez porque o desenho do projeto Igesp, assim como dos projetos complementares (como o projeto Áreas Integradas), se assemelhava a iniciativas já experimentadas por esta corporação.

De outro lado, dentre os fatores apontados para o esvaziamento da proposta, segundo os entrevistados, destacaram-se: falta de familiaridade para com as diretrizes subjacentes à política, como a orientação para a solução de problemas locais, resultando no ritualismo e

teatralização dos instrumentos e dos processos de trabalho, isto é, sua utilização apenas para cumprimento de um requisito formal; contingenciamento orçamentário, que impediu a continuidade ou conclusão de diversas ações; e perda da capacidade de articulação do sistema, fomentando o acirramento das desconfianças e disputas entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, seja por recursos, seja pelo desempenho de certas funções do ciclo de justiça, apesar de estas serem definidas em lei.

A esta disputa se associa o corporativismo, caracterizado, conforme dois dos entrevistados, como certo "isolacionismo, de não partilhar o que sabe, de ser desconfiada em relação ao que o outro vai fazer"; ou ao elemento "que faz com que as polícias trabalhem para si, e não para a sociedade". Neste particular aspecto, tal distanciamento parece ser indicativo de algo mais grave: certa perda do senso de missão e propósito das organizações policiais. Como exemplo, observaram-se, ao longo das entrevistas, poucas menções às expectativas do cidadão e ao impacto das escolhas feitas ao longo do tempo para a promoção efetiva de segurança pública. No mesmo sentido, a visão negativa sobre o futuro da segurança pública e a incerteza quanto à sua configuração indicam a necessidade de se aprofundar o debate sobre as possibilidades de coordenação dos órgãos de segurança e a propositura de políticas públicas viáveis e passíveis de sustentação no tempo.

O desenvolvimento deste trabalho compilou alguns resultados que podem contribuir para este debate, destacando-se três: falhas na comunicação dos propósitos e dos instrumentos de gestão e acompanhamento; fragilidade dos mecanismos de constrangimento de atuação organizacional; e resistência a análises regulares sobre criminalidade.

Com relação às falhas na comunicação, essas permearam todo o processo de implantação da metodologia Igesp. Conforme mencionado, os policiais da ponta, na maioria dos casos, eram informados apenas dos números finais das metas de atuação que deveriam ser atingidas, desconectadas do contexto de negociação que as originou. Isso foi agravado com a expansão da metodologia para todo o estado e mais ainda quando da vinculação da Igesp ao *Acordo de Resultados*. Essa falta de clareza fomentou certas desconfianças em relação aos objetivos das ações e de suas ferramentas, não sendo incomum a percepção de que tais ações poderiam colocar em risco as atribuições precípuas das organizações policiais, como foi relatado. Dessa maneira, é preciso ressaltar o processo de comunicação como uma variável crítica de implantação de uma intervenção como a aqui analisada. Essa comunicação, no entanto, deve transcender os documentos formalizados. Com isso, quer-se dizer que, embora existam normas, relatórios, planilhas e manuais que explicitam a lógica e o processo de funcionamento da metodologia, estes foram insuficientes para gerar entendimentos e

consensos para seus operadores. Não se pretende aqui minorar a importância de tais documentos, pois estes são fundamentais para o registro histórico, consulta e referência para eventuais aprimoramentos. O que se pretende destacar são a preparação e ambientação dos envolvidos para "traduzir" o modelo em um protocolo de atuação operacional.

Para tanto, entende-se que o papel dos gestores intermediários é fundamental para auxiliar nessa tradução. Tendo em vista as organizações policiais serem muito dispersas espacialmente, é difícil manter um vínculo direto entre essas unidades e o centro administrativo/decisório. Em função disso, os gestores intermediários poderiam auxiliar na desconcentração e disseminação das diretrizes de atuação formatadas na cúpula, contextualizando melhor a base a respeito dos objetivos e resultados esperados, o que poderia resultar em melhor aceitação das mudanças propostas e na continuidade das ações.

É preciso ressaltar, também, a fragilidade dos mecanismos de constrangimento da atuação das organizações policiais – o segundo elemento destacado -, que se resumiram à gestão financeira por parte da Seds. Considerando ser a Igesp um fórum de discussão privilegiado, foi comum, ao longo de sua trajetória, a inclusão de demandas a respeito de melhorias na infraestrutura das unidades policiais, sustentadas, em certa medida, por um bom momento financeiro inicial vivenciado. Contudo, embora se reconheça que carências estruturais locais afetam, em algum grau, o sucesso operacional, parece temerária a vinculação de que os resultados são proporcionais ao investimento realizado, uma vez que a lógica de solução de problemas que embasa a metodologia Igesp tem por principal objetivo o incremento das capacidades de planejamento e da atuação operacional a partir das condições existentes. Nesse sentido, o desenvolvimento de outros fatores, tais como capacidade analítica voltada aos fenômenos da criminalidade, maior interação entre as equipes locais e conhecimento da área, é igualmente importante para o alcance dos resultados esperados, e estes elementos não foram adequadamente tratados ao longo do tempo.

