



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

A institucionalização do modelo de gestão *CompStat* na Polícia Militar de Minas Gerais sob a perspectiva teórica do *Translation* e Trabalho Institucional

**Lauro Soares de Freitas**

**Belo Horizonte**

**2015**

LAURO SOARES DE FREITAS

**A institucionalização do modelo de gestão *CompStat* na Polícia Militar de Minas Gerais sob a perspectiva teórica do *Translation* e Trabalho Institucional**

Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Reynaldo Maia Muniz

Coorientador: Prof. Gustavo Abel Carillo Guzmán

**Belo Horizonte, junho de 2015.**

Ficha catalográfica

F866i 2015	<p>Freitas, Lauro Soares de. A institucionalização do modelo de gestão CompStat na Polícia Militar de Minas Gerais sob a perspectiva teórica do Translation e trabalho institucional [manuscrito] / Lauro Soares de Freitas, 2015. 270 f.: il., tabs., grafs.</p> <p>Orientador: Reynaldo Maia Muniz. Coorientador: Gustavo Abel Carillo Guzmán. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração. Inclui bibliografia (f. 251-268) e anexos.</p> <p>1. Desenvolvimento organizacional – Teses. 2. Plano de gestão – Teses. 3. Polícia militar – Minas Gerais – Teses. I. Muniz, Reynaldo Maia. II. Carillo Guzmán, Gustavo Abel. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração. IV. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD: 658.406</p>
---------------	--



**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 TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **LAURO SOARES DE FREITAS**, REGISTRO Nº 150/2015. No dia 25 de junho de 2015, às 08:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 19 de junho de 2015, para julgar o trabalho final intitulado "**A Institucionalização do Modelo de Gestão Compstat na Polícia Militar de Minas Gerais sob a Perspectiva Teórica do Translation e Trabalho Institucional**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutor em Administração**, linha de pesquisa: **Mercadologia e Administração Estratégica**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

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 ao candidato 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, 25 de junho de 2015.

NOMES

ASSINATURAS

Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz  
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff  
(CEPEAD/UFMG)

Prof. Dr. Fernando Coutinho Garcia  
(Faculdade Novos Horizontes/ MG)

Prof. Dr. Gustavo Abel Carrillo Guzmán  
(Griffith University)

Prof. Dr. Luis Flávio Saporì  
(Pontifícia Universidade Católica/MG)

## **EPIGRAFE**

Coloquei toda minha esperança no Senhor; Ele se inclinou para mim e ouviu meu grito de socorro. Ele me tirou de um poço de destruição, de um atoleiro de lama; pôs os meus pés sobre uma rocha e firmou-me num local seguro. Pôs um novo cântico na minha boca. Muitos verão isso e temerão, e confiarão no Senhor.

Salmo 40, 1-3

*Dedico este trabalho à minha  
maravilhosa esposa Rosita pelo seu amor  
incondicional, por cuidar de mim e de  
nossos filhos e por ser a inspiração para  
minha vida!*

## AGRADECIMENTOS

Agora é hora de meus olhos encherem de lágrimas! Hora de regressar no tempo e de relembrar toda uma caminhada de aprendizagem que começa em 1980, lá no “prezinho”. Hora de dizer que, pela Graça Dele, em muitos momentos dessa caminhada, meus pés foram colocados sobre Rocha e é por Ele que cheguei até aqui. A Ele, o Deus Pai, eu faço meu primeiro e principal agradecimento.

A segunda referência de agradecimento que faço é aos meus queridos pais. O exemplo de determinação, amor a família e dedicação ao trabalho, eu sempre tive em minha mãe. Com meu pai aprendi que a vida é de muita luta, mas é de alegria também! Amo vocês por tudo!

Estendendo ao restante da família, agradeço o apoio que recebi de minhas irmãs Adélia e Maira, principalmente nesta reta final cheia de tribulações. Tenho muito orgulho de tê-las junto de mim. Perdoem-me pelo distanciamento em vários momentos destes últimos anos.

Sou muito grato ao povo brasileiro, que subsidiou toda minha formação no ensino superior por meio de bolsas de estudos recebidas da CAPES, CNPQ e neste doutorado, pela FAPEMIG. Tenho consciência plena que sou um privilegiado e continuarei lutando para que muitos outros tenham a mesma oportunidade de formação que eu tive.

Por falar em ensino superior, em minha caminhada de 11 anos na UFMG fiz grandes amigos e em alguns tornaram meus segundos pais! Agradeço aos prof. Lin Cheng, João Martins e Gustavo Guzmán pelos ensinamentos recebidos e amizade.

Ainda na UFMG, agradeço aos docentes do CEPEAD, prof. Alexandre Carrieri e prof. Noel Torres pelas contribuições feitas a tese e pelas enriquecedoras e inesquecíveis aulas que recebi ao longo do programa. Também sou muito grato à equipe da secretaria do CEPEAD pelas orientações e ao coordenador do programa, prof. Márcio Gonçalves, pela atenção nesta reta final.

Ao prof. Reynaldo tenho muito que agradecer. Houve momentos em que, perdido nos conceitos sociológicos, pensei em

mudar de rumo. Isso só não aconteceu pelos momentos de iluminação e motivação que recebi dele.

O prof. Gustavo Guzmán, meu coorientador, foi pilar central na construção desta tese. Foi dele o convite para enveredar ao novo mundo do *translation*. Sua alegria e inquietação na busca por novos conhecimentos são e sempre serão referências centrais para minha vida como pesquisador.

Não posso deixar de agradecer à equipe de docentes e técnicos da *Griffith University* que me receberam durante o doutorado sanduíche na Austrália. Nesse período, eu e minha família também fomos muito bem acolhidos pela família Guzmán na “terra dos cangurus”. Agradeço a Jussara, Nayara e Romero pelo carinho e atenção.

De maneira mais que especial, quero agradecer aos amigos Carlos Eduardo Guerra – o Cadu por todo suporte e incentivo dado a compreensão deste universo que é a teoria institucional e Jonathan Simões Freitas – O Joni pelas palavras tranquilizadoras nos momentos mais difíceis desta caminhada.

Doutorandos como eu, Leonel Del Rey e Raoni Bagno sofreram junto comigo desde a prova da ANPAD e deram um grande apoio em vários momentos. Muito obrigado aos dois por terem compartilhado comigo boa parte dos sentimentos que eu também sentia.

Eu agradeço o apoio que recebi do prof. Jánes Landres Júnior, ex-diretor do Instituto Politécnico da Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas, para realização do doutorado sanduíche e pelas oportunidades de trabalho propiciadas após o retorno desse período.

A realização deste estudo não seria possível sem a generosidade e a paciência dos policiais, pesquisadores do CRISP e servidores da SEDS que dedicaram parte de seus preciosos tempos contando suas histórias para mim. Sou muito grato a vocês como pesquisador e cidadão mineiro.



## RESUMO

Apesar da crescente adoção de ideias de gestão no contexto da segurança pública, a compreensão sobre a expansão do conhecimento gerencial nas organizações policiais ainda é bastante limitada. A fim de preencher esta lacuna de pesquisa, o estudo se propõe a compreender o modo como os policiais militares absorvem as ideias gerenciais disseminadas em seu ambiente institucional. De modo a delimitar o escopo de investigação, optou-se pela ideia gerencial do *CompStat* como objeto de análise. Tal modelo foi desenvolvido por policiais do Departamento de Polícia de Nova York na década de 1990 e teve rápida disseminação entre as agências de polícia de todo mundo, apesar de ter sua eficácia contestada. A fim de compreender a agência social que é subjacente ao processo de institucionalização do *CompStat*, as lentes analíticas do *translation* e do trabalho institucional foram utilizadas em combinação com a teoria neoinstitucional clássica. O pesquisador se apoiou em uma perspectiva interpretativista e utilizou entrevistas-narrativas como meio principal para captar as formas de trabalho empreendidas pelos instituintes, os estágios do processo de *translation* e os novos significados atribuídos à ideia no novo contexto. Também se utilizou da pesquisa documental e da análise de conteúdo de documentos institucionais e artigos científicos confeccionados pelos atores centrais desses processos de mudança. A investigação de campo identificou e analisou três processos distintos de institucionalização do *CompStat* no contexto da segurança pública mineira, sendo dois promovidos por oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais e um por gestores da Secretaria de Defesa Social, com o apoio de pesquisadores do CRISP e da própria Polícia Militar. O que se pode observar nesses processos de mudança institucional são múltiplos atores atuando de forma ativa e coletiva com os oficiais da PMMG na captação da ideia e em um contínuo processo de transformação de seus componentes. Além da mudança dos componentes do modelo original, houve também mudanças no gerenciamento das companhias da Capital mineira e nos próprios policiais que estiveram diretamente envolvidos em cada mudança institucional. A ideia de liderança institucional de Selznick também foi percebida de forma clara neste estudo pelas atuações de dois comandantes de policiamento, que infundem e compartilham valores gerenciais e significados com seus comandados. Este estudo ofereceu uma proposta de abordagem institucional que concilia as perspectivas macro e micro de análise e possibilita uma visualização da interação recursiva e contínua que há entre atores e instituições. Finalmente, a associação de alguns conceitos e premissas centrais de *translation* aos conceitos de trabalho político, técnico e cultural, possibilitou visualizar os aspectos subjacentes e os esforços empreendidos pelos agentes nos diferentes estágios de institucionalização.

Palavras-chave: Polícia Militar. *CompStat*. *Translation*. Trabalho Institucional. Mudança institucional.

## ABSTRACT

Despite the increasing adoption of management ideas in the context of public safety, understanding on the expansion of managerial knowledge in police organizations is still quite limited. In order to fill this gap of research, the study aims to understand how military police absorb the managerial ideas disseminated in its institutional environment. In order to delimit the scope of research, the management idea of CompStat was chosen as the object of analysis. This model was developed by officers of the New York Police Department in the 1990s and spread rapidly among police agencies around the world, despite its disputed effectiveness. In order to understand the social agency that underlies the CompStat institutionalization process, the analytical lens of the translation and institutional work were used in combination with classical neoinstitutional theory. From an interpretative perspective, the researcher used interview-narratives as the primary means to capture the forms of work undertaken by instituting the stages of the translation process and new meanings to the idea in the new context. Also, It was used the documentary research and content analysis of institutional documents and papers made by the central actors of these processes of change. It was identified and analyzed three distinct processes CompStat institutionalization in the context of the Minas Gerais public safety, two promoted by officers of the Military Police of Minas Gerais and one of managers of the Department of Public Safety, with the support of CRISP researchers and the officers. It was observed in these processes of institutional change, multi-actors working actively and collectively with officials PMMG in capturing the idea and an ongoing process of transformation of its components. Besides the change of the components of the original model, there were also changes in management of the police units and in officers who were directly involved in each institutional change. The idea of Selznick's institutional leadership was also perceived clearly by the performances of two police commanders, who infuse and share management values and meanings with theirs commanders. This study offered a proposal of an institutional approach that reconciles the macro and micro perspectives of analysis and allows a visualization of the recursive and continuous interaction between actors and institutions. Finally, the association of some concepts and central premises of translation to the concepts of political, technical and cultural work, allowed to visualize the underlying aspects and the efforts undertaken by the agents in the different stages of institutionalization.

Keywords: Police. CompStat. Translation. Institutional work.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cadeia de Comando na Polícia Militar de Minas Gerais.....	22
Figura 2 – Processos inerentes à institucionalização.....	35
Figura 3 – <i>Translation</i> e circulação de ideias.....	46
Figura 4 – Representação esquemática do processo de <i>translation</i> por meio do trabalho institucional.	72
Figura 5 – Modelo <i>CompStat</i> de Gestão de desempenho.....	91
Figura 6 – Primeira sala de reuniões do <i>CompStat</i> da polícia de Nova York.....	95
Figura 7 – Períodos de institucionalização de reuniões de <i>CompStat</i> na segurança pública mineira.....	108
Figura 8 – Mapas de geoprocessamento da criminalidade em Belo Horizonte entre 2000 e 2002.....	142
Figura 9 – Logomarca presente nas capas de Diretrizes desenvolvidas pelo Comando Geral – CG.....	149
Figura 10 – Pressupostos para uma política de segurança eficiente.....	167
Figura 11 – Frentes de ação para integração das forças de segurança Pública em Minas Gerais.....	187

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução comparada do número de homicídios em Minas Gerais e Brasil.....	20
Gráfico 2 - Evolução do número de crimes violentos em Belo Horizonte no período 1996 – 2013.....	121

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Respostas estratégicas aos processos de institucionalização.....	39
Quadro 2 - Diferenças entre a vertente neoinstitucionalista clássica e escandinava.....	51
Quadro 3 - Trabalho político, cultural e técnico empreendido na criação de instituições.....	55
Quadro 4 - Esquema do ambiente institucional da polícia e campo da ação.....	63
Quadro 5 - Fontes da pesquisa documental.....	110
Quadro 6 - Envolvidos, participação acadêmica e permanência das reuniões nos períodos investigados..	219
Quadro 7 - Formas de trabalho institucional em cada <i>translation</i> .....	221
Quadro 8 - Grau de edição e novos significados para as reuniões inspiradas no <i>CompStat</i> .....	228
Quadro 9 - Evidência de mudança não planejada nos períodos das Polícias de Resultados e Integrada....	234

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação de entrevistados por organização, período e tempos de narrativas.....	116
--	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGR	Assessoria de Gestão para Resultados
AISP	Área Integrada de Segurança Pública
ACISP	Área de Coordenação Integrada de Segurança Pública
ADO	Assessoria de Desempenho Organizacional
APO	Administração por Objetivos
APM	Academia da Polícia Militar
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
IACP	Associação Internacional de Chefes de Polícia
ISO	“International Organization for Standardization” (Organização internacional para padronização)
CESP	Curso de Especialização em Segurança Pública
CEGESP	Cursos de Especialização e Gestão em Segurança Pública
CICOp	Centro Integrado de Comunicações Operacionais
CINDS	Centro Integrado de Informações de Defesa Social de Minas Gerais
CG	Comando Geral da Polícia Militar
CONSEP	Conselho Comunitário de Segurança Pública
COMPSTAT	<i>Computerized Statistics</i> (Estatísticas comparadas por computador)
CPC	Comando de Policiamento da Capital
CPCia	Coordenador de Policiamento da Companhia
CPE	Comando do Policiamento Especializado
CPU	Comando de Policiamento de Unidade
CRISP	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
DARE	“Drug Abuse Resistance Education”
DOGESP	Diagnóstico Orientado para Gestão e Solução de Problemas
DPSSP	Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública
EADO	Encontro de Avaliação de Desempenho Operacional
EMPM	Estado Maior da Polícia Militar de Minas Gerais
FJP	Fundação João Pinheiro
GEPAR	Grupo Especial de Patrulhamento em Áreas de Risco

IGESP	Integração e Gestão de Segurança Pública
JCC	Jovens Construindo a Cidadania
NGP	Nova Gestão Pública
NYPD	<i>New York City Police Department</i> (Departamento de Polícia de Nova York)
ONG	Organização não governamental
PC	Polícia Civil
PCMG	Polícia Civil de Minas Gerais
PM	Polícia Militar
PMMG	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
PMESP	Polícia Militar do Estado de São Paulo
POP	<i>Problem-Oriented Policing</i> (Policamento orientado para o problema)
PROERD	Programa Educacional de Resistência às Drogas
PUC Minas	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
ROTAM	Rondas Táticas Metropolitanas
RISP	Região Integrada de Segurança Pública
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SIDS	Sistema Integrado de Defesa Social
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
TPI	Treinamento Policial Integrado
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
YCW	Youth Crime Watch
ZQC	Zona Quente de Criminalidade

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	14
2	TEORIA INSTITUCIONAL .....	26
2.1	Instituições e processos de institucionalização .....	34
2.2	Conformidade e resistência aos processos de institucionalização .....	39
2.3	Novas vertentes do pensamento institucional .....	43
2.3.1	A escola escandinava e o conceito de “Translation” .....	43
2.3.2	Empreendedorismo e trabalho institucional .....	52
2.4	As organizações policiais na perspectiva institucional .....	62
2.5	Representação esquemática das leituras sobre teoria institucional .....	71
3	GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES POLICIAIS – O MODELO COMPSTAT .....	76
3.1	Nova Gestão Pública .....	78
3.2	A agenda da Nova Gestão Pública para as organizações policiais .....	82
3.3	Sistema de Gestão Policial CompStat .....	87
3.3.1	Reuniões de <i>CompStat</i> .....	92
3.3.2	O efeito <i>CompStat</i> .....	98
3.3.3	Circulação do modelo <i>CompStat</i> .....	102
4	DELINEAMENTO E PERCURSO DE PESQUISA .....	107
4.1	Narrativas .....	112
5	TRANSLATIONS DO <i>COMPSTAT</i> NA SEGURANÇA PÚBLICA MINEIRA .....	120
5.1	Polícia de Resultados .....	120
5.1.1	<i>CompStat</i> como Reunião de Controle de Resultados, de “Pelourinho” e de Polícia Comunitária .....	132
5.2	Polícia científica .....	159
5.2.1	<i>CompStat</i> como Reuniões de Controle Científico .....	167
5.3	Polícias Integradas .....	184

5.3.1	<i>CompStat</i> como Integração para Solução de Problemas e Governança .....	194
5.3.2	<i>CompStat</i> como Controle do “Acordo de Resultados” e Cerimônia .....	207
6	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS .....	218
6.1	Alianças formadas entre atores e o trabalho institucional desempenhado.....	218
6.2	Edição da ideia e novos significados atribuídos à reunião de <i>CompStat</i> .....	227
6.3	Ações simbólicas e o desfecho institucional.....	235
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	242
	REFERÊNCIAS.....	251
	ANEXOS.....	269



## 1 INTRODUÇÃO

As polícias militares brasileiras têm experimentado um notável momento de tentativas de adoção de novas filosofias de trabalho, modelos de policiamento e métodos gerenciais (BEATO; SILVA; TAVARES, 2008; SAPORI, 2007). Esse processo, sugestivamente, contextualiza a uma tendência mundial de inovações, que tem sido vivenciada por organizações policiais de diversos países desde, meados da década de 1980 (WEISBURD; BRAGA, 2006).

A partir desse período surgem, por exemplo: a metodologia de policiamento orientado às causas de problemas criminais (Goldstein; 1990); o interesse pela filosofia comunitária de policiamento e seu foco nas reais demandas sociais por segurança (Skogan, 2006); a valorização dos mapas criminais para o planejamento das ações preventivas em espaços com alta concentração criminal, definidos como *Hot Spots* (Sherman; Weisburd, 1995); a lógica de racionalização na aplicação dos recursos humanos e logísticos pelo policiamento baseado em evidências (Sherman, *et al.*, 1996); e a mudança de foco na atuação policial para os incidentes de menor gravidade, idealizada com base teoria do *Broken Windows* (Kelling; Coles, 1996); dentre outras inovações que têm sido amplamente disseminadas entre as unidades de polícia do Brasil e do mundo.

Boa parte dessas e outras inovações gerenciais e tecnológicas tem origem em países como o Japão, a Inglaterra e, principalmente, os Estados Unidos, considerados como referências ideológicas e tecnológicas para as atividades das polícias militares brasileiras (Batitucci, 2013), incluindo a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) (SOUZA, 2003). Particularmente, ocorre um olhar especial para as inovações estadunidenses, atribuído, em grande parte, à redução expressiva da criminalidade, obtida pelas polícias em diversas cidades norte-americanas ao longo da década de 1990; à relativa proximidade e relações bilaterais estabelecidas entre Brasil e Estados Unidos; ao suporte técnico-financeiro viabilizado por agências e fundações norte-americanas, tais como *Ford Foundation*, *Vera Institute of Justice*, *The Rockefeller Foundation*, e embaixada norte-americana no Brasil; e à ampla divulgação de tais inovações no meio acadêmico, em eventos de polícia e da mídia, de forma geral.

A influência das polícias norte-americanas na dinâmica do policiamento ostensivo brasileiro pode ser facilmente visualizada na adoção de programas como o *Drug Abuse Resistance Education* (DARE), institucionalizado em todos os estados da federação (De Freitas; Muniz, 2015) sob a insígnia do Programa de Resistência às Drogas (PROERD).

Outros programas e filosofias de policiamento norte-americanos também têm servido de inspiração para a polícia brasileira, tais como o *Youth Crime Watch (YCW)* e o *Neighborhood Watch*, adotados no Brasil com os nomes de “Jovens Construindo a Cidadania” e “Redes de Vizinhos Protegidos”, respectivamente.

No tocante aos instrumentos e métodos de gestão policial de origem norte-americana, as polícias brasileiras têm tentado incorporar rotinas lógicas como o *Hot Spot Policing* (e.g. Beato; 2000; Hantequeste; Barreto; Lira, 2008; Tavares; Araújo; Dos Santos, 2014); a metodologia de solução de problemas criminais *Problem-Oriented Policing (POP)* (e.g. De Freitas, 2003) e, notadamente, o modelo de gestão *CompStat*, objeto deste estudo.

Embora a disseminação de modelos gerenciais no contexto da segurança pública seja crescente (Heyer, 2011; Jackson; Lapsley, 2003), a compreensão sobre a expansão/incorporação do conhecimento gerencial nas organizações policiais é limitada (King, 2000; Morabito, 2008), representando uma significativa lacuna nos estudos organizacionais. Com efeito, este estudo busca contribuir para o preenchimento desta lacuna, visto que se orienta pelo seguinte questionamento: **Como os policiais militares absorvem as ideias gerenciais disseminadas em seu ambiente institucional?**

Essa questão direcionadora conduz a questionamentos que poderiam propiciar um melhor entendimento sobre o modo com os policiais lidam com as ideias de gestão que são amplamente disseminadas no ambiente institucional, seja como agentes institucionais, seja como indivíduos transformados por elas.

O problema de pesquisa também compreende outras questões, tais como: Quem são os principais indivíduos e atores coletivos envolvidos no processo de adoção de ideias gerenciais em organizações policiais?; Como estes indivíduos agem nos processos de mudança institucional?; Qual é o significado atribuído às ideias gerenciais pelos policiais das organizações que as adotam?; Quais elementos das ideias de gestão em circulação são preservados e quais sofrem alterações quando circulam de um lugar para o outro?; e Como o ambiente influencia os policiais na incorporação de ideias gerenciais e como eles usam as ideias gerenciais para influenciar seu ambiente institucional?

Este conjunto de questões tem merecido pouca atenção de estudiosos, os quais se concentram em testar os efeitos das ideias gerenciais (*management ideas*) na redução da criminalidade, para identificar aquelas que seriam as *best practices* na gestão policial

(CRANK, 2003). Apesar de sua contribuição, este olhar investigativo sobre as funções e os aspectos técnicos-rationais do trabalho policial tem capacidade limitada na explicação de mudanças institucionais nas organizações policiais, visto que tais organizações são complexas e seus resultados são difíceis de serem medidos ou avaliados (CRANK; LANGWORTHY, 1992; MEYER; ROWAN, 1977; WILSON, 1991).

Neste estudo, optou-se pela abordagem institucional, pelo fato de ser “uma das teorias organizacionais contemporâneas mais bem apreciadas quando se pretende explicar *como e por que* as organizações assumem determinadas formas” (HALL, 2004, p. 259). Além disso, a vertente neoinstitucional de base sociológica salienta a relação da organização com o ambiente e os modos como ela se ajusta a ele, bem como os efeitos das prescrições sociais sobre as organizações.

A perspectiva institucional de investigação também amplia a concepção de um ambiente formado exclusivamente por recursos humanos, tecnológicos e econômicos, abarcando elementos culturais e simbólicos, valores, mitos e crenças. Visto que as organizações policiais atuam em um ambiente saturado de valores e símbolos institucionais (Crank; Langworthy, 1992), elas podem ser consideradas como organizações complexas e institucionalizadas. Para Perrow (1988), tal perspectiva tem grande poder para explicar a dinâmica real de funcionamento dessa organização.

Esse potencial explanatório tem contribuído para que a teoria institucional se “espalhasse como vírus” (Røvik, 2011) no ambiente acadêmico mundial, tornando-se uma das teorias mais utilizadas nos estudos organizacionais mundiais, incluindo os brasileiros (GREENWOOD *et al.*, 2008; GUARIDO FILHO; MACHADO-DA-SILVA; GONÇALVES, 2009). Ao conquistar um expressivo número de pesquisadores, a vertente sociológica do neoinstitucionalismo também atraiu a atenção de críticos que têm procurado demonstrar suas limitações e as deformações de uso da abordagem. Dentre as principais críticas citam-se: o predomínio da análise em nível macro (Czarniawska; Joerges, 1996; Peci, 2006), que, muitas vezes, desconsidera os aspectos políticos e as questões de interesse e poder subjacentes ao processo de institucionalização (DiMaggio, 1988); a interpretação do ambiente institucional como um mero lócus de pressão e de imposição de restrições às organizações (Greenwood *et al.*, 2008), desconsiderando a influência que estas últimas também podem exercer sobre tal ambiente (Perrow, 1985); e o caráter determinístico e conservador da abordagem (Carvalho; Vieira; Silva, 2012), principalmente pelo fato de a maioria dos estudos se dedicar apenas a

demonstrar o mimetismo organizacional em determinado campo como forma de obtenção de legitimidade.

Como lembram Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate (2005, p. 10), a crítica ao institucionalismo nem sempre é “proveniente de estudiosos de outras perspectivas teóricas, mas, principalmente, de adeptos da própria teoria institucional ou, pelo menos, daqueles que exploram a sua interface com outras vertentes de análise das organizações”. Desse modo, a disseminação da teoria institucional tem sido marcada por novas e diferentes interpretações metodológicas. Uma das variantes mais promissoras é a preconizada pela “Escola Institucional Escandinava”, que, ao invés de tratar as ideias gerenciais prescritas institucionalmente como algo que vêm “lá de fora” e “dadas como certas”, assume que elas são reinterpretadas e reformuladas durante seu processo de adoção.

Em contraposição à abordagem neoinstitucional clássica norte-americana<sup>1</sup>, centrada em aspectos macro, tais como, sociedade, campo organizacional e estado, o institucionalismo escandinavo privilegia o nível micro, onde se encontram o indivíduo e a organização (SAHLIN; WEDLIN, 2008). Para isso, os pesquisadores desta corrente introduzem uma nova lente analítica para os processos de institucionalização, chamada de “*Translation*”.

A ideia de *translation*, fundamentada nos trabalhos de Bruno Latour e Michel Callon, envolve aspectos relacionados a transposição, reinterpretação e modificação de ideias. Visto que não foi possível identificar uma única palavra na língua portuguesa capaz de remeter a estes três significados simultaneamente e, a fim de evitar que a tradução do conceito “translation” gere uma interpretação simplificada ou errônea de seu amplo significado, o termo será mantido em língua inglesa ao longo de toda a tese. Cabe destacar que alguns acadêmicos brasileiros (*e.g.* Cavalcanti; Alcandipani, 2013) têm feito uso da palavra translação, que parece ser mais confuso.

Tal conceito parte do pressuposto de que as ideias mudam quando viajam no tempo e no espaço (CZARNIAWSKA; SEVÓN, 1996). Mais do que isso, os indivíduos envolvidos nesse processo de institucionalização também são mudados por essas ideias (LATOUR, 1993). Para Røvik (1998), o *translation* diz respeito ao modo como os indivíduos de uma

---

<sup>1</sup> Conforme detalhado no segundo capítulo deste estudo, a abordagem neoinstitucional clássica norte-americana se baseia, principalmente, nos estudos realizados por acadêmicos nas décadas de 1970 e 1980, por Paul DiMaggio, Walter Powell, John Meyer e Brian Rowan.

organização lidam com uma ideia gerencial em circulação. É esta a concepção que norteará este trabalho.

Uma vez que o conceito de *translation* pressupõe que a mudança de contexto pode implicar mudança de sentido, de escopo e de significado da ideia gerencial (Sahlin-Andersson, 1996), a análise dos modos de atuação dos atores organizacionais sobre a ideia a ser instituída passa a ser determinante. É neste sentido que o apoio no trabalho institucional parece adequado para o desafio de responder à questão de pesquisa proposta.

A perspectiva do trabalho institucional interage com a perspectiva escandinava, pois lança luz sobre as ações intencionais de indivíduos e atores coletivos na criação, manutenção e rompimento de instituições (Lawrence; Suddaby, 2006), que são parcialmente visíveis no processo de *translation* (SAHLIN-ANDERSSON, 1996). Além disso, apesar de a perspectiva do trabalho institucional se concentrar no modo como os indivíduos moldam as instituições, ela não nega nem ignora os efeitos das instituições sobre a ação dos indivíduos (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009a).

O *translation*, o trabalho institucional e a abordagem neoinstitucional clássica alinham-se na seguinte lógica de tese: Está se institucionalizando no conjunto da sociedade ocidental a crença de que as polícias precisam incorporar práticas gerenciais para serem capazes de conter a criminalidade e a violência. Consequentemente, mitos de racionalidades presentes no ambiente institucional influenciam as decisões de policiais pela adoção de determinadas ideias de gestão. Entretanto, ao incorporar determinada ideia disseminada no ambiente, essa necessariamente passa por um processo de reinterpretação e modificação para se adequar ao novo contexto, viabilizar determinados objetivos e interesses dos atores organizacionais, e obter legitimidade social perante os constituintes do ambiente institucional.

A combinação de elementos analíticos de *translation*, de trabalho institucional e de elementos clássicos da abordagem neoinstitucional norte-americana visa atender à questão direcionadora proposta e, consequentemente, dá origem ao seguinte objetivo geral de pesquisa:

**Analisar como os policiais realizam o *translation* de ideias gerenciais disseminadas no ambiente institucional por meio de diferentes modos de trabalho institucional.**

Esse objetivo geral é desdobrado nos seguintes objetivos específicos:

- Identificar um conjunto de elementos analíticos que sejam capazes de abordar as relações envolvidas nas mudanças institucionais manifestadas nas dimensões macro e micro do ambiente policial;
- Descrever, por meio de narrativas, o processo de institucionalização de uma ideia gerencial numa corporação policial, examinando como ela muda a organização e seus integrantes, ao mesmo tempo em que também se modifica.

O interesse do autor desta tese em estudar as organizações policiais deve-se, ao menos, a três razões. A primeira é de cunho social. Desde a abertura democrática no Brasil, a violência manifestada pela criminalidade tem-se tornado um dos maiores desafios a serem enfrentados pelos gestores públicos nos grandes centros urbanos do País (BEATO; SILVA; TAVARES, 2008; SAPORI; SOARES, 2014). Na linha de frente do sistema de defesa social, as polícias militares tem tido a missão de engendrar soluções preventivas para o crescente e alarmante de número homicídios<sup>2</sup> e outros crimes que posicionam o Brasil no topo da lista dos países mais violentos.

A gravidade da situação também é destaque em diversas pesquisas de opinião pública que apontam a área da segurança pública como uma das que mais geram preocupações na população brasileira. Especificamente no contexto do estado de Minas Gerais, numa perspectiva comparada, a taxa de homicídios vivenciada em uma década teve aumento expressivo de 67%, enquanto a taxa média brasileira permaneceu praticamente constante (Gráfico 1).

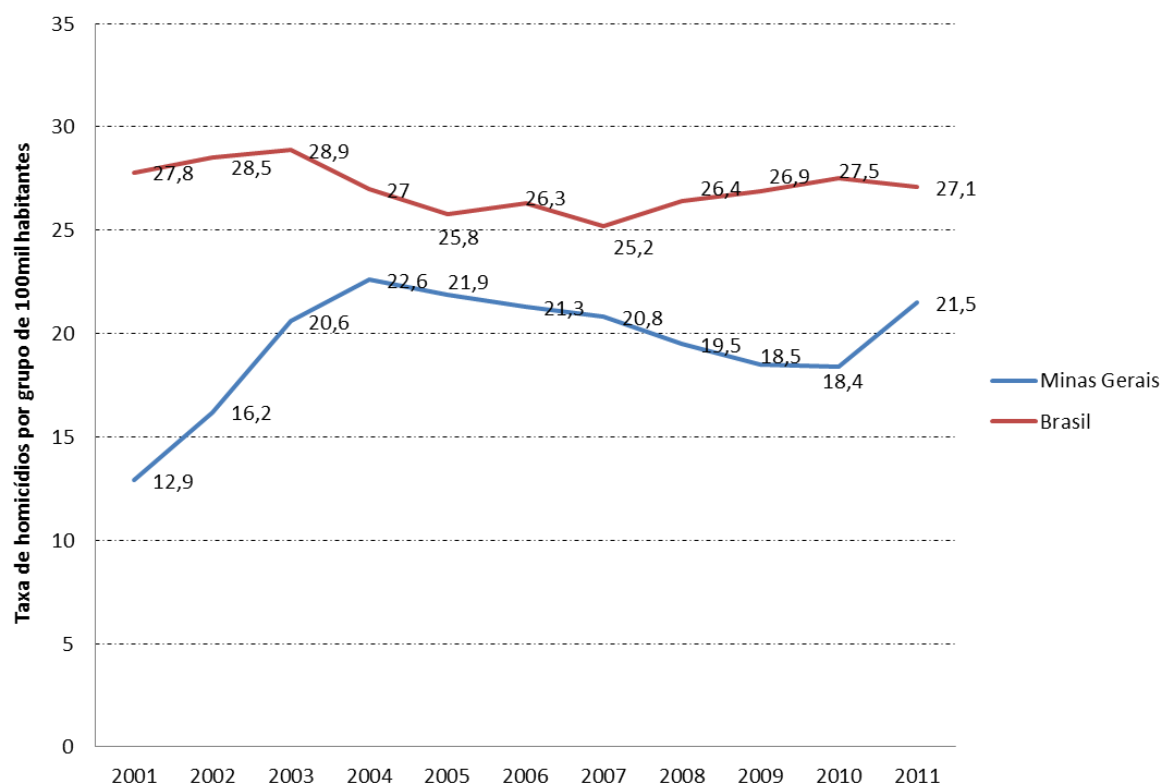
Como referência comparativa, no ano de 2011, países vizinhos ao Brasil, tais como Chile e Argentina, obtiveram uma taxa total de homicídios de 5,4 e 4,4 por grupo de 100 mil habitantes respectivamente<sup>3</sup>, um valor até seis vezes menor que a taxa média brasileira no mesmo período.

---

<sup>2</sup> Segundo dados estatísticos apresentados no Mapa de Violência 2014, somente na primeira década do século XXI mais de 540 mil brasileiros foram assassinados.

<sup>3</sup> Fonte: Estatística de crimes de homicídios do UNODC 2011 (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime)

Gráfico 1 – Evolução comparada do número de homicídios em Minas Gerais e Brasil



Fonte: Elaborado a partir de dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde.

Segunda razão. Este cenário de criminalidade tem contribuído para o aumento da produção científica sobre os fenômenos da criminalidade e da violência no Brasil. Todavia, ainda são raros os estudos nacionais que se propõem a analisar o modo como as organizações policiais têm-se comportado nas últimas décadas para realizar mudanças em respostas a estes problemas sociais<sup>4</sup>. Esta lacuna é ainda mais crítica sob a perspectiva teórica da Administração, haja vista que as análises pelas perspectivas do Direito e da Sociologia formam o campo tradicional de debate nesta área.

Por último, e não menos importante, a terceira razão de escolha por este campo empírico se justifica pelo acompanhamento próximo que tenho feito sobre o processo de incorporação de instrumentos gerenciais nas rotinas das organizações policiais durante quatorze anos. Esse acompanhamento, iniciou-se em 2001, quando comecei minha pesquisa de mestrado no Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), visando contribuir para o planejamento de novos serviços preventivos na

<sup>4</sup> Os estudos de Antônio Luiz Paixão e Edmundo Campos Coelho podem ser considerados como exceções a esta afirmação.

PMMG. Terminado o mestrado, fui convidado a participar de diversas reuniões na Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) de Minas Gerais, que objetivavam conceber um novo modelo de gestão integrada para a defesa social do estado. Paralelamente, também fui selecionado para atuar como docente em cursos de especialização para oficiais na Fundação João Pinheiro (FJP) e na Academia da Polícia Militar (APM), onde, além de lecionar disciplinas de natureza gerencial, pude ampliar minha compreensão sobre a cultura organizacional da polícia militar mineira, orientando mais de três dezenas de monografias em cursos de especialização. A convite da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), também ministrei diversos cursos de curta duração e proferi palestras para praças da PMMG e de outras polícias militares brasileiras. A interação com outras polícias do País também aconteceu por meio da minha participação em congressos e eventos organizados por associações policiais e pesquisadores do campo da segurança pública brasileiro. Em âmbito internacional, tive a oportunidade de realizar visitas técnicas e entrevistar policiais norte-americanos dos estados da Califórnia, Nova Jersey e Nova York, e também de interagir com policiais australianos do estado de Queensland, quando realizei meu “doutorado sanduíche”.

Entre 2003 a 2010, eu atuei como consultor *ad hoc*, realizando intervenções diretas em algumas unidades e companhias da PMMG na Capital e no interior, ajudando a promover melhorias na concepção e avaliação de serviços, com base em métodos gerenciais, como: *Quality Function Deployment*<sup>5</sup> (QFD) (De Freitas *et al.*, 2015), metodologia POP de solução de problemas (De Freitas; Cheng, 2005), indicadores de desempenho descrito em Pedra (2009) e gestão de projetos (DIAS, 2008). Em 2011 vivenciei uma proveitosa passagem pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP, da Universidade Federal de Minas Gerais, onde participei de um projeto de diagnóstico situacional do modelo Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP) do estado de Minas Gerais.

Em 2011, cheguei ao programa de doutorado em Administração da UFMG com uma proposta de pesquisa objetivista-racionalista que marcou toda minha formação prévia como engenheiro. Entretanto, minha visão de mundo ampliava-se a cada nova matéria que cursava no programa. Percebi que a realidade organizacional é fruto de uma construção social (Berger; Luckmann, 1974) e que as experiências subjetivas e intersubjetivas de seus indivíduos (Burrell; Morgan, 1979) têm grande poder explanatório. Assim, encontrei a abordagem interpretativa e me apresento como institucionalista. Mas é importante ressaltar

---

<sup>5</sup> Desdobramento da Função Qualidade.



que, ao optar pela perspectiva do *translation* para compreender o processo de institucionalização, insiro me dentro da corrente do institucionalismo, que é composta por Barbara Czarniawska, Guje Sevón, Kjell Arne Røvik, Eva Boxenbaum, Lars Engwall, Kerstin Sahlin-Andersson, Nils Brunsson, Johan P. Olsen, Søren Christensen e Per Lægreid.

Apresentadas as razões para a escolha do campo empírico, torna-se necessário detalhar o recorte de pesquisa. A opção por conduzir a investigação na PMMG deve-se, em grande parte, à vida social que construí ao longo de anos na organização. Não obstante, Beato (1999, p. 17) considera tal polícia “como uma das forças policiais mais respeitadas da federação”.

O fato de possuir um efetivo superior a 40 mil policiais atuando em todos os 853 municípios mineiros imprimiu a necessidade de delimitar geograficamente o estudo ao Comando de Policiamento da Capital, que atualmente contempla a área da 1ª Região Integrada de Segurança Pública do estado. Cabe ressaltar, que esta região de policiamento é a maior e muito certamente a mais importante por contemplar a Capital do estado. A delimitação temporal também é necessária para investigar uma instituição que completa 240 anos de existência em 2015. Este estudo longitudinal inicia-se em 1997, ano em que ocorre a greve das praças da PMMG, marco importante na história das organizações policiais brasileiras. A investigação estende-se até o fim de 2011.

As policiais militares brasileiras são caracterizadas por uma estrutura organizacional com múltiplos níveis hierárquicos, que vão do posto de soldado ou de coronel (Figura 1).

Figura 1 – Cadeia de Comando na Polícia Militar de Minas Gerais



Fonte: Elaborada pelo autor.

Tal cadeia de comando compreende duas classes distintas de policiais, que são os oficiais (de coronel a aspirante) e os praças (de subtenente a soldado). Neste estudo, independente da classe, procurou-se ouvir aqueles que estiveram diretamente envolvidos no processo de institucionalização como agentes da mudança, independente da classe ou patente.

Em se tratando do objeto de investigação, optou-se pelo modelo de gestão policial *CompStat*, que tem origem, em 1994, na Polícia de Nova York e que foi incorporado pelo Comando de Policiamento da Capital da PMMG a partir de 2000. Tal opção pelo *CompStat* deve-se ao fato de configurar a um dos modelos gerenciais mais disseminados entre as organizações policiais (WEISBURD *et al.*, 2001). Na literatura, o *CompStat* tem sido posicionado como “um paradigma gerencial revolucionário” (Henry, 2002, p. 15); “principal inovação organizacional/administrativa em policiamento durante o final do século XX (Kelling; Sousa, 2001, p. 6); “uma inovação tecnológica-administrativa-gerencial” (Silverman, 2006, p. 278); e “revolução na gestão policial” (SMITH; BRATTON, 2001, p. 453). Apesar dos adjetivos que enaltecem e valorizam o objeto de estudo, é preciso advertir que o *CompStat* é, em sua essência, somente uma reunião de trabalho policial.

Este estudo pretende contribuir para o desenvolvimento da teoria institucional em diversos aspectos. O desenvolvimento da perspectiva de *translation* tem-se baseado principalmente em proposições teóricas (Greenwood *et al.*, 2008), demandando, assim, mais estudos empíricos para ilustrar, por exemplo, os diferentes estágios de institucionalização (Morris; Lancaster, 2006) e os esforços empreendidos por agentes em tais estágios (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009a). Da mesma forma, a aplicabilidade da teoria institucional em organizações policiais, embora seja crescente, resume-se a poucos casos, que estão relacionados, principalmente, à realidade norte-americana (CRANK, 2003). A combinação de estudos na perspectiva institucional do *translation* ao contexto das organizações policiais é ainda mais rara, não sendo encontrado até o momento da realização deste estudo nenhum estudo empírico aplicado ao contexto das organizações policiais brasileiras.

Numa perspectiva social, o trabalho oferece uma representação esquemática que pode ajudar os gestores policiais a entender o processo de incorporação de modelos gerenciais em suas organizações. Vale esclarecer que a concepção de tal esquema não tem a intenção de servir como guia de orientação para a realização de mudanças gerenciais no contexto das

organizações policiais, visto que tem limitações para representar toda a complexa realidade de seu ambiente institucional.

Além desta Introdução, que expõe o contexto, a problemática e as justificativas para a realização da investigação, este estudo é composto por mais seis capítulos, que contemplam os seguintes conteúdos:

**CAPÍTULO 2 – Teoria Institucional** → Tem por objetivo apresentar os fundamentos teóricos e os elementos analíticos da teoria institucional que constituem a base para a condução deste estudo empírico. No início do capítulo, é dado destaque a contribuição do *mainstream* neoinstitucional norte-americano, para, em seguida, analisar as novas vertentes do *translation* e trabalho institucional. Também é objetivo deste capítulo apresentar aplicações empíricas da abordagem institucional para a compreensão de mudanças em organizações policiais brasileiras e mundiais.

**CAPÍTULO 3 – Gestão em Organizações Policiais: O *CompStat*** → A ideia gerencial do *CompStat*, que corresponde ao objeto de investigação deste estudo, é analisada neste capítulo em termos de sua origem, objetivos pretendidos de uso, componentes principais e resultados alcançados. Uma análise sobre sua disseminação e a consecutiva adoção pelas organizações policiais norte-americanas e mundiais também é realizada. Porém, antes de abordar o *CompStat*, procede-se à exposição sobre o movimento da Nova Gestão Pública, que marca o contexto institucional de origem do *CompStat* e que também contribui para a disseminação de ideias gerenciais entre as organizações policiais de diversos países.

**CAPÍTULO 4 – Delineamento e percurso de pesquisa** → A apresentação dos passos, da estratégia e dos instrumentos de pesquisa utilizados na coleta e análise de dados é feita nesta parte do trabalho. Como adiantado, o estudo tem natureza qualitativa e abordagem interpretativa. A estratégia da narrativa é viabilizada por um conjunto de 20 (vinte) entrevistas realizadas com oficiais, servidores públicos e acadêmicos que tiveram participação direta no processo de *translation* do *CompStat*. Documentos institucionais, trabalhos acadêmicos realizados pelos entrevistados e leis também são apresentados como fonte de dados primários e secundários.