Disso se deduz que, no intuito de fomentar programas de intervenção integral, as atividades propostas para o apoio financeiro não podem definir como objetivo exclusivo a simples melhoria de infraestrutura policial: ações voltadas para infraestrutura deveriam ser objeto de financiamento somente no marco de um processo amplo de modernização e reforma integral do sistema e na medida em que tais questões se coloquem como essenciais aos objetivos de desenvolvimento propostos. No entanto, tal lógica acabou não prevalecendo na política de integração. A maior parte das despesas foi realizada em projetos de interesse direto das corporações, sem um desdobramento posterior para a gestão aperfeiçoada destes recursos nas atividades de integração.

Por fim, tem-se a resistência a análises regulares sobre a criminalidade. Este é um ponto crítico identificado no trabalho, que perpassa por uma questão fundamental: em que consiste promover segurança pública por parte das organizações policiais? Viu-se que a metodologia Igesp pretendia estabelecer uma nova rotina de trabalho, na qual prevalecesse o conhecimento aprofundado da realidade local para orientar a tomada de decisão e o emprego de recursos humanos e materiais para a redução da criminalidade. No entanto, a partir dos depoimentos coletados, pode-se dizer que as reuniões periódicas de trabalho e o uso intensivo das análises criminais não foram incorporados ao cotidiano policial de forma abrangente, que percebiam tais atividades como algo a mais a ser inserido em uma rotina já bastante assoberbada, e não como um meio a partir do qual fosse possível aperfeiçoar essa rotina. Especialmente na Polícia Civil, foi relatado ser comum a visão de que tais reuniões não eram trabalho de polícia e que os gestores mais engajados na promoção da metodologia Igesp, assim como dos demais eixos da política de integração, eram vistos como "poetas", "teóricos", "filósofos" ou "professores", em uma acepção um tanto pejorativa e irônica de que essas atividades tinham pouco efeito prático. Neste cenário, com a perda do referencial lógico e técnico para a tomada de decisão em relação ao desenvolvimento da política pública, esta se viu cada vez mais fragilizada, passando a ter como pautas temáticas pontuais, sem articulação substantiva para a continuidade e convergência de esforços. Como resultado, relatou-se a baixa qualidade dos diagnósticos criminais e dos processos de identificação de problemas, além de análises superficiais e definição de estratégias de intervenção vagas e pouco articuladas.

Em vista disso, volta-se à pergunta do parágrafo anterior: em que consiste promover a segurança pública por parte das organizações policiais? Ou, de outra forma: seria inviável a atuação policial ser informada por análises tecnicamente sólidas, que agreguem contribuições de diversos ramos do conhecimento, tais como a Sociologia, a Estatística e a Administração? Acredita-se que não. No entanto, é preciso problematizar e desconstruir essa divisão que se colocou entre "estudiosos" e "práticos"; isto é, promover uma mudança de atitude em face dos fenômenos de criminalidade e da atuação das organizações em um contexto mais amplo de intervenção sobre estes fenômenos. A título de exemplo, pode-se citar a ausência de estudos periódicos e uniformes a respeito de certos indicadores de funcionamento do ciclo policial, tais como a cifra obscura (*dark rates,* ou *dark figures*), que se refere à diferença entre o número de crimes cometidos e aqueles que chegam ao conhecimento da polícia (diferenças significativas podem indicar, por exemplo, pouca confiança nas polícias) e a taxa de esclarecimento de crimes, que se refere ao número de crimes esclarecidos a partir do número

de crimes registrados (taxas baixas podem sugerir a necessidade de revisão do formato de trabalho). Embora existam algumas pesquisas nesse sentido, há diferenças significativas nas variáveis selecionadas, período de referência adotado e desenho das amostras, o que torna inviáveis certas comparações e extrapolações. Ressalta-se este aspecto porque se entende que a identificação de soluções mais sustentáveis passa pela compreensão mais aprofundada da dimensão e da complexidade da dinâmica criminal, e muito da riqueza do debate se perde com essa separação entre "teóricos" e "práticos", ou que alguns deles estariam mais qualificados a falar de segurança pública.

Os resultados desta pesquisa, entretanto, devem ser analisados à luz de três restrições importantes relativas ao escopo. A primeira delas se refere à escolha de uma das frentes de atuação da política de integração, enfatizando a gestão operacional. Embora seu funcionamento dependa dos demais eixos da política, a ausência de análise aprofundada destes pode ter negligenciado eventos e articulações importantes para a compreensão da trajetória de implantação do projeto. De forma semelhante, foram entrevistados apenas gestores das organizações, o que os distancia da atuação cotidiana da base organizacional. Nesse sentido, as dificuldades e incoerências relatadas para a execução do projeto Igesp são postas de forma mais generalista, sem adentrar nas especificidades de local ou unidade policial. Um estudo voltado para a análise das percepções do setor operacional sobre a implantação da política de integração, por exemplo, poderia complementar os achados desta pesquisa. A terceira restrição se refere à sub-representação da Polícia Militar no rol de entrevistados. Quanto a este aspecto, pode-se apenas especular os motivos da baixa adesão: talvez, por ocupar cargos estratégicos na Seds na nova gestão, haja certo receio de se abordar ações e projetos das gestões anteriores.

Visto isso, é possível questionar-se sobre as possibilidades de sustentação de uma intervenção pública como a que foi estudada: o que teria sido mais determinante nessa trajetória? Teriam sido os recursos investidos, a capacidade técnica ou a força política? Sem algum destes elementos, poderia se construir e sustentar uma intervenção pública? Os resultados desta pesquisa sugerem que tais fatores, embora relevantes, não foram determinantes para o relativo sucesso inicial e o posterior declínio do projeto. Para além destes, uma variável mais fluida e de difícil apreensão parece ter tido grande impacto na implantação da metodologia Igesp: a disposição de colaboração. Essa disposição é caracterizada como fluida, porque não provém de uma diretriz ou determinação organizacional; pelo contrário, encontra-se dispersa na estrutura e assume variadas formas, a depender do contexto. Na fase de consolidação da metodologia, por exemplo, a disposição de

colaboração foi patrocinada, em grande parte, pelo comprometimento das lideranças organizacionais à época, que viam as mudanças propostas como uma oportunidade de melhorar a atuação organizacional. Quando esse perfil de liderança deixou de ser exercido, outras formas de disposição se tornaram mais evidentes, a exemplo da colaboração a partir de laços pessoais firmados em nível local ou do reconhecimento, em nível particular e individual, de que a proposta seria útil e promissora no tocante à gestão do trabalho policial.

Essas diferenças nas formas de colaboração poderiam explicar, em parte, os graus diferenciados de apropriação da metodologia nas localidades. Aqueles que estabeleceram um sentido operacional para o modelo, vinculando-o aos princípios e objetivos organizacionais, manifestaram uma avaliação mais positiva do projeto (suas intenções, resultados buscados, etc.), mesmo com todos os gargalos apontados. Da mesma forma, a manutenção de colaborações localizadas entre as organizações, com o estabelecimento de uma rotina de trabalho nos moldes da metodologia, mesmo em face de sua descontinuidade enquanto estratégia prioritária de governo ou com problemas de ordem estrutural e logística, também evidencia essa disposição.

Acredita-se que essa disposição tenha relação com o perfil do operador de segurança pública. Para aqueles policiais mais engajados – isto é, que manifestaram gostar do que fazem e que se preocupam com a melhoria da atuação organizacional – a disposição para colaboração e abertura a mudanças parece ser maior. Isso foi observado mais claramente na Polícia Civil: mesmo quando os policiais entrevistados foram tachados por seus pares de "filósofos", ou que suas ações eram "mera perfumaria", com pouca mobilização operacional, eles permaneceram favoráveis à metodologia e se esforçaram para que a dinâmica de trabalho implantada permanecesse em suas unidades. No intuito de minimizar essas críticas, fizeram um esforço pessoal para contextualizar a metodologia e seus objetivos para suas equipes, com bons resultados. Dessa forma, tem-se a confluência dos elementos mencionados anteriormente sobre mecanismos de sustentação de uma intervenção: uma gerência intermediária forte, que buscou ressaltar a importância do projeto a partir da construção e difusão de um entendimento comum. De toda sorte, a despeito das formas pelas quais essa disposição se manifeste, ela é indicativa da fragilidade das bases de sustentação da política. Por mais bem fundamentada conceitualmente, não há arranjo desenhado no nível técnico que possa induzir, por si mesmo, essa disposição. O caminho seria inverso, no sentido de que os instrumentos, fóruns de discussão e mecanismos de acompanhamento sejam concebidos para tornar exequível uma genuína disposição de colaboração.

Os pontos aqui mencionados têm implicações importantes para a abordagem institucional, no que diz respeito tanto a fatores de institucionalização e desinstitucionalização quanto ao modelo teórico selecionado para a análise dos dados. Com relação aos fatores de institucionalização, que podem ser de ordem regulativa, normativa ou cognitiva, observou-se maior preponderância dos normativos e cognitivos, isto é, o estabelecimento de significados do que seria adequado ou desejável para a conduta individual e coletiva. Apesar de certas mudanças institucionais terem sido formalizadas em aparatos regulatórios, com mecanismos de acompanhamento e monitoramento e previsão de prêmios em caso de alcance de metas, a execução do modelo foi mais bem sucedida quando e onde houve a percepção de eficiência e adequação daquela iniciativa de intervenção. A compreensão da lógica da política de integração e de seus instrumentos em todos os níveis organizacionais, assim como da disposição para colaboração, teria grande influência nesse aspecto.