**CAPÍTULO 5 – *Translations* do *CompStat* na Segurança Pública Mineira** → A institucionalização do *CompStat* na PMMG é descrita neste capítulo pelas lentes do trabalho institucional e do *translation*. Três diferentes períodos de tempo para o *translation* do modelo

gerencial *CompStat* são narrados. O primeiro período, que ocorre entre 1997 e 2003, está relacionado ao programa “Polícia de Resultados”. O segundo período, que compreende os anos entre 2004 e 2011, refere-se ao processo de mudanças institucionais denominado “Polícia Científica”. Ao contrário dos dois primeiros períodos, cuja adoção do *CompStat* parte da iniciativa dos próprios membros da PMMG, este é decorrente de interesses e de ações diretas de servidores do estado para a institucionalização do programa Integração da Gestão da Segurança Pública. Tais ações ocorrem de forma paralela ao segundo período de tempo, entre 2005 e 2011.

**CAPÍTULO 6 – Apresentação e Análise de Resultados** → Neste capítulo, desenvolve-se uma reflexão sobre a dinâmica institucional do *CompStat* na PMMG em seus três períodos, a partir das perspectivas do trabalho realizado pelos agentes de mudança e das alianças formadas; das edições de ideia e significados atribuídos a ela; e dos atos simbólicos e das consequências institucionais. As contribuições e as limitações de cada elemento analítico para a compreensão do fenômeno também são discutidas.

**CAPÍTULO 7 – Consideração Finais** → Neste capítulo, formulam-se as conclusões do estudo, apresenta-se a resposta à questão proposta, citam-se as limitações de pesquisa e elenca-se um conjunto de recomendações para o desenvolvimento de novos estudos. Referências e anexos compõem a última parte da tese.

## 2 TEORIA INSTITUCIONAL

Neste capítulo apresentam-se as origens e o desenvolvimento histórico da teoria institucional, bem como suas vertentes e componentes conceituais mais importantes para a condução deste estudo. Também serão apresentadas as conclusões de aplicações empíricas desta perspectiva de investigação científica, para a compreensão das mudanças em organizações policiais brasileiras e mundiais.

Inicialmente, deve-se destacar que a abordagem institucional é caracterizada como uma forma de analisar fenômenos organizacionais a partir de uma perspectiva simbólica e interpretativa (Fachin; Mendonça, 2003) e de uma posição epistemológica subjetivista que se apoia na ideia de que a realidade organizacional é socialmente construída (BERGER; LUCKMANN, 1974). É com base nesta perspectiva de abordagem, suportada por uma ênfase sociológica, que esta pesquisa se desenvolverá.

A teoria institucional, a partir de uma ênfase sociológica<sup>6</sup>, tem sido utilizada nos estudos organizacionais, principalmente, para explicar os papéis simbólicos das estruturas e práticas adotadas pelas organizações. Essa adoção está associada à ideia de que para algumas organizações a sobrevivência vai além de relações de troca de recursos e materiais e diz respeito, principalmente, a sua capacidade de trocar valores em determinado espaço social. A perspectiva institucional também se atenta para o modo como crenças e valores institucionalizados na sociedade permeiam as estruturas, os comportamentos e as formas organizacionais.

Embora esta abordagem teórica tenha ganhado destaque a partir da década de 1980, os primeiros estudos remetem à década de 1950<sup>7</sup>, com Philip Selznick, considerado por Carvalho *et al.* (1999) como o precursor da teoria institucional. Ao descrever as contribuições históricas da teoria institucional para os estudos organizacionais, Tolbert e Zucker (1999) também destacam as contribuições dos trabalhos realizados por Hebert Simon, Chester Barnard, Robert Merton e Talcott Parsons.

É na obra deste último teórico que estão os principais fundamentos sociológicos da teoria institucional. Para Parsons e Shils (2001), é o compartilhamento de valores que guia a “ação social coletiva”, e não a “ação instrumental coletiva”. Esta linha de pensamento é

---

<sup>6</sup> O enfoque institucional desenvolveu-se a partir de três orientações distintas: econômica, política e sociológica. Os estudos organizacionais apoiam-se, principalmente, na orientação sociológica.

<sup>7</sup> Para Scott (2000), as primeiras investigações de cunho institucionalista devem ser atribuídas a Durkheim.

compartilhada por este grupo supracitado de teóricos que são comumente chamados na literatura por “antigos institucionalistas”, ou “velhos institucionalistas”.

Além do trabalho de Selznick (1957), que se destacou pela análise do papel da liderança institucional na promoção e proteção de valores, o estudo de Berger e Luckmann (1974) teve significativa influência nas pesquisas de John Meyer, Brian Rowan, Robert Scott, Lynn Zucker, que são apresentados na literatura institucional como os “novos teóricos institucionais”.

Utilizando-se do método fenomenológico, Berger e Luckmann (1974) investigaram a natureza e a origem da “ordem social”, apoiando-se no argumento de que a ordem social está fundamentada na “construção social da realidade”. Ou seja, a ordem social é um produto da atividade de interação humana. Visto que esta nova tendência sociológica dá atenção especial às estruturas cognitivas, é possível dizer que, com base no novo institucionalismo, o que guia a ação dos indivíduos é a tipificação de estruturas cognitivas. Berger e Luckmann (1974) afirmam que a realidade social da vida cotidiana é aprendida a partir de um contínuo de interações sociais que viabilizam essas tipificações. Assim, a estrutura social é definida como a soma dessas tipificações e dos padrões recorrentes de interação estabelecidos por meio delas.

Para Berger e Luckmann (1974), uma estrutura se torna institucionalizada quando é considerada pelos membros de um grupo social como eficaz e necessária para aliviar tensões e estabelecer padrões estáveis de comportamento, que propiciam possibilidades para a deliberação e a inovação. Em função de sua forte eficiência controladora e de seu poder coercitivo sobre os indivíduos, as instituições funcionam como “sistemas de controle social”.

Berger e Luckmann (1974) enfatizam que as instituições são realidades exteriores aos indivíduos e que não há como fugir delas. Essas realidades são “dadas” para aqueles que surgem após a institucionalização e são transmitidas a eles como: “É assim que as coisas são feitas!” Dessa forma, é comum que o indivíduo pense “que é isto mesmo”, aceitando a conduta institucionalizada como algo que é certo e natural e agindo de acordo com a conduta porque é certo, e não porque é produtivo. Se tentar fugir ou negar essa realidade institucionalizada, os indivíduos podem sofrer sanções econômicas e seletivas, ser taxados de ignorantes ou doentes mentais e, até mesmo, serem aprisionados. É importante ressaltar aqui que Berger e Luckmann (1974) destacam que todo processo de institucionalização é

reversível, por ser fruto de uma construção humana. A este processo, os autores deram o nome de “desconstrução” ou “desinstitucionalização”.

Outros dois aspectos são centrais no trabalho de Berger e Luckmann (1974). O primeiro é a explicação dada aos processos de interiorização de realidades nas fases de socialização primária e secundária dos indivíduos. A socialização primária, vivida na infância, é marcada por um processo forte de identificação e emoção. A realidade interiorizada neste período de socialização ocorre de forma quase que automática e é bem mais difícil de ser desconstruída ou desinstitucionalizada. A socialização secundária corresponde ao período de “aquisição do conhecimento de funções específicas, funções direta ou indiretamente com raízes na divisão do trabalho” (BERGER; LUCKMANN, 1974). Na socialização secundária, a realidade é introjetada nos indivíduos por meio de técnicas pedagógicas específicas. Assim, ocorre de maneira mais formal (pautada na aprendizagem racional) e artificial (sem emoção). Os programas de *trainee* aplicados por empresas aos jovens recém-contratados e os cursos de formação de soldados e oficiais oferecidos pelas academias de polícia são bons exemplos de socialização secundária

O segundo aspecto é o da “legitimação”, que é apresentado no estudo como um processo de justificação ou de explicação necessária em um segundo momento de institucionalização, quando é preciso transmitir as objetivações para uma segunda geração de indivíduos. Apresentando quatro níveis de legitimação, os autores vão estabelecer o universo simbólico (relacionados às crenças) como o nível de legitimação em que os processos institucionais alcançam sua plena realização. Nas palavras de Berger e Luckmann:

O universo simbólico ordena e por isso mesmo, legitima os papéis cotidianos, as prioridades e os procedimentos operatórios, colocando-os *sub specie universi*, isto é, no contexto do quadro de referência mais geral concebível (BERGER; LUCKMANN, 1974, p. 136).

Embora Peter Berger e Thomas Luckmann tenham se dedicado aos processos de institucionalização de atores individuais, seus estudos prestaram, e ainda prestam, grande contribuição aos estudos organizacionais (FONSECA, 2003). Além de apresentarem um novo conceito de instituição, estes sociólogos fizeram importantes contribuições metodológicas

para a abordagem institucional ao destacarem a importância da linguagem<sup>8</sup>, dos símbolos e da análise da estrutura espacial e temporal<sup>9</sup> para a compreensão da realidade. Utilizando-se da metodologia de “tipos ideais” de Weber, os autores também foram os primeiros a destacar a necessidade de se compreender a extensão da institucionalização na totalidade das ações sociais em uma dada coletividade.

Nos estudos organizacionais, esse processo de legitimar e de dar consistência a um conjunto de significados integrados em um universo simbólico expresso em sistemas de crenças e regras conduz ao surgimento de “mitos racionais”. Estes mitos de racionalidade, que são construídos na sociedade e estão contidos no ambiente institucional das organizações, podem ser exemplificados por estruturas organizacionais formais, políticas, técnicas, regras, procedimentos e sistemas gerenciais, além de produtos, serviços e programas institucionalizados.

Para Meyer e Rowan (1977), alguns elementos da teoria da burocracia tornaram-se normas ou mitos institucionalizados na sociedade contemporânea, o que significa dizer que, socialmente, estes elementos são interpretados como a maneira mais eficaz para uma organização obter sucesso no mundo moderno. Como parte de uma teoria predominante, práticas e estruturas burocráticas são tidas socialmente como legítimas para o controle e a coordenação das atividades de trabalho e para a promoção de vantagens competitivas. Neste contexto, os adeptos da perspectiva institucional argumentam que algumas organizações são guiadas a incorporar esses mitos racionalizados na sociedade moderna, mesmo que não haja pré-avaliações de seu impacto, independente da eficácia imediata de sua adoção. Essa aparente “decisão irracional” é justificada pelo fato de que para algumas organizações a conformidade com os valores e normas sociais é mais importante para a sobrevivência do que o desempenho técnico em si (MEYER; ROWAN, 1977).

Corroborando com o argumento anterior, que é de grande importância para este estudo, Meyer, Scott e Deal (1981) afirmam que as organizações diferem uma das outras na medida em que o sucesso de algumas depende mais de sua capacidade de resolver problemas técnicos, ao passo que o de outras depende de sua capacidade de lidar com as exigências institucionais. A afirmação de que a sobrevivência de algumas organizações depende mais do

---

<sup>8</sup> Na obra, os autores citam a dança, a escrita, os movimentos corporais e o sistema de sinais vocais como as formas de linguagem mais importantes da sociedade humana.

<sup>9</sup> Para os autores, é impossível compreender uma instituição de forma adequada sem entender o processo histórico em que ela foi produzida.



alcance de altos padrões de eficiência interna de produção e que a de outras está relacionada a uma maior conformidade com códigos normativos de redes relacionais em que elas estão integradas também é confirmada por (POWELL, 1991). Para uma melhor compreensão dessa distinção, os institucionalistas norte-americanos, normalmente, fazem uma formulação analítica de dois tipos de ambientes: o ambiente técnico e o institucional, que não são dicotômicos.

Ambiente técnico é aquele em que a lógica de funcionamento se baseia primordialmente na troca de bens ou serviços. As organizações que se situam neste ambiente têm seu resultado facilmente avaliado pelo mercado e por consumidores, que acabam desenvolvendo um significativo direito de controle e inspeção. Ou seja, o controle ambiental ocorre em termos da qualidade e da quantidade de resultados. Neste contexto ambiental, ser eficiente e ter domínio sobre fatores técnicos internos são aspectos críticos para o sucesso (MEYER; ROWAN, 1977). Por isso, organizações que atuam neste ambiente monitoram de maneira bem próxima a sua eficiência produtiva e protegem seu núcleo técnico de influências ambientais. As diversas formas encontradas pelas organizações para proteger e responder às exigências institucionais serão detalhadas adiante.

O ambiente institucional é caracterizado “pela elaboração e difusão de regras e procedimentos, que proporcionam às organizações legitimidade e suporte contextual” (FONSECA, 2003). De acordo com Suchman (1995), legitimidade é uma “percepção ou pressuposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de um sistema de regras, valores, crenças e definições construídas socialmente”. Assim, organizações que se situam em ambientes altamente institucionalizados são mais comumente julgadas pela sua adequação a essas regras e procedimentos do que pelos seus resultados obtidos (SCOTT, 1999). Esta ideia também é compartilhada por Tolbert e Zucker (1999), que afirmam que a avaliação social sobre organizações institucionalizadas ocorre principalmente pela observação de suas estruturas formais, e não especificamente pelos resultados que obtêm. Em outros termos, as organizações institucionalizadas são julgadas pelo que elas aparentam ser, e não pelo que realmente são.

Este último argumento pode ser explicado pelo fato de as organizações institucionalizadas, normalmente, atuarem sobre um grande número de variáveis técnicas e de terem tecnologia de produção imprecisa, o que dificulta a avaliação de seus resultados. As incertezas ocasionadas por contingências técnicas imprecisas ou as incertezas de se adaptar a

mudanças ambientais destas organizações não podem ser resolvidas com base na eficiência (MEYER; ROWAN, 1977). Quando isso acontece, tanto o público interno quanto os “atores do ambiente institucional”<sup>10</sup> clamam por regras institucionalizadas que ajudam a promover confiança nos resultados e, também, a proteger a organização de falhas (EMERY; TRIST, 1965). Conseqüentemente, conforme será detalhado mais adiante, é comum que estas organizações institucionalizadas imitem estratégias e estruturas de outras organizações ou, mesmo, implementem rotinas que são prescritas por redes profissionais ou, ainda requeridas pelo governo, importante fonte de criação de instituições. Esse isomorfismo com as regras e os mitos institucionalizados propicia a estas organizações suporte e legitimidade do ambiente, que são cruciais para sua sobrevivência. Meyer e Rowan (1977) consideram os mitos institucionalizados como um instrumento de proteção das organizações institucionais.

Powell (1991) ressalta que essa classificação, ou separação, dicotômica entre ambientes técnicos e institucionais é muito difícil de ser feita na prática, podendo induzir a uma grande confusão na análise organizacional. Isso acontece porque uma mesma organização pode sofrer simultaneamente pressões de natureza técnica e institucional, cada uma em maior ou menor intensidade. Seguindo esta recomendação, neste estudo pretende-se dar especial atenção aos aspectos institucionais do ambiente das organizações policiais, conjugados com sua dimensão técnica. Naturalmente, como em qualquer análise institucional, os fatores técnicos internos como tecnologia e métodos utilizados pela polícia, terão sua importância relativizada ou minimizada.

Outro fator que implica a necessidade de analisar ambientes técnicos e institucionais conjuntamente é que os “campos organizacionais, ou “setores organizacionais”, têm características de ciclo de vida, nos quais em períodos iniciais as propriedades de eficiência normalmente predominam e em períodos de maturidade as questões institucionais tendem a ser prevaletentes (POWELL, 1991). Assim, a pressão por eficiência é variável com o tempo, sendo que essa pressão é diferente em diferentes campos organizacionais. Dessa forma, gera-se a primeira proposição de pesquisa:

**1ª Proposição:** Uma determinada estrutura em processo de institucionalização pode assumir propriedades simbólicas e de eficiência em diferentes momentos, em função dos níveis de pressão do ambiente institucional.

---

<sup>10</sup> Tradução livre de: “external constituents”.

Para Scott, William e Meyer (1991), a composição destas duas lógicas distintas de ambiente (técnico e institucional) compõe o “setor organizacional”, conceito que representaria a unidade de análise central para o estudo do comportamento organizacional na sociedade moderna contemporânea. Já na visão de DiMaggio e Powell (1983), o campo organizacional é um espaço de análise institucional constituído por atores e organizações relevantes pelo seu poder de influenciar uma organização. Nesta análise de campo, o que importa é análise da totalidade de atores, que podem ser, dentre outros, fornecedores-chave, consumidores, agências regulatórias e organizações que produzam serviços e produtos similares. Dentro do campo, atores e organizações compartilham mitos e fontes de legitimidade, além de realizarem uma intensa troca de recursos. Vale ressaltar que o conceito de campo organizacional não se resume ao contexto organizacional.

O conceito de “campo” proposto por DiMaggio e Powell (1983) está associado à ideia de que as organizações sobrevivem pela sua capacidade de partilhar valores em determinado espaço social. Ou seja, o desempenho de uma organização, ou grupo de uma organização, está vinculado às diretrizes valorativas e normativas dada por atores externos que interferem nas políticas e estruturas destas organizações. Em outra obra, Powell e DiMaggio (1991) conceituam campo organizacional como um sistema cultural composto por valores mutuamente consistentes, crenças, símbolos, categorias cognitivas e outros elementos que define o espaço para a ação e a institucionalização.

Os autores também ressaltam que é preciso compreender os processos de formação de campos organizacionais antes de analisar processos de conformidade com o ambiente institucional. Sobre essa formação de campos organizacionais, DiMaggio e Powell (1983) apontam pelo menos quatro indicadores estruturação: aumento no grau de interação entre as organizações no campo; emergência de estruturas de dominação e de padrões de coalização claramente definidos; aumento no volume de informação com que as organizações em um campo devem lidar; e desenvolvimento de mútua atenção entre os participantes de um grupo de organizações.

Partindo do questionamento sobre o porquê de as organizações estarem cada vez mais semelhantes, DiMaggio e Powell (1983) explicam o processo de conformação organizacional com as características ambientais por meio de três tipos de forças, ou mecanismos, ambientais denominados por: coercitivos, miméticos e normativos. O isomorfismo coercitivo é o resultado de pressões formais e informais que uma organização exerce sobre uma segunda,

que se encontra em situação de dependência. Esta conformação também pode acontecer em função das expectativas culturais da sociedade na qual uma organização se situa. Exemplificando, o Estado pode ser considerado uma fonte de isomorfismo coercitivo pelo seu significativo poder para impor estruturas e procedimentos às organizações públicas.

O isomorfismo mimético ocorre quando uma organização imita arranjos estruturais e procedimentos já implementados por outras organizações. Essa imitação ocorre, geralmente, quando as tecnologias organizacionais são mal compreendidas (March Olsen, 1985) ou quando uma organização se vê diante de um problema com causas ambíguas e soluções pouco nítidas. Mesmo que os arranjos e procedimentos imitados não sejam eficientes na solução do problema, eles são aceitos como legítimos pelos atores do ambiente institucional. Assim, o mimetismo pode ser explicado como uma resposta à incerteza (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

A terceira fonte de mudanças organizacionais isomórficas, o isomorfismo normativo, provém de processos de profissionalização. Como o próprio nome indica, esse isomorfismo envolve o compartilhamento de normas, leis, valores e métodos de trabalho. Estes elementos institucionais introduzem uma dimensão prescritiva, avaliativa e de obrigatoriedade nos contextos social e organizacional (FONSECA, 2003). As instituições de ensino superior, as associações de profissionais e as empresas de consultoria são alguns exemplos de organizações que promovem eventos de socialização profissional e, conseqüentemente, levam ao compartilhamento de valores e a uma maior similaridade entre organizações.

Pelo uso cotidiano, valores e normas são interiorizados, tornando-se quase que uma obrigação com o passar do tempo. Cabe ressaltar aqui que as influências de processos sociais, como a imitação e a criação de normas dentro de redes organizacionais, eram ignoradas por teóricos funcionalistas.

Também deve ser ressaltado que a prática do isomorfismo confere a vantagem de facilitar transações econômicas entre as organizações e de favorecer o funcionamento interno pela adoção de regras socialmente aceitas. Um exemplo claro desta vantagem são os possíveis benefícios econômicos advindos da obtenção das certificações *International Organization for Standardization* (ISO) ou das certificações de acreditação hospitalar (e.g. Organização Nacional de Acreditação). No próximo tópico, serão apresentados mais detalhes sobre instituições e processos de institucionalização e seus impactos nas organizações.

## 2.1 Instituições e processos de institucionalização

Tende em vista que os campos organizacionais variam de acordo com a conjuntura de circunstâncias históricas e temporais, a institucionalização deve ser analisada num aspecto de grau, ou nível, conforme já propunham Berger e Luckmann (1974). Infelizmente, muitos adeptos da teoria institucional esquecem estes níveis de institucionalização e, normalmente, estabelecem as estruturas organizacionais como institucionalizadas ou como não institucionalizadas (TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Uma das possíveis causas dessa falha metodológica é o pequeno número de estudos que se propõem a conceituar “institucionalização” e a descrever seus processos (FLIGSTEIN, 1985). Segundo Scott (1987), existem pelo menos quatro correntes na teoria institucional sociológica norte-americana que conceituam instituições e processos de institucionalização. A primeira definição vem da corrente de Selznick, que estabelece que a institucionalização deve ser entendida como um processo pelo qual uma organização torna-se uma instituição, como se vê a seguir:

Institucionalização é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalha, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, a maneira como se adaptou ao seu ambiente (SELZNICK, 1957, p. 15).

No fundo, a institucionalização é uma ideia neutra, que pode ser definida como a emergência de padrões socialmente integradores, ordeiros e estáveis, a partir de atividades instáveis, frouxamente organizadas e estreitas [...] (SELZNICK, 1996, p. 271, tradução nossa)

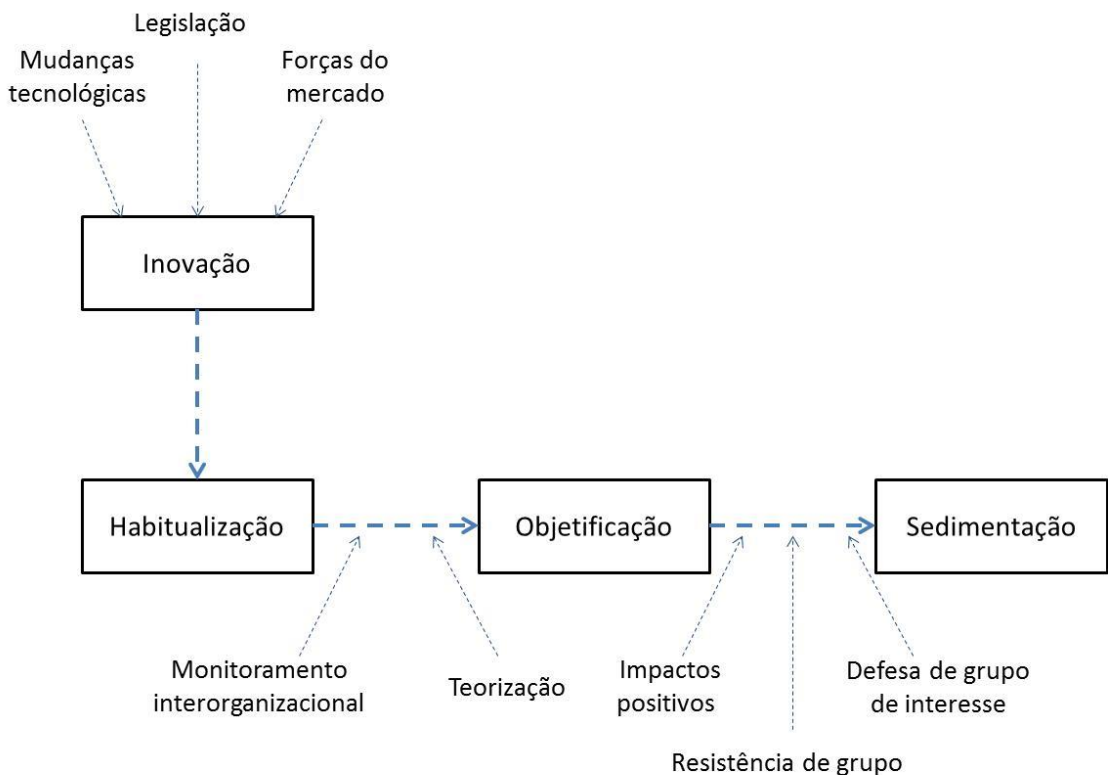
Selznick (1996) postula a existência de distinção entre “organização” e “instituição”, sugerindo que o aspecto mais importante do processo de institucionalização é a introdução de valores, de maneira que as exigências das tarefas organizacionais não se limitariam a aspectos técnicos. Neste processo de institucionalização, a liderança exerce um papel determinante. Mais adiante, serão apresentadas as vertentes da teoria institucional que exploram essas ações empreendedoras da liderança institucional.

A segunda corrente sociológica, com a que se identifica neste trabalho, está apoiada na obra de Berger e Luckmann (1974). Ao explicarem o processo de criação de instituições, os autores destacam que ele se inicia pela “formação de hábitos” e que a institucionalização

ocorre “sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores”. A institucionalização é entendida por eles como o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social. Este processo é dividido em três etapas: exteriorização, objetividade e interiorização.

Esta corrente exerceu uma influência direta nos estudos de Tolbert e Zucker (1999), que se propuseram a analisar o efeito de diferentes níveis de institucionalização em “realidades construídas sobre persistência cultural”. Ao processo de reprodução continuada de hábitos, que implica padrões estáveis de comportamentos e que os indivíduos utilizam para resolver problemas recorrentes e aliviar tensões, Tolbert e Zucker (1999) definiram por “habitualização”. Vale lembrar que esta primeira etapa é definida por Berger e Luckmann (1974) como “exteriorização”. A habitualização representa o primeiro processo de três que são inerentes à institucionalização (Figura 2).

Figura 2 – Processos inerentes à institucionalização



Fonte: Tolbert e Zucker (1999, p. 182).

De acordo com a Figura 2, as principais forças causais do ambiente que pressionam as organizações a inovarem são: mudanças tecnológicas, novas legislações e forças do mercado. Todas decorrem de fatores econômicos. São estas três forças que levam a organização à inovação e, posteriormente, ao processo de habitualização.

No contexto organizacional, o processo de habitualização “envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos” e corresponde à “formalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes”(TOLBERT; ZUCKER, 1999). O resultado da habitualização é a criação de estruturas que são classificadas como um “estágio de pré-institucionalização”. Conforme explicado anteriormente, com base na análise da obra de DiMaggio e Powell (1983), diferentes organizações, independentemente, podem incorporar semelhantes inovações (por meio do isomorfismo mimético) em decorrência de estarem submetidas ao mesmo contexto organizacional. Tolbert e Zucker (1999) destacam que nesse nível de institucionalização a estrutura pode ser adotada por poucas organizações que normalmente são bastante similares e que ou estão interconectadas ou enfrentam problemas similares.

Na fase de pré-institucionalização, então, pode haver vários adotantes de uma dada estrutura, mas estes tendem a ser relativamente poucos em número, limitado a um conjunto circunscrito de organizações similares, possivelmente interconectadas que enfrentam circunstâncias semelhantes, e que variam consideravelmente em termos de forma de implementação. (TOLBERT; ZUCKER, 1999 p. 182 – tradução nossa)

A objetificação<sup>11</sup> corresponde ao estágio/processo em que a estrutura torna-se mais permanente e mais disseminada, tanto interna quando externamente, à organização. Neste nível, a difusão da estrutura deixa de ser uma simples imitação e adquire corpo normativo, refletindo uma teorização implícita ou explícita delas. Neste nível, também “há um maior consenso social entre os decisores sobre o valor da estrutura” (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Conforme pode ser visto na Figura 2, este consenso pode surgir de dois mecanismos que, embora sejam distintos, podem estar relacionados.

---

<sup>11</sup> Tradução livre de: *Objectification*

O primeiro mecanismo envolve o monitoramento que gestores de uma organização fazem sobre seus competidores e os esforços para aumentar sua competitividade relativa. Por meio deste mecanismo, os gestores verificam os custos e os benefícios de estruturas pré-testadas em outras organizações. A estratégia de reciclar inovações já testadas faz sentido pelo baixo custo e por requer menor investimento de recursos sociais quando comparada à estratégia de criar uma estrutura organizacional. Assim, diante da incerteza dos resultados de diferentes escolhas, a melhor escolha está relacionada à estrutura mais difundida no ambiente.

O segundo mecanismo de objetificação e difusão da estrutura é a “teorização”. Neste mecanismo, alguns indivíduos<sup>12</sup>, que têm grande interesse material na difusão da estrutura, são responsáveis por sua teorização. De forma geral, Tolbert e Zucker (1999) destacam que estes indivíduos geram o reconhecimento público da existência de um problema organizacional genérico e, depois, justificam um arranjo estrutural como solução para o problema. A teorização atribui à estrutura uma legitimidade cognitiva e normativa, persuadindo os membros da organização. Vale ressaltar que para este esforço de persuasão ser eficiente é preciso apresentar evidências, em formas de casos, de que a mudança é realmente bem-sucedida.

Este estágio em que as estruturas se objetificaram e estão mais amplamente disseminadas é descrito por Tolbert e Zucker (1999) como de semi-institucionalização. As estruturas semi-institucionalizadas têm um ciclo de vida mais longo que as pré-institucionalizadas, mas nem todas persistem indefinidamente. Essa vida relativamente curta de estruturas gerenciais semi-institucionalizadas é comumente estudada como um “modismo gerencial” (ABRAHAMSON, 1991; 1996). Citam-se alguns exemplos que se enquadram como modas gerenciais: o modelo de gestão *Total Quality Control* e seus diversos componentes, como Círculos de Controle da Qualidade (CCQ); o Modelo de Reengenharia de Negócios; práticas e processos de Gerenciamento das Redes de Suprimentos (SCM); sistemas de gestão da qualidade ISO; a gestão ambiental; programas de Responsabilidade Social Corporativa; ferramentas para a Gestão de Projetos e Gestão do Conhecimento; além do próprio movimento Nova Gestão Pública.

O último nível de institucionalização é definido como “Sedimentação” ou “Institucionalização Total”. Neste nível, os atores organizacionais estarão menos propensos a realizar avaliações sobre a estrutura, porque a estrutura tem uma continuidade histórica,

---

<sup>12</sup> Tolbert e Zucker denominam este indivíduo de “*champion*”. Consultores, membros de família de elite, profissionais de uma determinada categoria são exemplos típicos de *champions*.



cristalizando-se e passando por várias gerações de membros da organização. Pela Figura 2, percebe-se que existem pelo menos três fatores relacionados à manutenção da estrutura. O primeiro diz respeito à existência de indivíduos que são afetados pelas estruturas e agem de forma coletiva contra novas estruturas. Quanto maior o apoio cultural continuado desses defensores, maiores as chances de se ter uma institucionalização total. O segundo fator trata da resistência de grupos de oposição. Quanto menor a resistência de grupos de oposição, maiores as chances de se ter uma institucionalização total. O terceiro fator está relacionado à correlação positiva com resultados desejado. De acordo com Tolbert e Zucker (1999), a difusão e a manutenção de uma estrutura podem ser ameaçadas se não apresentarem resultados desejáveis. Os autores destacam, no entanto, que em muitos casos é difícil demonstrar uma relação direta entre a estrutura e os resultados previstos.

Voltando às correntes sociológicas definidas por Scott (1987), a terceira é atribuída aos trabalhos desenvolvidos por Meyer e Rowan, os quais se concentram no processo de institucionalização em estruturas organizacionais formais. Para eles, a estrutura formal de uma organização não representa apenas um conjunto de atividades coordenadas e controladas, pois inclui elementos do ambiente institucional que funcionam como mitos institucionalizados.

A quarta corrente sociológica norte-americana “dá ênfase a existência de um conjunto de sistemas cognitivos e diferenciados – lógicas institucionais – e atividades humanas padronizadas que se originam e tendem a persistir, em formas e conteúdos diversos, em todas as sociedades” (SCOTT, 1987). Nesta vertente, as instituições são concebidas como “padrões supraorganizacionais de atividade humana por meio dos quais indivíduos e organizações produzem e reproduzem sua subsistência material e organizam seu tempo e seu espaço”. Esta corrente também considera que as instituições podem ser entendidas como sistemas simbólicos ou mecanismos de ordenação da realidade, por meio dos quais os indivíduos e as organizações categorizam suas atividades, infundindo significado nelas (FRIEDLAND; ALFORD, 1991).

Apesar de suas diferenças, este conjunto de correntes vê a instituição como o resultado, ou estágio final, do processo de institucionalização. Além disso, pressupõe que qualquer estrutura pode ser desinstitucionalizada. Os mecanismos que normalmente precedem tal fenômeno serão expostos a seguir.

## 2.2 Conformidade e resistência aos processos de institucionalização

Com o propósito de analisar as formas de resistência e desinstitucionalização, Oliver (1991) propõe cinco categorias gradativas de reações, ou respostas, estratégicas das organizações quando submetidas a pressões institucionais de conformidade. Por resposta, ou reação, estratégica entende-se a habilidade dos tomadores de decisão (agentes) de escolher entre as pressões ambientais, de forma a garantir sua autonomia no ambiente. Os cinco tipos de respostas estratégicas são: aquiescência, compromisso, esquivação, desafio e manipulação (Quadro 1).

Quadro 1 – Respostas estratégicas aos processos de institucionalização

<b>Estratégia</b>	<b>Tática</b>	<b>Exemplo</b>
<b>Aquiescência</b>	Hábito	Seguir normas invisíveis, dadas como certas.
	Imitar	Imitar modelos institucionais.
	Aceder	Obedecer às regras e aceitar as normas.
<b>Compromisso</b>	Equilibrar	Equilibrar as expectativas de públicos múltiplos.
	Pacificar	Aplacar e acomodar elementos institucionais.
	Barganhar	Negociar com grupos de interesse institucionais.
<b>Esquivação</b>	Ocultar	Disfarçar a não conformidade.
	Amortecer	Afrouxar as ligações institucionais.
	Escapar	Mudar objetivos, atividades ou domínios.
<b>Desafio</b>	Rejeitar	Desconsiderar normas e valores explícitos.
	Provocar	Contestar regras e exigências.
	Atacar	Violar as fontes de pressão institucional.
<b>Manipulação</b>	Cooptar	Importar pessoas influentes.
	Influenciar	Moldar valores e critérios.
	Controlar	Dominar públicos e processos institucionais.

Fonte: Oliver (1991, p. 152 – Tradução nossa).

A primeira estratégia de resposta é a “Conformidade”, ou “Aquiescência passiva”, da organização com a pressão ambiental, que pode ser expressa como forma de hábito, imitação

ou obediência. O hábito diz respeito à adesão inconsciente, ou cega<sup>13</sup>, às regras (ou valores) sociais que se tornam um padrão de ação. A imitação diz respeito ao isomorfismo mimético, já destacado, e pode acontecer de forma consciente ou inconsciente. Já a concordância, ou aceitação, é tida como uma obediência consciente da incorporação de valores, normas e procedimentos institucionais para a obtenção da legitimidade ambiental (OLIVER, 1991).

A segunda estratégia, denominada “Compromisso”, retrata o surgimento inicial da resistência organizacional às pressões institucionais de conformidade. Envolve as táticas de: equilibrar, pacificar e barganhar (Quadro 1). Essa resistência está relacionada ao conflito entre as demandas institucionais e os objetivos organizacionais de autonomia e eficiência. A tática do “equilíbrio” ou “balanceamento”, corresponde à tentativa organizacional de atingir a igualdade entre os interesses e as expectativas dos diversos *stakeholders* do ambiente externo e do público interno. A resposta de “pacificação” ocorre quando há conformidade parcial com as expectativas de um ou mais constituintes. Aqui, a resistência é mínima, mas também há um atendimento de padrões mínimos de conformidade. A tática de “barganhar é a forma mais ativa de comprometimento” (Oliver, 1991, p. 154), pois envolve o esforço das organizações para conseguir algumas concessões dos constituintes externos, levando em conta suas demandas ou expectativas. Ao contrário da estratégia de conformidade, o compromisso organizacional com as pressões institucionais é apenas parcial.

Visando à obtenção de resultados organizacionais, os tomadores de decisão podem tentar evitar ou anular a necessidade de conformidade com o ambiente institucional, ocultando ou amortecendo as pressões institucionais e, até mesmo, escapando de regras institucionalizadas. A esta estratégia é dada o nome de “esquivança<sup>14</sup>”. Ela se desdobra em táticas de ocultação, amortecimento<sup>15</sup> e fuga. A tática de “ocultar” implica mascarar a não conformidade sob uma fachada de conformidade. Em resposta às pressões institucionais, elaboram-se planos e procedimentos que, na realidade, não se deseja implementar, e por isto não são verificadas nas rotinas diárias da organização.

Para Meyer e Rowan (1977), muitas regras institucionalizadas não saem do papel, mesmo com o desejo da liderança de implementá-las. Mesmo quando implementadas, podem ter resultados inesperados. Destacam os autores também que as organizações podem adotar

---

<sup>13</sup> Um termo bastante utilizado na literatura é *taken for granted*, que pode ser entendido como “tomar a realidade como algo que é certo”.

<sup>14</sup> Tradução livre de *avoidance*.

<sup>15</sup> Tradução livre de *buffering*.

práticas cerimoniais e ritualísticas que, além de ajudar a manter as aparências de funcionamento, validam a organização perante o ambiente e, conseqüentemente, contribuem para a obtenção da legitimidade. Assim, as estruturas e regras institucionalizadas adotadas por uma organização podem assumir uma propriedade simbólica.

As demandas por eficiência podem criar conflitos e inconsistência com os esforços de uma organização para se conformar às regras cerimoniais de produção. A resposta tática a esta inconsistência é o distanciamento entre as atividades da organização e as exigências do ambiente (OLIVER, 1991). A dissociação, ou o desacoplamento (*decoupling*<sup>16</sup>) corresponde ao conjunto de práticas que procura ajustar a rotina de coordenação e controle para mostrar que a estrutura está realmente funcionando e, assim, protegê-la de possíveis inconsistências, incertezas e anomalias. Esta tática, chamada de “amortecimento”, também consiste em minimizar/reduzir as pressões das atividades de avaliação e inspeção externa, que também podem ser transformadas em eventos cerimoniais. A “lógica da confiança” e a “lógica da boa-fé” também fazem parte desta tática. Evitando avaliações críticas ou ações de monitoramento próximo, os demais membros da organização acreditam na essência daquilo que está sendo feito. Segundo Meyer e Rowan (1977), a confiança e a boa-fé são ações cerimoniais e não devem ser vistas como formas fraudulentas. Elas podem até mesmo ser o caminho mais razoável para levar os participantes a produzir seus melhores esforços em situações de inconsistência entre mitos institucionalizados e exigências técnicas imediatas.

A tática de “escapar” é considerada por Oliver (1991) “como a forma mais dramática de esquivança”, pois pode implicar a mudança da organização da localidade que a pressão institucional está sendo exercida ou, mesmo, mudar de forma significativa seus objetivos e atividades para evitar a necessidade de conformar-se. Nesta tática, metas ambíguas ou vagas podem ser definidas e fins categóricos são substituídos por fins técnicos.

A estratégia do “desafio” consiste na forma mais ativa de resistência aos processos institucionais. Compõem-se de três táticas: “rejeitar”, “provocar<sup>17</sup>” e “atacar”. De acordo com Oliver (1991, p. 156), a tática de “rejeitar” as regras e os valores institucionais é utilizada quando a pressão institucional é percebida como fraca ou quando há um significativo conflito ou divergência dos objetivos organizacionais com os valores institucionais. A tática de “provocar” acontece quando as organizações possuem força significativa para desafiar as

---

<sup>16</sup> Na literatura, também é comum o uso do termo *loose coupling*.

<sup>17</sup> Tradução livre de *challenge*.

pressões institucionais. O “ataque” é a forma mais agressiva e intensa das três estratégias do desafio. É mais provável de ocorrer quando os valores e as expectativas institucionais se concentram em alguma organização específica, quando a liderança organizacional percebe que os direitos, a autonomia e os privilégios da organização estão sendo seriamente prejudicados ou, ainda, quando percebem que têm pouco a perder com qualquer manifestação de antagonismo às demandas institucionais.

A quinta e última estratégia, “manipulação”, é definida como uma tentativa oportunista e propositada de “cooptar, influenciar ou controlar” as pressões do ambiente institucional. A tática de “cooptar”, ou “agregar” pessoas influentes tem o propósito de neutralizar a oposição institucional, evitar ameaças a estabilidade e alcançar a legitimidade. A tática de cooptação, originalmente identificada por Selznick, pode ser considerada como o “compartilhamento de símbolos públicos ou das obrigações administrativas da autoridade e responsabilidade públicas, mas sem uma transferência real de poder” (FACHIN; MENDONÇA, 2003, p. 35). A tática de influenciar, ou persuadir, é dirigida a valores e crenças institucionalizados, a definições e critérios de práticas ou a desempenhos aceitáveis. A tática de “controle” corresponde a esforços específicos para estabelecer domínio e poder sobre os atores externos que impõem pressões sobre a organização.

A sequência gradativa de estratégias e as táticas de resistência às instituições propostas por Oliver (1991) denotam um confronto entre a necessidade da eficiência e a busca por legitimidade institucional. Outra contribuição deste trabalho é que os processos de institucionalização produzem um efeito ambivalente no sucesso organizacional.

A resistência às regras, mitos e exigências institucionais é possível, mas pode implicar retaliações, perda de recursos e apoio externo, que podem, conseqüentemente, ameaçar a sobrevivência organizacional. De outro lado, a conformidade às pressões do ambiente também pode implicar a rigidez da estrutura e dos processos de produção e a resistência à mudança, que pode implicar perdas de vantagens competitivas.

Os conceitos e características do neoinstitucionalismo apresentados até o momento neste estudo têm sustentação, principalmente, nas ideias de um restrito grupo de pesquisadores dos Estados Unidos. Na década de 1990, surgiram novas frentes de estudos institucionalistas, conduzidos, notadamente, por pesquisadores canadenses, suecos, dinamarqueses, britânicos, finlandeses e noruegueses, com ideias diferentes desse grupo

neoinstitucional predominante. A seguir, apresenta-se as características destas novas vertentes.

### **2.3 Novas vertentes do pensamento institucional**

Antes de apresentar as novas correntes do pensamento institucional, é importante ressaltar que elas são decorrências de críticas feitas à perspectiva neoinstitucional norte-americana. Tida como normativa e determinística (Peci, 2006), a frente neoinstitucional clássica norte-americana é comumente criticada por desconsiderar os aspectos políticos e as questões de interesse e poder envolvidas no processo de institucionalização (DIMAGGIO, 1988). O contexto institucional nessa perspectiva é visto como algo que é externo e que restringe uma organização, ao invés de algo com o qual uma organização interage e também constrói (GREENWOOD *et al.*, 2008). Perrow (1985), um dos principais críticos ao neoinstitucionalismo, destacou a pouca atenção dada por esta frente às assimetrias institucionalizadas, às relações de poder e à influência que as organizações também exercem sobre seus ambientes.

Como um verdadeiro paradoxo de uma teoria que enfatiza a homogeneidade, o isomorfismo e a padronização, a institucionalização da teoria institucional tem sido marcada por novas e diferentes interpretações. Uma das variantes mais importantes é a preconizada pela “Escola Escandinava”, que, ao invés de tratar as estruturas e práticas prescritas institucionalmente como algo que vem “lá de fora”, assume que tais ideias gerenciais são interpretadas e reformuladas durante seu processo de adoção.

#### **2.3.1 A escola escandinava e o conceito de “Translation”**

O institucionalismo escandinavo é reconhecidamente uma variante distinta da teoria institucional neoinstitucional clássica (CZARNIAWSKA; SEVÓN, 1996; GREENWOOD *et al.*, 2008; SAHLIN-ANDERSSON; SEVÓN, 2003). Um ponto de referência importante para o desenvolvimento dessa escola e para a introdução da expressão *Institucionalismo escandinavo* foi o trabalho produzido por Barbara Czarniawska e Guje Sevón, em 1996, intitulado: *Translation Organizational Change*.