Em relação aos fatores de desinstitucionalização, pode-se dizer que fatores políticos (avaliação da legitimidade ou validade de determinada estrutura ou atividade), funcionais (questionamento da utilidade ou valor instrumental de certas práticas) e sociais (perda de consenso entre os membros da organização) contribuíram para a deterioração da metodologia Igesp. Isso pode ser observado na emergência e propagação de inconsistências em relação a áreas prioritárias de intervenção, definição do problema de criminalidade local, extração e apresentação dos dados e diferentes graus de incorporação da metodologia e de suas ferramentas pelas organizações policiais. Interessante notar que os fatores de institucionalização e desinstitucionalização não são mutuamente excludentes. Pelo contrário, ambos estão presentes no ambiente, havendo a prevalência de um ou outro de acordo com os demais fatores contextuais. O acirramento das disputas entre as polícias, por exemplo, pode ter favorecido a ruptura dos esforços de coordenação da atuação operacional vigentes até então.

Visto isso, retorna-se ao problema de pesquisa deste trabalho, a respeito das respostas adotadas pelas organizações policiais: se o ambiente altera sua configuração total ou parcialmente, com a coexistência de normas e expectativas contraditórias, é razoável pressupor a conformidade organizacional? Em caso negativo, quais outras estratégias podem ser adotadas pelas organizações e como elas são configuradas? Confirmando a proposição inicial, identificou-se a adoção de respostas de não conformidade por parte das polícias, que variaram, conforme nomenclatura de Oliver (1991), do acordo à manipulação, com a adoção de diferentes táticas, como barganha, ocultação, desafio e controle. De forma geral, a Polícia Civil manifestou mais indícios de resistência do que a Polícia Militar, especialmente no que

se refere ao uso das ferramentas de gestão e à forma de participação nas reuniões. A aplicação das dimensões analíticas do modelo de Oliver (1991) para o estudo de uma intervenção pública foi, assim, de grande valia para ressaltar aspectos relativos ao curso de ação adotado pelas organizações policiais em face de demandas institucionais.

Interessante notar que, embora sujeitas às mesmas demandas institucionais e aos mesmos mecanismos de constrangimento e coordenação, as organizações policiais apresentaram respostas distintas. Os resultados apresentados fortalecem a argumentação de Greenwood *et al.* (2011) de que a complexidade e as pressões institucionais não são vivenciadas da mesma forma por todas as organizações que compõem determinado arranjo institucional. A complexidade seria mediada por certos atributos organizacionais, que os autores denominam de filtros. No caso analisado, a grande autonomia gozada pelas organizações policiais, por exemplo, poderia ser vista como um filtro organizacional, uma vez que tal autonomia confere maior discricionariedade para responder a pressões institucionais, oferecendo-lhes certo grau de imunidade.

Nesta perspectiva, duas observações são feitas. A primeira se refere à relação entre certas proposições do modelo adotado para análise e os resultados encontrados; em particular, aos fatores restrição e incerteza. Como visto anteriormente, os dados compilados apontam para direção oposta à prevista no modelo analítico. Isso indica que, para organizações do setor público, tais proposições possam ser entendidas de outra maneira, o que leva à sugestão de realização de estudo semelhante em diferentes setores da Administração Pública para verificação. Disso decorre a segunda observação: a possibilidade de sofisticação do modelo utilizado para apreender certos traços organizacionais insuficientemente abordados nas dimensões analíticas já colocadas. Para tanto, propõe-se a relativização, ou modificação, do fator dependência, uma vez que órgãos públicos não estão sujeitos aos mesmos constrangimentos de ordem técnica, financeira e de demanda que se aplicam à iniciativa privada; e a inclusão de uma sexta dimensão analítica, sugerida aqui como capilaridade.

A capilaridade pode ser entendida como uma capacidade latente das organizações de se adequar a demandas institucionais. Veja-se que isso se difere da pluralidade de lógicas institucionais coexistentes na organização, que podem ser fonte de conflito, tal como abordado por Pache e Santos (2010; 2013) e Kraatz e Block (2008). Trata-se da identificação de certos atributos que mediam a demanda institucional, delimitando eventuais fontes de contradição e o repertório de respostas passíveis de serem adotadas. Não se refere, assim, a divergências quanto a um marco conceitual ou lógico, mas a aspectos operacionais internos. Em resumo, a capilaridade busca explorar a lacuna entre a regra institucional concebida e sua

operacionalização pela organização. Para tanto, a capilaridade seria constituída também de dois fatores: capital instalado e insulamento.

O capital instalado estaria relacionado ao quanto a organização já possui dos elementos de pressão institucional incidentes sobre ela (como pessoas treinadas ou patrocinadores, unidades específicas, um planejamento interno que contemple elementos da demanda institucional), bem como sua distribuição espacial e capacidade de execução. Como visto ao longo do trabalho, a Polícia Militar parece ter incorporado melhor as mudanças propostas pela política de integração. Parte disso se deve à sua experiência prévia com a Polícia de Resultados, na qual diversas das atividades, como análises criminais de área, já eram desenvolvidas. Dessa maneira, especula-se que, quanto mais a organização tiver de se adaptar a certa demanda, isto é, quanto maior o seu custo operacional (como a criação de novas unidades, por exemplo), maior a probabilidade de adoção de estratégias de resistência. O mesmo se aplicaria no caminho inverso: quanto mais consolidado este capital, maior seria a probabilidade de respostas de conformidade. A perpetuação de certas práticas e instrumentos concebidos pela política de integração, mesmo esta não sendo mais uma diretriz governamental prioritária, seria um indício dessa consolidação.