Nesta obra, os pesquisadores demonstram grande interesse em compreender como os atores organizacionais interpretam a pressão do ambiente institucional e como estas interpretações afetam seu cotidiano organizacional. Assim, em contraposição à abordagem predominante, que focaliza em aspectos macro - tais como, sociedade, campo organizacional e estado – o institucionalismo escandinavo prioriza a análise em nível micro: indivíduo e/ou organização (SAHLIN-ANDERSSON; WEDLIN, 2008). Como decorrência, pode se dizer que o institucionalismo escandinavo prioriza os indivíduos em relação às ideias que são institucionalizadas no campo organizacional, promovendo uma volta ao institucionalismo micro sociológico de Selznick. Também é importante notar que, em substituição a palavra *estrutura*, comumente utilizada pelos institucionalistas norte-americanos como o elemento a ser institucionalizado, a linha institucional escandinava opta pelo uso do termo *ideia*.

Dentre os principais acadêmicos adeptos dessa linha de pensamento destacam-se: Barbara Czarniawska, Guje Sevón, Kjell Arne Røvik, Eva Boxenbaum, Lars Engwall, Kerstin Sahlin-Andersson, Nils Brunsson, Johan P. Olsen, Søren Christensen, Per Lægveid. Para estes, os aspectos macro e micro não devem ser compreendidos como dicotômicos, pois os dois mundos se interagem de forma contínua. Atores e elementos do ambiente macro, normalmente, estabelecem as restrições para os atores organizacionais. Esses últimos, por sua vez, podem mudar o macro cenário quando se associam e criam ações agregadas (CZARNIAWSKA; SEVÓN, 1996). Este pressuposto dá origem à segunda proposição do trabalho:

**2ª Proposição:** A combinação de uma análise institucional nos níveis macro e micro possibilita melhor compreensão do modo como uma ideia gerencial é institucionalizada nas organizações.

Outra distinção importante entre as duas perspectivas é quanto à abordagem de investigação. A linha escandinava apoia-se mais nas ideias construtivistas de Berger e Luckmann e são comuns as tentativas de combinar a teoria institucional com outras teorias orientadas pela prática. Uma combinação recorrente e, certamente, uma das mais importantes é com a teoria ator-rede. Czarniawska e Sevón (1996) importaram desta teoria o conceito de *translation*, dos franceses Bruno Latour e Michel Callon, para destacar que as ideias mudam quando elas viajam ou circulam de um contexto para outro.

O conceito de *translation* se contrapõe diretamente à metáfora de difusão, utilizada pelos institucionalistas norte-americanos. Tal metáfora é descartada por remeter a uma lógica estática e mecânica, associada a processos físicos, e não em termos sociais, e também por desconsiderar que sobre o movimento das ideias existem forças de fricção ou resistência (CZARNIAWSKA, 1997). Quando determinada prática é adotada por uma organização, ela ganha e/ou perde propriedades, dependendo das características dessa organização, produzindo assim, diferentes traduções de formas organizacionais (RØVIK, 1998; SAHLIN-ANDERSSON, 1996). Assim, o conceito de *translation* remete à ideia de movimentação e transformação, sendo chave para a compreensão de mudanças organizacionais (CZARNIAWSKA; SEVÓN, 1996).

Os institucionalistas escandinavos têm concentrando seus esforços, principalmente, na compreensão dos aspectos dinâmicos da circulação<sup>18</sup> de ideias que se tornam institucionalizadas em diferentes campos e em diferentes aspectos de tempo e espaço (MORRIS; LANCASTER, 2006). Como já mencionado, a palavra *ideia* é comumente utilizada nessa vertente. Apesar de seu significado remeter a múltiplos elementos a serem institucionalizados, uma significativa parte dos estudos da linha trata da institucionalização de práticas gerenciais. São questões de pesquisa recorrentes nesta linha: Como e por que algumas ideias gerenciais se tornam amplamente disseminadas? Como tais ideias são interpretadas quando viajam? O discurso subjacente a uma ideia gerencial num determinado tempo/espaço “A” é também verificado quando a ideia viaja para um tempo/espaço “B”? Como a adoção de uma prática gerencial é justificada? No processo de circulação, como as pessoas alteram as ideias e como essas mudam as pessoas?

O processo de *translation* pode ser entendido como um micro processo que ocorre entre duas ou mais pessoas (Czarniawska; Joerges, 1996) “no momento em que uma ideia, que parece promissora para solucionar ou aliviar um problema organizacional é selecionada no ambiente e então objetificada e materializada” (BOXENBAUM; PEDERSEN, 2009, p. 191). A abordagem escandinava reconhece que uma determinada ideia ao ser institucionalizada em determinado contexto organizacional pode ser interpretada e traduzida de diversas maneiras. Essa premissa induz ao conceito *sensemaking*, que se refere ao ato de dar sentido aos eventos e ações que estão acontecendo (WEICK, 1995). Tal conceito induz

---

<sup>18</sup> A metáfora *circulation* é usada pelos escandinavos para apontar as rotas por meio das quais o conhecimento viaja, o modo como o conhecimento é formado quando ele viaja, bem como para ressaltar que o fluxo de conhecimento não tem direção única. Já a metáfora *difusão*, comumente utilizada pela vertente norte-americana, descreve este fluxo como em único sentido (STURDY, 2004).

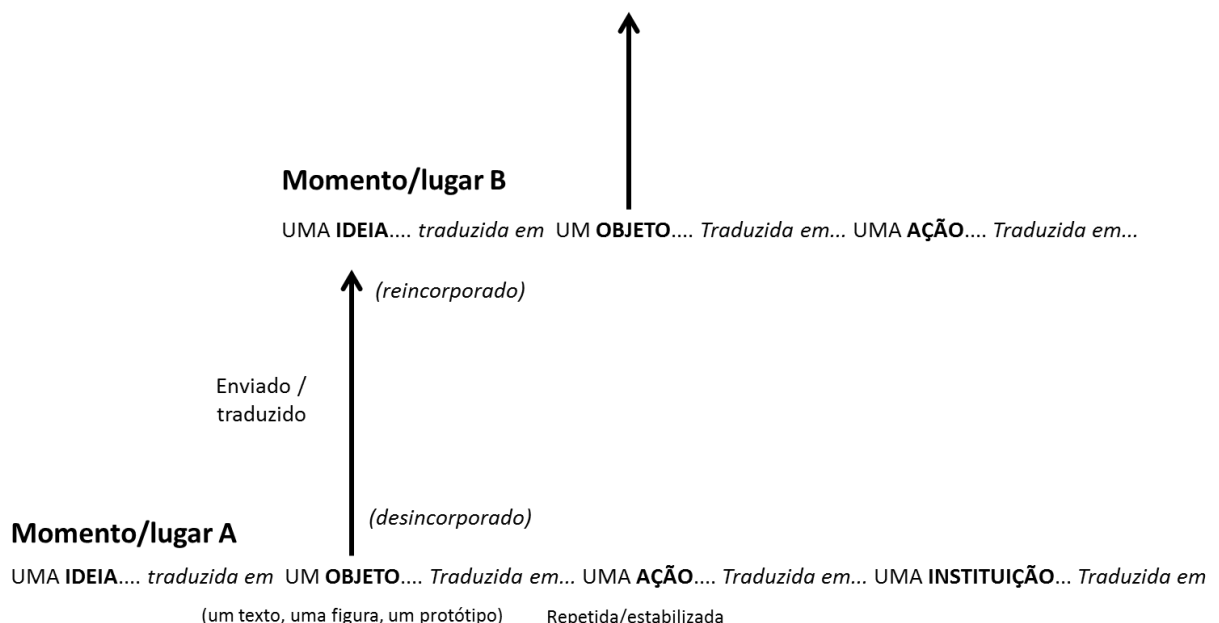


que a posição e os interesses de cada ator podem fazê-lo interpretar a mesma coisa de forma diferente de outros.

O *sensemaking* torna-se uma fonte de elaboração de estratégias quando os atores ganham consciência de várias interpretações possíveis e usam essas interpretações estrategicamente para promover seus próprios interesses ou interesses organizacionais (BOXENBAUM; PEDERSEN, 2009). Assim, a interpretação tem uma dimensão estratégica, pois a medida que os atores ganham consciência de quadros alternativos de interpretações podem deliberadamente tentar adaptar uma ideia ou uma prática de uma forma que essa esteja alinhada a interesses específicos.

As razões para o uso do conceito de *translation* pelos escandinavos vão muito além de uma simples interpretação ou recurso linguístico. Segundo Latour (1993: 6), *translation* significa “mudança, significado, invenção, mediação, criação de uma nova ligação que não existia antes e modifica em parte, os dois agentes ”; [...] isto é, quem traduziu e o que foi traduzido”. Este conceito é utilizado para explicar a circulação, ou viagem, de ideias no tempo e no espaço (Figura 3).

Figura 3 – *Translation* e circulação de ideias



Fonte: (CZARNIAWSKA; SEVÓN, 1996)<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> A figura original não possui um título formal atribuído pelos autores.

Para Czarniawska e Jorges (1996), ideias são como imagens ou sons, que podem, numa cadeia de *translations*, ser materializadas em objetos e, posteriormente, em ações ou práticas cotidianas que, se repetidas, materializam-se em instituições. Este processo é cíclico. Instituições podem “morrer”, gerando novas ideias, que podem constituir novas instituições. Pelo fato de as ideias circularem na forma de textos e comunicações orais, Sahlin-Andersson e Engwall (2002b) postulam que o que está sendo transferido não é a prática em si, mas um relato da prática.

Ideias sempre existiram! Mais importante do que conhecer suas propriedades é compreender “como” e “quando” elas despertaram a atenção de um grupo de pessoas. Neste sentido, os autores destacam a importância de processos *taken for granted*, da forma como as ideias são apresentadas e descobertas pelos atores organizacionais. Também destacam que um instrumento materializador das ideias é a “atenção pública”<sup>20</sup>. Atores organizacionais devem ficar atentos aos políticos e à mídia de massa, que, usualmente constroem problemas de forma dramatizada e excitante (EDELMAN, 1964). Enquanto o problema atrair a atenção do público, todas as ideias que estiverem relacionadas a ele possuem grandes chances de se tornarem legítimas. Este parece ser o caso do programa norte-americano DARE<sup>21</sup>, eleito pela política pública de “Guerra contra as Drogas” (DE FREITAS; MUNIZ, 2015).

A exposição de “ideias prontas” aos atores tende a antecipar o processo de *translation*. Portanto, não cria a mobilização necessária para a ação (CZARNIAWSKA; JOERGES, 1996b). Assim, ideias são normalmente apresentadas de forma natural, como um modelo abstrato e impessoal, para terem maior chance de serem institucionalizadas em um novo contexto organizacional (RØVIK, 2002). Todavia, quando a ideia é aceita pelo grupo aqueles com aspirações de controle e poder tentam se apropriar delas.

Metáforas, formas gráficas, rótulos e chavões são comumente utilizados nos processos de desincorporação e reincorporação para dar forma às ideias em um novo contexto social

---

<sup>20</sup> Tradução livre para *public attention*.

<sup>21</sup> O *Drug Abuse Resistance Education* é um programa policial de prevenção ao uso de drogas e de contenção da violência. Baseia-se primordialmente, em aulas e palestras ministradas por policiais militares para crianças e adolescentes nas escolas. Foi desenvolvido na cidade de *Los Angeles* (Califórnia), em 1983, por um grupo de psicólogos, psiquiatras, pedagogos e policiais. Foi implementado pelo Departamento de Polícia desta cidade. No início do século XX, era praticado por mais de cinquenta países. Foi introduzido no Brasil em 1992, por meio da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Nesta ocasião, o programa recebeu o nome de PROERD – Programa de Educacional de Resistência às Drogas e à Violência. Embora as primeiras iniciativas de implementação do PROERD em Minas Gerais tenham acontecido em 1998, foi somente em 2002 que foi institucionalizado pela Polícia Militar de Minas Gerais. Vale destacar que, atualmente, todas as forças policiais militares brasileiras têm este programa institucionalizado.

(CZARNIAWSKA; JOERGES, 1996; RØVIK, 1998). Entretanto, nesse processo de concretização linguística tais ideias dificilmente serão assimiladas pelas pessoas se não já existirem em suas mentes como parte de uma ideia maior, denominada *master idea*. Ideias mestras, tais como, liberdade, modernidade, profissionalização, nacionalismo, ciência e racionalidade, são amplamente conhecidas e aceitas pela sociedade (FRENKEL, 2005). O resultado do *translation* de uma ideia em um objeto (ou quase objeto) são textos, retratos ou protótipos, que viajam de um contexto para outro, como representadas pelas setas verticais na Figura 3.

Para os institucionalistas escandinavos, essa viagem, ou circulação, de ideias é decorrente do desejo de imitar aquilo que é visto como um “modelo de sucesso” (MORRIS; LANCASTER, 2006) ou moda, como já exposto. Para Sahlin-Andersson e Engwall (2002b), é pela análise do fluxo/circulação das ideias que se percebe como e quais conteúdos de ideias são adaptados e transformados de um contexto para outro. Um bom rótulo e um bom empacotamento facilitam as viagens das ideias de gestão entre diferentes cenários (CZARNIAWSKA; JOERGES, 1996). Em tal empacotamento, é comum apresentar a ideia gerencial em termos simples e mais gerais, destacar que ela tem aplicabilidade universal e é de fácil aplicação (RØVIK, 2002).

Outro conceito comumente utilizado para descrever e explicar os processos de circulação e *translation* de ideias é o de “edição”. Para Sahlin-Andersson (1996), ao circularem, as ideias são continuamente editadas por um grande número de editores envolvidos. Este processo, que envolve um conjunto de regras, tem o objetivo de apresentar a ideia de uma maneira mais familiar e em termos mais comumente aceitos (SAHLIN-ANDERSSON; WEDLIN, 2008). As regras ou princípios de edição<sup>22</sup> dizem respeito ao contexto, a questões lógicas e a ações de formulação (SAHLIN-ANDERSSON, 1996). **Características e pré-requisitos do novo contexto de adoção influenciam a edição da ideia.** Todos aqueles que apresentam ou fazem a mediação da ideia tendem a realizar edições de acordo com suas ideologias e interesses. Já em seu desenvolvimento no novo contexto, a ideia pode assumir propriedades mais racionais/lógicas e algumas de suas características podem ser apagadas ou, mesmo, realçadas. Tais regras de lógica criam um enredo que esclarece causas e efeitos. Na tentativa de formular a ideia de forma mais clara e explícita, o

---

<sup>22</sup> Traduzido de *Editing rules* de Sahlin-Andersson (1996).

processo de edição pode alterar não somente a forma da ideia, mas também seu foco, conteúdo e seu significado (CALLON; LATOUR, 1981).

As regras/princípios de edição sinalizam que para os institucionalistas escandinavos o processo de imitação de ideias está longe de ser passivo. Ideias não permanecem inalteradas quando são disseminadas. Por isso, diversos atores tidos como ativos devem ser considerados nessa análise. Além dos próprios atores das organizações envolvidas, fazem parte desse grupo que media o processo de imitação: acadêmicos, consultores, organizações de mídia, gurus e membros de escolas de negócios e de organizações internacionais (SAHLIN-ANDERSSON; ENGWALL, 2002b). Assim, agentes individuais e redes sociais têm sido percebidos como centrais no processo de *translation* (BJARNAR; KIPPING, 1998).

Na literatura, tais atores têm sido chamados por *others e soft actor* (Meyer, 1996) e *carriers* (JEPPERSON, 1999; MEYER, 2002). *Carriers* são todos aqueles que promovem uma ideologia gerencial (MEYER, 2002). Esses portadores, ou emissores, desempenham um *mix* de passividade e atividade. Sua agência é caracterizada pelo fato de darem conselhos e fornecerem, escolherem, discutirem, codificarem, sugerirem, certificarem e traduzirem determinada ideia a ser implementada. Para Røvik (1998), algumas ideias tornam-se populares não por causa de suas propriedades, mas, principalmente, por causa desses agentes que formulam, transportam, suportam e empacotam tais ideias. Sahlin-Andersson e Engwall (2002a) reforçam e ampliam este pensamento, destacando que a circulação de ideias gerenciais não é um processo automático, havendo diversos atores geradores, disseminadores e adaptadores no processo.

Em busca de compreender o papel desempenhado por esses atores, maior atenção acadêmica tem sido dada àqueles que “vendem ou transmitem” as ideias gerenciais (*e.g.* gurus, consultores e acadêmicos). Assim, as regras de edição utilizadas e o papel desempenhado por aqueles que recebem e consomem tais ideias representam lacunas de pesquisa a serem exploradas (HEUSINKVELD; STURDY; WERR, 2011; MORRIS; LANCASTER, 2006; VEEN; BEZEMER; KARSTEN, 2011). Muitas vezes, no entanto, é difícil separar os papéis de quem está criando, mediando e usando as ideias (SAHLIN-ANDERSSON; ENGWALL, 2002b). É comum que tanto aqueles que transmitem quanto aqueles que recebem façam o *translation* das ideias gerenciais de maneira conjunta e num processo contínuo de adaptações (SAHLIN-ANDERSSON; SEVÓN, 2003).

A interação entre atores no processo de *translation* constitui um aspecto de significativa importância para o entendimento da adoção de ideias gerenciais. Callon e Latour (1981), estudando a “formação de alianças e coalisões” entre atores para a promoção de ideias gerenciais, constataram que eles podem forjar uma ligação entre as características da ideia e as necessidades de seus aliados potenciais, a fim de convencê-los a apoiar e promover sua adoção. As conexões entre atores em determinado campo ajudam a explicar as rotas escolhidas, as taxas e as velocidades da disseminação de ideias gerenciais (ROGERS, 2003).

Para Morris e Lancaster (2006), descrições sobre os estágios do processo de *translation* de ideias gerenciais são raramente oferecidas na literatura. Tais estágios deveriam ser estudados em diferentes níveis, mas de maneira especial no nível organizacional, na qual o *translation* efetivamente ocorre (BJARNAR; KIPPING, 1998). A maior parte dos estudos também tem se preocupado em explicar se as ideias de gestão foram adotadas ou rejeitadas. Porém, poucos tentam teorizar sobre as mudanças de sentido e as transformações conceituais que tais ideias sofreram em suas viagens (FRENKEL, 2005; SAHLIN-ANDERSSON; ENGWALL, 2002b).

Quando determinada ideia é transformada em prática, objetos linguísticos e simbólicos são materializados de forma a apoiar o trabalho cotidiano. Neste processo de *translation*, aqueles que estão manipulando a ideia podem modificá-la apoiando-se na identidade organizacional (SEVÓN, 1996) ou em análises organizacionais para que os demais membros a aceite (RØVIK, 1998). Esse processo de modificação intencional também pode ser marcado por incompreensões e mal-entendidos pelos atores (Sahlin-Andersson, 1996), pela integração da ideia a outras práticas e rotinas já traduzidas pela organização (LERVIK *et al.*, 2005), pela omissão ou retirada de certos componentes da ideia para que se ajuste ao novo contexto (Mamman, 2002), e por creolização<sup>23</sup>, ou combinação com outras ideias gerenciais também em circulação (SAHLIN-ANDERSSON; ENGWALL, 2002a). O alinhamento com valores organizacionais e com as demais práticas gerenciais já existentes é fundamental para a institucionalização da prática. Sua ausência pode implicar a incompreensão e a ausência de motivação para nova ideia (LESEURE *et al.*, 2004).

Como consequências, Sahlin-Andersson e Wedlin (2008) afirmam que o *translation* de ideias contribui para a mudança dos indivíduos e para as transformações do campo organizacional e, conseqüentemente, das identidades organizacionais. Parte de tais

---

<sup>23</sup> Tradução livre para *creolization*.

transformações, ou consequências, pode ser não planejada ou inesperada<sup>24</sup> (Czarniawska; Joerges, 1996) ou, mesmo, gerar disfunções não previstas. O Quadro 2 sumariza as diferenças principais entre as vertentes neoinstitucional clássica e escandinava, descritas neste tópico.

Quadro 2 – Diferenças entre a vertente neoinstitucionalista clássica e escandinava

<b>Elementos comparativos</b>	<b>Abordagem neoinstitucional clássica</b>	<b>Institucionalismo da escola escandinava</b>
<b>Agência</b>	A agência é limitada e as instituições moldam o comportamento dos indivíduos.	Os atores são poderosos e podem criar, moldar ou trabalhar para bloquear as instituições.
<b>Dimensão de análise predominante</b>	Macro (Estado, sociedade e mercado)	Micro (Indivíduos e organizações)
<b>Foco de atenção</b>	Foco na estruturação do campo organizacional	Foco na dinâmica intra-organizacional e na construção de significados.
<b>Natureza da abordagem</b>	Abordagem interpretativista	Abordagem com enfoque sócio-construtivista
<b>Questão central</b>	Como as instituições governam/afetam os indivíduos?	Como a ação dos indivíduos afeta as instituições?
<b>Difusão x Disseminação</b>	O processo de difusão de ideias gerenciais é isomórfico e as organizações respondem à pressão do ambiente de forma homogênea.	Há tradução quando as ideias são disseminadas e contextos distintos implicam em respostas distintas a pressão do ambiente.
<b>Mudança organizacional é</b>	O resultado da influência ambiental (crenças e mitos) é um meio para garantir estabilidade e sobrevivência.	Uma combinação de intenções, eventos aleatórios e normas institucionais
<b>Conceitos e metáforas comumente utilizados</b>	Isomorfismo - Taken for granted - Lógica da boa fé - Decoupling - Cerimônia - Difusão - Replication	Sense-making - Editing - Translation - Travel - Circulation - Re-creation - Co-construction

Fonte: Elaborado pelo autor.

A institucionalização, ou *translation*, é um fenômeno complexo, uma vez que diversos de seus elementos de análise (*e.g.* as regras de edição e formação de coalizações) são parcialmente visíveis (Sahlin-Andersson, 1996); não é um processo que ocorre de forma

<sup>24</sup> Tradução livre de *Unintended consequences*

pontual e centralizada (Morris; Lancaster, 2006); seus resultados não são previsíveis e controláveis (Czarniawska; Joerges, 1996); e os papéis desempenhados por diversos atores e suas interpretações podem mudar ao longo do processo (FRENKEL, 2005).

Apesar das diferenças, as vertentes possuem pontos em comuns, tais como: o fato de a maior parte dos estudos empíricos abordar mudanças em organizações públicas; a escolha por abordagens de natureza qualitativa; o olhar atento aos aspectos simbólicos que permeiam a vida social e organizacional; e o uso de conceitos comuns, como *decoupling e taken for granted*. Afinal, como relatam Boxenbaum e Pedersen (2009), a escola surgiu de um contínuo e estreito relacionamento entre pesquisadores das duas linhas desde 1988, quando foi criado o consórcio acadêmico entre universidades escandinavas e norte-americanas para a condução de estudos organizacionais (*Scandinavian Consortium for Organizational Research – SCANCOR*).

Embora haja um amplo consenso entre teóricos do institucionalismo escandinavo e norte-americano de que os atores modificam as ideias que são disseminadas no campo organizacional, há divergências sobre o grau da agência nesse processo (KIRKPATRICK *et al.*, 2013). Os conceitos empreendedorismo institucional e trabalho institucional ajudam a explicar essas divergências, ao mesmo tempo em que fornecem uma perspectiva mais estruturada para visualizar o *translation* de ideias gerenciais.

### **2.3.2 Empreendedorismo e trabalho institucional**

Conforme descrito na primeira parte deste capítulo, segundo a perspectiva neoinstitucional clássica (norte-americana), a agência é tratada de forma secundária, sendo limitada a reação dos atores à pressão institucional. A adoção cerimonial e o desacoplamento das práticas institucionalizadas com a rotina organizacional são consequências comumente observadas em grande parte dos estudos teóricos e empíricos (KOSTOVA; ROTH, 2002; MEYER; ROWAN, 1977; OLIVER, 1991). O próprio DiMaggio (1988) mencionou que "a institucionalização, como um processo, é profundamente político e reflete o poder relativo de interesses organizados e os atores que se mobilizam em torno deles". Este chamamento à incorporação da agência no âmbito da teoria institucional e ao desafio de compreender como os atores perseguem seus interesses em face das instituições contribuiu para o surgimento de

duas novas vertentes da teoria institucional: trabalho institucional e empreendedorismo institucional.

A introdução do conceito de “trabalho institucional” pode ser entendida como uma tentativa de promover uma visão mais equilibrada entre a agência de atores organizacionais e instituições. Um dos precursores desse direcionamento institucional é o canadense Thomas Lawrence que em conjunto com acadêmicos europeus: Bernard Leca, Roy Suddaby, Markus Perkmann e André Spicer, têm produzido os principais estudos desse *mainstream*.

O trabalho institucional diz respeito às “ações práticas intencionais de indivíduos e atores coletivos para criar, manter e romper com instituições” (LAWRENCE; SUDDABY, 2006). Apesar de a perspectiva do trabalho institucional se concentrar no modo como os indivíduos moldam as instituições, ela não nega e nem mesmo ignora os efeitos das instituições sobre a ação dos indivíduos (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009b). Assim, o fato de a perspectiva do trabalho institucional considerar que as instituições afetam os pensamentos, sentimentos e comportamentos dos indivíduos, implica a **não** visualização deles como agentes totalmente independentes e autônomos.

Para Lawrence e Suddaby (2006), uma abordagem pelo trabalho institucional se apoia em três premissas tidas como chaves. A primeira é que indivíduos e os atores coletivos possuem habilidades (*e.g.*, criatividade, liderança para exercer autoridade, estruturar argumentos para convencer e habilidades práticas), capacidade reflexiva e certa consciência sobre suas ações. A segunda é que as instituições devem ser compreendidas como uma constituição da ação destes indivíduos mais ou menos conscientes. A última premissa, a mais significativa, propõe a abordagem da teoria da prática (ação como prática) sobre as instituições. Isso implica dizer que na perspectiva do trabalho institucional a compreensão do conjunto das práticas pelas quais os atores se engajam para criar, manter ou romper com uma instituição pode ser uma via de análise.

No tocante às investigações sobre estas três categorias de trabalho institucional (criar, manter e romper), os trabalhos acadêmicos concentram-se principalmente no surgimento ou criação de instituições. Ainda assim, a compreensão sobre quais tipos de atores estão mais propensos à criação, bem como à descrição detalhada de suas ações, constituiu um campo fértil a ser explorado (PERKMANN; SPICER, 2008).



Significativa parte dos estudos sobre criação de instituições (*e.g.*, Lawrence; Suddaby; Leca, 2009; Perkmann; Spicer, 2008) tem se apoiado na estrutura analítica proposta por Scott (2008) que estabelece os “pilares de uma instituição”. De acordo com Scott (2008), a constituição de uma instituição se baseia em elementos (ou pilares) regulatórios, normativos e culturais-cognitivos. Cada um é importante e “em algumas circunstâncias um ou outro pode predominar, embora eles trabalhem em combinação” (SCOTT, 2008, p. 48 – tradução nossa).

O pilar regulador das instituições compreende um conjunto de atividades de monitoramento, inspeção e sanção, com recompensas e punições que visam regular o comportamento das pessoas. Tais mecanismos de coerção podem ser estabelecidos formalmente, por meio de regras e leis, ou atuarem de maneira informal, por meio de crenças e costumes. Esse sistema de regras, apoiado por vigilância e sanções, pode ser acompanhado de sentimentos de medo, culpa ou inocência. Todavia, Scott (2008, p. 52 – tradução nossa) ressalta:

Embora o conceito de regulação remeta a uma ideia de repressão e restrição, muitos tipos de regulamentos podem autorizar atores sociais e ações, conferindo licenças, poderes especiais, e benefícios para alguns desses. Instituições trabalham tanto para constranger e empoderar comportamento social.

O segundo pilar, normativo, compreende o conjunto de regras e normas que possuem natureza prescritiva e avaliativa e uma perspectiva de obrigatoriedade na vida social. Os sistemas normativos conferem “direitos, como também responsabilidades e privilégios, mas também obrigações, licenças e mandatos” (SCOTT, 2008, p. 55 – tradução nossa). Sob o acompanhamento de mecanismos de certificação e acreditação, os indivíduos podem vivenciar sentimentos de vergonha ou desonra se violarem as normas impostas ou os sentimentos de orgulho e respeito se estiverem em conformidade com elas. Tais emoções fornecem “incentivos poderosos para o cumprimento das normas vigentes” (SCOTT, 2008, p. 56 – tradução nossa).

Elementos culturais, tipificações e compreensões compartilhadas compõem o pilar cultural-cognitivo, o qual opera por mecanismos miméticos (lógicas de ação compartilhadas) e pode gerar sentimentos de certeza e confusão nos indivíduos. Assim, o que um indivíduo faz é, em grande parte, uma função da representação interna do seu ambiente.

Para cada um dos três pilares de Scott (2008), Lawrence e Suddaby (2006) sugerem, respectivamente, uma forma de trabalho institucional (Quadro 3).

Quadro 3 – Trabalho político, cultural e técnico empreendido na criação de instituições

Formas de trabalho institucional		Descrição das atividades desempenhadas
<b>Trabalho político</b>	Advocacia ou criação de suporte social e legal	Mobilizar apoio político e regulamentar, por meio de técnicas diretas e deliberadas de persuasão social.
	Definição de categorias	Construir sistemas de regras que conferem <i>status</i> ou identidade, estabelecem os limites de adesão dos filiados e criam <i>status</i> de hierarquia dentro de um campo.
	Contratação	Criar estruturas de regras pelo Estado, ou autoridade coercitiva, que conferem direitos de propriedade a algum ator. Envolve certo grau de compartilhamento de autoridade coercitiva ou regulamentar.
<b>Trabalho cultural</b>	Construção de identidades	Definir a relação entre determinado ator e o campo no qual ele opera. Por meio de discursos, a ideia a ser institucionalizada é associada a valores e crenças amplamente compartilhadas.
	Mudança de associações normativas	Refazer as conexões entre o conjunto de práticas e os fundamentos morais e culturais para estas práticas. O foco na manipulação das relações entre as normas e o campo no qual elas estão operando.
	Construção de redes normativas	Construir conexões entre organizações, por meio das quais práticas tornam-se normativamente sancionadas e formam o grupo de pares relevante no que diz respeito a cumprimento, monitorização e avaliação.
<b>Trabalho técnico</b>	Imitação	Associar novas práticas às práticas e normas existentes e tomadas como certas. A justaposição dessas práticas pode tornar a nova estrutura compreensível e acessível.
	Teorização	Envolver o desenvolvimento de um modelo teórico de uma prática a ser institucionalizada, em que um conjunto de conhecimentos científicos é codificado em manuais e modelos.
	Educação	Formar atores nas habilidades e conhecimentos necessários para suportar uma nova instituição. As pessoas precisam de conhecimento para se engajarem nas novas práticas ou interagirem com as novas estruturas.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no texto de Lawrence e Suddaby (2006).

Relacionado ao pilar regulador, o **trabalho político** compreende todas as ações de recrutamento de atores, estabelecimento e reconfiguração de regras, regulamentos e direitos de propriedades. Segundo Lawrence e Suddaby (2006), dentre outras atividades de trabalho

político comumente observadas citam-se: prática de *lobbying* (influência e pressão política), atividades de diplomacia e negociação, criação de legislação, uso da autoridade hierárquica, persuasão direta, formação de coalisões e táticas para obter cooperação, e criação de “regras de clube” e redes de relação social ao redor da ideia a ser institucionalizada. Para seus atos de comunicação, os atores devem desenvolver uma grande diversidade de argumentos para os diferentes constituintes do campo (MAGUIRE, STEVE; HARDY; LAWRENCE, 2004). Essas habilidades políticas dos atores lhes permitem envolver outros atores em papéis específicos, criando alinhamento entre seus interesses e a instituição. É por meio desta base social que as instituições são construídas.

O **trabalho cultural** está associado ao pilar normativo das instituições, que estipula ou determina os modos comuns para agir e se comportar (PERKMANN; SPICER, 2008). A tônica é promover discursos que associem a ideia a ser institucionalizada com valores e normas amplamente aceitas. Desse modo, atores agem visando atingir os sistemas de crenças e valores de outros agentes, formando suas identidades e, por conseguinte, incentivando-os a aprovarem a instituição. O trabalho cultural é marcado por ações de construção de identidade organizacional e construção de redes normativas, por meio das quais práticas tornam-se normativamente sancionadas.

O **trabalho técnico** diz respeito ao projeto de estruturas, ou modelos abstratos, que detalham como a instituição deve operar e prescrevem os modos de ação dos envolvidos. Relacionada ao pilar cognitivo-cultural, esta construção de modelos mentais (em esquemas de causa-efeito) envolve o domínio de habilidades analíticas por parte daqueles que desejam criar as instituições (STRANG; MEYER, 1993). São exemplos de trabalho técnico institucional: o desenvolvimento de modelo teórico de determinada ideia a ser institucionalizada por meio de sua codificação em manuais, procedimentos e *templates*; a padronização de uma ideia vaga para transformá-la em um programa preciso a ser executado rotineiramente por vários atores; e os treinamentos e atividades de educação de demais atores para que todos estejam habilitados a usar os modelos abstratos (LAWRENCE, THOMAS; SUDDABY, 2006). Convém ressaltar que, as ações de teorização são apontadas por Tolbert e Zucker (1996) como mecanismo de objetificação e difusão de instituições. Na teorização, os atores organizacionais podem associar um problema atual com uma prática existente e justificar novas práticas como solução ao problema para atender a seus interesses.

Dentre as três categorias de trabalho institucional (criar, manter e romper), o trabalho de “manter instituições” parece ser o mais negligenciado pelos acadêmicos (SCOTT, 2008). Como destacam Lawrence, Suddaby e Leca (2009), apesar de as instituições serem definidas como fenômenos do tipo “autorreprodução” e de normalmente estarem apoiadas por mecanismos regulatórios (Jepperson, 1999) e coercitivos (DiMaggio; Powell, 1983), elas demandam de trabalhos manutenção para permanecerem relevantes e efetivas por um longo período. Os esforços recentes da liderança da Igreja Católica para manter a instituição do casamento heterossexual ilustram bem este caso.

Por meio de uma ampla revisão da literatura, Lawrence e Suddaby (2006) identificaram pelo menos seis formas de esforços praticados por atores para manter as instituições:

- Trabalho de permissão (*Enabling work*) – criação de regras que dão suporte às instituições, como o estabelecimento de agências regulatórias. Por exemplo, as agências certificadoras da norma ISO.
- Prática de policiamento (*Policing*) – garantir a observância por meio de auditorias, monitoramento e outros mecanismos de aplicação de leis que envolvem punições e recompensas temporárias.
- Prática de retenção (*Deterrence*) – diz respeito às barreiras coercivas que tentam evitar a mudança. Uma barreira recorrente é a econômica. Só recebem recursos financeiros aqueles que mantem a instituição.
- Práticas de Valorização e Demonização (*Valourizing and Demonizing*) – atores identificam e avaliam o *status* moral dos participantes no campo, reconhecendo e desvalorizando indivíduos em público.
- Mitificação (*Mythologizing*) – refere-se ao ato dos atores de preservar os fundamentos normativos da instituição, criando mitos de sua história.
- Incorporação e rotinização (*Embedding and Routinizing*) – compreendem todo um conjunto de práticas cotidianas de treinamento, atividades de formação e instrução, cerimônias de celebração e contratação de pessoas que ajudam a legitimar a prática institucionalizada.

As três primeiras práticas de manutenção institucional supracitadas são mais perceptíveis, e por isso os agentes, normalmente, têm melhor compreensão e consciência de suas ações e influências. De outro lado, os atores engajados na reprodução de rituais e rotinas relacionados às três práticas subsequentes parecem estar menos conscientes dos propósitos originais e dos resultados finais de suas ações (LAWRENCE; SUDDABY, 2006).

O trabalho realizado por indivíduos e atores coletivos para romper com as instituições não é uma novidade proposta por esta vertente. Quando alguns atores não são atendidos pelas instituições, eles podem trabalhar para mudá-la. Se obtiverem sucesso, houve uma desinstitucionalização. Pelo menos três formas de rompimento com as instituições foram mapeadas por Lawrence e Suddaby (2006). A primeira é o cancelamento de mecanismos de recompensas e sanções (*Disconnecting sanctions/rewards*). A alteração dessas estruturas regulatórias, de controle social, contribui para a mudança de comportamentos dos indivíduos. Todavia, a execução desse processo não é simples, sendo necessário o envolvimento de atores coletivos ou, mesmo, do Estado.

A segunda forma é o “rompimento com a instituição por meio da dissociação das práticas, normas e tecnologias de seus fundamentos morais” (*Disassociating Moral Foundations*). Grandes empresas e as associações de profissionais são os atores coletivos mais propensos a promoverem esse esforço institucional (GREENWOOD; SUDDABY, 2006).

A última forma de esforço de rompimento institucional é “minar os pressupostos e crenças essenciais que ajudam na estabilização da instituição” (*Undermining Assumptions and Beliefs*). Apoiando-se nos estudos de Lamont e Molnár (2002) sobre limites ou fronteiras das ciências sociais, Lawrence e Suddaby (2006) destacam que “os atores interrompem instituições principalmente por meio de redefinições e recategorizações, reconfigurando, abstraindo, problematizando e, em geral, manipulando os limites sociais e simbólicos<sup>25</sup> que constituem instituições”.

Apesar da clareza no caráter da intencionalidade e da consciência dos atores no empreendimento dessas ações de rompimento institucional, há pouquíssimos relatos empíricos sobre essas práticas na literatura. Uma das possíveis razões deve-se ao fato de as ações para romper instituições não serem pontuais e tão perceptíveis. Os atores parecem agir

---

<sup>25</sup> Os limites, ou fronteiras, sociais dizem respeito à localização econômica, física e política. Já os limites simbólicos contemplam os limites morais e socioeconômicos e as fronteiras culturais (LAMONT; MOLNÁR, 2002).

nos bastidores para evitar retaliações e sanções caso seus esforços de mudança não alcancem o objetivo pretendido. O esclarecimento de uma dúvida lançada por Boxenbaum e Pedersen (2009) poderia ajudar no entendimento dessas negligenciadas ações de manutenção e rompimento institucional. O fenômeno de *loose coupling* (acoplamento frouxamente articulado da instituição com as rotinas organizacionais) acelera o processo de desinstitucionalização ou, pelo contrário, ajuda a manter as instituições, justamente porque as práticas organizacionais não estariam sendo interrompidas no processo.

Esse diversificado e intencional conjunto de ações desempenhadas pelos agentes na criação, manutenção e rompimento de instituições tem contribuído para que eles sejam chamados como “empreendedores institucionais” (DIMAGGIO, 1988; EISENSTADT, 1980; FLIGSTEIN, 1999; GARUD; JAIN; KUMARASWAMY, 2002). Tal termo tem sido utilizado em referência “às atividades de atores que possuem interesse particular em arranjos institucionais, e por isso alavancam recursos para criar instituições ou transformar as existentes” (MAGUIRE; HARDY; LAWRENCE, 2004, p. 657 – tradução nossa).

Como um dos precursores do uso da expressão *empreendedorismo institucional*, DiMaggio (1988) contribuiu para a mudança de foco na abordagem neoinstitucional, provocando a importância de se compreender os efeitos de atores e agência sobre as instituições. Para ele, “novas instituições surgem quando atores organizados e com recursos suficientes enxergam a oportunidade de realizar interesses que eles valorizam” (p. 14 – tradução nossa).

Antes de DiMaggio, Selznick (1957) propiciou contribuição inicial a esta vertente ao lançar o conceito de “liderança institucional”. Para ele, o líder institucional deveria ser visto não somente como o gestor de aspectos técnicos para a eficiência técnica, mas como o grande promotor e protetor de valores nas organizações. No ensaio de Selznick (1957), que foi orientado para organizações de grande escala, como as organizações policiais, o líder é o empreendedor capaz de infundir valores à organização que dirige, incorporando-lhe uma ideologia e um sentido de missão. Na década de 1950, Selznick já ressaltava que o ato de institucionalizar (infundir valores) é normalmente marcado por resistência, visto que as pessoas podem ter sensações de perda e a de que a identidade do grupo esta sendo violada. De outro lado, se bem-sucedido, pode promover o reconhecimento social e a sobrevivência organizacional.

Para Beckert (1999), o empreendedor institucional deve ser entendido como um sujeito possuidor de uma capacidade analítica distinta, capaz de assumir uma posição reflexiva perante as práticas institucionalizadas e de vislumbrar novas e alternativas formas de se fazer as coisas. Estando em posições centrais ou periféricas no campo organizacional (Seo, Creed, 2002), os empreendedores institucionais podem ser favorecidos por um conjunto particular de condições do campo organizacional, por exemplo, a grande incerteza para a tomada de decisões e as tensões e contradições existentes no campo, mesmo naqueles altamente institucionalizados (HARDY; MAGUIRE, 2008). Além do mais, **campos organizacionais emergentes e em crise** são mais propensos a apresentar oportunidades de agência para os empreendedores institucionais. A atuação de empreendedores institucionais também pode ser favorecida pela sua disponibilidade de recursos materiais, políticos, econômicos, culturais e discursivos (Hardy; Maguire, 2008), que podem ser utilizados para negociar apoio ao projeto de mudança institucional em vigor (DiMaggio, 1988) ou para impor as mudanças no campo (DORADO, 2005).

Partindo do conhecimento de que a linguagem e o discurso são primordiais no processo de institucionalização (Berger; Luckmann, 1974), a agência de empreendedores institucionais também pode ser observada durante seus atos de comunicação com outros atores organizacionais e do campo. Nessas intervenções discursivas (oral ou escrita), os atores, normalmente, constroem justificativas e argumentos racionais para criar cognições compartilhadas e garantir apoio para a mudança institucional. Esta é uma forma política de criar coalizações, parcerias, alianças e colaboração em torno da ideia a ser institucionalizada. Por conseguinte, a mudança institucional é fruto da ação coletiva entre empreendedores institucionais e diversos outros atores coletivos, tais como, as organizações, associações, redes e movimentos sociais, que também podem agir como empreendedores ou iniciadores de mudanças institucionais (DORADO, 2005; HARDY; MAGUIRE, 2008; LAWRENCE; SUDDABY, 2006).

Desse modo, “o empreendedorismo institucional tende a ser um processo predominante coletivo” (Hardy; Maguire, 2008, p. 209 – tradução nossa), em que diversos atores com recursos e habilidades agem como empreendedores. Greenwood *et al.* (2006) corroboram com este pensamento, destacando que a promoção de uma instituição requer muito esforço e dificilmente é obtida pela ação de um único empreendedor institucional. Nesse sentido, Perkmann e Spicer (2008) pressupõem que uma prática gerencial é mais propensa a se institucionalizar quando diferentes atores desempenham diferentes formas de

trabalho institucional durante significativo período de tempo. Assim, enquanto alguns atores podem exercer papéis mais técnicos atuando na construção de procedimentos e normas, outros podem praticar suas habilidades políticas na persuasão e formação de coalisões em torno da ideia a ser institucionalizada. As pressuposições de Perkmann e Spicer contribuem para a terceira proposição deste estudo:

**3ª Proposição:** Quando um maior número de atores, desempenhando diferentes formas de trabalho institucional, atua coletivamente por um longo período de tempo, maior é o grau de institucionalização de uma ideia gerencial.

O apesar de ações coletivas ocorrerem para a realização do trabalho institucional, deve-se ressaltar também que campos institucionais não são homogêneos e neutros, sendo marcados pelas lutas por poder. Diferentes empreendedores institucionais podem fazer diferentes interpretações sobre a ideia a ser institucionalizada e tentar fazer valer aquela que melhor atende a seus interesses (GRANT; HARDY, 2004; ZILBER, 2002). Conseqüentemente, grupos de atores com interesses antagônicos podem tentar institucionalizar seus discursos, que, naturalmente, tendem a ser divergentes.

O surgimento de uma instituição também pode ocorrer de forma descentralizada, pela convergência de ações de diferentes atores de maneira não coordenada. Essa mudança que “não” é decorrente do projeto de um empreendedor com múltiplas habilidades e estrategicamente posicionado foi chamada por Dorado (2005) de “coparticipação”<sup>26</sup>. Objetivando compreender a agência social subjacente à institucionalização de práticas gerenciais, Perkmann e Spicer (2008) concluíram que a coparticipação ocorre de forma mais eficaz se envolver o trabalho institucional direcionado a todos os pilares das instituições. Além disso, quando vários tipos de atores são envolvidos no processo as chances de uma prática ser institucionalizada são maiores. Sintetizando as percepções centrais deste tópico, na perspectiva do *translation* as instituições são formadas quando significados atribuídos sobre elas vêm a ser compartilhados e tomados como certos (*taken for granted*). Neste processo, as atividades de interpretar e atribuir significado a determinada prática gerencial a ser instituída podem ser vistas como agência ou trabalho institucional de indivíduos tidos como empreendedores institucionais. A seguir, apresentam-se conclusões de estudos científicos em organizações policiais que se basearam na perspectiva institucional.

---

<sup>26</sup> Tradução livre de *partaking*.



## 2.4 As organizações policiais na perspectiva institucional

Uma premissa importante neste estudo é a de que as organizações policiais são exemplos típicos de organizações institucionalizadas. Isto implica dizer que a polícia opera em ambiente de alta complexidade, repleto de valores e simbolismo (CRANK, 2003). Assim, como forma de garantir sua sobrevivência e estabilidade neste contexto de complexidade tecnológica, normativa e política, as lideranças das organizações policiais devem estar atentas às influências do ambiente institucional e ser capazes de reconhecer a influência de atores mais importantes e dos valores que estes possuem (SELZNICK, 1957).

Especificadamente no contexto das organizações policiais militares brasileiras, são diversos os atores e organizações do ambiente institucional, muitas vezes, atuando com interesses conflituosos. As comunidades e vítimas atendidas pela polícia, a mídia de massa, os sindicatos de polícia, a Polícia Civil e outras forças policiais, os acadêmicos do campo da segurança pública, os políticos, os governos (federal, estadual e municipal), as organizações não governamentais, todos podem agir para legitimar, ou não, a atuação policial.

O uso do *framework* contemporâneo da teoria institucional nos estudos sobre organizações policiais é relativamente novo, porém crescente, sendo os primeiros trabalhos escritos na década de 1990 (GIBLIN; BURRUSS, 2009). O institucionalismo tem sido utilizado para analisar os estilos de liderança de chefe de polícia (Hunt; Magenau, 1993) e os aspectos organizacionais relacionados à formação de unidades especiais de policiamento para o combate a gangues (Katz, 2001), dentre outras funções.

Na perspectiva neoinstitucional clássica, uma das referências acadêmicas mais proeminentes é John Crank, que, em conjunto com Robert Langworthy, produziu três importantes estudos na década de 1990. Em seu primeiro estudo, os autores demonstraram que muitas reformas nos departamentos de polícia norte-americano falharam por desconsiderarem os efeitos coercitivos do ambiente institucional da polícia (CRANK; LANGWORTHY, 1992).

Análises sobre a difusão do policiamento comunitário e os mitos de “comunidade” e “vigilância” foram feitas por Crank num segundo estudo (CRANK, 1994). A dupla de pesquisadores também investigou a descentralização de poder para os níveis intermediários da hierarquia em unidades policiais americanas. A conclusão deste estudo foi que a descentralização aumentou os esforços gerenciais para controlar esses níveis e aumentou o

efeito *decoupling* do dia a dia da atividade policial, com supervisão formal, juntamente com o fortalecimento da subcultura policial (CRANK; LANGWORTHY, 1996).

Partindo de sua experiência de campo e se apoiando na teoria da estruturação, elaborada por Anthony Giddens, Crank (2003) propõe um modelo esquemático para a análise das organizações policiais, composto pelos seguintes componentes: elementos do ambiente institucional, campo de ação organizacional, e espaço e tempo específicos de consequências não esperadas. Conforme se vê no lado esquerdo do Quadro 4, que apresenta os componentes do modelo de Crank, os elementos do ambiente institucional são divididos em duas categorias: sistema de valores e crenças; e sistema de linguística e comunicação. Valores e crenças propiciam predisposições morais que geram significado à vida dos policiais (Crank, 2003).

Quadro 4 – Esquema do ambiente institucional da polícia e campo da ação

AMBIENTE INSTITUCIONAL	CAMPO DE AÇÃO ORGANIZACIONAL AMBIENTE POLÍTICO E TÉCNICO	TEMPO E ESPAÇO ESPECÍFICO
<p><b>SISTEMA DE CRENÇAS E VALORES</b></p> <p>Individualismo e responsabilidade pessoal Deus e igrejas Organização Burocrática Democracia e Liberdade Ideologia Liberal/Conservadora Capitalismo empreendedor Lei: penal, processual e civil</p>	<p><b>CAMPO DE AÇÃO POLÍTICA</b></p> <p><b>Atores: Instituintes para a Cúpula policial</b></p> <p>Governo (municipal e estadual) Outras organizações policiais/líderes Empresariado, Câmara de comércio Cidadãos e ONGs Cortes, promotores, defensores públicos Padrões de treinamento e direitos humanos Governo Federal: secretaria e recursos federais</p>	<p>Consequências não intencionais de decisões tomadas História da Organização policial</p>
<p><b>SISTEMA LINGUÍSTICO E COMUNICATIVO</b></p> <p>Racionalidade e ideologias racionais Senso comum/história oral Metáforas Símbolos Rituais/Cerimonias Estruturas e Categorias de Linguagem Raça/etnia/gênero</p>	<p><b>Atores: Instituintes para os policiais de ponta</b></p> <p>Criminosos e suspeitos Gestores policiais Sindicatos e associações Justiça - cortes Reclamações/vítimas Desordeiros/meliantes/delinquentes Investigação interna/externa</p> <p><b>CAMPO DE AÇÃO TÉCNICO</b></p> <p>Pesquisa sobre prevenção ao crime Orçamento, estrutura de taxas Laboratórios e perícia Tecnologias de informação Tecnologias de saúde e hospitalar Departamentos de Polícia Estrutura técnica para estatística criminal, perícia, P&amp;D, orçamento e compras Resposta rápida via 190 e Unidades funcionais Estrutura para patrulha preventiva aleatória Monitoramento das ações para legitimação política Monitoramento das ações técnicas para legitimidade</p>	

Fonte: Crank, 2003, p. 202.

Os aspectos linguísticos e de comunicação, por sua vez, correspondem aos meios em que se conectam os comportamentos e os resultados esperados das ações. A realidade social é construída dentro de estruturas linguísticas (fala e escrita) que conduzem poderosos significados morais (BERGER; LUCKMANN, 1974). Assim, Crank (2003) ressalta que a análise da linguagem também pode revelar tradições das organizações policiais.

Na parte central do Quadro 4 são apresentados os diferentes elementos que constituem o campo de ação, os quais estão agrupados em dois ambientes de ação: o político e o técnico. O ambiente político é composto por uma grande variedade de organizações que interagem com a política. Para Crank (2003, p. 203 – tradução nossa), “o ambiente político é diferente para a alta cúpula das organizações policiais e para os policiais de linha de frente”. O ambiente técnico é composto por universidades e seus pesquisadores, instituições de fomento, centros de tecnologia e informação, que fornecem dados para a polícia, outras agências de polícia dentre outros.

Os departamentos de polícia lidam com os ambientes políticos e técnicos e possuem estruturas que refletem valores destes ambientes. Crank (2003) postula que nos departamentos de polícia podem ser encontradas estruturas politicamente organizadas (por exemplo, setor de resposta rápida da polícia via “190” e unidades especializadas de controle ao crime<sup>27</sup>) e estruturas técnicas, relacionadas aos aspectos de eficiência e eficácia organizacional. O monitoramento de aspectos institucionais é importante, pois fornece *feedback* se as decisões tomadas estão de acordo com os valores de atores do campo organizacional político.

A parte mais a direita do Quadro 4 destaca o valor das análises dos contextos histórico e geográfico das decisões de mudança nas organizações policiais. Citando o trabalho de Walker (1977), Crank (2003) destaca que a história do movimento de profissionalismo policial é marcada por consequências não esperadas de decisões tomadas.

O esquema proposto por Crank (2003) se destaca pela distinção feita entre o ambiente da ação da polícia (denominado ambiente institucional específico) e o ambiente institucional geral e por considerar que os aspectos técnicos também servem de base para ação e mudança. Deve-se ressaltar que este esquema proposto por Crank (2003) para análise institucional das organizações policiais baseia-se na realidade do Sistema de Justiça Criminal norte-americano,

---

<sup>27</sup> Crank (1992) postula que a criação de unidades especializadas nas unidades policiais é muito mais explicada pelas expectativas do ambiente institucional do que pela busca de eficiência. Essa expectativa está associada a uma imagem institucional das organizações policiais como lutadores contra o crime. Assim é comum encontrar em diversas organizações policiais unidades especializadas no combate ao crime de homicídios, crimes cibernéticos, roubos de carga e patrimônio, dentre outros.

em que as polícias são gerenciadas localmente em condados ou municípios e as atividades de investigação e patrulhamento ostensivo são realizadas por uma única organização policial.

Outro importante pesquisador neoinstitucionalista que tem feito significativas contribuições para o estudo das organizações policiais é Stephen Mastrofski. Um de seus estudos mais difundidos revelou que muitas das reformas pelas quais as forças policiais norte-americanas têm passado no período recente podem se tornar “mitos de policiamento”, sendo incorporadas à prática do dia a dia pela lógica da “boa-fé” (MASTROFSKI; UCHIDA, 1996).

Ainda sobre o *mainstream* norte-americano da teoria institucional, diversos autores têm feito uso da metáfora “gaiola de ferro” para compreender as características e as transformações vivenciadas pelas organizações policiais (e.g., MAGUIRE, 2004; MANNING, 2008). Nesta linha, são recorrentes as tentativas de demonstrar que a incorporação de práticas, estruturas, tecnologias e normas é cerimonial e que forças sociais tornam as organizações policiais cada vez mais semelhantes. Willis, Mastrofski e Weisburd (2007), por exemplo, analisando a adoção do modelo *CompStat* por três agências de polícia norte-americana, concluíram que ela estava mais pautada pelo desejo de apresentar a organização como uma instituição progressiva e moderna do que para melhorar o desempenho na redução criminal. Para Czarniawska e Joerges (1996), essa preocupação excessiva em demonstrar se as mudanças são reais ou simbólicas/cerimoniais é improcedente, porque denota a ideia de que as mudanças simbólicas não são reais. Além disso, uma vez que os campos organizacionais têm características de ciclo de vida, as propriedades de eficiência podem surgir tanto em períodos iniciais de institucionalização quanto na fase de maturidade (POWELL, 1991).

Embora a aplicação da teoria institucional tenha tido um importante crescimento nos estudos organizacionais brasileiros (Guarido Filho; Machado-da-Silva; Gonçalves, 2009), sua utilização para uma melhor compreensão da estrutura e do comportamento nas organizações policiais brasileiras ainda encontra-se em fase embrionária, concentrando-se, principalmente, no aspecto da institucionalização do modelo de policiamento comunitário, visando ao aumento da legitimidade policial. Vicente (2009), por exemplo, analisou a incorporação das práticas preventivas comunitárias pela Polícia Militar do Distrito Federal como forma de aumentar a confiança das comunidades no trabalho da polícia. Seguindo uma lógica semelhante de análise, Ferragi (2011) avaliou a adoção do sistema japonês “Koban” de policiamento comunitário pela Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), tendo concluído que sua contribuição foi maior no sentido de aumentar a moral e a legitimidade da PMESP, do que no de melhorar a eficiência policial.

Ainda no contexto do uso da perspectiva institucional para a análise da implantação do policiamento comunitário nas organizações policiais brasileiras, ao estudar a realidade de três importantes forças policiais<sup>28</sup>, Marinho (2011) apontou que os processos de mudança não são autênticos ou reais. Além disso, a pesquisadora conclui que “a expressão *policiamento comunitário* tem sido usada para designar uma série de iniciativas que refletem muito mais o estilo profissional de determinadas lideranças organizacionais do que um modelo organizacional propriamente dito” (MARINHO, 2011, p. 232). Outro exemplo de análise institucional sobre as transformações que o policiamento comunitário tem propiciado às organizações policiais brasileiras foi feito por Cruz (2005), ao comparar o processo de mudança vivenciado pela Polícia Militar de Minas Gerais com o da Polícia Metropolitana de Washington D. C.

Um dos conceitos recorrentes e centrais da pesquisa institucional é o de legitimidade (SELZNICK, 1957; MEYER, ROWAN, 1977; DIMAGGIO, POWELL, 1983). Além dos casos de policiamento comunitário mencionados, existem diversas formas de ilustrar como os aspectos de legitimidade são importantes quanto às questões técnicas para as polícias. Se se confrontam, por exemplo, os resultados de eficiência técnica de programas e atividades da polícia apontados pelo Relatório Sherman (Sherman *et al.*, 1996), nota-se que diversas práticas evidenciadas como ineficazes, tais como, o Programa DARE e o pronto atendimento às chamadas telefônicas do “190”, continuam sendo praticados nos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que têm sido intensamente difundidas para muitas unidades policiais do Brasil e do mundo.

A legitimidade é alcançada quando a organização incorpora valores e regras do ambiente institucional, e estes, por fim, acabam se tornando mitos institucionais. Os mitos gerados por determinadas práticas organizacionais e difundidos por meio de redes relacionais têm sua legitimidade baseada na suposição de que eles são racionalmente eficazes. O caso do DARE e o de sua versão brasileira, PROERD, encaixam-se perfeitamente nesta situação de mimetismo organizacional.

O surgimento de mitos institucionais também pode ocorrer por pressões formais e informais exercidas nas organizações por outras organizações, das quais as primeiras dependem (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Os órgãos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Governo Federal, além das associações profissionais, são alguns exemplos de organizações responsáveis pela criação deste isomorfismo coercitivo no campo da segurança

---

<sup>28</sup> As polícias militares dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

pública. A coerção pode acontecer por meio de leis, regras, mandatos legais e sanções, dentre outras formas. Uma terceira forma de isomorfismo é o “isomorfismo normativo”. A liberação de recursos financeiros de secretarias, fundações e órgãos de segurança pública pode, e comumente é, condicionada à existência de determinadas práticas nas organizações solicitantes de tais recursos.

Em outro registro científico, o governo norte-americano, em conjunto com universidades e centros de pesquisa do país, induziu, por meio de recompensas financeiras, as organizações policiais a adotarem novos programas e a institucionalizar, o mito de que “inovar é fundamental para a polícia”, pois a prática da inovação melhoraria o processo de solução de problemas criminais e sociais (MASTROFSKI, 2002).

Voltando às questões da legitimidade, para que seja reconhecida pela comunidade que atende, a polícia deve “parecer” de fato como a comunidade espera que ela pareça (CRANK, 2003). Além disso, deve transparecer para a comunidade que age como a comunidade acredita que ela deve agir. Alguma dessas expectativas e valores explicam, por exemplo, o uso de uniformes para o policiamento ostensivo, de insígnias e de distintivos de patente. O uso destes símbolos e todo um conjunto cerimonial conferem legitimidade à polícia neste ambiente institucional. Se a polícia falha no atendimento dessas expectativas institucionais, há grande risco de queda da legitimidade organizacional.

Uma das afirmações mais importantes para este estudo e presente no trabalho de (MEYER; ROWAN, 1977) é que muitas regras e ferramentas técnicas inicialmente incorporadas à organização policial por razões de maior eficiência técnica podem ser tornar institucionalizadas. Além dos serviços de emergência 190, os serviços de patrulha motorizada aleatórias são um exemplo típico dessa constatação nas organizações policiais. Apesar de haver grande número de evidências científicas que mostrem que a atuação aleatória de patrulhas policiais pelas ruas não produz efeito de redução da criminalidade, a prática continua sendo realizada por diversas unidades policiais apenas para atender às expectativas institucionais. Vale ressaltar, no entanto, que a prática pode conferir maior sensação de segurança aos cidadãos. Para Crank (1992), a atuação policial em conformidade com a prática institucional esperada é mais importante do que com a prática de contribuir para um melhor policiamento.

Segundo Meyer e Rowan (1977), o papel desempenhado pelo líder da organização também pode se constituir em mais uma fonte de mitos institucionais. No intuito de ganhar apoio das comunidades, é bastante comum visualizar a liderança policial adotando uma

imagem de combatente do crime em entrevistas concedidas à mídia de massa. Além do apoio público, a ação desta liderança molda a organização para a atividade de combate ao crime e ainda serve como justificativa para o aumento dos recursos orçamentários para a instituição policial. Outro mito bastante presente nas organizações policiais é o de que o aumento do número de policiais implicará diretamente a redução da criminalidade. Há um significativo número de estudos empíricos que demonstram que não há uma correlação direta entre o aumento do número de policiais e a redução de criminalidade, embora a mudança pode gerar um aumento da sensação de segurança das pessoas (ver, por exemplo, BAYLEY; SKOLNICK, 1986).

Na literatura, a polícia também sido apresentada como uma “instituição total” (Goffman, 1961), visto que sua estrutura burocrática é organizada com base em ideias que moldam o comportamento de seus integrantes e os direcionam a um único fim, que é o de promover a ordem pública. Neste tipo de instituição, os quartéis e, principalmente, os centros de formação de policiais são vistos como bases da instituição total, local onde os policiais recebem treinamento, trabalham, dormem e têm momentos de recreação. Vivendo um período da vida fechada e formalmente administrada (Goffman, 1974), os policiais passam por um processo de socialização, em que são submetidos a um conjunto de mecanismos de coerção, utilizados para tentar garantir que eles abram mão de seus objetivos individuais e se adequem aos anseios e valores da instituição. Goffman denomina esse processo de “mortificação do *self*” (1961, p. 317).

Para Bayley e Skolnick (1986), esse momento de socialização secundária tem por fim transformar o indivíduo num policial submisso aos regulamentos e diretrizes institucionais e, também, obediente às ordens dadas por seus superiores hierárquicos, o que ajudaria a promover, em “tese”, uma polícia mais eficiente e eficaz. Assim, visualizar a organização policial como uma instituição total é reconhecer que seus novos integrantes são aculturados por mecanismos de controle baseado em recompensas e punições (McNamara, 1999), que visam guiá-los na direção de um sistema de regras e objetivos organizacionais (GOFFMAN, 1961).

Outra característica importante das instituições totais é que elas são constituídas por dois grupos de indivíduos: um pequeno grupo dirigente, responsável por tomar decisões; e uma grande massa, que deve acatar tais decisões sem questionamento ou discordância (GOFFMAN, 1961). Daí o fato de ser comum ouvir no meio policial: “Ordem é para ser cumprida” (DA SILVA, 2009, p. 185). Mediante a existência de dois grupos distintos e

normalmente distantes, a ideia de uma polícia única que trabalha em conjunto em prol de um único objetivo passa a ser contestada.

Ainda segundo Da Silva, a socialização nos centros de formação policial é marcada por mecanismos coercitivos violentos “que sufocam a individualidade e a liberdade de ação dos alunos soldados, forjando-lhes uma identidade eminentemente militar” (2009, p. 185). A violência policial nas abordagens cotidianas dos grandes centros seria, em grande parte, uma reprodução deste violento processo de socialização.

Outra consequência do processo de socialização nas academias é que ele contribui para a criação de uma subcultura específica (Bennett, 1984), que pode ser definida como o conjunto de valores, significados e padrões de comportamentos específicos desempenhados por um grupo particular de indivíduos numa dada sociedade.

Não somente na fase socialização da academia de polícia, mas também ao longo de sua carreira profissional, o policial é submetido a uma contínua introjecção de crenças, atitudes e valores militares, dentre os quais se destacam a hierarquia e a disciplina (BAYLEY; SKOLNICK, 1986). Assim, padrões comportamentais são aprendidos junto aos policiais mais experientes, principalmente, nos primeiros anos de trabalho na rua, e reproduzidos ao longo da vida profissional.

Embora as polícias militares brasileiras venham realizando tentativas de transformação nas últimas décadas, deixando os quartéis e criando mecanismos de aproximação com às comunidades atendidas, elas ainda mantêm características de uma instituição total, como pode ser visto em Da Silva (2009) e também em Ribeiro, Da Cruz e Battitucci (2005). Para o Cel. Severo da PMMG, a expressão *instituição total* aplica-se bem as academias militares (SILVA NETO, 1997, p. 27).

Apesar de suas características coercitivas e normativas, neste estudo a polícia é vista como uma “instituição quase total”, uma vez que, ao contrário dos indivíduos de hospitais psiquiátricos, asilos, prisões e orfanatos, os policiais têm autonomia para sair do quadro organizacional quando desejarem. Outro aspecto que minimiza o caráter “total” de Goffman (1961) sobre as organizações policiais é a considerável redução no período de formação dos policiais, vivenciada em boa parte das academias de polícia nos últimos anos. Analisando, por exemplo, o caso de formação dos oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais, se na década de 1970 os cadetes realizavam cursos de cinco anos em regime fechado na Academia da Polícia Militar este período de formação no ano de 2015, não passa de dois anos.



Um aspecto ainda pouco compreendido é se as características de instituição total das organizações policiais podem comprometer as iniciativas internas de criação de instituições e como. Se uma instituição é tida como “total” é porque exerce controle pleno sobre seus membros (WALLACE, 1971). Assim, pressupõe-se que as atividades de comunicação e formação de alianças com outras pessoas externas à organização para criação de instituições seriam comprometidas pelo rígido controle e, até mesmo, pela proibição de contato.

A busca em base de dados, como *Ebscohost*, *Scielo*, *Sciencedirect* e *Google Scholar*, por trabalhos empíricos sobre *translation* e/ou trabalho institucional no contexto das organizações policiais revelou uma grande lacuna de pesquisa. Os poucos estudos encontrados são limitados à realidade escandinava. Nøhr (2011), por exemplo, explorou como os membros da polícia dinamarquesa atribuíram sentido ao tema “eficiência estratégica”, que fora instituído, e como a liderança intervém neste processo de *sensemaking* e mudança institucional.

Em outro caso escandinavo, Peterson (2010) analisou o *translation* de uma vertente de policiamento comunitário, denominado de *Reassurance policing*<sup>29</sup>, realizada por policiais da Polícia Metropolitana de Estocolmo a partir da imitação de um modelo bem-sucedido da polícia britânica. Esse processo de mudança foi marcado por forças de fricção (Czarniawska; Joerges, 1996) que demandaram adaptações no modelo que serviu de inspiração. Tais forças de fricção estão relacionadas a aspectos culturais, restrições orçamentárias, particularidades político-legais e ideologias dos constituintes da polícia sueca. Por consequência, o conceito de serviço policial adotado sofreu mudanças significativas.

É no sentido de contribuir para o preenchimento dessa lacuna de estudos que analisam a adoção de práticas gerenciais na perspectiva do *translation* que este estudo se posiciona. O próximo tópico sintetiza o conjunto de conceitos e elementos analíticos desse *framework* teórico a ser utilizado na compreensão de processos de *translation* de ideias gerenciais por organizações policiais.

---

<sup>29</sup> Este modelo de policiamento é comumente associado com policiamento de proximidade. Baseia-se no emprego de táticas que possibilitam maior visibilidade e acessibilidade da polícia que ajudariam a promover maior sensação de segurança e tranquilidade nos bairros atendidos. O policiamento a pé realizado por membros voluntários das comunidades com uniformes é uma das táticas mais comuns desse modelo que é direcionado para infrações criminais que fazem pouco ou nenhum uso de violência. Por exemplo, atos de vandalismo, comportamento antissocial de jovens e questões relacionadas ao consumo de álcool.

## 2.5 Representação esquemática das leituras sobre teoria institucional

Este primeiro conjunto de leituras sobre a teoria institucional, além de contribuir para propiciar maior familiarização do pesquisador com os conceitos e pressupostos básicos da abordagem, auxiliou na identificação de importantes implicações teóricas-metodológicas para a condução deste estudo, que serão detalhadas sinteticamente nesta subseção.

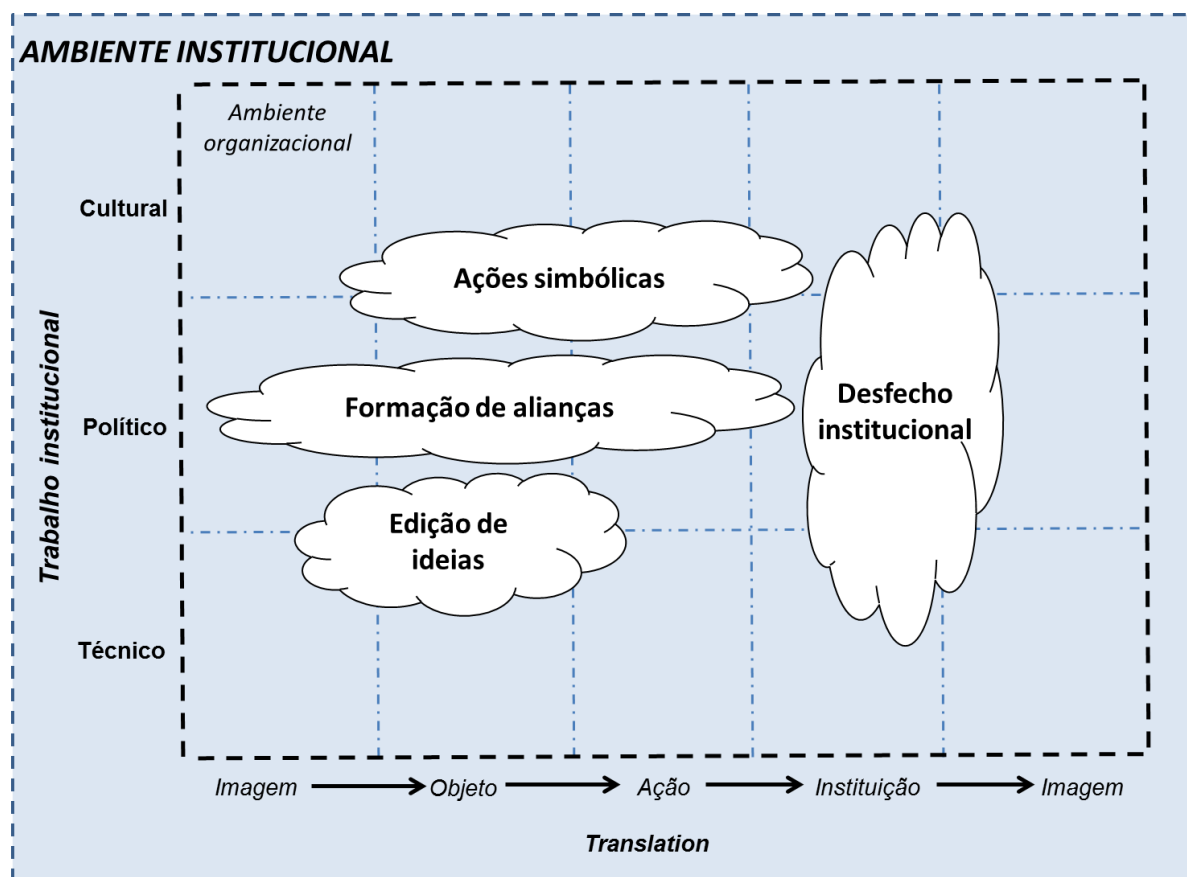
Inicialmente, deve-se ressaltar a importância de se mapear o processo histórico de estruturação e configuração do campo organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais. A identificação de eventos históricos e de mudanças institucionais ajudará na identificação de atores e organizações que possuem um significativo grau de interação e troca de informação com a instituição investigada.

Dada a referência aos aspectos culturais e cognitivos no novo institucionalismo, será necessário debruçar-se sobre o conjunto de hábitos e crenças que definem a(s) cultura(s) das organizações policiais militares brasileiras (*ethos* organizacional). Da mesma forma, a natureza do serviço prestado pela Polícia Militar e os aspectos do trabalho policial também merecerão atenção especial na investigação nos capítulos 3 e 5.

No sentido de orientar o leitor sobre a linha de raciocínio aqui adotada, proponho uma representação esquemática do modelo de análise defendido, que possui duas dimensões. A primeira diz respeito ao trabalho institucional realizado por atores organizacionais quando se comportam como empreendedores institucionais para criar, manter e romper com as instituições. A segunda refere-se ao processo de institucionalização na perspectiva de *translation*, como mostra a Figura 4.

Com base nestas duas dimensões, propõe-se a existência de uma série de mecanismos que podem ser categorizados em trabalho técnico, político e cultural e que são realizados por meio de interações multidirecionais durante os estágios de: Imagem → Objeto → Ação → Instituição → Imagem; no processo de *Translation* (CZARNIAWSKA; SEVÓN, 1996).

Figura 4 – Representação esquemática do processo de *translation* por meio do trabalho institucional



Fonte: Elaborada pelo autor num processo de debate teórico com seu coorientador.

Como descrito na segunda parte deste capítulo, o espaço, o tempo e os atores são elementos chaves para compreender a institucionalização de ideias (CRANK, 2003; ENGWALL; KIPPING, 2004). O esquema do modelo analítico também é composto por uma dimensão macro, que se refere ao ambiente institucional e envolve o ambiente micro. Um dos motivos que justifica uma integração conceitual das dimensões “macro” e “micro” é que elas se interagem de forma recursiva e contínua. Além do mais, a mudança organizacional é situada em um contexto histórico e cultural do ambiente institucional, que não deve ser desconsiderado.

Indivíduos e atores coletivos agem para promover a circulação de ideias gerenciais no campo organizacional (macro) e sua consecutiva adoção em nível organizacional (micro). Enquanto uma mesma ideia é amplamente disseminada entre diversas organizações do campo, sua adoção efetiva por determinada organização não necessariamente implica homogeneidade com as demais, visto que é improvável que uma mesma ideia seja igualmente entendida,

reinterpretada, adaptada e implementada em diferentes contextos geográficos e temporais (ENGWALL; KIPPING, 2004). Essa mudança que ocorre no processo de difusão, ou disseminação, é decorrente do trabalho institucional de atores ativos e constitui um aspecto negligenciado no neoinstitucionalismo norte-americano.

Na dimensão macro, o esquema proposto por Crank (2003) para a análise do ambiente institucional das organizações policiais é útil para o modelo e indica a necessidade de compreender:

- o sistema de crenças, valores e mitos dominantes presentes no ambiente institucional das organizações policiais;
- os indivíduos e atores coletivos que podem exercer influência sobre as policiais militares, tais como, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), sindicatos dos praças e oficiais, prefeituras, ONGs e órgãos do sistema de defesa social; e
- os aspectos técnicos relacionados ao campo de ação técnica da polícia.

A **Edição de ideias** é o componente central do processo de *translation*, e por esta razão deve ser entendida como um elemento analítico imprescindível às investigações que pretendem seguir o *mainstream* neoinstitucional escandinavo. O *translation* envolve ações de reinterpretação e a edição da ideia original, no sentido de “encaixá-la” ao novo contexto. A edição segue determinadas lógicas ou regras que restringem e direcionam cada estágio do *translation* (Figura 4), propiciando ajustes incrementais à ideia original (MAMMAN, 2002; SAHLIN-ANDERSSON, 1996). As regras de edição, que estão nas mentes dos empreendedores institucionais ou dos *carriers*, são usadas também para desconectar e conectar a ideia de um contexto particular na ordem de fornecer ideias com novos significados; ajudar a atribuir uma visão lógica racional à ideia, por meio de relações de causa-efeito, para que as pessoas possam compreender os papéis a serem desempenhados; e adicionar algum componente ou omitir algum componente da ideia original, tornando-a praticável no novo contexto.

A edição é um exercício normativo no qual determinados significados, metas e processos são vinculados à ideia original. Além disso, a edição de ideias exige o uso de habilidades analíticas para configurar a ideia de tal forma que faça sentido para os atores do novo contexto e abarque a visão política daqueles que promovem a mudança institucional.

Posto isso, neste estudo a edição de ideias é considerada com um trabalho tanto técnico quanto político.

As regras de edição desempenham a função técnica de alinhar a nova ideia com as ideias de gestão já estabelecidas na organização. Neste caso, argumentos lógicos são utilizados. As regras de edição também cumprem um papel político, desde que ideologias conectadas às “ideias mestras” são também, consciente ou inconscientemente, incorporadas à nova ideia de gestão, a fim de garantir apoio a determinadas práticas particulares e de restringir outras. Além disso, a edição de ideias envolve mecanismos importantes para os estágios de imagem e de objetificação (SAHLIN-ANDERSSON, 1996).

Outro possível elemento analítico do modelo são as alianças. Alianças - ou melhor, sua formação - são consideradas fundamentais para a promoção de ideias de gestão, visto que aliados constituem uma importante fonte de poder, que ajuda a controlar os recursos, que, por sua vez, apoiam o processo de *translation* (CALLON; LATOUR, 1981; PFEFFER, 1992). Quanto o maior o número de alianças e de atores envolvidos no processo de mudança institucional, maiores as chances de determinada ideia gerencial se enraizar<sup>30</sup> numa organização (PERKMANN; SPICER, 2008; ZEITZ; MITTAL; MCAULAY, 1999).

A **Formação de alianças** pode ser vista como um trabalho político realizado por empreendedores institucionais, uma vez que envolve o uso estratégias e comportamentos políticos, tais como, influência interpessoal, negociações, jogos de informação e uso de autoridade, para convencer outros atores a articularem conexão de seus interesses com as ideia de gestão a serem institucionalizadas, como uma maneira de construir o apoio à ideia (BUCHANAN; BADHAM, 2008). A formação de alianças tem início, normalmente, no estágio de “construção de imagem” do processo de *translation* e não é uma atividade pontual.

A **Ação simbólica** constitui um mecanismo-chave da perspectiva institucional. As ações simbólicas podem conter propriedades normativas e cognitivas. Elementos normativos compreendem regras, costumes e práticas, enquanto elementos cognitivos constroem a realidade por meio de práticas individuais interativas que moldam a realidade de um coletivo e o relaciona com uma ideia externa (SCOTT, 1990). Porque as pessoas são persuadidas pela razão, mas movidas pela emoção, a liderança tende a usar linguagem, símbolos, cerimônias e outros dispositivos para construir percepções positivas, sobre “o que” e “por que” as pessoas fazem coisas nas organizações (PFEFFER, 1992).

---

<sup>30</sup> Tradução livre para *entrenchement*.

O **Desfecho institucional** compreende todas as consequências ou resultados do trabalho político, técnico e cultural realizado durante o processo institucionalização. Este elemento é constituído por: consequências positivas não planejadas (*unintended consequences*), legitimidade e reconhecimento obtido pela organização em função da mudança institucional, eventuais disfunções geradas pela adoção da ideia gerencial, atos cerimoniais e a própria eficiência técnica. É importante lembrar que os resultados não são necessariamente consequências de objetivos estratégicos, mas sim de ações pragmáticas. Nesse sentido, as tipologias de Oliver (1991) serão úteis na identificação das respostas de resistência (ou conformidade) dos atores e das organizações ao processo de institucionalização.

De antemão, deve ser ressaltado que o pesquisador também compartilha com o argumento de Powell (1991) de que é um erro dizer que a liderança e os atores das organizações institucionalizadas não estão preocupados com o desempenho ou que são manipuladores de aparências e que procuram apenas a legitimidade de seu ambiente.

### 3 GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES POLICIAIS – O MODELO COMPSTAT

De forma geral, pode-se dizer que o atual modelo brasileiro da polícia ostensiva<sup>31</sup> é uma combinação de experiências e transformações de modelos franceses, britânicos e norte-americanos de policiamento. A influência do modelo francês de policiamento na construção das culturas organizacionais das polícias brasileiras decorre na época do Brasil colônia, quando da vinda da família real (HOLLOWAY, 1997). Tal modelo de polícia, que havia sido incorporado pelos portugueses e reproduzido no Brasil na forma da Guarda Real de Polícia, tinha características militares, com decisões centralizadas e atuação mais voltada para a proteção do Estado e das elites do que para servir aos cidadãos.

Na Era Moderna, uma das influências mundiais de policiamento mais expressivas foi idealizada na Inglaterra, no início do século XIX, por *Sir Robert Peel*, criador da Polícia Metropolitana de Londres. Neste modelo de policiamento, a polícia tem certa responsabilidade e autonomia para atuar no patrulhamento das cidades. Ao contrário do modelo francês, “a polícia de Peel” foi concebida de forma descentralizada, apartidária e com carreira estruturada em vários níveis hierárquicos (BEATO; MARINHO; JÚNIOR, 2008). Os policiais realizavam seus patrulhamentos a pé, utilizando uma inovação simbólica para a época: os uniformes. Sua missão de promover o controle social se materializava nas ações de manutenção da ordem pública e na proteção dos cidadãos e de seus bens, por meio do monopólio legal de uso da força. Segundo Reiss (1992), ao longo dos anos o modelo britânico se disseminou por diversos países, passando a sofrer transformações importantes, grande parte delas decorrente de pressões de seu ambiente institucional.

Nas primeiras décadas do século XX, as agências de polícia norte-americanas, também influenciadas pelo modelo de Robert Peel (Monet, 2001), vivenciaram um movimento de reforma pautado no combate à corrupção policial e na proteção das influências de políticos na contratação e demissão de policiais (CERQUEIRA, 2001). Dentre as transformações mais importantes da época estão o surgimento das academias de polícia, que ajudaram a melhorar a qualificação profissional dos policiais, e a incorporação intensiva de novas tecnologias, como telefone, rádio e automóvel, no policiamento (WALKER, 1977). Tal reforma contribuiu

---

<sup>31</sup> A polícia pode ser entendida “como um grupo de pessoas autorizado pelo Estado, para regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade por meio da aplicação da força física” (BAYLEY, 2001: p. 229). No caso específico do Brasil, é responsabilidade das polícias militares de cada estado a realização do policiamento preventivo de forma ostensiva. À Polícia Civil compete as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, realizando serviços de investigação criminal equivalentes aos da Polícia Federal, com diferença apenas no âmbito de atuação.

promover centralização e burocratização das atividades administrativas, para fortalecer os mecanismos de controles internos e, conseqüentemente, para gerar uma maior profissionalização da polícia (DE FREITAS, 2003). O uso de princípios da Administração Científica e das novas tecnologias no policiamento também levou a criação de distanciamento entre as forças policiais e as comunidades atendidas, visto que o patrulhamento motorizado passou a ser praticado em detrimento do policiamento a pé e a priorização de problemas passou a ser estabelecida por meio de estatísticas criminais, e não mais no encontro dos policiais com os cidadãos.

Esse modelo de policiamento, marcado por sua natureza burocrática e centralizadora e por ser alheio às reais demandas das comunidades atendidas, é apresentado na literatura como modelo de “policiamento tradicional<sup>32</sup>”. Na abordagem tradicional, a polícia atua principalmente direcionada aos incidentes (Goldstein, 1990), ou seja, mediante as chamadas feitas pelos cidadãos para o serviço de atendimento emergencial (Serviço 190).

Tal modelo passou a ser criticado no final dos anos de 1960, quando a criminalidade cresceu exponencialmente e surgiram na Europa e Estados Unidos movimentos sociais de direitos civis contrários às ações de violência e discriminação da polícia. Internamente, os policiais de linha de frente (praças) também se mostravam insatisfeitos com o pouco reconhecimento dado seu trabalho e com a não participação nas atividades de planejamento (KELLING; MOORE, 1989).

Nas décadas de 1970 e 1980, em contraposição ao modelo tradicional de policiamento em vigor, acadêmicos norte-americanos iniciaram um debate por uma forma mais democrática e participativa do público no policiamento, batizada mais tarde por “polícia comunitária”.<sup>33</sup> Neste modelo, a polícia atuaria de maneira mais próxima às comunidades atendidas, estabelecendo uma parceria proativa, para identificar e solucionar problemas conjuntamente (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1999). Ao mesmo tempo, os policiais de linha de frente voltariam a ser figuras ativas e conhecidas pelas comunidades, visto que trabalhariam de maneira fixa e com maior autonomia na solução de problemas (MASTROFSKI, 2002; REINER, 2002).

---

<sup>32</sup> Para maior compreensão sobre as características do modelo tradicional de policiamento, ver De Freitas (2003).

<sup>33</sup> A Filosofia de Polícia Comunitária também é conhecida pelos nomes de Polícia de Proximidade, Polícia Orientada para Comunidade, Polícia Orientada a Problemas Comunitários, Polícia interativa, dentre outros. Apesar da maior publicização do modelo comunitário norte-americano, Skolnick e Bayley (2006) atribuem ao Japão as primeiras experiências de policiamento comunitário.



Para Crank (1994), a disseminação da filosofia comunitária de policiamento entre as policiais norte-americanas está relacionada à associação de dois mitos poderosos e ao trabalho promovido por empreendedores institucionais para promover o resgate da legitimidade policial, perdida em décadas anteriores. Tais mitos são: *mito de vigilância* – os policiais devem ser vigilantes e protetores das comunidades; e *mito de comunidade* – pessoas vivendo em um mesmo espaço compartilham normas, valores e percepção comuns de ordem social (CRANK; LANGWORTHY, 1992).

Esse novo modelo de policiamento também pode ser interpretado como uma forma de governança na área de segurança pública, em que Estado procura envolver lideranças comunitárias, religiosas, de organizações não governamentais e membros de todos os órgãos de defesa nos processos de planejamento e controle da segurança (CERQUEIRA, 2001). A literatura sobre a circulação da ideia de polícia comunitária entre as polícias brasileiras é bastante expressiva. Para uma visão mais detalhada sobre seu processo de institucionalização no País recomenda-se a leitura de De Freitas (2003).

As décadas de 1970 e 1980 também marcam o surgimento de um movimento que contribuiu diretamente para a intensificação do uso de instrumentos gerenciais pelas forças policiais, o qual propunha reformar a estrutura e a forma de governança do Estado, na busca por uma maior eficiência dos órgãos públicos. Esta proposta de um “Novo Modelo de Estado”, com características de modernidade e agilidade, é conhecida academicamente por *New Public Management*, ou “Nova Gestão Pública” (Kettl, 2007). Suas características e efeitos sobre as organizações policiais serão mais bem detalhados a seguir.

### **3.1 Nova Gestão Pública**

Os anos de 1970 foram marcados pela interrupção de um significativo ciclo de prosperidade da economia mundial e pelo início de crises financeiras, que produziram recessão, altos níveis de desemprego e fortes níveis de inflação em muitas economias. Tal crise econômica, somada a fatores conjunturais, como a crise do petróleo de 1979, impactou diretamente o Estado, por meio de uma grave crise fiscal, que reduziu a disponibilidade de recursos públicos e tornou diversos governos incapazes de financiarem suas próprias atividades. Neste efeito cascata, o Estado passou a aumentar seus tributos, ação que inibia a

iniciativa privada e reduzia o crescimento das atividades produtivas, gerando novo processo cíclico.

Abrúcio (1998) destaca que esse modelo em crise apresentava três dimensões interconectadas: a econômica, a social e a administrativa. A dimensão econômica diz respeito ao modelo Keynesiano, caracterizado pela intervenção direta do Estado na economia para estimular o desenvolvimento e a geração de empregos. A dimensão social era representada pelo *Welfare State*, em que se evidenciava a atuação do Estado no provimento do bem-estar social. A dimensão administrativa, alvo central dos reformistas, diz respeito ao modelo burocrático weberiano de administração.

No que tange a este modelo, neste mesmo período reformistas britânicos, neozelandeses, americanos e australianos também já demonstravam suas preocupações com a crescente pressão social, em função da insatisfação do público com a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Tal insatisfação se refletia no enfrentamento de longas filas em repartições públicas, em atendimento descortês de servidores públicos, na demora de obter respostas a solicitações feitas e, até mesmo, na prática do suborno aos servidores públicos (KETTLE, 2007). Na visão destes reformistas, a origem dessa ineficiência estava enraizada na própria burocracia weberiana, por exemplo, na hierarquia burocrática e autoritária, que não funcionava e gerava uma rigidez organizacional; nas longas cadeias de comando, que contribuíam para a demora no processo decisório; no excesso de regras e procedimentos, que impedia o gestor público de gerenciar; e na centralização de decisões nas mãos no topo da hierarquia organizacional.

Diante do cenário de perda de poder e de legitimidade do Estado perante o público, os reformadores argumentavam que um ambiente de contínuas mudanças tecnológicas e de globalização exigia, ao contrário, um aparato governamental mais ágil e flexível tanto em sua dinâmica interna quanto em sua capacidade de adaptação às mudanças (DURST; NEWELL, 1999).

Nesta nova definição de atuação, pelo menos duas perspectivas de mudança se destacam. A primeira diz respeito à redistribuição de competências e recursos de coordenação entre diferentes níveis institucionais e organizacionais, governamentais e não governamentais, permitindo o pluralismo institucional nas funções públicas, ao contrário do antigo modelo de monopólio estatal. Na visão dos reformistas, o monopólio contribuía para a formação de um Estado grande, moroso e ineficiente.