Já o insulamento abordaria a maneira pela qual a organização se apresenta para seus beneficiários, podendo refletir aspectos culturais. Como visto, em que pese a política de integração ter previsto e implantado uma série de mecanismos de constrangimento e coordenação das organizações policiais, estes foram insuficientes para exercer uma influência duradoura, e isso se deve, em parte, à grande independência que gozam as polícias. Tal independência fomentou a deterioração dos consensos construídos, a despeito dos benefícios alcançados, e da manutenção de uma rotina de atuação já consolidada, apesar de esta apresentar graves deficiências. Manteve-se, assim, um descolamento entre os propósitos da intervenção e seus impactos desejados, de um lado, e a sua operacionalização por parte das organizações, de outro. A esse descolamento em função da lacuna que se estabelece entre a atuação organizacional e seu impacto insere-se o insulamento, que neste trabalho foi abordado a partir do corporativismo. Especula-se que quanto maior o grau de insulamento, maior a probabilidade de adoção de estratégias de resistência. Dessa maneira, tem-se um esboço analítico coerente com os resultados obtidos e alinhado com os trabalhos que se voltam para a identificação de fatores de institucionalização e desinstitucionalização (OLIVER, 1992; SCOTT, 2001; TOLBERT; ZUCKER, 2010), e análise dialética entre instituições e organizações (SEO; CREED, 2002; GREENWOOD *et al.*, 2011; MAHONEY; THELEN, 2010).

Outras propostas de agenda incluem estudos comparativos de iniciativas semelhantes implantadas em outros estados do Brasil, a fim de identificar pontos de convergência em relação aos fatores apontados como os mais significativos para o êxito ou fragilidade dos projetos de integração. Nesse sentido, mantendo-se o referencial teórico sobre respostas organizacionais a demandas institucionais, é possível elaborar novos estudos a partir da política prisional, da política socioeducativa e da política de prevenção social à criminalidade, os demais eixos da política estadual de defesa social. Adicionalmente, estes estudos poderiam se estender aos demais órgãos do ciclo de justiça criminal, para maior entendimento dos gargalos interentes ao arranjo de segurança pública brasileira e dos mecanismos concebidos para minimizá-los.

Por fim, grandes contribuições poderiam advir da investigação de tópicos ainda pouco explorados em segurança pública, por exemplo, o estudo sistemático de *displacement* criminal, entendido como a migração de crimes ou de criminosos em função de intervenção policial; a viabilidade e efetividade de iniciativas de prevenção social à criminalidade (tais como a resolução pacífica de conflitos); a gestão de penas alternativas; a qualificação na produção de dados criminais (confiabilidade, representatividade, agilidade, etc.); e a diferenciação na concepção e execução de políticas de segurança em função de gênero, raça e orientação sexual. Enfim, em se tratando de um campo tão complexo, muito há o que melhorar e muito há que se fazer.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo Social**. Ver. Sociol. USP, São Paulo, 1999.

ASSIS, Luis Otávio Milagres. **Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho**: o caso da segurança pública em Minas Gerais. 177f. Dissertação (Escola de Administração de Empresas de São Paulo). Fundação Getúlio Vargas, 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Programa de seguridad ciudadana en el estado de Minas Gerais**: perfil de proyecto. Disponível em: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39206245. Acesso em 14/01/2016.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Citizen Security**: conceptual framework and empirical evidence. Discussion paper n° IDP-DP-232, 2012.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BARRETO JÚNIOR, Jésus Trindade; ROCHA, Geórgia Ribeiro. O arranjo institucional de governança colegiada: aspectos estruturantes da política pública de integração do sistema de defesa social de Minas Gerais. In: PEREIRA JÚNIOR, Edmilson Antônio; SILVA, José Francisco da; MARON, Juliana (org.). **Um toque de qualidade**: eficiência e qualidade na gestão do Sistema de Defesa Social. Belo Horizonte: Gráfica Andorinha e Editora ltda., 2010, p. 267-293.

BARROS, Marcelo. Políticas públicas de segurança no Brasil: mito ou realidade? In: RATTON, José Luiz; BARROS, Marcelo (coord). **Polícia, democracia e sociedade**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; SAPORI, Luis Flávio. Diretrizes para uma política de segurança pública em Minas Gerais. In: BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Investindo em políticas sociais**. Belo Horizonte: Roma, 2002. Vol VIII. (Coleção Minas Gerais do século XXI).

BEATO, Cláudio (org.). **Compreendendo e avaliando**: projetos de segurança pública. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BEATO, Cláudio; SILVA, Braúlio Figueiredo Alves; TAVARES, Ricardo. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. **Dados – Revista de Ciências Sociais** Rio de Janeiro, v.51, n°3, 2008, p.687-717.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Texto para discussão n° 1686, Brasília: IPEA, 2011.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO; Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre. **O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil.** IPEA, texto para discussão nº1144, 2005.

CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da. **Para administrar a ordem pública e a aplicação da lei**: formas de policiamento em uma perspectiva comparada Brasil – Estados Unidos: uma análise das experiências de Belo Horizonte, MG e Washington, D.C. 389f. Tese (Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração). Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.45, nº 2, abr/jun 2005, p.74-89.

DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FIGUEIREDO, Amanda Matar de. **Aplicação do modelo de gestão em rede organizacional às políticas públicas de segurança**: o caso da Política de Integração do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais. 202f. Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, 2014.

FLICK, U. As entrevistas semiestruturadas. In: FLICK, U. **Métodos qualitativos na investigação científica.** Lisboa: Monitor, 2002, p. 77-97.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2015.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola de Direito de São Paulo. **Relatório ICJBrasil** - ano 6. São Paulo, 2015.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 187f. Tese (Escola de Administração de Empresas de São Paulo). Fundação Getúlio Vargas, 2009.

GREENWOOD, Royston; RAYNARD, Mia; KODEIH, Farah; MICELOTTA, Evelyn R.; LOUNSBURY, Michael. Institutional complexity and organizational responses. **The Academy of Management Annals**, 5:1, p. 317-371, 2011.

GUTIERREZ-RINCÓN, Viviana. Beyond the internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. **Estudios Gerenciales**, 30, p. 376-383, 2014.

HATCH, Mary Jo. **Organization theory**: modern, symbolic and postmodern perspectives. New York: Oxford University Press, 1997a, p. 64-97.

KRAATZ, Mathew S.; BLOCK, Emily. Organizational implications of institutional pluralism. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SUDDABY, Roy; SAHLIN, Kerstin (eds.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. London: SAGE Publications Ltd, 2008.

LIMA, Renato Sérgio de. **Entre palavras e números**: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda, 2011.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis *et al.* Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, Marcelo; CARVALHO, Cristina (org). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003, p.179-202.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEYER, J. W; ROWAN, B. Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, 83(2), 1977, p. 340-363.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Plano Estadual de Segurança Pública**. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **O Sistema de Defesa Social em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação Dom Cabral e Secretaria de Estado de Defesa Social, 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Manual IGESP**. Belo Horizonte, 2009.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Do choque de gestão a gestão para a cidadania**: 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais. Belo Horizonte: Publix, 2013.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: www.almg.gov.br. Acesso em 14/01/2016.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Volume II – diagnósticos setoriais. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: http://planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado. Acesso em 15/01/2016.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996, p.43-79.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. **A dívida do governo do Estado de Minas Gerais: impagável?** XV SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, Diamantina, 2012. Disponível em: http://web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/seminarios/ecn/ecn-mineira/2012/arquivos/A%20D%C3%8DVIDA%20DO%20GOVERNO%20DO%20ESTADO%20DE%20MINAS%20GERAIS.pdf. Acesso em 16/01/2016.

OLIVER, Christine. Strategic responses to institutional processes. **Academy of Management Review**, vol. 16, n° 1, jan/1991, p.145-179.

OLIVER, Christine. The antecedents of deinstitutionalization. **Organization Studies**, v. 13, n. 4, p. 563-588, 1992.

PACHE, Anne-Claire; SANTOS, Filipe. When worlds collide: the internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. **Academy of Management Review**, 35 (3), p. 455-476, 2010.

PACHE, Anne-Claire; SANTOS, Filipe. Inside the hybrid organization: selective coupling as a response to competing institutional logics. **Academy of Management Journal**, 56 (4), p. 972-1001, 2013.

PINTO, João Batista Moreira. **Políticas de formação dos operadores de segurança pública e justiça criminal.** Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

PONCIONI, Paula Ferreira. Formação profissional do policial no Brasil: obstáculo ou acelerador na reforma da gestão da segurança pública e das práticas policiais? In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. **O Pacto pela Vida e a redução de homicídios em Pernambuco**. Artigo estratégico. Instituto Igarapé, agosto de 2014.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da Rainha Vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SAPORI, Luis Flávio. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, 208 p.

SAPORI, Luis Flávio; ANDRADE, Scheilla Cardoso. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. **Civitas.** Porto Alegre, vol. 8, nº 3, set-dez 2008, p. 428-453.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations**: ideas, interests and identities. SAGE, 2001.

SEO, Myeong-Gu; CREED, W. E. Douglas. Institutional contradictions, praxis and institutional change: a dialectical perspective. **The Academy of Management Review**, v. 27, nº 2, p. 222-247, 2002.