Neste contexto, a livre concorrência e a redução do Estado eram palavras de ordem. Diversas intervenções foram planejadas e realizadas, destacando-se:

- O processo de “reengenharia organizacional” para eliminar escalões administrativos intermediários (julgado como os mais burocráticos) e tornar a organização menos verticalizada.
- A privatização de unidades estatais e a terceirização de alguns serviços públicos para o terceiro setor, fenômeno que ficou conhecido como “Publicização”.
- A desconcentração do poder do governo central (descentralização) e sua transferência da capacidade decisória para escalões inferiores da burocracia e, também para a sociedade.

A segunda frente de mudanças corresponde à adoção de uma administração gerencial, flexível e eficiente, voltada para atender à cidadania e ao desenvolvimento econômico e social. Este discurso de melhorar o desempenho do Estado, batizado por “gerencialismo”<sup>34</sup>, contribuiu para que os adeptos das ideias da Nova Gestão Pública se inspirassem em práticas gerenciais provenientes do setor privado e procurassem incorporar a sua rotina valores de eficiência, eficácia, desempenho e competitividade (DUNLEAVY; HOOD, 1994).

Uma análise mais atenta dessas frentes de mudança revela que ambas recebem influência de ideias gerenciais da administração privada. No caso da primeira linha de mudança, há sinais característicos dos princípios de produção enxuta, de estratégias de *downsizing*, de empoderamento e de métodos gerenciais japoneses.

Na visão dos gerencialistas, as tentativas de incorporar ideias gerenciais podem ser interpretadas como uma busca de melhoria da eficiência organizacional e da qualidade na prestação dos serviços públicos. Tal desenvolvimento de uma nova cultura gerencial, com foco na eficiência e inspirada em modelos e *best-practices* empresariais, certamente é o ponto maior recebedor de críticas da Nova Gestão Pública. Neste sentido, é importante destacar que, conforme lembra Secchi (2009), a preocupação com a eficiência organizacional também é central no modelo burocrático. Na visão de Secchi (2009), se na perspectiva da NGP os valores de eficiência econômica determinam a alocação racional dos recursos, no modelo

---

<sup>34</sup> Tradução livre para *managerialism*.

burocrático weberiano a eficiência é percebida na preocupação com a alocação racional das pessoas na estrutura organizacional.

Pela sua crescente disseminação mundial, principalmente na década de 1990, a Nova Gestão Pública tem sido apontada como fonte de uma onda global de tentativas de reformas no setor público. Os adjetivos “nova” e “reforma” têm sido utilizados pelos defensores deste movimento, no sentido de demonstrar seu caráter de originalidade e seu grau de mudança proposto para o Estado. Na literatura, o movimento tem sido taxado como uma nova filosofia, ou paradigma, de administração pública, que se propõe a uma “verdadeira transformação radical das organizações públicas” (Durst; Newell, 1999), “revolução das políticas públicas” (Kettl, 2007), e reinvenção do governo (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Relatos na literatura que descrevem a adoção das ideias gerenciais deste movimento como temporária e desacoplada das rotinas diárias de órgãos públicos têm, no entanto, contribuído para que a Nova Gestão Pública seja caracterizada mais como uma “moda gerencial” (ABRAHAMSON, 1996; SAHLIN-ANDERSSON; WEDLIN, 2008).

As ideias de reforma da gestão pública chegam ao Brasil na segunda metade da década de 1990, por intermédio do ministro Bresser Pereira, que foi um dos principais empreendedores institucionais da reorganização administrativa do Governo Federal (ABRUCIO, 2007). A criação de um plano diretor como uma guia principal para reforma do Estado, a elaboração de novas leis e emendas que visavam à promoção de uma gestão orçamentária mais eficiente e a promoção de um ciclo de debates nas esferas nacional e estadual para estimular novas formas de gestão são alguns exemplos de trabalho institucional realizado pelo ministro Bresser e sua equipe. Segundo Abrucio (2007, p. 72), “Bresser se apoiou numa ideia mobilizadora: a de uma **administração voltada para resultados**, ou modelo gerencial, como era chamado à época” (**grifo nosso**).

Apesar de todos os esforços, a agenda de reformas com foco na eficiência tem ocorrido de forma descontínua, assistemática e não homogênea entre os estados da federação brasileira. Uma das poucas exceções a esta realidade de implementação de alguns preceitos do gerencialismo pode ser atribuída ao estado de Minas Gerais. Com base em uma política de governo intitulada inicialmente “Choque de Gestão”, ou “Estado para Resultados”, os doze anos de mandato dos governos de Aécio Neves e Antônio Augusto Anastasia foram marcados por um discurso permanente de “gestão eficiente” e por uma preocupação constante de incorporar aos órgãos do estado instrumentos e métodos administrativos de planejamento

estratégico, gestão de projetos, gestão da qualidade e inovação, gestão econômica e financeira, dentre outros. Para Gomes (2009), com base nesta proposta gerencial o estado de Minas Gerais tornou-se um importante caso de estudo, uma referência nacional e internacional de Nova Gestão Pública para a comunidade científica.

Não somente em Minas Gerais, como também em diversos outros lugares onde as ideias neoliberais da NGP foram adotadas, o foco na eficiência organizacional fez com que os sistemas de avaliação de desempenho se tornassem a “pedra fundamental”, ou a “base essencial”, para a maioria das propostas de reformas públicas globais (KETTLE, 2007). A importância dada à avaliação de desempenho deve-se, em grande parte, a sua capacidade de produzir dados e informações importantes para as futuras decisões de políticas públicas e de natureza administrativa. Além disso, as avaliações de desempenho ajudariam a precisar se determinado órgão público foi eficiente e se determinadas políticas públicas estão funcionando ou não.

A adoção de um sistema de avaliação de desempenho por si só implica o desdobramento de um significativo conjunto de ações, tais como, a elaboração de missão, de planos estratégicos, metas e objetivos organizacionais e a construção de indicadores de desempenho e de mecanismos de aferição da produção (meios) e dos resultados (fins). As questões envolvidas em sua construção não são simples e a busca por melhores medidas de desempenho tem sido um esforço permanente, mesmo para os países pioneiros na implantação de sistemas de avaliação (JOHNSON, 2005).

Diante da importância dos sistemas de avaliação de desempenho para a Nova Gestão Pública, faz-se no tópico a seguir uma síntese das conclusões de estudos empíricos que analisaram a aplicação de sistemas e instrumentos de avaliação em organizações policiais.

### **3.2 A agenda da Nova Gestão Pública para as organizações policiais**

Apesar de as ideias gerencialistas da NGP terem sido elaboradas nas décadas de 1970 e 1980, sua manifestação nas organizações policiais só ocorre no começo da década de 1990 (HEYER, 2011). As primeiras experiências surgiram de maneira simultânea na Inglaterra, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia (Collier, 2001). Só mais tarde é que foram disseminadas para outros países, como o Brasil.

Para Butterfield, Edwards e Woodall (2004), as mudanças propagadas pela Nova Gestão Pública chegaram tarde aos serviços policiais ingleses, em comparação com outros setores públicos, tais como saúde e educação. Segundo estes pesquisadores, tal atraso pode ser explicado pelas resistências das associações e dos sindicatos de polícia.

Todavia, a contribuição da NGP tem sido pautada principalmente pela tentativa de introduzir os conceitos de transparência, desempenho organizacional e *accountability* nas organizações policiais (HEYER, 2011). Esses conceitos também têm sido acompanhados por um diverso conjunto de técnicas e enfoques genéricos de gerenciamento, tais como, a Administração por Objetivos (Chatterton, 1995), *Benchmarking* (Engel; Calnon, 2004), Terceirização (Ayling; Grabosky, 2006) e *Total Quality Management* – TQM (Galloway, 1994), que, embora tenham sido pouco discutidos no meio acadêmico, têm sido amplamente difundidos entre as organizações policiais de diferentes países (JACKSON; LAPSLEY, 2003).

Se a disseminação de práticas gerenciais tem sido crescente entre as agências de polícia mundiais, o impacto das mudanças propostas pela NGP nas forças policiais europeias parece ser relativamente mínimo, inclusive na Inglaterra (GILLESPIE, 2006). Segundo Heyer (2011), as principais dificuldades que as policiais europeias têm tido para implementar as práticas da NGP estão associadas ao seu próprio conjunto de características particulares e à compreensão limitada que as lideranças policiais tiveram sobre a proposta da Nova Gestão Pública. Entretanto, “a teoria de polícia comunitária tem ajudado a polícia na compreensão e aceitação da Nova Gestão Pública” (p. 426 - tradução nossa). A importância da polícia comunitária nesse processo deve-se ao fato de a filosofia propiciar a introyecção em alguns gestores policiais da crença de que os cidadãos são, em verdade, clientes ou consumidores de seus serviços prestados e por isso, devem ser envolvidos nos processos de planejamento e avaliação das atividades de policiamento.

É importante ressaltar que a incorporação de modelos gerenciais típicos de empresas privadas pelas organizações policiais não é fato recente. No início do século XX, O. Wilson, um dos reformadores da polícia norte-americana, incorporou diversas práticas empresariais às organizações policiais, visando melhorar a qualidade dos serviços prestados (ETERNO; SILVERMAN, 2012). Todavia, há um forte consenso na literatura de que a Nova Gestão Pública contribuiu diretamente para a intensificação do uso de práticas gerenciais pela polícia.

Dentre todas as práticas gerenciais da Nova Gestão Pública, nenhuma tem sido tão experimentada pelos gestores das organizações policiais quanto o controle do desempenho pelo uso de indicadores (JACKSON; LAPSLEY, 2003). Analisando as transformações da polícia britânica desencadeadas pela incorporação de ideias da NGP, Butterfield *et al.* (2004) identificam esta nova “cultura do desempenho” nas unidades policiais por meio de três características: o desenvolvimento de planos estratégicos associados a um planejamento corporativo anual; a definição de um conjunto de objetivos e metas organizacionais e individuais vinculados a indicadores de desempenho; e a implementação de um processo de avaliação individual.

Essa forte preocupação com o controle e a medição do desempenho pode ser explicada pelo fato de que, embora as agências de polícia europeias tenham recebido um montante crescente e significativo de investimentos na década 1990, as taxas de crimes cresceram em um ritmo expressivo no mesmo período. Soma-se a esta questão a crescente insatisfação das comunidades com a qualidade e a eficiência dos serviços prestados pela polícia.

A implementação dos processos de medição de desempenho também ganhou força na Austrália, Escócia e Nova Zelândia no final da década de 1990 (HEYER, 2011). A disseminação dos mecanismos de avaliação, no entanto, tem esbarrado na dificuldade da polícia para conciliar interesses de redução de crimes violentos por parte do Estado com as demandas distintas das comunidades atendidas, geralmente identificadas nos encontros de policiamento comunitário. Uma das dúvidas recorrentes tem sido, O que deve ser priorizado na medição: os números do Estado ou as preocupações da sociedade?

Esta questão é importante, porque, enquanto os gestores da segurança pública, normalmente, se preocupam mais com a repercussão mundial dos números da criminalidade violenta, tais como, homicídios e número de assaltos e estupros, os cidadãos estão mais preocupados com crimes leves e as pequenas contravenções associadas com qualidade de vida (KELLING; COLES, 1996). Como exemplos dessas preocupações dos cidadãos, citam-se: veículos que transitam com volume de som alto durante o período noturno, atos de prostituição nas ruas de um bairro, problemas de pichação e vandalismo, dentre outras demandas que não estão presentes nos indicadores de criminalidade violenta.

Acompanhando o trabalho da liderança intermediária das organizações policiais britânicas, Butterfield *et al.* (2004) perceberam que as tentativas de implementar um sistema de gestão de desempenho geraram efeitos reversos ao pretendido pela NGP. De acordo com o

estudo, constatou-se um aumento da burocracia interna, por meio do surgimento de um grande número de formulários, relatórios e registros para o monitoramento do desempenho individual e organizacional, além do fortalecimento de um controle centralizado, fato que reduziu ainda mais a autonomia de policiais na linha de frente. Segundo os pesquisadores, a consequência final observada foi a de uma polícia ainda mais distante dos cidadãos e a inibição de um comportamento intraempreendedor dos policiais, que era inicialmente desejado. Outra conclusão desse importante estudo foi a de que a implementação de indicadores padronizados de desempenho afetou a habilidade dos sargentos de reagir efetivamente às demandas e aos problemas locais, fato que pode ter contribuído para o aumento da desconfiança do público no trabalho da polícia.

Conclusões semelhantes foram observadas por Vickers e Kouzmin (2001) ao analisarem a polícia australiana. Estabelecendo uma análise histórica sobre o processo de reforma que as polícias australianas têm vivenciado, os autores enfatizam que o modelo de Administração por Objetivos (APO) tornou-se uma “verdadeira moda” na década de 1980 sem propiciar resultados concretos. Nas décadas seguintes, práticas gerenciais típicas do racionalismo econômico, tais como, gestão de custos, redução de níveis hierárquicos dentro das organizações e busca pela eficiência organizacional por meio de indicadores, foram implementadas nas organizações policiais australianas sem também gerar resultados animadores. Vickers e Kouzmin (2001) atribuem às particularidades organizacionais e à natureza do serviço policial o insucesso da implementação dessas medidas típicas de organizações privadas.

Ainda sobre a Austrália, Hoque, Arends e Alexander (2004) detectaram uma rápida e crescente disseminação das práticas preconizadas pela NGP entre as organizações policiais deste país, em especial do conceito de *accountability*, quando identificaram uma rígida estrutura para a avaliação de desempenho das unidades policiais e para a avaliação individual de policiais. A conclusão desse estudo é a de que o processo de reforma acelerada nos serviços policiais australianos tem tido um duplo propósito: primeiro, legitimar o serviço da polícia para o eleitorado e os cidadãos comuns; e, segundo, incentivar a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Assim como Vickers e Kouzmin (2001), Hoque, Arends e Alexander, (2004) destacam que as especificidades das organizações policiais, a natureza de seus serviços e o ambiente de atuação foram fatores dificultadores deste processo na Austrália. Voltando à Europa, Ritsert e



Pekar (2010) destacam que o impacto da NGP nas forças policiais alemãs estaduais e federais foi significativa apenas em um primeiro momento. Além disso, notaram que os novos conceitos e princípios gerenciais estão sendo parcialmente institucionalizados nas organizações policiais, conduzindo-as a um modelo organizacional-administrativo híbrido. Estes autores identificaram um conjunto de três fatores chaves que têm influenciado a realização de reformas com base nos princípios da NGP:

- a) Forças socioeconômicas – restrições econômico-orçamentárias do país, associados aos crescentes gastos com segurança pública, mudanças sociais e demográficas.
- b) Sistemas políticos – representados pelas ideias de partidos políticos fruto de uma pressão dos cidadãos alemães e ou de tendências de novas formas de gerenciamento do mundo dos negócios ou acadêmico. e
- c) Mudanças de eventos – por exemplo, escândalos públicos, atos de terrorismo e desastres.

O estabelecimento de sistemas de avaliação do desempenho nas organizações policiais também tem sido observado em países como a Holanda, onde contratos de resultados têm sido estabelecidos entre a Polícia Nacional Holandesa e o Ministério de Segurança (Sluis; Cachet; Ringeling, 2008), e na Alemanha, que tem investido em modelos mais sofisticados de mensuração, como o *Balanced Scorecard* (RITSERT; PEKAR, 2010).

Esse processo de disseminação e de institucionalização de sistemas de avaliação de desempenho nas organizações policiais tem sido favorecido, em grande medida, pelo desenvolvimento da tecnologia da informação (Davis, 2010) e pelo desejo dos governantes de exercer mais controle sobre as organizações policiais (JOHNSTON, 1988).

As experiências das polícias brasileiras na adoção de sistemas de avaliação, de modo geral, ainda foram pouco exploradas pelos acadêmicos brasileiros. Segundo Durante e Zavataro (2007, p. 76), isso pode ser explicado em parte pelo fato de que “o uso de sistemas de indicadores de desempenho para monitorar os resultados das ações públicas ainda está em seus passos iniciais”. Mesmo sem o respaldo de estudos científicos mais detalhados, reconhece-se que as polícias brasileiras têm acelerado seus processos de criação e implantação de sistemas de avaliação de desempenho (BEATO; MARINHO; JÚNIOR, 2008).

Se a produção científica brasileira sobre indicadores de desempenho nas organizações policiais tem sido pequena, o mesmo não pode ser dito sobre a produção acadêmica norte-americana. Nas últimas quatro décadas, um número bastante significativo de estudos foi identificado sobre a teoria e a prática de indicadores nas agências de polícia estadunidenses (MAGUIRE; UCHIDA, 2000; NEYROUD, 2008).

Neste estudo, o interesse de análise centra-se no modelo de gestão de desempenho policial que desde o final da década 1990 tem circulado pela Terra, influenciando as organizações policiais e os sistemas de justiça criminal de diversos países. Este modelo que é conhecido por *CompStat* e tem origem no maior departamento de polícia estadunidense, será detalhado a seguir.

### **3.3 Sistema de Gestão Policial CompStat**

Desde a segunda metade da década de 1980, a cidade de Nova York vivenciava um crescimento contínuo das taxas de criminalidade e violência, atingindo seu maior patamar histórico no início dos anos de 1990 (BRATTON; KNOBLER, 1998). Como consequência natural, aumentou a sensação de medo e insegurança na população, bem como o descrédito na polícia local.

Como policial do Departamento de Polícia da cidade de Nova York (NYPD), Vincent Henry descreve a polícia nova-iorquina da época como de natureza primordialmente reativa, centralizadora, avessa ao risco, burocrática e com alto número de policiais envolvidos em casos de corrupção e violência (HENRY, 2002). A comunicação e as atividades de cooperação entre departamentos e unidades especializadas também eram bastante limitadas. Com poucos recursos e autonomia para tomar decisões, os policiais que lideravam a linha de frente miravam posições administrativas na estrutura organizacional, onde possivelmente correriam menos riscos de sofrer punições e teriam maiores possibilidades de receber promoções.

Havia, também, uma forte crença entre os policiais de que o crime só poderia ser reduzido por meio de grandes transformações sociais e econômicas e que a polícia podia fazer muito pouco sobre o assunto (BRATTON; MALINOWSKI, 2008). Neste contexto de descrença, o monitoramento da dinâmica criminal era bastante prejudicado pela demora na captura e organização de dados criminais, sendo esses somente compilados em relatórios

trimestrais, o que revelava certa fragilidade organizacional na contabilidade e prestação de contas sobre os crimes. Isso fazia que os comandantes de distrito<sup>35</sup> policial tivessem muitas dificuldades para dizer qual era o crime com maior número de registros em sua unidade na última semana.

Sem informações atualizadas sobre “onde” e “quando” o crime acontecia, o patrulhamento ocorria de forma aleatória, sem prioridade e de maneira reativa pela cidade (MAPLE; MITCHELL, 2010). Por não terem uma visão global e imediata do crescimento da criminalidade, os gestores de polícia exerciam pouca ou nenhuma pressão por resultados sobre os comandantes de distrito. Dessa forma, a cobrança se restringia à diminuição dos casos de corrupção, que, como já mencionado eram recorrentes à época.

Em janeiro de 1994, o recém-empossado prefeito de Nova York, Rudolph Giuliani, nomeou William Bratton como novo comissário de polícia, cargo semelhante ao de secretário de segurança municipal. Para ajudá-lo a promover as mudanças demandadas por Giuliani, Bratton designou o policial Jack Maple como novo comissário de estratégias de controle de crime. Com o suporte financeiro e a liderança política de Giuliani, esses policiais agiram como empreendedores institucionais e foram os principais responsáveis por um amplo conjunto de mudanças na polícia nova-iorquina, que ficou mundialmente conhecido por *CompStat*, combinação das palavras: *Computerized Statistics*.<sup>36</sup>

Na literatura, o *CompStat* tem sido apresentado com “um paradigma gerencial revolucionário” (Henry, 2002, p. 15), “principal inovação organizacional/administrativa em policiamento durante o final do século XX (Kelling; Sousa, 2001, p. 6), “modelo estratégico de solução problemas” (Weisburd *et al.*, 2003, p. 422), “inovação tecnológica-administrativa-gerencial” (Silverman, 2006, p. 278), “revolução na gestão policial” (Smith; Bratton, 2001, p. 453), e “sistema de medição de desempenho” (Moore, 2003, p. 470). Para este estudo, será utilizada a definição de Bratton e Malinowski (2008, p. 261), que conceituam o modelo *CompStat* “como um Sistema de Gestão Estratégica com foco na redução da criminalidade”.

Embora o *CompStat* seja conhecido pelos seus elementos mais perceptíveis, quais sejam, encontros estratégicos de controle de crime, indicadores de desempenho e tecnologia

---

<sup>35</sup> Tradução livre para *precinct*.

<sup>36</sup> Uma tradução mais apropriada seria: Programa de Estatísticas Criminais Computadorizadas. Outra possível tradução é dada por Henry (2002), que ressalta que o acrônimo COMPSTAT é, em verdade, uma combinação das palavras *Compare* e *Statistcs*, nome dado ao arquivo de computador de oito letras para os relatórios de desempenho do modelo.

computacional para mapear crimes, o modelo é apenas uma parte de um expressivo conjunto de mudanças na estrutura organizacional e rotina gerencial da polícia de Nova York. Tais mudanças são decorrentes de um profundo diagnóstico organizacional realizado por meio de grupos focais e pesquisas do tipo *survey* com cerca de sete mil policiais (HENRY, 2002). Esse diagnóstico apontou doze<sup>37</sup> áreas problemáticas, sobre os quais foi confeccionado um plano com cerca de quatrocentas recomendações de mudanças.

Além de obter informações para promover um redesenho organizacional, tal diagnóstico teve importância simbólica perante aos policiais de linha de frente, na medida em que tais policiais percebiam nos gestores pessoas preocupadas com seus problemas e que valorizavam suas opiniões sobre o que deveria ser feito. Grande parte das quatrocentas recomendações foi implementada por um **comitê de reengenharia** e as ações envolviam desde mudanças simbólicas nas cores do uniforme de trabalho à extinção de dois níveis na hierarquia policial.<sup>38</sup>

Para Weisburd *et al.* (2003), as mudanças promovidas pelo *CompStat* podem ser agrupadas em seis elementos centrais: a) desenvolvimento e divulgação de uma missão organizacional, contendo metas claras de redução da criminalidade; b) transferência de recursos e poder para os policiais que tinham responsabilidade territorial, ou seja, para os comandantes dos distritos policiais; c) estabelecimento de *accountability* interna, para responsabilizar os níveis médios de gerência pelos objetivos de desempenho acordados com a liderança; d) flexibilidade organizacional, para que os comandantes de distrito tenham autonomia para realizar as atividades que julgarem necessárias; e) identificação e avaliação de problemas, com base em dados e estatísticas disponibilizadas diariamente; e f) aplicação da metodologia de policiamento orientado ao problema para melhor compreender as causas do problema e criar táticas inovadoras de combate ao crime e violência.

McDonald, Sheldon e Bratton (2002) esquematizam o modelo *CompStat* em quatro princípios elementares:

---

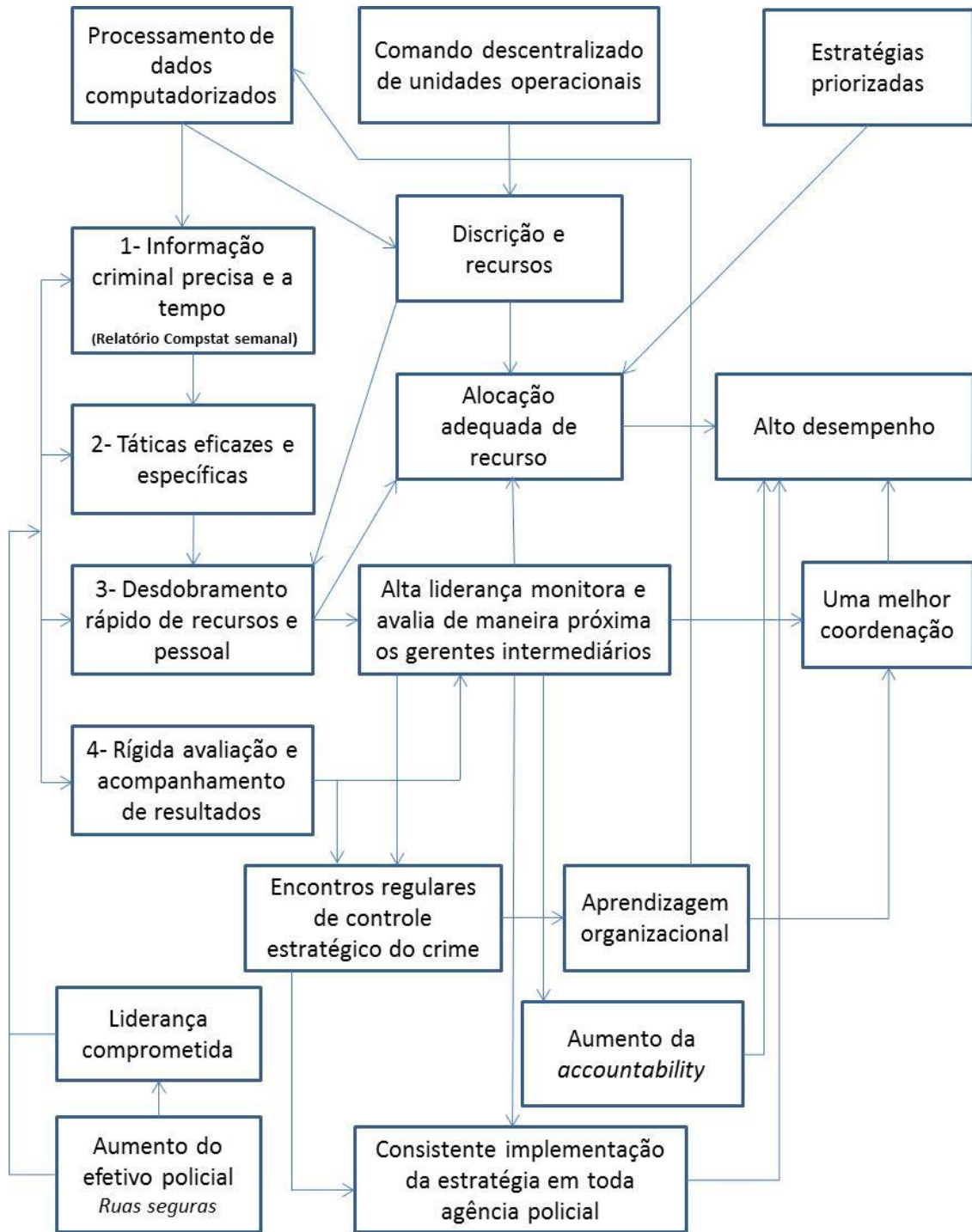
<sup>37</sup> Estrutura Geográfica *versus* Estrutura organizacional funcional; Construção de parcerias comunitárias; Organização das unidades policiais; Formação de policiais responsáveis pela supervisão; Treinamento em serviço; Produtividade; Redução da papelada; Integridade; Recompensas e carreira de trabalho; Sistema disciplinar; Equipamentos e uniformes; e Tecnologia.

<sup>38</sup> Para Weisburd *et al.* (2003), tais cortes não podem ser interpretados como uma reforma na estrutura organizacional da polícia, uma vez que a estrutura hierárquica tradicional do modelo militar de polícia foi mantido.

- Disponibilizar informações criminais de maneira precisa e a tempo para todos os níveis organizacionais.
- Identificar e analisar os problemas, a fim de desenvolver e aplicar táticas comprovadamente eficazes.
- Desdobrar os recursos logísticos e humanos para a ponta de maneira rápida e focada, para implementar as táticas concebidas com rapidez.
- Monitorar sistematicamente, o crime por meio de avaliações contínuas, a fim de aprender como estava acontecendo e fazer ajustes, quando necessário.

De acordo com Smith e Bratton (2001), este conjunto de princípios e elementos compõem um complexo conjunto de hipóteses inter-relacionadas de causa-efeito para a promoção da segurança pública (Figura 5).

Figura 5 – Modelo *CompStat* de Gestão de desempenho



Fonte: Smith e Bratton (2001, p. 460)

Na Figura 5, o aumento de efetivo, o comprometimento da liderança policial e municipal, bem como o novo papel assumido pelos comandantes de distrito correspondem às entradas do modelo gerencial. A Figura 5 também contém algumas das mudanças mais

importantes introduzidas pelo modelo, tais como: descentralização de atividades gerenciais e dos recursos logísticos para o nível de distrito (equivalente a companhia); geração de relatórios de estatísticas criminais por dia, semana e mês; mapeamento da criminalidade com o apoio de tecnologia informacional; foco constante e rígido sobre os resultados; responsabilização de gestores de linha de frente; e realização de encontros regulares para solucionar problemas e avaliar resultados. Ainda pela Figura 5, a melhoria do desempenho operacional é o principal resultado (*output*) desejado pelo sistema.

Para o alcance deste resultado central, o *CompStat* foi desdobrado em outros objetivos secundários, dentre os quais Weisburd *et al.* (2003) destacam: ampliar a participação dos cidadãos nos programas de polícia; melhorar a coordenação da polícia com outros órgãos públicos e privados; reduzir as reclamações referentes ao mau comportamento de policiais por meio do aumento do controle sobre as operações realizadas; e elevar o moral dos policiais da corporação.

Por serem um dos elementos mais perceptíveis do *CompStat*, as reuniões, ou encontros, regulares, assumiram uma importância especial na caracterização desse modelo de gestão. Para Smith e Bratton (2001, p. 461 - tradução nossa), “todo processo de mudança é simbolizado pelos dois encontros estratégicos semanais no Centro de Comando e Controle da Polícia de Nova York”. Por isso, é bastante comum que o modelo seja definido como um fórum de apresentação de resultados por comandantes de distrito e de cobrança pela cúpula da organização policial. A seguir, apresentam-se detalhes sobre a dinâmica de preparação e condução das reuniões serão apresentados.

### **3.3.1 Reuniões de *CompStat***

As reuniões de *CompStat* representam, de alguma forma, o cartão de visita das mudanças introduzidas por William Bratton e Jack Maple. Isso porque, segundo Silverman (2006), a grande maioria de gestores e policiais que visitava a polícia nova-iorquina com o propósito de conhecer o modelo gerencial, teve contato somente com estes encontros.

Batizadas de “Encontros Estratégicos de Controle de Crime e Qualidade de Vida”, as reuniões eram marcadas em meio a uma atmosfera de alta expectativa de desempenho e ao uso recorrente de tecnologias da informação que, de alguma forma, hipnotizavam aqueles que visitavam a polícia norte-americana (ETERNO; SILVERMAN, 2006). Henry (2002), no

entanto, destaca que nas primeiras reuniões de *CompStat* foi feito pouco uso de recursos de informática, sendo as ocorrências criminais comumente marcadas nos mapas, montadas em cavaletes, com tachinhas. Somente em julho de 1994, é que os primeiros mapas começaram a ser confeccionados com a ajuda de *software*.

Outra curiosidade sobre as reuniões de *CompStat* é que elas tiveram início de maneira fortuita ou casual (Eterno; Silverman, 2006), configurando-se como uma mudança tipicamente não planejada (CZARNIAWSKA; JOERGES, 1996b). O comissário Bratton, em suas primeiras semanas de trabalho, chamou, um a um, todos os oito comandantes de batalhão<sup>39</sup> do NYPD para conversarem sobre as estatísticas criminais de suas áreas de atuação. Neste período de tempo, ele tomou conhecimento de que alguns batalhões realizavam encontros regulares para discutir tendências de roubo e solicitou que a próxima reunião de um batalhão fosse feita no quartel-general do NYPD. A primeira reunião foi encerrada abruptamente pelo comissário, que questionou a qualidade das análises criminais realizadas pelos comandantes de distrito e anunciou que a partir de então seriam realizados encontros mensais com todas as lideranças de batalhão. Estava lançado o *CompStat*!

Segundo Smith e Bratton (2001), a reunião foi uma tática eficaz que a liderança do NYPD encontrou para resolver um sério problema de cooperação e comunicação de ideias, de informações e de diretrizes entre as unidades. Desse modo, a intenção era promover encontros de “alto nível”, em que a informação fluísse em ambos sentidos, *top-down e down-up*, em que os policiais pudessem ter uma interação franca sobre os problemas de criminalidade, para criar planos de ação em resposta (MAPLE; MITCHELL, 2010).

Os encontros de *CompStat* também representaram um mecanismo bastante eficiente para fazer com que os comandantes de distritos se sentissem diretamente responsáveis (*accountability*) pelo seu desempenho. Além disso, as reuniões foram importantes porque, por meio delas, a liderança podia compartilhar suas crenças e ideias diretamente com os oficiais de linha de frente. Exemplificando, em oposição à crença policial predominante de que o fenômeno criminal tinha sua origem em variáveis que não estavam sob o controle da polícia, tais como, o desemprego e a desigualdade social, o comissário Bratton, repetidas vezes nas reuniões, procurava introjectar nos policiais a crença de que a polícia pode fazer e faz, a diferença (SMITH; BRATTON, 2001).

---

<sup>39</sup> Tradução livre para *borough commander*.



Ainda nos primeiros meses de 1994, num ato simbólico para demonstrar visibilidade interna e externa do processo de mudança, a liderança organizacional estabeleceu o compromisso de reduzir a criminalidade total do município em 10% no primeiro ano de implantação do *CompStat* (BRATTON; KNOBLER, 1998).

Os encontros dos policiais aconteciam na sede principal da polícia nova-iorquina, com uma frequência de duas vezes por semana, e duração média de três horas. Tais encontros funcionavam “como uma janela, por meio da qual a liderança estratégica e os gestores de linha de frente podiam visualizar cada aspecto das operações policiais, como também o progresso de cada decisão tomada” (HENRY, 2002, p. 21 – tradução nossa). A regularidade das reuniões propiciou o constante monitoramento dos resultados, pré-requisito para a lógica de *accountability* (VITO; WALSH; KUNSELMAN, 2005).

Nas primeiras semanas de implantação, o espaço destinado à realização das reuniões era pequeno e dispunha apenas de cavaletes e *flip charts* para esquemas e apresentações. Com o tempo, foi montado um grande ambiente de reuniões, denominado “Sala de Comando e Controle”, equipado com diversos computadores, projetores, vídeo monitores e equipamentos de comunicação. A presença de tais dispositivos contribuiu para que o espaço fosse apelidado de *War room* (Sala de guerra), em referência à sala de reuniões do Pentágono, Departamento de Defesa dos Estados Unidos (HENRY, 2002).

O espaço também continha uma grande mesa de conferência, em formato de “U”, com microfones disponibilizados próximos aos assentos (Figura 6). Na extremidade aberta, os comandantes de distritos realizavam suas apresentações em uma espécie de púlpito, com o apoio de grandes projetores de imagem. O amplo e moderno ambiente de conferência possibilitava a participação das principais lideranças do NYPD. Além de grande parte dos setenta e seis comandantes dos distritos, participavam com lugares demarcados na sala: o comissário adjunto de polícia, o comissário adjunto de operações, o comissário de política e planejamento, o chefe dos detetives, o chefe do policiamento ostensivo, o chefe da unidade de controle de crime organizado, o diretor do sistema penitenciário, e em algumas ocasiões, o próprio comissário Bratton. Também compareciam: a figura do *borough commander* (equivalente ao comandante de batalhão) da unidade que seria avaliada e alguns membros da equipe de investigação e patrulhamento do distrito policial que apresentaria os resultados. Consequentemente, o número total de presentes normalmente era de cem policiais.

Figura 6 – Primeira sala de reuniões do *CompStat* da polícia de Nova York



Fonte: Obtida pelo endereço <http://www.innovations.harvard.edu/compstat-crime-reduction-management-tool>

Para a realização dos encontros, eram preparados relatórios simplificados, de uma página, com os resultados obtidos pelas companhias em sete categorias de crime, seguindo o modelo padrão de relatórios de índices criminais: *Uniform Crime Reporting* (UCR), do *Federal Bureau Investigation* (FBI). Os índices tratavam dos seguintes crimes violentos: homicídio, estupro, assalto, latrocínio, furtos, agressões e roubo de automóveis. Além disso, em um primeiro momento, eram contabilizados no relatório: número de incidentes com disparos de armas de fogo, número de vítimas de disparo de arma de fogo, número de armas apreendidas e número de prisões efetuadas. Tais índices criminais eram e ainda são comparados com o desempenho da semana anterior e do mês anterior e com o desempenho da semana equivalente do ano anterior. O somatório total de cada categoria de crime ao longo de todo o ano também é comparado com o somatório do mesmo período do ano passado. Uma cópia ilustrativa deste relatório pode ser visto no anexo “A”.

Nenhum *software* especial era utilizado para produzir tais relatórios, que ficavam disponíveis para consulta de cada comandante de unidade na manhã do dia anterior à reunião. Os relatórios também podiam identificar a produtividade dos comandantes de distrito, bem

como destacar, de forma comparada, os resultados alcançados por um distrito em relação aos distritos vizinhos (SQUIRES, 2011). Além disso, a liderança dos distritos policiais podia solicitar um relatório especial a cada mês, com indicadores específicos para suas unidades.

Além dos relatórios de estatística criminal, mapas com estatísticas criminais georreferenciadas serviam de apoio ao processo de análise criminal que seria realizado em algumas das reuniões de *CompStat*. O aumento significativo e concentrado de determinado tipo de crime numa área específica do mapa indicava um fenômeno que foi chamado de *Hot Spot*. Era esperado que os comandantes de distrito, em seus planos preventivos, direcionassem imediatamente seus recursos logísticos e humanos a esta área específica para reduzir as oportunidades de atuação dos infratores.

Entre 5 (cinco) e 8 (oito) comandantes de distrito faziam apresentações em cada encontro realizado. Não havia um padrão para a condução da apresentação e o processo de interação era fluido, flexível e com poucas regras estabelecidas. Em geral, esperava-se que cada um descrevesse rapidamente o cenário criminal em suas áreas de atuação, bem como as contramedidas adotadas. Alguns comandantes também aproveitavam o momento para expressar suas dificuldades e necessidades logísticas.

Comissários e chefes se preparavam para a reunião lendo o relatório e esquentavam o ambiente com perguntas normalmente direcionadas a alguma categoria de crime que crescera no período analisado. Apesar de haver um mediador, que também era da própria polícia, todos os chefes e comissários podiam intervir fazendo perguntas, e isto era o que normalmente acontecia. Como destaca Henry (2002), se os chefes tinham conhecimento que cinco homicídios aconteceram num mesmo local no último mês, o comandante do distrito deveria conhecer muito mais sobre os aspectos subjacentes a tais homicídios e, principalmente, apresentar um plano de ação convincente. O questionamento mais comum nestes encontros era: “O que você está fazendo a respeito do crime em sua área?” (VITO; WALSH; KUNSELMAN, 2005, p. 192 – tradução nossa).

Em alguns encontros, o próprio comissário de estratégias de controle de crime, Jack Maple, fazia um relato simples e objetivo da evolução criminal no distrito nas últimas semanas, para, em seguida, questionar o comandante do distrito sobre as ações que estavam sendo colocadas em prática. À medida que explicações iam sendo apresentadas, os gestores recorriam a mapas criminais para fazer suas análises. Desse modo, os comandantes de distrito eram constantemente responsabilizados pelos resultados e desafiados a apresentarem seus

planos para reduzir a criminalidade violenta e as ofensas à qualidade de vida em suas respectivas áreas de atuação.

No tocante à elaboração de planos, Henry (2002) destaca que os comandantes eram empoderados para criar suas próprias estratégias. Esperava-se que eles inovassem na aplicação de seus recursos. Como parte do quarto princípio do modelo, o surgimento de novas ideias de serviços também era esperado para o momento das reuniões, quando os policiais poderiam compartilhar suas experiências positivas na redução do crime. Dinâmicas de *brainstorming* aconteceriam (MCDONALD; SHELDEN; BRATTON, 2002). Assim, “a implementação do *CompStat* presume que a cultura organizacional irá tolerar o risco e encorajar novas abordagens policiais contra persistentes problemas criminais (WILLIS; WEISBURD; MASTROFSKI, 2003, p. 5 – tradução nossa).

Por meio das reuniões, o alto escalão do NYPD também identificava líderes tidos como mais eficazes e com um perfil mais agressivo no gerenciamento da criminalidade. Esses eram promovidos e encaminhados para as unidades que possuíam maiores índices de criminalidade, com a missão de desenvolver novas abordagens e soluções. A liderança institucional também tentou introduzir uma lógica de recompensa financeira para os policiais, a fim de estimular o alcance de resultados, mas os sindicatos de polícia, que nos Estados Unidos possuem considerável força política, rejeitaram e vetaram tal proposta de incentivos. Ainda assim, deve-se ressaltar que o desempenho em reuniões de *CompStat* afetava diretamente a carreira do oficial.

As reuniões e os indicadores de desempenho também ajudaram a identificar os comandantes que não se “enquadravam” na nova lógica de trabalho e aqueles que tinham dificuldades para alcançar os resultados estabelecidos. Tais comandantes eram, muitas vezes, substituídos, forçados a aposentar e, em alguns casos, demitidos da força policial. Para Henry (2002), as trocas de comando contribuíram para “sacudir” o ambiente de letargia e passividade que pairava sobre a liderança intermediária, ao mesmo tempo em que possibilitaram a chegada de novos comandantes, com um perfil mais empreendedor e criativo. No primeiro ano do *CompStat*, metade dos setenta e seis comandantes de distrito foi ou transferida ou demitida do comando (WEISBURD *et al.*, 2001). Em seus lugares, o comissário Bratton colocou jovens comandantes que compartilhavam com seus valores gerenciais (MARANTO; WOLF, 2013).

O receio de punições fez com que os comandantes de distrito e de região<sup>40</sup> realizassem reuniões preparatórias para a reunião do *CompStat*. Estes encontros de *Pré-CompStat* correspondem a um resultado positivo, porém não pretendido ou preestabelecido inicialmente pela liderança policial. Vale lembrar que o *CompStat* teve origem exatamente no nível tático-operacional também de forma não planejada. Outros resultados positivos e negativos gerados pela introdução do modelo de gestão são apresentados no próximo tópico do capítulo. Antes porém, deve-se ressaltar que os encontros de *CompStat* implantado por William Bratton em 1994 continuam sendo realizados normalmente na cidade de Nova York, apesar das diversas críticas recebidas, principalmente a partir de 2009, a respeito da manipulação de dados criminais por policiais do NYPD.

### 3.3.2 O efeito *CompStat*

Entre 1993 e 1998, a cidade de Nova York vivenciou expressiva redução nas taxas de criminalidade. As taxas de roubo e assalto, por exemplo, tiveram uma queda superior a 50% e a redução do número de homicídios foi de 67% (O'CONNELL; STRAUB, 2007). Se se considera um período ainda mais amplo, entre 1994 e 2009, todas as categorias de índices criminais tiveram consecutivas reduções, com raríssimas oscilações de tendência (ETERNO; SILVERMAN, 2012). Tais reduções foram bastante exploradas pelo prefeito Giuliani e seu sucessor, Michael Bloomberg, os quais apresentavam Nova York como a cidade mais segura dos Estados Unidos. Este ato político, mais o fato de considerar o *CompStat* como o segredo desta estória de sucesso também, foi utilizado pelos Comissários da NYPD, acadêmicos e a mídia de massa norte-americana. Assim, visto que “Segurança” e “Proteção” são símbolos que geram grande impacto emocional nas pessoas (Edelman, 1964), tal ação de divulgação contribuiu para a formação do “mito *CompStat*”.

Apesar dessa contínua redução criminal e da intensa divulgação do modelo gerencial como base para seu sucesso, a contribuição do modelo *CompStat* para o alcance de tais resultados é incerta, em função da limitada evidência empírica que se tem (WILLIS; MASTROFSKI; WEISBURD, 2007). Se de um lado, um grupo de pesquisadores (*e.g.*, Bratton, William; Knobler, 1998; Kelling, George; Sousa, 2001; Maple; Mitchell, 2010; Maranto; Wolf, 2013) credita ao novo sistema de gestão policial parcela significativa de

---

<sup>40</sup> Em termos de equivalência, a tradução mais apropriada da palavra *borough* para o contexto das organizações policiais brasileiras seria: “batalhão”.

contribuição na queda da criminalidade e de melhoria da qualidade de vida, de outro, alguns pesquisadores (e.g., Eck; Maguire, 2000; Rosenfeld; Fornango; Baumer, 2005) são mais céticos, por não encontrarem evidências de sucesso do modelo. Há, ainda, uma terceira frente de pesquisadores (e.g., Eterno; Silverman, 2012; Weisburd *et al.*, 2003; Willis; Weisburd; Mastrofski, 2003) que assume uma postura crítica ao destacar que o sistema não contribuiu para a redução criminal e, mais, representa uma estratégia de não mudança, garantindo a continuidade de um modelo burocrático e militarizado de policiamento.

A dificuldade de atribuir ao *CompStat* papel preponderante na queda da criminalidade também se deve a outros dois motivos. O primeiro prende-se ao fato de que a cidade de Nova York vivenciou outras experiências de mudanças na segurança pública paralelamente à implantação do modelo de gestão policial. O programa “Tolerância Zero”, inspirado no modelo “Broken Windows” (Kelling; Coles, 1996), e os diversos programas instituídos contra o consumo e o tráfico de *crack* são exemplos de experiências que ocorreram simultaneamente ao *CompStat*. Além disso, a redução da criminalidade na década de 1990 também foi observada em quase todas as grandes cidades norte-americanas, que ainda não possuíam o modelo implantado. Neste caso, ironicamente para os gestores do *CompStat*, a redução da criminalidade é comumente atribuída à melhora do cenário econômico e social do país.

Apesar das dúvidas que pairam sobre a eficácia do modelo, sua dinâmica de reuniões possibilitava uma comunicação mais direta entre a cúpula organizacional e a liderança de linha de frente, propiciando, como pretendido, maior agilidade na busca de solução de problemas (MCDONALD; SHELDEN; BRATTON, 2002). Se o comandante de distrito, por exemplo, demandava o apoio de uma unidade especializada, isso já era acertado na própria reunião, sem qualquer necessidade de formalização burocrática posterior. Outro aspecto elogiado pelos policiais foi o fato de os comandantes de distrito serem estimulados a introduzir em suas unidades uma série de práticas motivadoras e de reconhecimento aos policiais, como o quadro “Policial do Mês”. Em algumas situações, estes policiais eram reconhecidos e promovidos na própria reunião de *CompStat* (HENRY, 2002).

Apesar de o modelo ser amplamente celebrado, críticas à dinâmica de funcionamento começaram a surgir por volta do ano de 2003. Um dos mais importantes e raros estudos na literatura que se propõem a analisar as disfunções decorrentes da implantação do *CompStat* em Nova York, a partir da visão daqueles que estão diretamente envolvidos em sua operacionalização, é o livro: *The Crime Numbers Game – Management by Manipulation*, de

John Eterno e Eli Silverman. John Eterno é um ex-policia, comandante de distrito no Departamento de Polícia de Nova York. Sua investigação se baseou principalmente na aplicação de questionários (do tipo *survey*), entrevistas semiestruturadas e grupos focais com policiais já aposentados no NYPD. Os trabalhos de Eterno têm grande importância de contraponto, em razão de expressiva parte dos relatos sobre o funcionamento do modelo *CompStat* em Nova York ter sido redigida apenas pelos seus idealizadores.

Dentre as diversas fontes de disfunções reveladas sobre o modelo nova-iorquino, os autores concentram-se naquele que é o ponto de partida para o funcionamento do *CompStat*: o dado criminal. Os dados criminais representam grande importância interna e externa para o modelo gerencial, na medida em que orientam o planejamento das operações policiais e, em tese, revelam quão eficazes são os comandantes de distrito. Eles também podem influenciar as percepções das pessoas sobre a segurança em determinados bairros e afetar o valor de imóveis e o surgimento de novos negócios em determinada localidade. Eterno e Silverman (2012) apresentaram disfunções associadas aos dados criminais, dentre os quais se destacam: a manipulação de ocorrências criminais para o atendimento de metas no NYPD; o possível aumento do número de cifras negras<sup>41</sup>, e a pouca atenção dada a ela pela polícia nova-iorquina.

Entre 1994 e 2009, a manipulação de dados ocorreu em quantidade significativa, sendo percebida na subclassificação de alguns crimes como atos de contravenção, no relato de uma série de crimes como um evento único, no registro a menor do real valor perdido por vítimas em assaltos e furtos, no registrar de ocorrências de furtos como perdas de propriedade, ou, simplesmente, na forma do não registro de ocorrências (ETERNO; SILVERMAN, 2006, 2012). Há relatos de que os policiais dificultavam e, até mesmo, desencorajavam algumas vítimas a registrar ocorrências, para que as taxas de criminalidade do distrito não ficassem comprometidas. Noutra situação, donos de estabelecimentos que registravam várias ocorrências de assaltos eram “perseguidos e intimidados pelos comandantes de distrito para não tentar registrar novas ocorrências” (ETERNO; SILVERMAN, 2012, p. 27 – tradução nossa).

No tocante às atividades de investigação, ao invés de focarem nas causas dos problemas, muitos detetives dedicavam grande parte de seu tempo levantando informações

---

<sup>41</sup> As cifras negras correspondem ao significativo número de crimes e atos de violência desconhecidos oficialmente pela polícia. Tal desconhecimento é decorrente do fato de a vítima não registrar a ocorrência por não confiar no trabalho da polícia ou pelo distanciamento existente com as comunidades atendidas.

para alterar os relatórios estatísticos. Por exemplo, nas entrevistas com vítimas, ao invés de tentarem identificar o *modus operandi* e as características físicas dos assaltantes de uma loja de autopeças, os detetives se concentravam em fazer um cálculo mais preciso do valor da mercadoria levada, para não comprometer ainda mais o desempenho da unidade. Em outro caso, de grande repercussão pública, uma vítima de tentativa de estupro acionou a polícia de Nova York. Seis policiais que atenderam à ocorrência, dedicaram três horas de trabalho tentando convencê-la de que o que aconteceu foi apenas um atentado violento ao pudor, um delito menor. Apesar da gravidade dos fatos, é preciso atenuar os relatos de manipulação denunciados por Eterno e Silverman (2012) para ressaltar que os códigos penais, tanto nos Estados Unidos como no Brasil, em muitas situações geram múltiplas possibilidades de interpretação para os crimes.

Embora as reuniões de *CompStat* tenham sido concebidas para promover um momento de ensino-aprendizagem, compartilhamento de conhecimentos, criatividade e trabalho conjunto para a solução de problemas, Eterno e Silverman (2006) destacam que prevaleciam os objetivos de supervisionar e avaliar as pessoas. Também ressaltam a forte sensação de medo e a pressão que os comandantes de distrito sentiam, e ainda sentem, do alto escalão, **definido por Eterno e Silverman (2012) como “inquisidores”**, nos encontros de *CompStat*. Tais sentimentos representavam o gatilho indutor para o processo de manipulação de dados criminais.

Para Eterno e Silverman (2006; 2012), os encontros de *CompStat* representam verdadeiros espetáculos de humilhação, espaço para gritos de intimidação, *bullying* e punição de oficiais e policiais de linha de frente perante seus pares. Os estudiosos narram histórias de comandantes de distritos que iam para a reunião sem a certeza de que voltariam à unidade de trabalho novamente e situações em que ocorreram avaliações injustas de desempenho, decorrentes de vinganças pessoais entre oficiais.

Outra característica expressiva do discurso de reengenharia do *CompStat*, a descentralização do processo decisório, também é fortemente questionada em Eterno e Silverman (2012). Para os acadêmicos, a descentralização foi de fato marcante no período em que Bratton era o comissário em Nova York. Porém, a partir de sua saída, em 1996, não somente as decisões, mas também os recursos voltaram a ser centralizados no cargo do



comandante de batalhão.<sup>42</sup> Desde então, o controle deu lugar à delegação, e a ideia do empoderamento se restringiu ao discurso, tornando-se cerimônia nas reuniões de *CompStat*.

É importante ressaltar que o *CompStat* surge num período em que a lógica comunitária de policiamento está amplamente institucionalizada em significativa parte das agências policiais norte-americanas (MAGERS, 2004). Neste contexto, uma possível hibridização entre essas duas instituições parece ser algo conflituoso. Isso porque, embora ambas considerem o cidadão como uma referência importante na concepção dos serviços policiais, os meios utilizados são bastante distintos. Enquanto no *CompStat* é atribuída aos comandantes de distrito a responsabilidade central para reduzir o crime, excluindo os policiais de linha de frente do processo de tomada de decisão, no modelo de polícia comunitária, as decisões recaem diretamente sobre estes últimos. Além disso, o excessivo foco de redução criminal com base em estatísticas criminais do *CompStat*, muitas vezes, não corresponde às reais demandas de serviços identificadas nas reuniões entre a polícia e as comunidades atendidas. Conseqüentemente, o modelo de gestão policial nova-iorquino, que aliena policiais de linha de frente e comunidades (Eterno; Silverman, 2006), tende a enfrentar maior resistência de institucionalização nas agências que estão mais comprometidas com as ideias de policiamento comunitário (WILLIS; WEISBURD; MASTROFSKI, 2003). Apesar das diferenças e do paradoxo exposto, o *CompStat* é constantemente apresentado como um modelo de características comunitárias (e.g., BRATTON; KNOBLER, 1998; HENRY, 2002; JANG; HOOVER; JOO, 2010).

Mesmo com sua eficácia contestada, as disfunções e baixo conhecimento sobre como o *CompStat* opera (Willis; Weisburd; Mastrofski, 2003), o modelo gerencial tem sido amplamente disseminado entre as agências de polícia nos Estados Unidos e em outros países. A seguir, expõem-se algumas possíveis justificativas para tal disseminação.

### 3.3.3 Circulação do modelo *CompStat*

Em 1999, pesquisa do tipo *survey* realizada com gestores dos maiores departamentos de polícia nos Estados Unidos mostrou que 59% destes ou já tinha implementado algum programa semelhante ao *CompStat* ou planejava fazer tal implementação nos próximos anos (WEISBURD *et al.*, 2001). A propagação do modelo gerencial nova-iorquino não se limitou à

---

<sup>42</sup> *Borough commander.*

realidade norte-americana, sendo derivativos do modelo encontrados no México (Zackseski, 2010), Austrália (Chilvers; Weatherburn, 2004; Mazerolle; MCBroom; Rombouts, 2011), diversos países da Europa (Eterno, 2014) e Brasil.

Um dos motivos que têm atraído o interesse de gestores de segurança pública, de acadêmicos e de profissionais dos meios de comunicação para *CompStat* são os impactantes adjetivos atribuídos à ideia gerencial (MCDONALD; SHELDEN; BRATTON, 2002; WALSH; VITO, 2004). Como visto, o modelo é comumente apresentado com “paradigma de gestão”, “revolução gerencial” e “principal inovação policial” (HENRY, 2002; KELLING; SOUSA, 2001; SMITH; BRATTON, 2001). Tal propagação também pode ser atribuída à retórica de políticos e policiais gestores do maior departamento de polícia norte-americano, como já exposto. Curiosamente, tais indivíduos, após seus períodos de contribuição à cidade de Nova York, tornaram-se consultores do modelo *CompStat*, atuando diretamente em sua implementação em outros estados norte-americanos e em outros países da América Latina. Como exemplo, cita-se o texto de Zackseski (2010), o qual apresenta um relato detalhado da atuação malsucedida da empresa de consultoria do ex-prefeito Rudolph Giuliani na Cidade do México. Em outro caso, o comissário Bratton também relata a implementação do *CompStat* em Los Angeles como comissário (BRATTON; MALINOWSKI, 2008). Já por meio de sua empresa de consultoria, a *First Security Consulting*, Bratton atuou na cidade de Caracas, Venezuela, entre 2000 e 2002, San Juan – Porto Rico (Francis, 2012) e, no final da década de 1990, em Fortaleza – Brasil (BRASIL; ABREU, 2002).

Outro fator importante que ajuda a explicar a sua disseminação é o reconhecimento obtido pelo programa por uma das instituições de ensino mais prestigiada e influenciadora do mundo, a Universidade de Harvard. Em 1996, a Universidade de Harvard e a Fundação Ford premiam o programa da Polícia de Nova York, como uma das cinco principais inovações gerenciais de governo mais bem-sucedidas nos Estados Unidos. Tal premiação teve grande importância simbólica e legitimadora para o modelo.

O acelerado crescimento das tecnologias de informação e comunicação e o desenvolvimento de sistemas de informação geográfica na década de 1990 também favoreceram a incorporação do modelo *CompStat* por outras organizações policiais (MASTROFSKI, 2002; WEISBURD *et al.*, 2001). A partir de uma perspectiva institucional, pode-se dizer que a ampla disseminação do sistema gerencial nova-iorquino também está

associada à ideia de que os policiais dão “como certa” a capacidade do sistema de reduzir a criminalidade.

O discurso institucional que marca o surgimento do *CompStat* em Nova York é repleto de ideias que são comumente tratadas como modas gerenciais (e.g., ABRAHAMSON, 1996; 1999). O conceito de “reengenharia”, por exemplo, foi constantemente explorado pelos idealizadores da mudança para justificar o redesenho radical, e não incremental, das políticas, estruturas e operações policiais. A ideia de uma reengenharia policial ajudou a angariar legitimidade interna e externa para a promoção de mudanças, visto que foi amplamente explorada pela mídia de massa norte-americana entre 1994 e 1997. Importantes jornais e revistas gerenciais norte-americanas, tais como, *The New York Times*, *The Economist* e *Business Week*, ressaltavam que a base das mudanças do Departamento de Polícia de Nova York estava na reengenharia e, segundo Eterno e Silverman (2012), apontavam o *CompStat* como o “Santo Graal” da reforma gerencial na polícia.

Além da reengenharia, a ideia de “accountability” é comumente apresentada pelos idealizadores do modelo gerencial como uma contrapartida à suposta autonomia dada aos comandantes de distrito (ETERNO; SILVERMAN, 2006). Na perspectiva gerencialista, a prática de “accountability” remete a um conjunto de múltiplas dimensões, que gera múltiplos questionamentos (BEHN, 1998). Assim como nas palavras *translation* e *editing*, a tradução de “accountability” para a língua portuguesa representa um grande desafio (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009). Na lógica do *CompStat*, o conceito de *accountability* pode ser considerado como uma prática de responsabilizar o comandante de distrito pelo controle dos resultados sobre criminalidade em sua área de atuação e pela consecutiva prestação de contas aos seus superiores e no âmbito público. Tal ato de responsabilização incorre na necessidade de levantar informações objetivas no engendramento de respostas e em possibilidades de punição ou recompensas, de acordo com as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas.

Na linha do “accountability”, Dabney (2010), investigando a implantação das reuniões de *CompStat* em uma grande cidade no sudoeste norte-americano, constatou que os gestores policiais atribuíram um sentido diferente ao modelo original nova-iorquino. Neste novo contexto, o modelo gerencial era visto mais como um instrumento de auditoria do que como um instrumento de diagnóstico de padrões de crimes. Assim, a análise criminal não foi associada a táticas operacionais e estratégias de prevenção ao crime. Uma consequência não

intencional observada neste estudo foi a intensificada competição entre as unidades, fato que contribuiu para o não compartilhamento de informações entre elas.

O modelo de reuniões gerenciais *CompStat* também se associou aos conceitos de melhoria contínua e “benchmarking” da Qualidade Total, amplamente disseminados e tidos como eficazes para a promoção de resultados de produtividade e qualidade.

Por meio de um processo de reengenharia que se baseava na melhoria contínua de avaliação comparativa, com base na adoção e institucionalização das melhores práticas de desempenho, os homens e mulheres do NYPD propiciaram as reduções de criminalidade mais dramáticas observadas em qualquer lugar e período da história da segurança pública (BRATTON; MALINOWSKI, 2008, p. 261 - tradução nossa).

Outro motivo que ajuda a explicar a ampla disseminação do modelo *CompStat* é que ele é comumente apresentado como um modelo genérico de gestão, com princípios universais úteis a qualquer polícia ou organização pública, independente de suas características culturais ou regionais. Tal universalidade de aplicação é uma prática comumente utilizada para transformar uma ideia gerencial em uma receita gerencial popular (RØVIK, 2002).

Seus idealizadores explicam que derivativos do modelo têm sido criados para garantir o controle de incidentes violentos em prisões, a promoção da segurança e a limpeza em parques públicos de Nova York<sup>43</sup> (SMITH; BRATTON, 2001). A título de exemplificação, em 2000 o prefeito da cidade de Baltimore, inspirado na lógica universal de “accountability” do *CompStat*, implantou um programa chamado *CitiStat*, que consistia na avaliação quinzenal de todas as secretarias do município, que acontecia em reuniões em que se utilizavam gráficos, mapas e indicadores para o monitoramento de desempenho (ETERNO; SILVERMAN, 2012). A experiência de Baltimore foi posteriormente imitada em San Francisco (Califórnia), St. Louis (Missouri), Palm Bay (Flórida), Atlanta (Geórgia), Somerville (Massachusetts) e outras cidades norte-americanas, tornando-se o sufixo “*Stat*” patente nesta expansão.

Este capítulo propiciou uma visão geral sobre a perspectiva gerencial nas organizações policiais. As transformações mais recentes que têm influenciado a polícia na adoção de instrumentos gerenciais foram exploradas, sendo dada atenção especial ao modelo de polícia

---

<sup>43</sup> Os dois programas em questão receberam os nomes, respectivamente, de TEAMS (*Total Efficiency Accountability Management System*) e *ParkStat*.

comunitária e ao movimento da Nova Gestão Pública, que é pano de fundo do objeto de estudo - o modelo Gerencial *CompStat*.

Por considerar a reunião como o símbolo mais representativo do modelo gerencial *CompStat*, o processo de investigação concentrar-se-á no entendimento de suas seguintes propriedades:

- Dinâmica de preparação e condução das reuniões
- Periodicidade
- Significados assimilados e objetivos pretendidos para o encontro
- Participantes e papéis desempenhados nas reuniões
- Instrumentos de apoio usados na preparação e condução dos encontros
- Desdobramentos das reuniões em rotinas operacionais de trabalho.

No próximo capítulo, apresentam-se a estratégia de pesquisa e os instrumentos metodológicos utilizados ao longo do percurso para coletar e analisar dados.

#### 4 DELINEAMENTO E PERCURSO DE PESQUISA

Nos capítulos anteriores, a polícia foi caracterizada como uma organização institucionalizada. Considerou-se o poder explanatório da teoria institucional para compreender sua realidade organizacional. Neste capítulo detalham-se a metodologia de pesquisa e os procedimentos de coleta e análise de dados para o alcance dos objetivos propostos.

As lentes teóricas do *translation* e o trabalho institucional estão intimamente imbricados a uma abordagem interpretativista, a partir da qual se pretende entender o mundo social, com base no ponto de vista dos atores diretamente envolvidos no processo social – ou seja, a partir das experiências subjetivas (BURRELL; MORGAN, 1979). Inserido neste paradigma, como amparo nos institucionalistas escandinavos, parte-se do princípio de que a realidade é uma construção social (BERGER; LUCKMANN, 1974).

Para compreender a realidade sob tal perspectiva, é preciso dedicar atenção especial à linguagem, aos símbolos e à estrutura espacial e temporal. Como visto no capítulo 2, tais elementos também estão presentes no modelo analítico de Crank (2003), voltado para esclarecer as transformações nas organizações policiais. Seguem-se aqui também suas recomendações para considerar os aspectos técnicos associados ao objeto de estudo e o contexto político. A opção por uma abordagem construtivista e qualitativa de pesquisa foi beneficiada pelo acesso do pesquisador às experiências e às interações sociais que ocorrem no ambiente pesquisado. A abordagem qualitativa também se mostra adequada pela possibilidade de interpretar as ações das lideranças, atores e autoridades na área da segurança pública, a fim de melhor compreender suas percepções e intenções com a prática gerencial incorporada pela PMMG e os significados atribuídos às reuniões gerenciais (no estilo *CompStat*) instituídas.

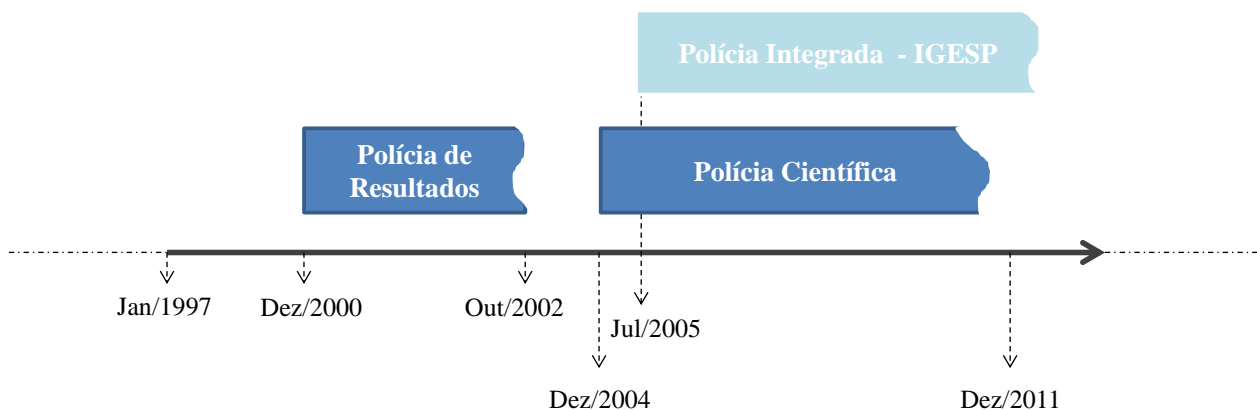
Este estudo compreende a análise institucional de um significativo período, que vai de 1997 a 2011. Por acompanhar de perto as transformações na organização investigada e em seu ambiente institucional desde 2001, tinha-se ciência de que neste intervalo de tempo específico havia sido marcado por três períodos distintos de institucionalização de reuniões inspiradas no *CompStat*. Por razões práticas, optou-se por denominar esses períodos de mudança institucional por: “Polícia de Resultados”, “Polícia Científica” e “Polícia Integrada”<sup>44</sup>. A

---

<sup>44</sup> Cabe destacar que o uso da expressão “Polícia Integrada” neste trabalho, não necessariamente significa que o autor concorde que as Polícias Militar e Civil estiveram totalmente integradas neste período. Com dito, o termo é usado somente para fins de praticidade de relato das transformações ocorridas.

escolha desses nomes está associada às ideias centrais do período, cujos momentos de início e fim de são apresentadas na Figura 7.

Figura 7 – Períodos de institucionalização de reuniões de *CompStat* na segurança pública mineira



Fonte: Elaborada pelo autor.

Os nomes atribuídos às reuniões instituídas nesses respectivos períodos foram, respectivamente: Encontro de Avaliação de Desempenho Organizacional (Polícia de Resultados), Reuniões de Controle Científico (Polícia Científica) e Reuniões de IGESP (Polícia Integrada).

Sobre a Figura 7, é preciso destacar que a “Polícia de Resultados” e a “Polícia Científica” dizem respeito a tentativas intraorganizacionais de mudança, enquanto o período da “Polícia Integrada”, refere-se à dinâmica de reuniões instituída pela liderança da Secretaria de Estado e Defesa Social sobre os órgãos de segurança pública do estado de Minas Gerais. Embora o período de início de funcionamento dessas reuniões gerenciais tenha sido identificado com clareza no decorrer da pesquisa, o momento de término é incerto ou impreciso. Daí o formato irregular na extremidade direita dos três desenhos contidos na Figura 7.

Iniciei o processo de coleta de dados com a leitura de minhas agendas de anotações a fim de resgatar as notas tomadas em algumas reuniões que participei em 2001, 2002, 2006, 2007, 2010 e 2011. Graças aos ensinamentos dos professores Gustavo Guzmán e Lin Cheng sobre como tomar notas, encontrei nos meus registros, descrições de pautas de reuniões e seus desfechos, falas marcantes ditas por participantes das reuniões e um “bocado” de comentários

sobre as minhas impressões do ambiente e da dinâmica de trabalho. Essas notas foram importantes para o início da pesquisa, porque infelizmente não obtive acesso as atas de reunião da “Polícia Integrada” e também não existiam atas registradas para as reuniões de “Polícia de Resultado” e “Polícia Científica”.

O passo seguinte consistiu na realização da **pesquisa documental**. A seleção e a leitura de um extenso conjunto de documentos ajudaram na identificação de diferentes formas do trabalho técnico-institucional e na compreensão de eventos históricos significativos para o estudo e dos aspectos normativos associados à institucionalização de cada forma de reuniões gerenciais instituídas.

Segundo Tolbert e Zucker (1999), nas análises institucionais, atenção especial deve ser dada a documentos que retratem o contexto histórico, pois esses possibilitam boa compreensão do estado cultural e das propriedades normativas das estruturas. Neste estudo, a pesquisa documental é considerada como uma fonte tanto primária quanto secundária de dados e a escolha dos documentos para análise tem relação direta com os objetivos do trabalho.

Os documentos selecionados dizem respeito a diretrizes, instruções normativas, decretos, leis, planos estratégicos, relatórios e manuais, que foram agrupados em três fontes de origem: Polícia Militar de Minas Gerais, Governo estadual e Governo Federal. Enquanto os documentos provenientes dos governos Federal e Estadual contemplam, principalmente, os aspectos macro do ambiente institucional, os documentos da PMMG contêm o produto das ações empreendidas por policiais do Comando de Policiamento da Capital e do Comando Geral (CG).

O Quadro 5 contém uma lista com 24 documentos identificados e analisados. Além desses documentos, também foram analisados encartes sobre o *CompStat* recebidos pelos oficiais da PMMG em um encontro internacional de polícia realizado na cidade de Nova York.



Quadro 5 – Fontes da pesquisa documental

<b>Relação de documentos consultados por fonte documental</b>	
<b>Polícia Militar de Minas Gerais -PMMG</b>	Instrução Normativa 01/2000 – Polícia de Resultados: um novo conceito de “ ser” e “ fazer” polícia ostensiva de preservação da ordem pública na cidade de Belo Horizonte
	Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública 01/2.002 – Comando Geral da Polícia Militar de Minas Gerais, março de 2002
	Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública 06/2003 – Regula o papel do administrador da polícia ostensiva de preservação da ordem pública, sob os efeitos sociais, políticos e econômicos da nova ordem mundial.
	Instrução Normativa 01/2005 do Comando de Policiamento da Capital – Implanta e Disciplina a Avaliação de Desempenho de Subunidades e Serviços Operacionais
	Instrução Normativa 05/2005 do Comando de Policiamento da Capital – Organiza e Disciplina a nova Malha Protetora da PMMG sobre Belo Horizonte
	Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública 3.01.01./2010 – Regula o Emprego Operacional da PMMG
	Resolução 3.986 de 16 de Setembro de 2008 – altera, por acréscimo, a Resolução 3.960, de 11 de fevereiro de 2008, criando a Assessoria de Gestão para Resultados e outras providências
	Plano Estratégico Polícia Militar do Estado de Minas Gerais para vigência de 2004 a 2007 – Elaborado pela Seção de Emprego Operacional/ PM3, do Estado Maior da PMMG
	Plano Estratégico da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais para vigência de 2009 a 20011 – Elaborado pela Assessoria da Gestão para Resultados do Comando Geral da PMMG
	Diretriz 001/2010 – Sistema de Gestão Estratégica para Resultados da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – Organiza e disciplina a Metodologia de Gestão para Resultados na PMMG
<b>Governo do Estado de Minas Gerais</b>	Diário da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 01/09/2008
	Decreto 41097, de 7 de junho de 2000 – Que dispõe sobre os Planos de Ação de Combate à Criminalidade em Minas Gerais
	Lei Delegada 56 de 29 de Janeiro de 2003 – Cria da Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS
	Decreto 43.295, de 29 de abril de 2003 – Dispõe sobre a Organização da Secretária de Estado de Defesa Social e dá outras providências
	Resolução Conjunta 13/2003, de 17 de setembro de 2003
	Decreto Estadual 44.873, de 14 de Agosto de 2008 – Regulamenta a Lei 17.600, de 1º de julho de 2008, e que disciplina o “Acordo de Resultados” e o “Prêmio por Produtividade” no âmbito do Poder Executivo
	1ª e 2ª Lei Delegada 180 – Estabelece a política de gestão transversal de desenvolvimento
	Critérios de avaliação para premiação das AISP. Secretaria de Estado de Defesa Social, março de 2009
	Manual IGESP – Estrutura e Funcionamento. Manual da Integração em Gestão de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais, 2007
	Manual IGESP – Manual da Integração em Gestão de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais, 2008
<b>Governo Federal</b>	I Plano Nacional de Segurança Pública – I PNSP, Ministério da Justiça - Brasil, 2000
	Relatório de Atividades – Coordenação Geral de Pesquisa e Análise da Informação de 2003 a 2006. Ministério da Justiça, Brasil, 2007
	Projeto Segurança Pública para o Brasil – Plano de Governo de Luís Inácio Lula da Silva para a segurança pública brasileira, 2003.
	Relatórios sobre Estatística Criminal, Diagnóstico e Perfil das organizações policiais, Vitimização, dentre outros.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Até esse momento, a redação da revisão bibliográfica já tinha sido finalizada e tornava-se necessário identificar uma metodologia de pesquisa que estivesse alinhada com os elementos analíticos de *translation* e trabalho institucional, de modo a possibilitar uma coleta rica de dados sobre:

- a forma como a ideia do *CompStat* é transposta e apresentada aos membros da organização policial, bem como os canais usados e os personagens envolvidos nesses processos (MORRIS; LANCASTER, 2006; STURDY, 2004);
- a influência do contexto nos modos de edição da ideia do *CompStat* e o processo de concretização linguística, por meio de metáforas e nova rotulagem retórica que aumentam as chances de aceitação da ideia (FRENKEL, 2005; SAHLIN-ANDERSSON, 1996; SAHLIN-ANDERSSON; WEDLIN, 2008);
- os novos significados atribuídos por aqueles que editam e consomem diretamente a nova ideia de reunião gerencial (HEUSINKVELD; STURDY; WERR, 2011; SAHLIN-ANDERSSON; WEDLIN, 2008);
- o trabalho técnico, político e cultural desempenhado pelos diferentes empreendedores institucionais na promoção e manutenção das reuniões gerenciais (LAWRENCE; SUDDABY, 2006; PERKMANN; SPICER, 2008).

Em um primeiro momento, pensou-se na estratégia do estudo de caso (Yin, 2010) e nos roteiros semiestruturados de entrevista, mas receava-se de que tal abordagem influenciasse os entrevistados nos relatos dos significados atribuídos às novas reuniões instituídas, “mascarando” o processo de *translation*. A opção pela observação direta poderia ser útil, mas as anotações sobre as reuniões eram insuficientes para uma análise detalhada. Além disso, novas observações sobre as reuniões não eram mais viáveis, porque elas praticamente deixaram de existir a partir de 2012, conforme será apresentado no próximo capítulo.

Após um período de conversas e de releitura de textos da professora Barbara Czarniawska, vi nas narrativas um excelente caminho para o alcance dos meus objetivos. A seguir, discorre-se sobre os elementos constituintes, as características e as razões de uso para esta pesquisa.

## 4.1 Narrativas

Parece não haver consenso na literatura sobre o que são as narrativas. Todavia, seja entendida como uma abordagem metodológica (Boje, 2001; Labov, 1972) ou como lente teórica (Pentland, 1999), elas são constituídas por um *mix* de aspectos objetivos e subjetivos que ajudam a revelar o modo como as pessoas veem o mundo (BRUNER, 1991). Mais do que isso, explicam atitudes, motivações e valores que moldam o comportamento humano (CZARNIAWSKA, 2000).

As narrativas também se demonstram úteis quando se pretende compreender e organizar o desenvolvimento de uma sequência de eventos em um todo, de modo que o significado de cada evento pode ser entendido por meio de sua relação com o todo (ELLIOTT, 2005). Especificamente no contexto dos estudos organizacionais, elas podem se constituir numa fonte de conhecimento bastante útil quando práticas institucionalizadas e mudanças no interior das organizações são exploradas (CZARNIAWSKA, 1998; ZACCARELLI; GODOY, 2014).

Na literatura, o método da narrativa tem sido apresentado de forma inter-relacionada ao *sensemaking*. Para Boje (2001), numa perspectiva epistemológica, as narrativas são atos de *sensemaking*. Isso porque elas expressam o modo como os indivíduos enxergam a realidade. Segundo Weick (1995), as histórias narradas pelos indivíduos sobre a realidade organizacional representam meios de se interpretar e administrar eventos com significado. Assim, as narrativas deste trabalho serão analisadas como formas de *sensemaking*. Essa interação entre a análise de narrativas e o *sensemaking* é recomendada por Czarniawska (1998), a qual em outro estudo com Joerges, também sugere o uso das narrativas para a compreensão do fenômeno do *translation* (CZARNIAWSKA; JOERGES, 1996b).

Segundo Weick (1995), o que serve de base para o *sensemaking* é uma boa história (p. 61), que, por sua vez, envolve coerência, plausibilidade e captação tanto do sentimento quanto do pensamento. No entanto, se as histórias são tidas como fragmentadas e sem uma sequência ordenada que lhes dê sentido, as narrativas podem propiciar uma perspectiva de significado, dando-lhes sentido (WEICK, 1999). Além de começo, meio e fim, elas possuem certas características estruturais, incluindo narradores, trama, enredo, ambiente, personagens, crises e resoluções (BOJE, 2001; BRUNER, 1991; ELLIOTT, 2005).

Como forma de operacionalizar a coleta de dados narrativos, optou-se pelas **entrevistas narrativas**, técnica que combina as vantagens supracitadas das narrativas e das entrevistas semiestruturadas. Czarniawska (1998) vê nas entrevistas narrativas a vantagem de que “tanto a estrutura (o enredo) quanto os principais conceitos (metáforas) são escolhidos pelo interlocutor e não pelo pesquisador” (p. 29 – tradução nossa). E complementa: “ainda mais importante é que essas entrevistas-narrativas referem-se a eventos reais, não generalizados (“Como você toma decisões?”), ou eventos hipotéticos (“O que você faria se...?”) (p. 29 – tradução nossa).

Em campo, eu normalmente iniciava o encontro solicitando ao informante que falasse um pouco sobre sua trajetória profissional, para, em seguida apresentar os objetivos da pesquisa e introduzir a “questão gerativa de narrativa” (Riemann; Schutze, 1987) relacionada ao objeto de investigação. Algo bem semelhante a:

Eu gostaria de lhe pedir que contasse as histórias que vivenciou durante o período da “Polícia de Resultados<sup>45</sup>” aqui na cidade de Belo Horizonte. Sinta-se à vontade para falar sobre os fatos mais marcantes, episódios e eventos que ficaram em sua memória e que você julga importantes para você e para a Polícia Militar de Minas Gerais. Eu estou interessado em tudo que você puder contar sobre este período, sobre sua participação e também sobre a dinâmica de reuniões de trabalho que eram praticadas. Por isto, farei o mínimo de intervenções durante sua fala. Ao final, eu gostaria de fazer algumas perguntas para complementar e esclarecer alguns pontos narrados por você.

Seguindo as recomendações de Flick (2009), evitei interromper as narrativas, ora tomando nota sobre alguns pontos que mereceriam melhor detalhamento posterior, ora demonstrando atenção e curiosidade ao que era dito, por meio de sinais não verbais (movimentos em sinal positivo com a cabeça) ou de respostas curtas do tipo “sei” ou “humm”, conforme sugere Mishler (1986). Em alguns momentos de narrativa, para encorajar o narrador a detalhar algum ponto que interessava diretamente a pesquisa, eu fazia indagações em sentido mais amplo, com expressões do tipo: “Mas e aí?”, “E como as coisas ficaram depois disso?”, “E você? O quê você acha sobre isso?” Também não me furtei dos “porquês” diante de afirmações fortes de alguns interlocutores. Todavia, tomei o cuidado de não fazer

---

<sup>45</sup> O período retratado no enunciado da questão gerativa variava de acordo com cada entrevistado.

interferências excessivas e inoportunas, a fim de não afetar o processo de formação de significado em elaboração pelo narrador.

O tempo de narrativa dos entrevistados variou bastante. O tempo médio de fala direta sem interrupção por período narrado foi de cerca de 30 minutos. Infelizmente, a maior parte dos informantes pediu para que o encontro ocorresse no ambiente de trabalho, o que pode ter influenciado esse tempo relativamente curto de narração. Boa parte das histórias contadas, no entanto, foi marcada por episódios carregados de sentimentos de emoção (na maioria das vezes, de alegria, desapontamento e dúvida) e de realização pelo que foi realizado para a história da Polícia Militar. Como narrarei as ações de policiais que agiram como intraempreendedores, em alguns momentos, pode transparecer para o leitor que quero apresentá-los como “heróis”. Esta não é a minha intenção!

No segundo estágio do encontro com os narradores, que os especialistas denominam de “fase de equilíbrio”, eu fazia perguntas relacionadas às narrativas apresentadas e também sobre alguns aspectos de interesse que não haviam sido abordados. Para alguns informantes foi necessário reforçar o pedido para que falassem um pouco mais sobre suas percepções a respeito da dinâmica de reuniões instituída. Isso aconteceu principalmente nas narrativas sobre o período da “Polícia Científica”.

E quem foi escolhido para narrar suas histórias? Por estar familiarizado com o ambiente e a organização pesquisada, eu já conhecia a maior parte dos principais personagens envolvidos nos processos de mudanças. Tive o cuidado para selecionar somente aqueles com maior potencial de contribuição para o entendimento de cada um dos três momentos de *translation* das reuniões de *CompStat*. De imediato, é preciso dizer que dois oficiais da PMMG comportam-se como empreendedores institucionais de maneira explícita, sendo praticamente impossível omitir seus nomes durante a apresentação e análise das narrativas: O coronel Severo Augusto da Silva Neto e o coronel Renato Vieira de Souza. Ambos foram Comandantes do Policiamento da Capital e responsáveis por instituir duas lógicas de gestão policial, conhecidas como: “Polícia de Resultados” (coronel Severo) e “Controle Científico da Polícia” (Coronel Renato), que se baseavam em reuniões inspiradas no *CompStat*. Como será visto mais adiante, o coronel Renato também foi envolvido na concepção e implantação das Reuniões de Integração da Gestão em Segurança Pública (IGESP) da Capital. Além desses dois Comandantes do CPC, contam suas histórias outros três coronéis que comandaram o policiamento da Capital durante o período em que as reuniões gerenciais foram suspensas ou

colocadas em *stand by*. A intenção de envolvê-los era identificar os aspectos subjacentes ao rompimento da instituição.

Um segundo grupo de entrevistados, que assumiram o papel de narradores, é constituído por sete oficiais da PMMG que compunham o Estado-Maior e posições de *staff* dos comandantes Severo e Renato durante suas passagens pelo CPC. Estes oficiais realizaram o trabalho técnico de confecção de manuais, instruções normativas e planos de trabalho e apoiavam seus comandantes na preparação e condução das reuniões.

Um desses oficiais da PMMG também atuou como membro do Núcleo da Assessoria da Secretaria Executiva do IGESP, órgão responsável pela implantação e manutenção das “Reuniões de IGESP” na Capital e no interior do estado. Desse grupo de sete policiais, somente um encontrava-se na reserva durante o período em que foi abordado. Os demais ainda continuam trabalhando na corporação nas funções de coronel, tenente-coronel e major.

Outro empreendedor institucional que está diretamente envolvido em pelo menos dois dos três processos de mudança e que dificilmente poderia ter seu nome omitido é Cláudio Beato Chaves Filho, professor do Departamento de Sociologia da UFMG e coordenador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP). Outros dois pesquisadores do CRISP que estiveram diretamente envolvidos na concepção e implementação do IGESP e na “Polícia Científica” foram selecionados para narrar suas histórias e experiências no processo de mudança.

Um quarto grupo de entrevistado é constituído por dois ex-gestores da Secretaria de Estado e Defesa Social (SEDS), os quais desempenharam diversas funções na SEDS, atuando diretamente na concepção e operacionalização das reuniões de IGESP da Capital. Como pode ser visto no Tabela 1, dezessete pessoas narraram suas participações e percepções sobre os processos de mudança. Sete delas (Entrevistado 1, 6, 7, 9, 15, 16 e 17) foram ouvidas somente em um processo de mudança. Quatro entrevistados (5, 11, 13 e 14) contaram suas histórias sobre dois processos e quatro (2, 3, 4 e 8) foram solicitados para narrar sobre os três processos de mudança.

Tabela 1 – Relação de entrevistados por organização, período e tempos de narrativas

Entrevistado	Organização	Período de institucionalização das reuniões de CompStat			Tempo de entrevista narrativa
		Polícia de Resultados	Polícia Científica	Polícia Integrada	
1	PMMG	X			1 h 22 min
2	PMMG	X	X	X	1 h 45 min
3	PMMG	X	X	X	2 h 07 min
4	PMMG	X	X	X	2 h 15 min
5	PMMG		X	X	1 h 17 min
6	PMMG	X			1 h 35 min
7	PMMG	X			51 min
8	PMMG	X	X	X	2 h 47 min
9	PMMG	X			45 min
10	PMMG	X	X	X	1 h 12 min
11	PMMG		X	X	55 min
12	PMMG	X	X	X	2 h 05 min
13	CRISP	X		X	58 min
14	CRISP		X	X	1 h 03 min
15	CRISP			X	1 h 11 min
16	SEDS			X	1 h 09 min
17	SEDS			X	2 h 46 min
	<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>28 h 03 min</b>

Fonte: Elaborada pelo autor.

Ainda segundo a Tabela 1, onze entrevistados contaram suas histórias sobre o período do Polícia de Resultados, nove sobre a Polícia Científica e treze sobre suas experiências com a “Polícia integrada”.

Diante do receio de que o debate político eleitoral de 2014 pudesse influenciar a qualidade dos dados narrativos, resolvi esperar pelas definições das eleições para governador do estado para iniciar as entrevistas-narrativas, de modo que a maior parte dos encontros com os entrevistados aconteceu no período entre dezembro de 2014 e fevereiro de 2015. Também

utilizei uma entrevista feita com o narrador “11” a respeito do período da “Polícia Científica” em novembro de 2010 e outros dados narrativos com o entrevistado “8” em setembro de 2011, sobre o período da “Polícia Integrada”. Ambos os policiais foram ouvidos novamente em janeiro de 2015 para a nova pesquisa.

Aos entrevistados foi concedido a possibilidade do anonimato, para que pudessem fazer suas narrativas com mais liberdade, o que foi amplamente aceito. No total, três mulheres e quatorze homens contaram suas histórias sobre as reuniões que ajudaram a “reconstruir” (no sentido de *translation*) e implementar. Todas as suas falas foram gravadas com a autorização. A soma dos áudios totalizou 28 horas e 3 minutos de gravação, que foram transcritos por mim mesmo.

Como os principais envolvidos nos processos de mudança produziram textos científicos sobre os fatos e as transformações realizadas, decidi por incorporar essa forma de narrativa também na pesquisa. Assim, os seis textos a seguir foram identificados e analisados:

- SILVA NETO, Severo Augusto. Cultura Organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: Uma visão diagnóstica. *O Alferes*, v. 13, n. 45, p. 13–74, 1997;
- SOUZA, Renato Vieira De. Do Exército Estadual à polícia de resultados: crise e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2002). 2003. 324 f. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003;
- SOUZA, Renato Vieira; REIS, Gilberto Protásio. O Controle da Polícia no Brasil: uma Introdução ao Controle Científico da Polícia. *O Alferes*, v. 20, n. 58, p. 11–61, 2005;
- BEATO, Cláudio; SILVA, Bráulio; TAVARES, Ricardo. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. *Dados*, v. 51, n. 3, 2008;
- SOUZA, Renato Vieira; REIS, Gilberto Protásio. Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. *Biblioteca Virtual Fantásticas Veredas – FGR*, p. 2–41, 2010;
- SOUZA, Renato Vieira; REIS, Gilberto Protásio. Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. 5, p. 206–20, 2011;



- SAPORI, Luís Flávio; DE ANDRADE, Scheilla Cardoso. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, p. 428–53, 2008.

A análise de uma narrativa ocorre de maneira quase que simultânea à coleta dos dados (Zaccarelli; Godoy, 2014) e sua aplicação é vista por Paul Ricoeur (1981) como um meio bastante vantajoso para a compreensão da ação humana (no caso deste estudo, o trabalho institucional). Desse modo, em alguma medida, a agência está sempre presente na narrativa (BRUNER, 1991).