SOUSA, Rosânia Rodrigues. **Análise do perfil cultural das organizações policiais e a integração da gestão da segurança pública em Belo Horizonte**. 201 f. Tese (Doutorado em Psicologia social, do trabalho e das organizações). Universidade de Brasília, 2009.

SUAREZ, Fernando; OLIVA, Rogelio. Environmental change and organizational transformation. **Industrial and corporate change**, v. 14, nº 6, p. 1017-1041, 2005.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, 1995, vol. 20, nº 3, pp. 571-610.

THORNTON, Patricia H.; OCASIO, William. Institutional logics. In: GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SUDDABY, Roy; SAHLIN, Kerstin (eds.). **The SAGE handbook of organizational institutionalism**. London: SAGE Publications Ltd, 2008.

THORNTON, Patricia H.; OCASIO, William; LOUNSBURY, Michael. **The institutional logic perspective**: a new approach to culture, structure and process. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TOLBERT, Pamela; ZUCKER, Lynne. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter (org). **Handbook de estudos organizacionais**: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. Volume 1. São Paulo: Atlas, 2010, p. 196-217.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Faculdade de Ciências Econômicas. **Diretrizes para normalização dos trabalhos acadêmicos apresentados na FACE/UFMG**. Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2012.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUMARÃES, Tadeu Barreto (org.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

YIN, Robert. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

1) Quais seriam os principais valores, princípios e diretrizes que norteiam a sua organização?

2) Qual a sua avaliação sobre o processo de integração implantado em Minas? Que fatores contribuíram e/ou dificultaram sua adesão?

3) O processo de integração tem alguma influência sobre as características organizacionais mencionadas anteriormente? Em que sentido?

4) Em sua opinião, a metodologia IGESP foi/ é capaz de estabelecer uma forma de atuação comum entre as organizações policiais? Se sim, qual seria ela? Se não, por quê?

5) Como você avalia a participação da sua organização na implantação da metodologia IGESP e sua(s) revisão(ões)? E a relação entre a sua organização e os demais atores do sistema de Defesa Social?

6) Como você avalia a participação das demais organizações do Sistema de Defesa Social (polícias, SEDS) na implantação da metodologia IGESP e sua(s) revisão(ões)?

7) A participação dos demais órgãos do sistema de justiça criminal (Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Comunitários de Segurança) é frequente e relevante? Poderia (e de que forma) ser melhorada?

8) Qual a sua avaliação sobre o mediador/coordenador metodológico IGESP (perfil técnico, treinamento na metodologia, capacidade de articulação e coordenação das reuniões)?

9) Quais são os mecanismos de controle e acompanhamento das reuniões de trabalho (tanto preparatórias quanto as de apresentação) da IGESP adotados pela organização? Eles são adotados tal como previstos no manual IGESP ou houve adaptações por parte da organização?

10) As estatísticas criminais são produzidas a tempo e modo pelos centros de estatística locais? Em caso negativo, a que você atribui essa dificuldade?

11) Qual o impacto da questão orçamentária (orçamento disponível, capacidade de execução das organizações, ajustes e cortes) na execução da metodologia IGESP?

12) O DOGESP - Diagnóstico Orientado para a Gestão e Solução de Problemas - é utilizado e preenchido corretamente? Quais seriam as principais dificuldades? A implantação do Acordo de Resultados impactou a utilização do DOGESP? Em que sentido?

13) As informações produzidas (relatórios, análises de área, etc.) são compartilhadas internamente? E com os demais órgãos do sistema de Defesa Social?

14) Como as demandas internas e externas são tratadas/ encaminhadas? (se há vias específicas; se sugestões da base são aceitas; como funciona o fluxo informacional)

15) Atualmente, a IGESP poderia ser considerada uma prioridade na sua organização? Em que sentido (há orçamento próprio para essa atividade, equipe dedicada, publicidade dos resultados alcançados, etc.)?

16) Quais os pontos positivos da metodologia IGESP? E os negativos?

17) Em sua opinião, há necessidade de revisão da metodologia IGESP e/ou da política de integração? Se sim, em que aspectos?

18) Como você avalia a continuidade das ações da IGESP? Qual seriam os reflexos para a política de integração?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Respostas organizacionais a demandas institucionais

1) Introdução

Você está sendo convidado(a) a participar do trabalho "Respostas organizacionais a demandas institucionais". Se decidir participar dele, é importante que leia estas informações sobre o estudo e o seu papel nesta pesquisa.

Você foi selecionado(a) em virtude de possuir características de interesse para a pesquisa. Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o(a) pesquisador(a) ou com a organização. É preciso entender a natureza e os riscos da sua participação e dar o seu consentimento livre e esclarecido por escrito.

2) Objetivo

O objetivo deste estudo é analisar como as organizacionais policiais mineiras têm respondido a certas demandas institucionais em segurança pública; mais especificamente, à implantação da metodologia IGESP – Integração da Gestão em Segurança Pública – em Minas Gerais.