Durante a análise dos dados narrados (antenarrativas) e coletados para cada um dos três períodos investigados, de maneira implícita, procurei fazer a minha narrativa seguindo a ordem lógica de: “Antecedentes → Transformação → Consequências”. As antenarrativas são fragmentos menores não lineares e incoerentes de narrativas (BOJE, 2001). Elas trazem os elementos que formam a história, que, por sua vez, precede a narrativa em si. As antenarrativas também representam uma memória coletiva (polifônica) e permitem um emaranhado de fragmentos de histórias com diferentes significados.

Os aspectos “antecedentes” estão relacionados a elementos internos e externos do ambiente institucional, que, na maioria das vezes, podem ter influenciado o processo de mudança. A “transformação” contempla, basicamente, o trabalho institucional dos atores organizacionais durante o processo de institucionalização. As consequências dizem respeito aos novos significados atribuídos, e não ao efeito prático de eficácia propiciado pela mudança organizacional.

Assim, sigo Boje (2001), que considera os entrevistados como contadores de histórias, enquanto vê no pesquisador aquele que organiza os fatos temporalmente, constrói enredo, articula e confere sentidos às histórias contadas e gera a narrativa. Ao estabelecer a história (antenarrativas) como coletiva e polifônica, Boje (2001) sinaliza que múltiplas e contraditórias histórias podem ser identificadas e que é preciso considerar a existência de um efeito recursivo entre a memória institucional e a individual.

Enquanto Barbara Czarniawska (1998) propõe que não há um melhor método para análise das narrativas, Boje (2001) propõe oito métodos de “antenarrativas”, que ele classificou como: análise de desconstrução, análise da grande narrativa, análise de micro-

histórias, análise de rede de histórias, análise de intertextualidade, análise de causalidade, análise de enredo, e análise de tema.

Para os propósitos desta pesquisa, a análise de causalidade mostrou-se a mais apropriada, uma vez que permite compreender ações específicas e atribuições de causa e efeito dadas pelo interlocutor, além do processo de *sensemaking* (BOJE, 2001). A análise de conteúdo foi combinada ao método de análise de causalidade, a fim de propiciar maior robustez à análise. Conforme Bardin (2008, p. 32), “a análise do discurso pode ser uma análise dos significados”. A análise de conteúdo foi baseada principalmente em procedimentos interpretativos (qualitativos), embora em alguns momentos tenha sido feita a contabilidade de ocorrência de algumas palavras-chave em documentos da organização investigada.

No próximo capítulo, as histórias contadas sobre as mudanças gerenciais são apresentadas.

## 5 TRANSLATIONS DO *COMPSTAT* NA SEGURANÇA PÚBLICA MINEIRA

Neste capítulo, apresentam-se dois períodos distintos e sequências de reuniões inspiradas no *CompStat* implementadas pela Polícia Militar de Minas Gerais e pela Secretaria de Estado de Defesa Social. O primeiro período de *translations* das reuniões gerenciais, que se estende de junho de 2000 a outubro de 2002, diz respeito às iniciativas de implementação por parte de policiais militares da Capital. A segunda parte do capítulo narra os eventos e as ações referentes à tentativa do Comando de Policiamento da Capital para reinstitucionalizar as reuniões de *CompStat*, com novo formato e significados compartilhados. Esta segunda tentativa empreendida ocorre simultaneamente ao trabalho institucional de membros do governo do estado e CRISP para instituir a mesma lógica de reuniões norte-americana, porém com outros propósitos e significados. Este segundo período ocorre entre junho de 2004 a dezembro de 2011. Para cada um dos três processos de *translations*, descrevem-se o contexto histórico, o ambiente institucional e o processo pelo qual os gestores da polícia tiveram acesso à ideia do *CompStat*. Descreve-se também o modo como as reuniões foram operacionalizadas e interpretadas pelos níveis estratégico e tático da Polícia Militar de Minas Gerais.

### 5.1 Polícia de Resultados

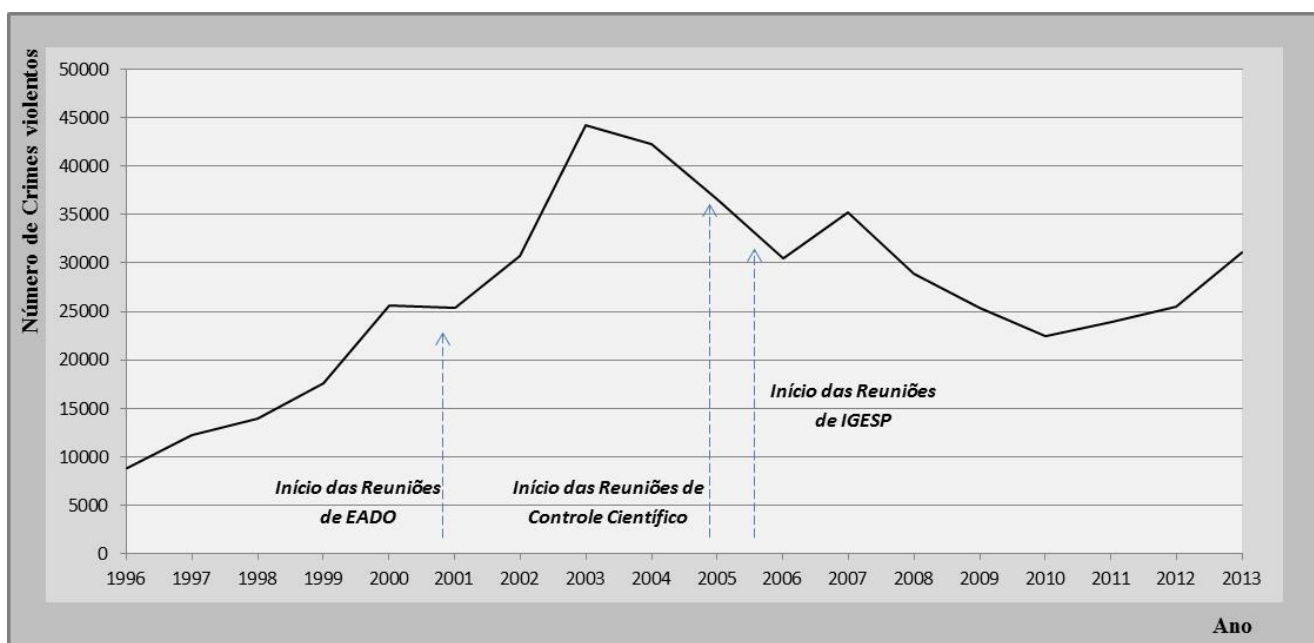
O campo institucional da segurança pública brasileiro no fim da década de 1990 pode ser descrito como um campo marcado por tensão, crises, instabilidade e incertezas. Na visão de Hardy e Maguire (2008), esse tipo de contexto favorece a atuação de empreendedores institucionais.

Especificamente sobre o contexto de Minas Gerais, a década de 1990 foi marcada por uma forte crise econômica, que comprometeu a situação financeira do estado (DA SILVA, *et al.*, 2012) e, conseqüentemente, afetou as condições de trabalho na organização policial investigada. A escassez de recursos logísticos básicos, tais como armamentos, coletes, viaturas e instalações físicas, somadas a baixos salários, contribuíram para que em junho de 1997 a Polícia Militar mais antiga do Brasil vivenciasse sua primeira greve em mais de 220 anos de história.

A greve policial mineira também revelou uma tropa<sup>46</sup> insatisfeita com a forma como a autoridade e a liderança dos oficiais eram praticadas e uma dissociação nítida de interesses entre oficiais e praças (FJP, 2001). A paralisação, que começara de uma caminhada de praças do Batalhão de Choque na Capital mineira, culminou com a morte de um militar em frente ao Quartel do Comando Geral da Polícia Militar e o desencadeamento de uma onda de paralisações nas polícias militares de outros dezenove estados. Um das principais mudanças institucionais alavancadas por este movimento foi o início do processo de revisão do Regulamento Disciplinar da PMMG e de sua conversão no Código de Ética da Polícia Militar, que “suavizou” os mecanismos de controle coercitivos rigorosamente impostos aos praças da corporação.

Em 1999, o conflito político entre o Governo Federal e o governo do estado de Minas Gerais culminou com o inimaginável envio de tropas da PMMG para proteger as fronteiras e pontos estratégicos do estado, de um eminente e surreal ataque do exército brasileiro. Enquanto a PMMG, por determinação do governador, orientava suas tropas contra um inimigo imaginário, o número de crimes violentos na Capital aumentava em quase 50%, levando em consideração o período entre 1997 a 1999 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução do número de crimes violentos em Belo Horizonte no período 1996 - 2013



Fonte: Centro Integrado de Informações de Defesa Social de Minas Gerais (CINDS).

<sup>46</sup> O termo *tropa* é utilizado em referência às praças, que são: soldados, cabos, sargentos e subtenentes.

A imagem da Polícia Militar de Minas Gerais no fim da década de 1990 também foi bastante afetada pela repercussão pública do envolvimento de policiais de linha de frente em grupos de extermínio na Capital, por escândalos de corrupção e pela participação de oficiais superiores da PMMG em crimes de narcotráfico (MIRANDA, 2013). A crise interna foi tamanha que, somente em 1997 o Comando de Policiamento da Capital teve três comandantes.

Como o coronel Renato de Souza retrata (SOUZA, 2003, p. 242), a PMMG também vivenciava uma fase de baixíssima produção normativa ao longo da década de 1990.

“É fundamental ressaltar neste ponto, que no período de 1994 até 1999, houve uma **verdadeira crise e paralisia na produção doutrinária**, oriunda do nível estratégico da PMMG, **inclusive no que diz respeito à elaboração de programas de ação de comando**, que ressurgiram somente a partir do ano 2000, com a edição do Plano de Ação da Polícia Militar para o Combate da Criminalidade no Estado de Minas Gerais” (Grifo nosso).

Na visão desse oficial, a ausência de instruções de trabalho, diretrizes e treinamentos contribuiu para um ambiente de incerteza direcional e de instabilidade no gerenciamento do cotidiano organizacional.

As doutrinas, as diretrizes são superimportantes. O policial militar tem uma característica, que é uma característica da cultura da instituição. **Dentro da cultura militar, as pessoas esperam muito pelas orientações para o trabalho, entendeu?** E no momento que **você deixa o vácuo, o vazio de orientação**, cada um passa a fazer do jeito que quer. E se cada um passa a fazer do jeito que quer, você não consegue resultado, pois não tem objetivos comuns, e tudo fica incerto para linha de frente. (Cel. Renato, PMMG)

Sem um direcionamento claro, a lógica institucional de policiamento prevalecente era o “Policiamento Tradicional”, que pode ser entendido “como um modelo reativo e ineficiente na prevenção do crime e preservação da ordem pública” (DE FREITAS, 2003, p. 17). Nessa lógica de policiamento, os policiais militares realizam o patrulhamento de forma aleatória, e não fixa, tornando-se uma figura anônima, que se relaciona de maneira neutra e profissional somente em momentos de atendimento a ocorrência. Para os turnos de trabalho, a distribuição do efetivo é, normalmente, feita de maneira subjetiva, sem nenhuma, ou com pouca, análise da distribuição espacial e temporal dos crimes. Além disso, no policiamento tradicional as

atividades de comando são altamente burocratizadas e centralizadas nos batalhões e nas regiões de polícia. Apoiado numa visão reativa, que se orienta mais para o cidadão infrator do que para o cidadão de bem, é comum na lógica tradicional de policiamento avaliar a eficiência organizacional pelo número de apreensões e prisões efetuadas e pelo tempo médio de atendimento às ocorrências. Tudo isso caracterizava a Polícia Militar de Minas Gerais da época.

As relações com outras organizações no campo organizacional eram limitadas, em função das poucas interações de uma polícia que deixara o quartel há pouco mais de uma década. No tocante às interações com as comunidades atendidas, a tentativa de institucionalização do policiamento comunitário no ano de 1993 foi malsucedida, em função da escassez de recursos e, sobretudo, do entendimento equivocado que os comandantes de companhia e batalhão da Capital tiveram sobre este modelo preventivo de policiamento (SOUZA, 1999). Dessa forma, apesar do discurso institucional, a corporação se matinha distante e adversa às reais demandas da sociedade mineira.

As interações com a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG) na década de 1990 também eram mínimas. As duas corporações competiam diretamente por escassos recursos destinados a área de segurança pública. Ironicamente, um dos raros momentos de integração neste período aconteceu durante a greve de 1997, quando policiais militares e civis caminharam juntos pelo centro da Capital por melhores salários e condições de trabalho.

Já as interações da PMMG com as polícias militares de outros estados eram maiores. Isso porque em 1993 fora criado o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais de Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal (CNCG), colegiado que exercia, e ainda exerce, forte influência sobre as polícias militares brasileiras. Todavia, deve-se ressaltar que a lógica tradicional de patrulhamento também era, e para alguns estudiosos “ainda é”, institucionalizada nas polícias militares brasileira (SAPORI; SOARES, 2014).

Numa perspectiva internacional de policiamento, apesar das diversas inovações tecnológicas e gerenciais vivenciadas, principalmente, pelas polícias norte-americanas e europeias, tais inovações não eram tão conhecidas e disseminadas em Minas Gerais. Uma das possíveis justificativas para este fato é apresentada pelos entrevistados:

Até o final da década de oitenta, a gente era proibido de falar outro idioma dentro dos quartéis de polícia. Era crime falar em

qualquer outra língua, inclusive em inglês (Entrevistado 3, PMMG).

*Pra* você ter uma ideia, nós fomos autorizados a usar guarda-chuva [*no trabalho*] em 1989, por causa da nossa nova Constituição. E sabe por quê? Porque nós militares tínhamos a crença de que nós éramos superiores às intempéries. Então, era proibido usar guarda-chuva. Colocavam na nossa cabeça que nós éramos superiores ao tempo. Isto era 1989! O regulamento até em 1989 proibia a gente de falar outra língua! [Dito *com forte ênfase*] Então ninguém falava inglês, e por isso nós não conhecíamos o mundo. Nós não conhecíamos as outras experiências. (Cel. Severo, PMMG)

Curiosamente, apesar de todo apoio e influência dos Estados Unidos durante o regime militar brasileiro, pouco conhecimento sobre segurança pública havia sido compartilhado até então entre as agências de polícia dos dois países. Coube a um empreendedor institucional, ainda na década de 1980, iniciar um processo de apresentação e discussão de ideias, inovações e conhecimentos científicos a um grupo, ainda que restrito, de oficiais da PMMG. Tal ator foi o sociológico e professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), prof. Antônio Luiz Paixão, o qual compartilhou suas ideias com um comandante tido como ícone dentro da PMMG, o coronel Klinger Sobreira de Almeida. Adjetivado pelos entrevistados como *inovador, escritor compulsivo, empreendedor e pensador do futuro da polícia*, o coronel Klinger introduziu conceitos e modelos tático-operacionais de policiamento que são utilizados até hoje pela PMMG.

Como membros das equipes de trabalho do prof. Paixão e do cel. Klinger, outros dois atores também iniciavam um processo de amizade e compartilhamento de ideias que seria decisivo para as transformações que ocorreriam na PMMG a partir de 1999. Seus nomes são: Severo Augusto da Silva Neto e Cláudio Chaves Beato Filho. O cel. Severo narra o momento em que atuou como tenente-secretário ao lado do cel. Klinger da seguinte forma:

Na época que trabalhei com o coronel Klinger na academia, nós estudávamos pelos manuais militares do exército. Eu lembro que tinha manual de ordem unida, manual de guerra química, e é o **coronel Klinger que vai introduzir, junto com o prof. Paixão da UFMG, os manuais de polícia**. E *pra* gente entrar de férias, tinha que escrever um artigo sobre polícia pra ele ler. [...] Ele [cel. Klinger] fez grandes mudanças no ensino. Criou a revista *Alferes*, introduziu uma mudança de cultura. Começamos a ter uma outra noção... e foi por ele que começamos a nos relacionar com os espaços acadêmicos para discutir violência e

criminalidade. [...] Por isto, eu acho que ele é o mentor disso tudo (Cel. Severo PMMG).

A parceria entre o cel. Klinger e o prof. Paixão “ajudou a preparar o terreno” para as mudanças que iniciariam em janeiro de 1999, quando o cel. Severo assumiu o Comando de Policiamento da Capital (CPC). Nesse momento, as interações entre a equipe do novo comandante do CPC e os pesquisadores do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) intensificam-se por meio do projeto “MAPA”, que contava com recursos obtidos das fundações Ford e Hewlett e visava à implantação da ferramenta de geoprocessamento da criminalidade.

Se o acadêmico do CRISP empreendeu para alavancar tais recursos, o cel. Severo também atuou para obter financiamento do Governo Federal e de instituições internacionais. Esses financiamentos ajudaram a viabilizar a criação do Centro Integrado de Comunicações Operacionais (CICOp), órgão que seria responsável pelas atividades de coordenação e controle operacional e que estava ligado diretamente ao Comando Geral da PMMG. Anos mais tarde, o CICOp seria acolhido pela Secretaria de Estado e Defesa Social e transformado no instrumento de integração das informações da Segurança Pública do Estado.

A época, o cel. Severo e o prof. Cláudio Beato debatiam sobre a necessidade de uma nova e diferente metodologia de trabalho que fosse mais abrangente e estivesse alinhada com a ferramenta do geoprocessamento que já estava em implantação. Ambos narram esse momento da seguinte forma:

Começamos, então, neste período, a levar tecnologia para a PM, com o geoprocessamento. E isto foi uma espécie de “cavalo de troia”, que nos ajudou a entrar na PM. [...] então, eu levei eles para uma visita ao *CompStat*, em Nova York. Porque eu falava muito com eles (sobre o *CompStat*) e eles não entendiam direito o que que era isto. [...] Falei que lá tinha uma coisa que funcionava. Então, eles foram e viram as coisas funcionando. E aí é outra história. (Prof. Cláudio Beato, CRISP-UFMG)

Então, foi aí, **pelo Beato**, que nós fomos à Nova York. [...] e foi uma de nossas primeiras experiências, aonde tivemos a oportunidade de ver como as coisas funcionavam. (Cel. Severo, PMMG)

A visita em questão diz respeito à IV Conferência de Chefes de Polícia, promovida pela Associação Internacional de Chefes de Polícia (IACP), na cidade de Nova York em



agosto de 2000. Quatro policiais do CPC, entre oficiais e praças das áreas de Operações, Tecnologia da Informação e da recente área de Estatística, acompanharam o prof. Beato e o cel. Severo neste evento, que teve duração de três dias. É importante ressaltar que a presença dos policiais no evento foi patrocinada pela Fundação Ford, entidade norte-americana que, como já mencionado, financiava projetos conduzidos pelo CRISP.

Apesar de a conferência não ter como tema central o *CompStat*, na programação do primeiro dia os conferencistas da PMMG assistiram a uma reunião real do modelo de gestão policial norte-americano, que durou cerca de duas horas. No segundo dia do evento, em um *workshop* de uma hora, eles tiveram a oportunidade de interagir com os oficiais de polícia nova-iorquina responsáveis por planejar e conduzir as reuniões. Também, assistiram a uma palestra do então prefeito de Nova York, **Rudolph Giuliani, que atribuiu grande parte dos resultados alcançados na redução da criminalidade ao programa.** Nos intervalos das apresentações, os policiais mineiros tiveram a oportunidade de assistir a demonstrações do *software* de geoprocessamento da empresa que atendia a polícia de Nova York. Alguns meses mais tarde, tal empresa também forneceria o *software* para a PMMG. Na bagagem, trouxeram alguns modelos de relatório de avaliação de desempenho e modelos de mapas de geoprocessamento cedidos pela polícia americana. Esse foi todo o contato presencial que os policiais envolvidos tiveram com o *CompStat*.

Antes de detalhar o início do processo de implementação do modelo pela PMMG, torna-se necessário detalhar os prováveis motivos que levaram à escolha do *CompStat*, bem como o sentido dado ao programa por alguns dos policiais mineiros que participaram do evento.

O modelo gerencial norte-americano foi lançado em 1994 e em 1996 foi cancelado pela *Ford Foundation* e pela *John F. Kennedy School of Government* da Universidade de *Harvard*, como uma das cinco principais inovações gerenciais bem-sucedidas de governo nos Estados Unidos. Como modas gerenciais, os relatos científicos sobre o modelo, feitos pelos seus implementadores, aumentavam à mesma medida que atraíam a atenção da liderança de outras organizações policiais. Segundo Henry (2002), entre 1998 e 2001 cerca de 680 representantes de organizações policiais de diversos países assistiram a alguma reunião do *CompStat*. Os relatos acadêmicos-científicos e as impressões sobre a reunião presenciada parecem ter sido decisivos para a escolha da ideia norte-americana:

[...] **Eu conhecia de leitura** [o *CompStat*] Como uma pessoa da área, eu já tinha lido sobre o *CompStat*. Era um modelo bem conhecido e debatido. [...] Então, eu achava que era uma bela experiência para se alcançar resultados e continuo achando. (Prof. Cláudio Beato, CRISP)

A experiência de lá [da polícia de Nova York] era a coisa mais próxima do que a gente queria fazer aqui. E era uma experiência que estava dando resultado. [...] e o que **mais me impressionou era a estrutura tecnológica** para apresentar a cidade, analisar os crimes e cobrar resultados. Então, **eles tinham um suporte de TI muito grande** e que permitia o controle e a supervisão das ações de polícia. (Cel. Severo, PMMG)

[...] E já via uma proposta, **um projeto no CPC de empreender**, mais em filosofia de avaliação, mensuração, e não no empirismo. [...] **A gente estava buscando um modelo gerencial inovador**. [...] E fomos para a conferência pra ver o que tinha de novo, sem saber até que ponto aquilo ia acrescentar alguma coisa. Sabíamos que haveria a apresentação do *CompStat*, mas não fomos só por ele. [...] E na reunião que vimos, lembro que tinha os mapas expostos. O formato era muito interessante, aquela mesa em “U”. [...] E a gente foi vendo aquilo e **fomos ficando encantados**, e falamos assim: “Caramba! Por que a gente não fez isto até hoje?”. **O sucesso foi demonstrado pra gente!** [...] E o mais marcante pra gente mesmo foi essa visita programada na reunião da polícia de lá. (Entrevistado 9, PMMG)

Deve-se ressaltar que nenhuma avaliação comparativa de custo-benefício do *CompStat* com outros modelos foi feita pelos gestores da PMMG. Análises detalhadas sobre sua eficácia e sobre o processo histórico implementação do modelo em Nova York também não foram realizadas pelos policiais mineiros. Tido o modelo como certo e eficaz, a implementação da lógica de reuniões do *CompStat* foi quase que imediata após o retorno dos oficiais ao Brasil. Para iniciar os encontros, houve pouco ou quase nenhum planejamento, treinamento ou preparação de ações, como normalmente se requer num projeto formal. Os passos gerais de adoção foram, inclusive, pensados durante o voo de volta pelo cel. Severo.

[...] Ele [cel. Severo] estava muito entusiasmado. Estava acreditando no modelo e nessa mudança. E ele veio com essa mudança na cabeça, empolgado. Eu lembro que na viagem de volta ele me disse assim: “Olha, a gente, quando chegar lá, vamos ter que fazer isto... e fazer aquilo... buscar banco de dados... adquirir isto... conversar com o fulano... desenvolver...” Ele veio com a empolgação à flor da pele. (Entrevistado 9, PMMG)

[...] Lembro que **não teve um projeto de implantação. Não houve uma pesquisa anterior**. Viram lá e quiseram implantar aqui. Foi algo muito rápido! (Entrevistado 4, PMMG)

O sentido inicial dado ao *CompStat* pelos oficiais que participaram da visita a Nova York pode ser captado nas narrativas:

Olha, foi lá que nós vimos a coisa funcionando, ver que havia *cluster*, que nós vimos que havia a tendência das unidades serem descentralizadas, **que nós vimos que havia uma política de resultados.** [...] e nós vivenciamos **a experiência do que é ter controle**, quais são os índices, mecanismos, como uma força policial funcionava como uma polícia de resultados, **pautada no direcionamento de suas ações.** (Cel. Severo, PMMG)

Percebi, na hora, **o COMPSTAT com uma oportunidade única de mudar, de romper barreiras, de quebra paradigmas, inovar e transformar a polícia em algo muito mais moderno e evoluído.** E uma maneira de dar uma resposta para sociedade (Entrevistado 9, PMMG).

Embora alguns dos entrevistados tenham descrito o *CompStat* como uma possibilidade de mudança para a PMMG, propostas de transformações, previstas na instrução normativa 01/1999 de 24 de maio, do Comando de Policiamento da Capital, já estavam em andamento em Belo Horizonte. Em 7 de junho de 2000, o governador do estado de Minas Gerais publicou o Decreto 41.097, que obrigava o comandante geral da Polícia Militar de Minas Gerais e o secretário de estado da Segurança Pública a criarem planos de ação de combate à criminalidade.

Art. 1º No prazo de trinta dias, contados da publicação deste decreto, o Secretário de Estado da Segurança Pública e o Comandante Geral da Polícia Militar apresentarão ao Governador do Estado plano de ação de combate à criminalidade, com ênfase quanto às medidas preventivas.

O comandante geral da PMMG se apoiou na Instrução do CPC, e pelo menos quatro linhas de ação foram normatizadas, em julho de 2000, no documento denominado “Plano de Ação de Combate a Criminalidade da PMMG”. A primeira linha de ação envolvia mudanças de responsabilidades e de descentralização de comando de unidades (batalhão) para as companhias. A ideia era investir de poder o comandante de companhia para, em seguida, atribuir-lhe a responsabilidade principal pela entrega de resultados. Para isso, as companhias que antes eram lideradas por capitães passaram, a ser conduzidas por oficiais com a patente de major. Além disso, a figura do Comandante de Policiamento da Unidade (CPU), lotada nos batalhões, foi extinta e em seu lugar foi criada a função de Coordenador de Policiamento da

Companhia (CPCia). Assim, ao invés de um único CPU para coordenar toda a área, cada batalhão passou a ter quatro CPCias que eram ocupados por tenentes. O plano de ação da PMMG justificava assim tais mudanças:

Até hoje, para efeito de diagnóstico, planejamento, controle operacional e avaliação de produtividade, considerava-se a área do Batalhão como um todo. A partir de agora, com esse projeto, a **“Célula Básica de Produção de Segurança” será o espaço geográfico da Companhia.** [...] O que tivermos de melhor deverá ser alocado para as Companhias. Os melhores Capitães e Tenentes estarão ali servindo. Os melhores graduados lá exercerão suas atividades de policiar as ruas (MINAS GERAIS, 2000, p. 22–23, grifo nosso).

Tendo um espaço territorial menor para administrar ações e operações policiais, ele [Policia]l na função de CPCia] terá reais e plenas condições de “ser” e “fazer” uma polícia que se caracterize, sobretudo, pelos resultados alcançados (MINAS GERAIS, 2000, p. 86).

As medidas de desconcentração de recursos e de descentralização de poder reduziram o número de policiais em funções administrativas e contribuíram diretamente para a regionalização das atividades de polícia ostensiva e a valorização das companhias, uma vez que, em tese, policiais mais bem preparados assumiriam as funções de gerenciamento e de solução de problemas de criminalidade. Como forma de minimizar as resistências às novas ideias, nas páginas iniciais do “Plano de Ação de Combate à Criminalidade” tais ações foram simbolicamente associadas a trechos de um discurso do cel. Klinger, como se vê:

**O comando inteligente não deve ter receio de descentralizar até a menor fração,** integrando tipos e processos de policiamento e **estabelecendo a responsabilidade espacial.** O certo é que a polícia bem aparelhada e disposta taticamente de forma inteligente constitui o principal anteparo a conter o aumento da delinquência violenta. (MINAS GERAIS, 2000, p. 3 – grifo nosso).

Associar o novo ao que é conhecido foi importante para atribuir sentido, principalmente, para os oficiais que tinham, e ainda têm, grande deferência aos valores preconizados pelo cel. Klinger. Mas movimentos de resistência aconteceram, como descreve o oficial da PMMG:

Eu me lembro que um novo comandante de companhia, um major, chegou para ele numa reunião e reclamou assim *pro* Severo: “Eu não sou major pra comandar 120 homens!” [Dito de maneira enfática] [...] “Eu sou major, pelo menos subcomandante de batalhão”. Aí, o cel. Severo falou assim: “Você não comanda 120 homens. Você é

responsável pela segurança pública de 10 mil pessoas”. Aí, pronto! Pra mim, caiu a ficha! E o major ficou sem graça! E ele [cel. Severo] falou: “e eu quero saber como você, com 120 homens e algumas viaturas, vai garantir segurança pública para estas 10 mil pessoas”. (Entrevistado 4, PMMG)

Essa última narrativa ilustra a nova forma de gerenciar pretendida pelo Comando de policiamento da Capital: de gestor de processos para gestor com foco em resultados almejados pelos destinatários dos serviços policiais. Na visão desse major, comandar um número menor de policiais implicava perda de poder, visto que subcomandantes de batalhão lidam com um efetivo que, a época, podia chegar a setecentos policiais.

A segunda frente de ações estava relacionada ao modelo de policiamento comunitário. Embora instituída em 1993, a filosofia de polícia comunitária voltou a ganhar importância significativa em Belo Horizonte em 2000, quando, pela Instrução 01/2000 do CPC foi criado um Conselho Comunitário de Segurança Pública (CONSEP) para cada companhia de polícia na Capital. Por esta instrução do CPC, a necessidade da mudança é justificada da seguinte forma:

A escalada da violência e da criminalidade tem mostrado que o **policiamento tradicional possui limites** e que, definitivamente, os problemas relacionados à segurança pública **somente serão minimizados a partir do esforço da Polícia Militar e da comunidade para encontrar, juntas**, as respostas efetivas para a reversão do quadro situacional vigente. Neste contexto, **a estratégia das polícias modernas em todo o mundo** é fundamentada no aprofundamento das relações com a comunidade (Minas Gerais, 2000, p. 88 – grifo nosso).

Chama atenção o fato de que durante o ano de 1998 a PMMG teve seu modelo de polícia comunitária fortemente questionado no estado de Minas Gerais. Em 20 de agosto de 1998, durante o I Seminário Legislativo de Direitos Humanos do Estado de Minas Gerais, a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa fez moção de repúdio ao policiamento comunitário praticado em Minas Gerais. Ainda nesse ano, o Tribunal de Contas do Estado mandou suspender todos os convênios de aporte logístico estabelecido entre associações comunitárias e a Polícia Militar de Minas Gerais. Na visão dos juízes do Tribunal de Contas, as parcerias da polícia com as comunidades para a aquisição de recursos logísticos representavam uma cobrança dupla de impostos e também contribuía para o direcionamento

dos serviços policiais para as classes sociais mais privilegiadas. Restaurar a imagem institucional era missão do cel. Severo.

A criação da Seção de Geoprocessamento e Estatística no CPC corresponde a terceira frente de mudanças em implantação. Para atuar nesta nova seção, diversos policiais receberam treinamentos de pesquisadores do CRISP entre 1999 e 2002. A futura missão desses policiais seria confeccionar mapas georreferenciados de criminalidade, relatórios com indicadores do perfil socioeconômico das áreas das companhias e os catálogos de ocorrências criminais. Estes últimos continham os números absolutos de ocorrências criminais do mês e eram dispostos de forma comparada com o mês anterior e com o mesmo período do ano passado. Os mapas de geoprocessamento e os catálogos de ocorrências criminais constituiriam os principais instrumentos para a condução das reuniões de avaliação e planejamento de ações, conforme será detalhado mais adiante. Os novos analistas criminais formados no CRISP ocupavam uma sala especial que fora criada em cada companhia de polícia da Capital. Este espaço, que ficou conhecido como “Sala de geoprocessamento”, foi equipado com novos mobiliários e computadores.

A quarta frente de ação tratava da avaliação de resultados e do estabelecimento de metas a serem cumpridas pelas companhias de polícia. O plano de ação da PMMG apresentava uma lista diversificada com vinte indicadores de desempenho e estabelecia que alguns deles seriam aferidos mensalmente e outros, semestralmente. O documento, no entanto, não indicava as fórmulas e as metas dos indicadores e tampouco apontava como a aferição seria feita. É principalmente em relação a estas últimas frentes de mudança que o *CompStat* se preparou.

As quatro frentes de mudança citadas constituíram o modelo de gestão policial batizado pelo cel. Severo como “Polícia de Resultados”. É preciso destacar que o processo de mudança não foi iniciado pela visita dos oficiais a Nova York. Todavia, conforme será evidenciado mais adiante, a lógica de reuniões de avaliação e planejamento baseada no *CompStat* foi decisiva para que a “Polícia de Resultados” fosse amplamente conhecida dentro e fora da polícia.

### 5.1.1 *CompStat* como Reunião de Controle de Resultados, de “Pelourinho” e de Polícia Comunitária

Após o retorno dos oficiais ao Brasil, a grande preocupação era reproduzir com exatidão e rapidez o leiaute do espaço de reuniões que fora visto em Nova York, para que as reuniões iniciassem ainda no ano de 2000. O processo envolveu policiais do CPC e do Estado-Maior na escolha e preparo do espaço físico, na aquisição de tecnologia e equipamentos necessários e na orientação básica daqueles que seriam os primeiros a participar das reuniões.

Então, quando esses policiais voltaram tudo foi muito rápido, e isto que é bacana. Às vezes, a gente tem a ideia que, por ser grande, por ser uma instituição muito tradicional, que as coisas demoram a acontecer na polícia. Mas, olha, é impressionante como esta e outras mudanças foram rápidas. E acho que foi rápido pelo dinamismo dele [cel. Severo]. [...] Então, ele [cel. Severo] chegou e falou: “**Lá é assim, assim... As pessoas têm que ver umas as outras... Tem que ser uma mesa em “U” e quem tá apresentando tem que ter um apoio... Projetor no teto... dois projetores, lado a lado... carpete**” para melhorar a acústica. Então, a montagem foi super-rápida. (Entrevistado 3, PMMG)

Paralelamente ao processo de construção da sala de reuniões do CPC, o cel. Severo iniciou um forte trabalho político de convencimento e mobilização de oficiais e praças sobre a necessidade de promover uma mudança institucional. Poucos anos antes de chegar ao comando do CPC, o comandante realizou sua monografia no Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública (GEGESP) sobre cultura organizacional na PMMG (SILVA NETO, 1997). Neste estudo, o cel. Severo caracteriza sua própria organização da época como “conservadora e opressora”, “distante da comunidade e resistente às demandas sociais”, “inibidora da criatividade” e, principalmente, “como uma organização que ainda **agrega elementos com raízes em suas tradições**, em seu passado como instituição genuinamente militar” (p. 65-68).

Mais tarde, o cel. Severo também cursou disciplinas no programa de mestrado do Departamento de Engenharia de Produção da UFMG relacionadas a temas gerenciais e a mudança organizacional. Ele tinha a clara consciência de que as crenças e os mitos do policiamento tradicional, fortemente enraizados na cultura e nas práticas organizacionais, seriam os principais desafios a serem superados. Assim, estava claro para a liderança que o policiamento tradicional era a lógica institucional a ser substituída. E conclui em seu trabalho:

A administração de mudanças culturais enfrenta, de maneira geral, três principais problemas. O primeiro deles é o “problema do implícito”. Muitas culturas são aceitas implicitamente. **É extremamente difícil modificar coisas que não são partes implícitas do pensamento e do comportamento das pessoas e que raramente emergem para discussão.** O segundo problema está na profundidade das raízes históricas dos traços culturais. A história tem grande peso na administração presente e futura da organização. O terceiro, **e o maior problema,** é o político. Há uma conexão entre cultura organizacional e a distribuição de poder. **Certos grupos têm interesses associados às crenças, posturas e aos pressupostos que caracterizam uma organização. Esses grupos, provavelmente, não estarão dispostos a introduzirem mudanças neste setor da vida corporativa com receio de perda de poder** (SILVA NETO, 1997, p. 70).

No tocante ao trabalho político, as ações de persuasão direta foram importantes, mas o cel. Severo não abriu mão de sua posição na hierarquia para exercer sua autoridade no processo de mudança.

Eu vou “abrir o meu coração pra você”: Ehhhh.. [curta pausa] Se eu na época fosse fazer mudanças que eram necessárias na PM, da forma que mudanças têm que ser gerenciadas, nós estaríamos gerenciando isto até hoje. Infelizmente, **o cenário da época exigia uma ação de cima pra baixo, com ordem. [...] Então, tinha que ser de cima pra baixo senão não saia!** E olhe que ainda desse jeito foi difícil! (cel. Severo, PMMG)

Questionado posteriormente sobre essa dificuldade respondeu:

Foi difícil porque eu não tinha uma base muito preparada e uma cultura que privilegiasse a mudança. **Nossa cultura militar era caracterizada como uma cultura de resistência à mudança!** Graças a Deus, isto tá mudando. Mas na época havia um costume na organização que o oficial não era questionado, que o oficial procurava o gabinete, e nós tínhamos incentivos perversos para manutenção desse modelo. (Cel. Severo, PMMG)

Sua capacidade destacável de convencimento pela oratória, repleta de metáforas, quase sempre com um toque de humor, marcou sua atuação nas diversas palestras dirigidas aos oficiais e praças da Capital. Nas diversas narrativas a seguir, ele descreve o contexto organizacional e aponta algumas das justificativas que utiliza nesses encontros de convencimento.



Nosso cenário era um pouco conturbado. Nós éramos uma polícia que... [pausa]. Nosso papel era completamente invertido. **Esperávamos que o crime acontecesse e tínhamos a falsa ilusão que nosso sucesso advinha da ação de repressão** que a gente dava. Então, as nossas estruturas, o nosso modo de pensar polícia e colocar recursos logísticos na rua. Era um negócio que independia do que de fato acontecia na cidade.

Com todo respeito aos portugueses [risos], mas **eu comparava nossa polícia a um restaurante português** que fechava na hora do almoço, que não baseava suas ações na demanda do mercado. [...] O **meu principal maitre** [referindo-se aos gestores capitães e majores) não trabalhava na hora que o restaurante estava cheio. Ele era especialista em fazer pratos de jantar e de almoço, mas só trabalhava na parte da manhã.

A minha preocupação era porque **a polícia gostava do atendimento de ocorrência**. E toda nossa lógica de valorização era em termos daquele que mais prendia. [...] e a **polícia vivia movida pela repressão**. [...] e tinha o oficial que só fazia expediente bancário. **A gente chamava esse oficial de oficial CLT**". Ele chegava às oito e saía às cinco.

Olha, a polícia vivia o problema da **"Síndrome da Ordem Unida"**. Esse era o **meu principal problema**. [...] A Ordem unida é o seguinte: você tinha um pelotão de trinta homens, que ficavam esperando que a ordem viesse de fora, do batalhão. Então, **se você não mandava andar, ninguém andava, se você não mandava virar à direita, ninguém virava**. E eu falava isso para eles, que isso ia mudar!

Veja... [pausa] **na nossa cultura** sempre se achou **que não sou "eu" que tenho que dar resultados**. Quem tem que dar resultado é o meu superior! Então, o tenente achava que quem deveria dar resultado era o capitão. O capitão achava que era o major; o major, o tenente-coronel; o tenente-coronel pensava que era o coronel; e o coronel, o coronel achava que era o governador que tinha que dar resultado.

O cenário era extremamente complicado, porque vinha de uma cultura, de uma **crença organizacional forte** de que a melhor forma de se fazer polícia era reprimindo. E eu costumava dizer o seguinte: **"Do que adianta a gente correr atrás do bandido que matou a minha mãe!** Eu tinha é que ter operações que evitassem matar a minha mãe". **Então, o leite já estava derramado mesmo**, mas as pessoas achavam bonito prender o grande bandido. E tudo que acontecia de reconhecimento, as promoções, as medalhas, era para aqueles que eram *prendedores* de bandido. (Cel. Severo, PMMG)

A lógica institucional tradicional em vigor é nítida na fala do entrevistado. Como já visto, esperar que o crime aconteça para então "correr atrás" do infrator, aguardar por ordens superiores para agir, valorizar prisões efetuadas e realizar o patrulhamento aleatório sem orientação criminal são características do modelo de tradicional de policiamento. Indagados se a sociedade belo-horizontina, a mídia regional ou o governo estadual pressionaram a

PMMG por um modelo diferente, com uma lógica mais gerencial ou mais próxima ao cidadão, alguns entrevistados responderam:

[...] E, por incrível que pareça, a mídia, a sociedade, **todos compartilhavam do mesmo pensamento dos policiais.** Ela [a sociedade] queria ver a repressão. E ela [mídia de massa] vivia das manchetes das grandes prisões que nós fazíamos. Então, era um ciclo vicioso, onde um reforçava o outro. (Cel. Severo, PMMG)

A sociedade cobrava presença, porque anteriormente a ênfase da polícia era exatamente **presença** [dito enfaticamente], quantidade de policiais sendo vistas na rua. E nós, **de certa forma, acabamos educando a sociedade a cobrar por presença da polícia.** [...] e a sociedade achava bom e ficava satisfeita quando via polícia. [...] Isso eu lembro muito, porque tinha que dar satisfação à imprensa. Então quando a gente começou a implantar os mecanismos para ser uma polícia mais gerencial, até a imprensa cobrou da polícia, achando ruim. [...] Então, posso dizer **que estas foram iniciativas sem a cobrança de ninguém.** (Entrevistado 3, PMMG)

Em dezembro de 2000, a sala de reuniões de avaliação de resultados e planejamento de operações do CPC ficou pronta. As reuniões iniciaram em clima de apreensão e certa incerteza de como os encontros iriam funcionar. Foi exatamente nesse período de tempo, que eu iniciei meu trabalho de mestrado como pesquisador na PMMG, acompanhando o processo de planejamento de operações preventivas nessas reuniões. A nova sala ocupava um considerável espaço no segundo andar do prédio do Comando Geral da PMMG, na rua da Bahia, centro da capital mineira. Apesar de ter um tamanho menor, reproduzia com certa fidedignidade a sala da polícia nova-iorquina.

A presença de dois projetores *data-show*, que na época eram equipamentos de alto custo e raros, reproduzia a atmosfera de modernidade e de uso intenso de tecnologia da polícia nova-iorquina. A mesa em formato de “U”, posicionada de frente para as telas de projeção, era grande. E o ambiente comportava cerca de trinta pessoas. Os policiais da Seção de Estatística e Geoprocessamento operavam os equipamentos de projeção e sonorização em um ambiente anexo à sala de reuniões, e dali assistiam às reuniões através de um vidro transparente, projetando telas quando demandados. Junto às telas de projeção, um púlpito com enorme brasão da PMMG se destacava para aqueles que adentrassem no espaço. A nova sala de reuniões causava impressões adversas. Em função da escassez de recursos que a polícia vivenciava, alguns policiais entendiam como um “desperdício” colocar dois projetores lado a lado e perguntavam: “Por que um espaço tão grande para uma sala de reuniões”. Outros se

sentiam encantados e orgulhosos com a nova estrutura criada pela corporação, e vindo na sala de reuniões o aspecto mais tangível e perceptível do programa “Polícia de Resultados”.

**Definitivamente, a sala simbolizava a lógica do programa.**

Com o ambiente preparado, algumas lideranças de companhia foram escolhidas para participar das primeiras apresentações. Antes do primeiro encontro com cada unidade, a Seção de Estatística e Geoprocessamento realizava uma reunião prévia de preparação e orientação para o encontro. Nenhum documento de orientação com informações sobre a dinâmica de condução e participação nesse encontro foi confeccionado pelos oficiais do CPC. Esse fato e a própria novidade em si contribuíram para que nos primeiros encontros aqueles que fossem realizar as apresentações (normalmente o major comandante de Companhia) tivessem uma sensação de apreensão, receio e dúvidas.