3) Procedimentos do Estudo

Se concordar em participar deste estudo, você será solicitado(a) a responder questões e perguntas colocadas pelo(a) pesquisador(a). O(A) pesquisador(a) gravará seu relato para, posteriormente, transcrever e analisar as informações. **A identificação dos respondentes será preservada**.

4) Riscos e desconfortos

Você poderá ter receio de alguma informação fornecida ao(à) pesquisador(a) seja negativamente interpretada, e que por isso sua posição seja ameaçada. De forma alguma o(a) pesquisador(a) possibilitará a identificação dos respondentes, nem repassará informações obtidas durante a entrevista de forma aleatória. O objetivo não é julgar você ou suas opiniões, mas tão somente analisar técnica e academicamente as situações que você descreverá. Dificuldades são inerentes a esse processo e serão tratadas como tal, sempre com o objetivo de contribuir positivamente para seu aprimoramento.

5) Benefícios

Sua participação na pesquisa é fundamental, dadas as suas características e conhecimento sobre o assunto. Ao responder às questões colocadas por esta pesquisa, você poderá aproveitar para refletir sobre esse processo, seu amadurecimento, as dificuldades já enfrentadas e superadas e aquelas que ainda constituem um desafio. Adicionalmente, você estará contribuindo para que a universidade avance a pesquisa nessa área no Brasil.

6) Custos/Reembolso

Você não terá nenhum gasto com a sua participação no estudo, sendo sua contribuição fundamental ao andamento deste.

7) Caráter Confidencial dos Registros

Algumas informações obtidas a partir de sua participação neste estudo não poderão ser mantidas estritamente confidenciais. A coordenação de pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais poderá precisar consultar os arquivos da pesquisa. Você não será identificado(a) quando o material de seu registro for utilizado, seja para propósitos de publicação científica ou educativa. Ao assinar este termo de consentimento, você autoriza a utilização das respostas do instrumento de pesquisa para a construção de uma análise global sobre uma situação organizacional no seu segmento específico de atuação, sobre a qual você foi entrevistado(a). O material será mantido sob a guarda do(a) pesquisador(a), que apenas autorizará o uso e manuseio do material escrito, que não permitirá em hipótese alguma a identificação dos entrevistados. Em caso de transcrição de partes da fala dos entrevistados, estes serão referidos por E1, E2... ou codificação semelhante, para impedir sua identificação.

8) Participação

A coleta de dados dessa pesquisa será sempre realizada pelo(a) pesquisador(a) responsável, que solicitará aos entrevistados um horário para realização da entrevista. Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder as questões que lhe forem dirigidas, sendo-lhe totalmente facultado se recusar a responder aquelas que não desejar ou sobre as quais não dispuser de informações.

É importante que você esteja consciente de que a participação neste estudo de pesquisa é completamente voluntária e de que você pode recusar-se a participar ou sair do estudo a qualquer momento sem quaisquer penalidades. Em caso de você decidir retirar-se do estudo, deverá notificar ao pesquisador que o esteja atendendo. A recusa em participar ou a saída do estudo não influenciarão suas relações particulares com nossa instituição.

9) Para obter informações adicionais

Você receberá uma cópia deste termo onde constam o telefone e o endereço eletrônico do(a) pesquisador(a)[1], podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

10) Declaração de consentimento

Li as informações contidas neste documento antes de assinar este termo de consentimento. Declaro que tive tempo suficiente para ler e entender as informações acima. Declaro também que toda linguagem técnica utilizada na descrição deste estudo de pesquisa foi satisfatoriamente explicada e que recebi respostas para todas as minhas dúvidas. Confirmo também que recebi uma cópia deste formulário de consentimento.

---

[1] Pesquisadora: Rachel Juliene Menezes Sodré.

Compreendo que sou livre para me retirar do estudo em qualquer momento, sem perda de benefícios ou qualquer outra penalidade. Dou meu consentimento de livre e espontânea vontade e sem reservas para participar como entrevistado deste estudo.

_____

Nome do (a) participante (em letra de forma)

_____ _____

Assinatura do participante Data

Atesto que expliquei cuidadosamente a natureza e o objeto deste estudo, os possíveis riscos e benefícios da participação no mesmo, junto ao(à) participante. Acredito que o(a) participante recebeu todas as informações necessárias, que foram fornecidas em linguagem adequada e compreensível e que ele(a) compreendeu essa explicação.

_____ _____

Assinatura do (a) pesquisador (a) Data

***Observação**: Durante o trabalho de campo, este termo será feito em **duas vias**: uma para o(a) participante da pesquisa e outra para ser arquivada pelo(a) pesquisador(a), para ser eventualmente enviada ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais[2].

[2]**Comitê de Ética em Pesquisa – COEP**. Av. Antônio Carlos, 6627, Campus da UFMG, Unidade Administrativa II, 2° andar, Sala 2005, Pampulha, Belo Horizonte – MG – Brasil. CEP: 31270-901. Telefone: (31) 3409-4592.