Lembro que **alguns oficiais vinham apreensivos** e às vezes chegavam *pra* mim no final do encontro e **perguntavam se era isto mesmo que era pra ser falado**. [...] Depois, foi ficando mais corriqueiro. As pessoas já entendiam mais sobre análise criminal e tudo ficou mais facilitado. [...] A primeira reunião chamou muito a minha atenção, **porque a apreensão era de todos os lados**, de quem ia fazer e de quem ia assistir, E **a gente ficou muito na dúvida se ia funcionar** aquilo ali e se a gente ia conseguir replicar o que a gente tinha visto fora. [...] Então, foi assim: tenso! Assim: “Oh! Gente, quem começa? Quem fala primeiro?” Aí, ele [cel. Severo], então tomou a palavra e tudo foi muito bacana. (Entrevistado 9, PMMG)

As reuniões com a liderança de cada companhia foram chamadas de “**Encontros de Avaliação de Desempenho Operacional**” (EADO). Aconteciam as terças e/ou quintas, com duração média de duas horas, de modo que cada comandante de companhia se reunia pelo menos uma vez ao mês com o comando do CPC. As equipes de estatística e geoprocessamento do CPC produziam e enviavam o relatório de crime e os mapas de geoprocessamento semanalmente para as unidades, e esses instrumentos eram usados por todos na reunião do EADO. O cel. Severo também manteve reuniões semanais, sempre às segundas-feiras, com os comandantes de batalhão, para avaliar os crimes violentos acontecidos na Capital nos finais de semana.

Características contextuais e organizacionais implicaram a necessidade de realizar diversas adaptações na composição das reuniões, que estavam sendo imitadas pelos policiais mineiros. São elas:

- Uma vez que o modelo comunitário de policiamento era uma das frentes principais do novo programa mineiro, a figura do presidente de CONSEP participava ativamente das reuniões do CPC. No modelo norte-americano de reuniões, a presença de uma figura equivalente não existia.

E sobrava para todo mundo nessa reunião. Lembro que teve uma reunião que o cel. Severo perguntou *pro* líder comunitário o que ele podia fazer na comunidade dele para ajudar a polícia na redução do crime. Aí, o líder falou: “Ah, Eu vou fazer uma reunião com fulano pastor, vamos fazer uma passeata e fazer isto e aquilo”. Falou que ia fazer um monte de coisa. Passou um mês, o crime aumentou e o líder comunitário abriu a reunião reclamando que o crime tinha subido, que a polícia tinha que fazer alguma coisa. Aí o cel. Severo falou assim: “Mas eu não estou te entendendo! Nós colocamos a polícia lá, a ROTAM [Rondas Táticas Metropolitanas], mudamos o turno de policiamento, mas o senhor não fez nada que você falou que ia fazer”. O líder ficou sem jeito. Você entendeu, sobrava pra todo mundo, até pro cel. Severo também. Uma vez, o coronel Severo estava cobrando o resultado de um comandante de companhia. Aí, o comandante falou assim: “o cel. Severo, mas o senhor falou que ia solicitar a ROTAM e outras unidades de recobrimento pra dar um apoio na minha área lá, mas ninguém foi”. O coronel, meio que discordou e mudou de assunto (risos). (Entrevistado 4, PMMG)

- Ao contrário da polícia nova-iorquina, que realizava o ciclo completo de policiamento<sup>47</sup>, a Polícia Militar mineira não era, e ainda não é, responsável pelas atividades de investigação criminal. Assim, para reproduzir a dinâmica norte-americana, a Polícia Civil de Minas Gerais deveria estar presente na reunião, o que não aconteceu, apesar de alguns convites que foram feitos à liderança da Polícia Civil mineira. Na prática, esta diferença de autonomia implicava menor capacidade de gerar soluções para os problemas.

Olha, na época não tinha clima pra isto [envolver a Polícia Civil]. Não tinha condição deles participarem. Não existia a SEDS, *lembra? E, mesmo chamando algumas vezes, eles não vinham.* (Entrevistado 3, PMMG)

Eu acho que eu **só vi a Civil uma vez na reunião**, numa reunião que tratou dos travestis da Olegário Maciel. Era mais uma reunião interna da PM mesmo. (Entrevistado 10, PMMG)

---

<sup>47</sup> O ciclo completo de polícia consiste em atribuir a uma mesma organização policial as atividades de polícia judiciária ou de investigação criminal e as atividades de prevenção aos delitos e manutenção da ordem pública, que são realizadas pelo policiamento ostensivo uniformizado nas ruas.

- Se na versão original das reuniões as lideranças de unidades especializadas e grande parte dos comandantes dos 76 distritos acompanhavam as reuniões, independentemente se fossem apresentar ou não seus resultados, no modelo de reuniões mineiro participavam somente as lideranças do batalhão (normalmente, o comandante, com o subcomandante ou com o chefe da P3) e da companhia que era convocada para o EADO. Em situações especiais, alguns policiais participavam como convidados. A ausência de outros comandantes de companhia ocorria por razões de limitação do espaço físico e, conseqüentemente, inviabilizava o compartilhamento face a face de experiências bem-sucedidas de ações preventivas, como propunha o modelo do NYPD.
- Se na versão nova-iorquina das reuniões diversos comissários, chefes de unidades especializadas e diretores participavam ativamente das reuniões fazendo perguntas e observações quanto ao que era apresentado, na versão mineira somente as lideranças do CPC e, algumas vezes, as lideranças do Estado-Maior da PMMG participavam das reuniões. Sem a presença constante de outras lideranças, cabia especificamente à figura do comandante do CPC o papel de fazer perguntas sobre os resultados obtidos e observações para os planos e às iniciativas apresentadas. Este fato contribuiu para a personalização na reunião a figura do cel. Severo.
- A mudança no contexto norte-americano era financeira e politicamente apoiada pela prefeitura municipal, ao passo que no caso mineiro os governos municipal e estadual propiciam limitado apoio à mudança em processo. Cabe ressaltar que o NYPD está subordinado ao prefeito, enquanto a PMMG que se vincula ao governador do estado.

A presença inédita de líderes comunitários nos encontros de avaliação da Polícia Militar mineira fez com que alguns oficiais interpretassem a reunião como uma prática de polícia comunitária. Tal presença também funcionou como um mecanismo de prestação de contas dos oficiais para com os representantes das comunidades atendidas.

Olha, pra mim, ele [cel. Severo] conseguiu implantar duas coisas naquelas reuniões: a polícia comunitária e polícia de solução de problemas. [...] **Eram reuniões de solução de problemas comunitários.** Era isto! (Entrevistado 8, PMMG)

O interessante é que só depois, com o tempo, que eu percebi que **a gente estava praticando formalmente e com qualidade o policiamento comunitário** naqueles encontros. (Entrevistado 4, PMMG)

E em nossas reuniões tinha sempre os presidentes do CONSEP, que traziam os problemas e, em muitos **casos, as soluções dos problemas**. E nas reuniões eles também viam o que os nossos policiais estavam fazendo e como a comunidade podia ajudar. Então, era um conceito aberto de reunião. (Cel. Severo, PMMG)

É importante frisar que os primeiros Encontros de Avaliação de Desempenho Operacional contavam somente com a presença de policiais militares. Apenas em um segundo momento, com um melhor domínio da dinâmica de reuniões, é que lideranças de CONSEP, de outros órgãos de Defesa Social e da prefeitura foram convidados.

Enquanto a sala de reuniões da polícia de Nova York recebeu o apelido de “Sala de Guerra”<sup>48</sup>, pela sua semelhança com o centro nervoso do Pentágono; a sala da PMMG era informalmente chamada pelos oficiais da 8ª Região de Polícia Militar<sup>49</sup> de “Pelourinho”. Logo, as Reuniões de Avaliação de Desempenho tornaram-se internamente conhecidas pelo nome de “Reuniões de Pelourinho”, um novo significado atribuído à prática.

Remetendo ao período colonial brasileiro, esta nova **interpretação** das reuniões do *CompStat* feita pelos oficiais de nível tático ou intermediário (major e capitão) sugere a ideia de que, ao entrar neste espaço, o oficial seria “açoitado, castigado e humilhado” injustamente em público por um comitê que fazia destas reuniões um instrumento de demonstrações de seu poder e autoridade.

Alguns entrevistados justificaram essa interpretação como um ato de reação e resistência natural diante daquilo que representava uma inovação radical, ainda não compreendida. Afinal, na organização não existia a cultura de monitorar e apresentar resultados obtidos, ainda mais cobrar resultados na frente de um “paisano”, que era o presidente de CONSEP.

Olha, eu **nunca vi ninguém sendo humilhado, não!** Tinha cobrança. Cobrança séria! A gente **via a resistência no não entendimento** das coisas. Não havia uma resistência do tipo. “Ah eu não vou fazer porque eu não gosto”. [...] Ah! **Quer um exemplo que ajuda a**

---

<sup>48</sup> Tradução livre de *war room*.

<sup>49</sup> Nesta época, a região que compreendia a Capital era chamado de 8º Comando Regional de Polícia Militar. Somente mais tarde é que se tornou 1ª Região da Polícia Militar de Minas Gerais.

**explicar porque que foi chamado de Pelourinho?** Um dia, chegou um subtenente lá *pra* apresentar. O comando da companhia teve um problema lá e não pôde ir pra reunião. Então, mandaram o subtenente. E ele subiu lá no púlpito e começou a explicar que estava tendo muito assalto num determinado local do bairro. Aí, o cel. Severo falou assim: “como é que você sabe que tá tendo muito assalto nesse local?” O subtenente respondeu: “Uai!! Eu trabalho há muitos anos nesta companhia e eu tenho certeza que tá tendo assalto lá”. Aí, o Severo falou: “Não, isto não é resposta não! Eu quero saber objetivamente”. E o sub. [subtenente]: “Não, mas eu tenho certeza absoluta que tá tendo assalto lá”. E ele [Severo]: “Pois é, você num tem certeza não!” E tirou o catálogo de estatística e falou: “Na sua companhia tem mais assalto é aqui, olha só”. E ele [Severo] gritou de lá pra mim: “Ô XXXXX. Põe o mapa de assalto dele aí pra mim”. Aí, eu estava lá atrás e projetei o mapa da companhia na tela. E o cel. Severo falou: “Viu Sub, vocês lá na companhia estão fazendo a coisa errada. Vocês estão colocando policiamento neste setor, mas onde tá acontecendo assalto é neste setor aqui. Olha aqui no mapa. Tá vendo? O objetivo aqui é você usar o recurso no local correto, e não onde você acha que tem colocar”. E o sub ficou todo sem graça. (Entrevistado 4, PMMG)

Foi batizado de pelourinho por causa da cobrança. E o Severo estava certo. Mas nós não **éramos acostumados e preparados** para isto. Alguns oficiais sim, outros não. Mas **a maioria não era preparada para isto.** [...] e por isto o pessoal ficava apreensivo. (Entrevistado 6, PMMG)

As reuniões **não tinham este espírito de pelourinho.** As pessoas exageram. E olha que **ele mesmo** [cel. Severo] **se aproveitou desse termo que pegou, pra trazer benefício pra ele mesmo.** Ele [cel. Severo] queria que as pessoas se preparassem melhor para a reunião. As reuniões eram de alto nível e, de fato, eram inspiradas no *CompStat* mesmo. (Cel. Renato, PMMG)

É importante ressaltar que a formação gerencial do oficial da PMMG ao longo da década de 1990 era muito básica e limitada aos aspectos de liderança. Durante o período de 2001 e 2002, fiz um diagnóstico sobre as competências e habilidades dos oficiais para a execução de funções de avaliação e planejamento de serviços preventivos e constatei que elas representavam uma fragilidade organizacional (DE FREITAS, 2003). Uma das causas dessa fragilidade estava na matriz curricular de formação de oficiais da Academia de Polícia Militar, que privilegiava grande medida os aspectos jurídicos, as técnicas de policiamento, os armamentos e demais assuntos que contribuía para o fortalecimento do modelo tradicional de policiamento (lógica institucional dominante). Neste sentido, o prof. Cláudio Beato narrou que: “as primeiras reuniões na PMMG tiveram um caráter mais de orientação para os policiais do que avaliação. Era quase que um treinamento “on the job” sobre o processo de gestão policial” (Prof. Cláudio Beato, CRISP-UFMG).

É fato que os treinamentos sobre geoprocessamento e policiamento comunitário se intensificaram em 2000 e 2001. Vários cursos foram realizados por policiais nas instalações do CRISP para compor as equipes de estatística nos batalhões de polícia na Capital mineira e na região metropolitana. Em julho de 2000, por exemplo, cerca de 400 policiais realizaram cursos de 40 horas sobre policiamento comunitário nas dependências da UFMG. Deve-se ressaltar também que os oficiais da PMMG só experimentavam uma formação gerencial significativa no Curso de Especialização de Segurança Pública (CESP), oferecido pela Fundação João Pinheiro, quando estavam na iminência de assumir o posto de major na hierarquia militar. Todavia, durante as entrevistas-narrativas e as consultas aos documentos institucionais não foram identificados relatos de realização de treinamento específico para o planejamento e condução das novas reuniões que estavam sendo introduzidas.

Os mapas de geoprocessamento foram instrumentos centrais nos Encontros de Avaliação de Desempenho Organizacional da PMMG. Por meio deles, discutiam-se as características do problema criminal<sup>50</sup> em termos espaciais e temporais. Todavia, os primeiros anos de análise criminal pelos mapas de geoprocessamento foram marcados pela má qualidade das informações de registro no boletim de ocorrências, uma vez que a base de dados de logradouros era incompleta. Isso contribuiu para que muitos crimes ocorridos no local “A” fossem registrados como se tivessem ocorrido num local “B”. Dessa forma, ironicamente, em diversas reuniões de avaliação os mapas de geoprocessamento apresentados mostravam os endereços do 1º e do 5º batalhão do CPC como alguns dos lugares mais violentos da cidade.

Contribuía também para o comprometimento da qualidade das análises criminais o fato de o registro do local da ocorrência no sistema ser feito remotamente pelo despachante no Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM).

A questão é que nesta época o registro das ocorrências era feito no boletim de papel pelo policial, mas o registro mais importante para a análise criminal era feito pelo despachante do COPOM. E o negócio é que o COPOM trabalhava com a meta de atender mais ocorrências. Quanto mais chamados atender no 190, melhor. E acontecia muito do despachante, na pressa e na dificuldade de ter a informação correta, lançar o local da ocorrência no endereço do batalhão pra fechar rapidinho a ocorrência e pegar outro chamado no 190. (Entrevistado 12, PMMG)

---

<sup>50</sup> Problema é conceituado como um *cluster* de incidentes similares (GOLDSTEIN, 1990).

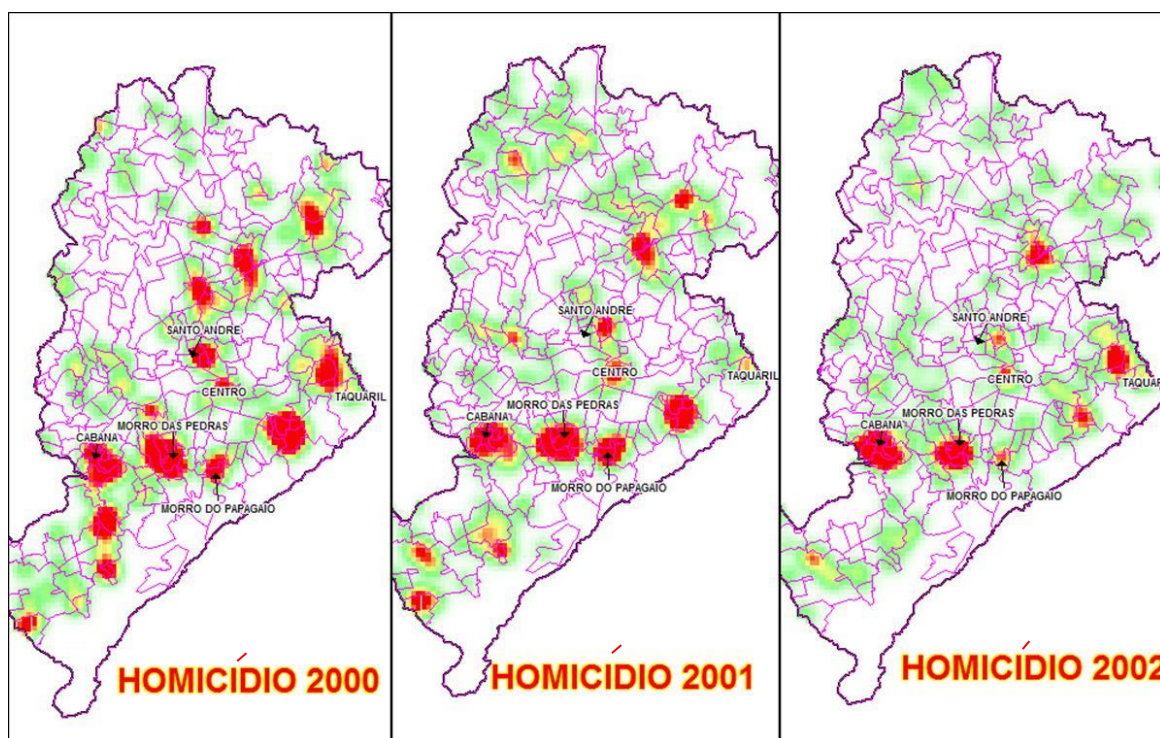


Deve-se ressaltar, no entanto, que a parceria criada com o CRISP foi decisiva para viabilizar a organização dos dados criminais em mapas e, conseqüentemente, gerar um diagnóstico melhor e um planejamento mais rápido para o controle da criminalidade na Capital neste momento. Ainda assim, grande parte dos problemas de registro de ocorrência foi resolvida somente em 2003, com o lançamento do Registro de Eventos de Defesa Social (REDS).

Outro aspecto que revela certo desacoplamento da ferramenta de geoprocessamento da rotina operacional da polícia foi que, embora as companhias tenham recebido um policial treinado para confeccionar os mapas, tais instrumentos eram, quase que sempre, produzidos de forma centralizada pela Seção de Estatística e Geoprocessamento do CPC.

Um exemplo de mapa de geoprocessamento é apresentado na Figura 8, que dispõe geograficamente a estatística do crime de homicídio em Belo Horizonte entre 2000 e 2002. Nos mapas, as manchas avermelhadas e em amarelo são chamadas de “Zonas Quentes de Criminalidade” (ZQC) e correspondem aos focos de concentração do crime de homicídio na Capital.

Figura 8 – Mapas de geoprocessamento da criminalidade em Belo Horizonte entre 2000 e 2002



Fonte: Comando de Policiamento da Capital - CPC

Enquanto a dinâmica das reuniões nova-iorquinas girava em torno de índices criminais, a dinâmica mineira consistia principalmente na aplicação da ferramenta do geoprocessamento. Embora o desejo dos policiais mineiros nessas reuniões fosse solucionar problemas, na maioria das vezes, o que acontecia era:

- a descrição do fenômeno criminal no tempo e espaço e uma sensibilização do oficial para a existência do problema;
- a verificação das operações policiais e outras medidas que estavam sendo realizadas para evitar o problema;
- o controle sobre a alocação de recursos logísticos (homem e viaturas nos lugares e horários mais adequados corretos);
- expressiva cobrança por resultados e definição de metas de redução da criminalidade para o próximo mês; e
- reclamações por parte do comandante referente à falta de viaturas e de recursos logísticos.

Os trechos de narrativa a seguir, ilustram esta dinâmica de trabalho que combinava mapas, resultados e reuniões.

Ah! A gente dedicava um bom tempo olhando para os mapas e vendo onde “o bicho” *tava* pegando. **Teve um dia que a discussão estava tanto em cima do mapa, que quando eu olhei lá da sala de projeção, tinha uns cinco em pé, na frente da tela, apontando dedo para as ZQCs**, as zonas quentes de criminalidade. E o cel. Severo falou assim: “Chega de mapa! Agora, eu quero saber o que você tá fazendo e vai fazer. Você não está entregando resultado!” (Entrevistado 4, PMMG)

Veja, o oficial podia até falar na reunião da falta de viatura e efetivo, e muitos falavam e pediam. **O problema de recursos era sério mesmo e era natural chorar a falta de recurso**. Mas se ele não conseguisse fazer uma boa análise do problema e se não mostrasse que o pouco recurso que ele tinha estava no lugar certo, então aí... [curta pausa] aí que a cobrança começava. (Entrevistado 9, PMMG)

Essa realidade não desqualifica ou minimiza o trabalho que estava em desenvolvimento. Pelo contrário, enquanto o modelo nova-iorquino dá forte ênfase ao controle sobre os resultados gerados pelos comandantes, a experiência mineira parece estar mais pautada na reorientação espacial e temporal do policiamento, o que podemos chamar de

um “policiamento orientado por dados ou pela informação”. Novamente, é preciso considerar que a ideia original para as reuniões foi desenvolvida num contexto em que a polícia possuía uma autonomia muito maior do que aquela que a Polícia Militar de Minas Gerais dispunha para resolver problemas. Os exemplos abaixo ilustram as dificuldades enfrentadas:

Olha, o que desanimava é que **a gente dependia demais da boa vontade da Polícia Civil**. Conseguir um mandado com um delegado para prender alguém era difícil demais. A gente **via que muitas soluções não dependiam** da gente. (Entrevistado 6, PMMG)

Quando me falavam que uma guarnição tinha feito uma apreensão de um menino com drogas eu até desanimava. Desanimava porque sabia que **a viatura ia ter que atravessar a cidade para levar na delegacia e lá ficaria por umas sete a dez horas**, dependendo do dia, e qualquer plano preventivo que a gente fizesse, estava comprometido pela falta da viatura e dos policiais. (Cel. Severo, PMMG)

O que eu vi lá [nas reuniões de Nova York] é que as respostas de ordem logística para garantir o recurso para aquele da ponta da linha eram muito mais imediatas que o nosso aqui. Então, o nosso patinava. E porquê? Porque a gente até reconhecia que para produzir trezentos pães, tinha que dar mais farinha. No *CompStat*, eles davam mais farinha na reunião. Aqui era uma briga louca, porque a farinha não vinha. **Nós precisávamos de tudo, e o Estado, de fato, não nos dava nada. Não dava a farinha!** (Cel. Severo, PMMG)

Também se deve ressaltar que houve reuniões em que se conseguiu realizar um ciclo completo de apresentação do problema, análise de suas causas, discussão sobre possíveis soluções e responsáveis e estabelecimento de um plano de ação com outros órgãos de defesa social. Porém, esta não era a dinâmica normal das reuniões, e isso só aconteceu depois de certo tempo de domínio da lógica dos encontros.

A cobrança por resultados implicou a necessidade de se especificar quais seriam as medidas de desempenho a serem adotadas; como as metas seriam estabelecidas; e quais seriam as consequências para o sucesso ou fracasso quanto ao alcance das metas. Apesar de o plano de ação da PMMG estipular uma lista com vinte indicadores de desempenho, na prática seguiu-se a lógica norte-americana de medir a variação do número de ocorrências com base em um conjunto de crimes, mês a mês. A definição de metas para os próximos períodos de avaliação era negociada nas reuniões. Contudo, o desconhecimento da capacidade real da companhia de produzir resultados e o pouco domínio estatístico contribuía para que metas subjetivas fossem estabelecidas. Reduzir a criminalidade em dez por cento era uma meta comumente estabelecida.

Uma diferença chave entre as duas reuniões era quanto às consequências para os gestores policiais quanto ao não alcance de resultados. Conforme visto, a dinâmica de avaliação do Departamento de Polícia de Nova York (NYPD) estabelecia que o não alcance das metas estabelecidas, necessariamente, implicava a troca de comando e, até, na demissão do oficial. O cel. Severo explica o que foi feito em Minas Gerais:

**Olha, a nossa ideia era colocar isto** [trocar o comandante de companhia que não alcançasse a meta por alguns meses seguidos]. **Mas qual o problema que vimos que surgiu?** Eu colocava o indivíduo lá no “pelourinho” e ele normalmente falava: “Coronel, eu estou com baixo desempenho, mas, olha, eu não tenho viatura suficiente para cobrir o *cluster*. Eu não tenho combustível para rodar do jeito que você quer. O senhor sabe que está previsto 120 homens pra minha companhia, mas eu só tenho 70”. **Então, nós não tínhamos a isenção logística pra cobrar dele.** Então, nem sempre o não alcance de resultados estava relacionado ao desempenho ou ao desinteresse e incapacidade do oficial. O Estado não nos dava muita coisa. **Olha,** [curta pausa] **se eu falo *pro* padeiro que ele tem que produzir trezentos pães porque a comunidade do entorno aumentou, e se eu só dou farinha pra ele fazer cem pães, então eu não posso culpar o padeiro por conta disso!** (Cel. Severo, PMMG)

Como já apresentado, estratégias de resistência à institucionalização das reuniões de avaliação de resultados surgiram por parte dos oficiais, mas não avançaram a ponto de tornar as reuniões meros rituais e cerimônias de avaliação (Meyer; Rowan, 1977) perante a liderança comunitária que participava das reuniões.

E nós tínhamos oficiais muito criativos. E eram tão criativos que **eu comecei a perceber que o oficial, quando ele não alcançava o resultado,** ele combinava com o presidente do CONSEP, pro presidente falar na reunião, quê o oficial estava fazendo tudo direitinho, mas o quê faltava mesmo era viatura e policial. (Entrevistado - Cel. Severo, PMMG)

**Nessa reunião com os travestis, teve dois tenentes-coronéis que se recusaram a participar** porque achavam um absurdo sentar na mesa com a presidente da associação dos travestis. Tudo porque até então, o problema dos travestis na polícia era resolvido com a cavalaria e com os cachorros. **Era uma mudança muito forte, e eu sabia que as pessoas resistiriam,** mas eu tinha que mostrar pra eles como seria esta **nova forma de resolver os problemas pelas reuniões.** (Cel. Severo, PMMG)

As reclamações e solicitações por recursos logísticos (viaturas e efetivo) nas reuniões eram muito constantes, e isso, de alguma forma, minava a sua continuidade. Visando manter a

legitimidade interna das reuniões de avaliação, o cel. Severo articulou um convênio com a prefeitura de Belo Horizonte de dois milhões de dólares para a aquisição de dezenas de novas viaturas e recursos logísticos para as companhias da Capital. Além dos recursos logísticos, foi dada aos comandantes de companhia, certa autonomia para criar serviços e as operações policiais que julgassem necessários.

Em um clima que misturava criatividade, apreensão, medo e humor, as reuniões se mantiveram durante todo o ano de 2001. É importante notar que já em janeiro desse ano o cel. Severo já não atuava mais como comandante do CPC, e sim como chefe do Estado-Maior da Polícia Militar. Mesmo com a nova função, o coronel não deixava de exercer influência direta nas decisões tomadas no âmbito das reuniões do CPC, como relata um oficial da PMMG: “Os dois comandantes de CPC que sucederam o Severo tinham o costume de falar brincando que, quem mandava ali era o Severo. E, de fato, ele [cel. Severo] é quem continuava dando as diretrizes de trabalho pelas reuniões” (Entrevistado 8, PMMG).

Com mais poder e autonomia da nova função de chefe do Estado-maior, o cel. Severo empreendeu novas frentes, que visavam fortalecer e manter o programa “Polícia de Resultados”. Por intermédio dele, desde janeiro de 2001, uma equipe de sete mestrandos em Engenharia de Produção da UFMG dedicava-se a três projetos de intervenção: Análise e redesenho da arquitetura organizacional da corporação policial; Melhoria no planejamento de serviços de prevenção e criação de uma plataforma para o gerenciamento do *portfolio* de serviços preventivos; e Concepção de um modelo de gestão estratégica baseada em indicadores de desempenho. Os projetos faziam parte de um programa maior, denominado “Sistema Integrado de Defesa Social” (SIDS), que também contava com o apoio de professores pesquisadores do Departamento de Ciências da Computação e Estatística da UFMG. É bem provável que na história da PMMG acadêmicos nunca estiveram tão presentes como nesse momento. A ideia de redesenhar a estrutura organizacional da PMMG, tornando-a mais enxuta, também era inspirada nas mudanças introduzidas no programa *CompStat*. Entretanto, as propostas de alteração na hierarquia organizacional, nas unidades especializadas e nos departamentos não avançaram por receio de que elas pudessem gerar forte movimento de oposição ao que já estava em desenvolvimento.

Os policiais do Comando de Policiamento da Capital aproveitaram o momento de transformações para se aproximar da sociedade e da mídia de massa. Uma **consequência não pretendida** para as “reuniões de pelourinho” aconteceu. De forma não intencional, as

reuniões ajudaram as lideranças policiais a comunicarem melhor com o jornalismo policial da Capital, como se vê a seguir:

Olha, eu não me lembro nesses últimos trinta anos da polícia de um período que nós tivemos tanta presença na mídia. [...] Eu não me lembro de uma fase que a polícia teve mais tempo em minutos nas telas das várias emissoras. Nós dávamos muita satisfação [a sociedade], tentávamos explicar o que estava acontecendo. Era também uma espécie de processo educativo sobre o que era o fenômeno da criminalidade. [...] **E, olha, foi pelo “pelourinho” que nós aprendemos muito sobre os aspectos sociológicos para explicar melhor “o como” e “o porquê” o crime acontecia.** Nossos argumentos ficaram mais claros. (Entrevistado 3, PMMG)

Em relação ao relacionamento com a mídia de massa, muito pouco foi explorado em termos da “importação” de uma nova tecnologia gerencial norte-americana. Isso foi muito bem feito pela Polícia Militar mineira com outra imitação norte-americana, o PROERD (De Freitas; Muniz; 2015) e com o modelo japonês de policiamento *Koban*, mais recentemente. No entanto, as reuniões também eram utilizadas como um mecanismo de prestação de contas da polícia à sociedade e à mídia.

Eu ia lá [sala de reuniões] pra levar a imprensa. Tinha um momento que a imprensa podia participar, entendeu? Aí, a gente falava: “pode subir!” [em menção a levar os repórteres ao segundo andar do prédio onde as reuniões eram realizadas]. (...) Se tinha um tema novo que ia ser resolvido [na reunião] e **que era cobrado pela mídia, então a mídia era chamada, e ia pra mostrar que a reunião tinha acontecido.** (Entrevistado 3, PMMG)

Em janeiro de 2002, membros da PMMG e do CRISP organizaram o I Seminário Internacional sobre Policiamento Comunitário e Geoprocessamento. O evento, realizado no Centro de convenções “Minascentro”, contou com a presença de policiais de oito países e ajudou a projetar a imagem da corporação militar como referência nacional no uso do geoprocessamento.

Em março de 2002, o Comando Geral da PMMG lançou a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública 01/2.002 – CG. Um dos principais responsáveis pela redação deste texto foi o então tenente-coronel Renato Vieira de Souza, aliado do cel. Severo e outro importante empreendedor institucional, conforme será apresentado mais adiante. É importante ressaltar que muito pouco trabalho de teorização havia sido feito até este momento pelos

policiais. Embora o Plano de Ação da PMMG de 2000 tenha apresentado o programa “Polícia de Resultados”, nenhuma definição oficial sobre ele foi apresentada nesse documento.

Nas páginas iniciais dessa nova diretriz, a “Polícia de Resultados” e suas práticas são descritas como um “conceito **contemporâneo e progressista** de “ser” e “fazer” polícia ostensiva” (PMMG, 2002, p. 9). O discurso apresenta a lógica de polícia tradicional como limitada, o que justificaria a busca por novos modelos gerenciais.

Em que pesem os **esforços tradicionais** da Polícia Militar no sentido de combater e controlar este crescimento, há **que se reconhecer as limitações que as técnicas e táticas tradicionais** têm apresentado, de modo que se faz necessária a **adoção de novas estratégias gerenciais de emprego operacional**” (PMMG, 2002, p. 9 - grifo nosso).

[...] **Essa postura reativa deve ser vencida**, de modo que a Polícia Militar possa antecipar os eventos e agir proativamente (PMMG, 2002, p. 14 - grifo nosso).

Essa nova forma de “ser” e de “fazer” polícia é apresentada como *simples* e capaz de direcionar “**o trabalho policial de maneira clara, objetiva e prática**” (PMMG, 2002, p. 10, grifo nosso), sendo apoiada em vinte e um pilares, que são sintetizados na Diretriz Institucional da seguinte forma:

Em resumo, o novo modelo de gestão adotado pela PMMG passa a **privilegiar uma administração operacional fundamentada na definição de resultados a alcançar** - método indutivo que parte do **conhecimento científico dos problemas locais** de segurança pública e dos seus efeitos sociais para atingir os objetivos esperados. Trata-se, simultaneamente, de uma filosofia e uma ação que concerne tanto ao papel quanto ao modo de agir da Polícia Militar. Representa um compromisso: **uma maior liberdade de ação** deve ser acompanhada por mais **responsabilidade no que se refere aos resultados e à prestação de contas** (PMMG, 2002, p. 11 – grifo nosso).

A Figura 9 corresponde ao símbolo que está presente na capa dessa e de outras diretrizes da Polícia Militar de Minas Gerais. Tal símbolo que foi utilizado pela primeira vez pela PMMG em documentos institucionais, foi elaborado por policiais da Seção de Emprego Operacional – PM3 e da Seção da Comunicação Organizacional – PM5 do Estado-maior da PMMG.

Figura 9 – Logomarca presente nas capas de Diretrizes desenvolvidas pelo Comando Geral – CG



Fonte: Seção de Planejamento e Operações da Polícia Militar de Minas Gerais.

Embora não haja uma descrição formalizada sobre seu significado, as seguintes interpretações podem ser feitas:

- Na parte central da figura, o globo terrestre é apresentado com o mapa de Minas Gerais em destaque, na cor vermelha.
- A faixa azul, amarela e vermelha representa as históricas cores heráldicas da organização, fazendo alusão a uma organização em movimento, atenta às transformações e inovações mundiais.
- Os círculos vermelhos têm a forma do escantilhão, equipamento utilizado para aferir furos na silhueta de alvos, num exercício de tiros. Neste exercício policial, os que atiram mais próximo ao centro obtém melhores resultados.

Desde então, esse símbolo tem estado presente em todas as diretrizes da PMMG. A lógica para seu uso é explicada pelo cel. Renato da seguinte forma:

É uma ideia assim: você está com uma diretriz que tem uma visão global para uma ação local. A ideia é essa! **Minas Gerais tem um mundo inteiro que está servindo de inspiração para escrever esta ideia aqui** [da Polícia científica]. Então, acredita no que tá colocado aqui, porque aqui são as coisas que estão sendo feitas no mundo inteiro. (Cel. Renato, PMMG)



Uma das características marcantes da Diretriz 01/2.002 – CG, é que ela antecipa a apresentação de conceitos típicos da Nova Gestão Pública que só seriam explorados pelo novo governo estadual, a partir do ano de 2003. Contudo, como mencionado no capítulo 3, as ideias gerencialistas já eram discutidas na perspectiva do Governo Federal desde a década de 1990.

Ao longo do texto da diretriz, é recorrente o uso de palavras e expressões gerencialistas, tais como: *transparência* e “*accountability*” (mencionadas sete vezes), *eficiência* (onze vezes) e *eficácia* (doze vezes). Não foi por acaso que um durante a entrevista-narrativa um oficial mencionou: “*o Choque de Gestão*<sup>51</sup> *não nos chocou!*” (Entrevistado 11, PMMG). Curiosamente, em nenhum momento desse documento é feita menção ao modelo gerencial da polícia nova-iorquina. Já especificamente sobre as palavras *reuniões* e *resultado*, elas aparecem trinta e quatro vezes e sessenta e seis vezes, respectivamente, ao longo do texto.

No tocante à teorização sobre a dinâmica das reuniões gerenciais de avaliação, a diretriz estabelecia três reuniões, uma para cada nível organizacional. As reuniões do Alto Comando deveriam ser bimestrais, sendo reguladas por memorandos. As reuniões de avaliação de desempenho das frações da Capital deveriam ocorrer pelo menos uma vez por mês e as reuniões do interior deveriam ser bimestrais. Na diretriz, a importância das reuniões é justificada da seguinte forma:

Estas reuniões de avaliação constituem-se em **excelentes instrumentos de coordenação e controle** das Unidades de Direção Intermediária, **garantindo a eficiência e a eficácia** deste importante nível de decisão, solidificado como nível do “fazer-fazer”. O nível tático da Corporação tem papel primordial na difusão e na interpretação das políticas e diretrizes do Comando-Geral, na **orientação, fiscalização e supervisão das Unidades Subordinadas** (PMMG, 2002, p. 104 – grifo nosso).

Ainda sobre a Diretriz 01/2.002 – CG, os gestores policiais tentam atingir um valor ou norma militar que é bastante significativa na vida organizacional da polícia: “Uma missão dada é uma missão cumprida!” E, assim, assume-se o compromisso com a missão, sem reclamações ou contestações. Pela diretriz, a missão é alcançar resultados!

Todo policial-militar, em qualquer nível, **precisa ter compromisso com os resultados**. Mais do que uma responsabilidade, tal compromisso deve ser assumido por todos, qualquer que seja o seu

---

<sup>51</sup> “Choque de Gestão” foi o nome dado à política de governo do governador Aécio Neves.

grau hierárquico. **Significa que a missão só estará cumprida se os resultados propostos forem alcançados.** Este compromisso individual deve ser **forjado pelo senso do dever cumprido**, cujo êxito da missão dependerá da abnegação e participação solidária de cada membro da equipe. O senso da missão compartilhada norteará os caminhos da corporação na busca da perenidade institucional, partindo do princípio de que todos, do soldado ao coronel, são responsáveis pelo sucesso das atividades operacionais (PMMG, 2002, p. 25 – grifo nosso).

Por ter sido elaborada pelo Comando Geral da PMMG, o documento serviu como orientação para todas as unidades policiais do estado de Minas Gerais, inclusive da Capital. Embora não esteja no escopo deste trabalho analisar a implantação do modelo *CompStat* em outras regiões do estado, há relatos de sua adoção, por exemplo, na cidade de Lavras (DA SILVA, 2003). Com a diretriz, o objetivo da corporação era disseminar a prática de gestão policial da Capital para todo o estado. Entretanto, no segundo semestre de 2002 o cel. Severo lançou-se como candidato a deputado federal em Minas Gerais. Com seu afastamento, a implementação do modelo gerencial de reuniões em Belo Horizonte e a sua expansão pelo estado perderam forças. Não tendo sucesso na eleição, o cel. Severo ingressou no quadro da reserva da PMMG, no final do ano de 2002.

A saída do cel. Severo no auge de sua popularidade lembra, em certo ponto, o afastamento do comissário Bratton, o qual se tornou vítima de seu próprio trabalho. Para Maranto e Wolf (2013), o *CompStat* propiciou alta visibilidade e significativo reconhecimento público ao comissário Bratton, tornando-o numa ameaça política ao prefeito Giuliani. Esta seria a razão central para o afastamento de Bratton pelo prefeito Giuliani após dois anos de mudanças no NYPD. Para alguns entrevistados, de forma não intencional, o cel. Severo também acabou se transformando numa figura altamente visível em Minas Gerais, gerando incômodos às lideranças políticas do estado e aos demais coronéis da corporação.

[...] E o Severo fez muita coisa no CPC e no Estado-Maior. E na época **era só ele que falava de resultado, de gestão, de indicadores.** Era só o Severo que trabalhava com isto. E isto **criou um ciúme danado na Polícia Militar**, porque ele **aparecia até mais que o comandante geral.** (Cel. Renato, PMMG)

O Severo tinha muita **facilidade de comunicação e aparecia muito pra sociedade, pro mundo político, etc.. e tal...** Tanto que o Severo não foi a comandante geral, na minha opinião, por causa disso. Era pro Aécio “ter pego ele” de qualquer maneira, mas eu acho que não pegou por medo dele aparecer mais que o governador. Então, morreu este

cara! E muita gente na polícia ficou sem entender o porquê dele ter saído. (Entrevistado 3, PMMG)

Entre julho de 2002 e outubro de 2002, as reuniões de avaliação de companhia continuaram ocorrendo na Capital, mas de forma irregular. Entre novembro de 2002 e novembro de 2004 não ocorreram reuniões de avaliação com os comandantes de companhia. Diversas razões para a descontinuidade das reuniões inspiradas no *CompStat* são apontadas pelos entrevistados, dentre elas: falta de treinamento gerencial e não criação de mecanismos de recompensa; pequeno grau de teorização e normatização dos procedimentos associados à reunião; saída do idealizador do projeto, o cel. Severo; e significativa diferença no perfil das lideranças que assumiram o CPC em seguida.

As reuniões acabaram **porque o mais fácil era voltar ao modelo antigo**. Então, **quem substituiu queria agradar** e tirou aquilo que incomodava. (Cel. Severo, PMMG)

Eu senti muita falta nesta implementação do treinamento. As pessoas estavam participando, **mas não tinham ideia do quê que era**. As pessoas não estavam entendendo o que ele (cel. Severo) queria. [...] Falei pro cel. Severo que o negócio [a dinâmica das reuniões] era bacana, mas que estava faltando treinamento. Falei que as pessoas (comandantes de companhia) **não estavam sabendo “como” fazer e “por que” fazer**. E dei a sugestão de um grande treinamento, mas até o final de tudo eu acho que não teve esse treinamento. **Também acho que faltou mais normatização e incentivos. Não tinha incentivos!** (Entrevistado 4, PMMG)

A **polícia sofre muito de um problema de descontinuidade**. Todo comandante quer deixar sua história, realizar os seus projetos. O projeto do comandante anterior quase sempre é esquecido por aquele que o sucede! (Entrevistado 3, PMMG)

Quando tudo começou, **era só o Severo que falava de polícia de resultado**, de controle de resultado por indicador, entendeu? Era só Severo que trabalha com isso! Isso de alguma forma criou um ciúme na polícia, as pessoas olhavam pra ele com ciúme, **porque ele aparecia até mais que o comandante geral, que o comandante**. Mas como PM3, eu levei todas as ideias dele *pro* Estado-Maior. (Entrevistado - Cel. Renato, PMMG)

Assim que o Severo saiu, **o pessoal engavetou o modelo rapidamente**. E acho porque **foi muito traumático** pro Comandante [referindo-se ao comandante de companhia]. Ele [o comandante] tinha que dar resultados de uma coisa que ele não tinha e não tem responsabilidade sozinho. A cobrança era feita dentro de uma pessoa só, *você me entende?* Mas isto não quer dizer que o programa não era aceito por todos. (Entrevistado 12, PMMG)

Alguns líderes da polícia, como o cel. Severo, o cel. Renato e outros estão, pensando muito à frente da instituição e, muitas das vezes, **os projetos deles requerem amadurecimento por parte de outras pessoas na instituição para ter solidez.** A passagem do Severo foi muito rápida. Então, de repente, ele saiu. Aí, acaba que a corporação volta à sua direção normal. Fazendo assim, uma metáfora, eu costumo dizer que, **é como se você tivesse pegando um pé de laranja e você quer mudar o curso de crescimento dele.** Então, você pega e amarra uma cordinha e puxa de um lado. Então, esta corda tem que ser firme o suficiente para aguentar as intempéries do tempo e não romper. **Então, você tem que ter a firmeza e o tempo necessário. Então, eu acho que ele [cel. Severo] teve a firmeza, mas não teve o tempo necessário para manter alguns dos projetos dele.** E também faltou mais envolvimento de pessoas. Eu vejo que era tudo um projeto, **um empreendimento só do cel. Severo.** (Entrevistado 5, PMMG)

O Severo é o inovador da polícia progressiva, da polícia de resultados. Mas **a lógica de trabalho dele só se manteve, ele só segurou, porque ele foi pro Estado-Maior.** Quem veio depois dele é da **“polícia Forte”, que é a polícia tradicional, a “polícia de combate”, a polícia que tem foco no infrator!** Severo foi um comandante à frente do seu tempo também. Só hoje, só agora que a polícia entende melhor o que ele dizia naquela época. (Entrevistado 8, PMMG)

Dentre as possíveis justificativas para o rompimento com a prática gerencial em processo de institucionalização, chama atenção a última narrativa, que detalha a diferença entre perfis de comando no CPC. Analisar as características particulares da conduta de liderança dos comandantes de policiamento da Capital parece ser importante para compreender as possíveis instituições a ela associadas. Numa lógica, inspirada nos “tipos ideias” de Weber, pelo menos dois tipos de conduta de liderança foram identificados nas narrativas: a “Liderança de Tropa” e a “Liderança de Gabinete”. A intenção com essa categorização não é avaliar a eficácia destes diferentes perfis de liderança, mas sim caracterizar suas naturezas. Assim, a palavra *diferente* aqui, não deve ser entendida como melhor ou pior, mas “particular”.

O primeiro perfil de liderança, a “Liderança de Tropa”, baseia-se numa forte crença de que é pela presença ostensiva de policiais nas ruas que se previnem o crime e a violência. Neste sentido, esta liderança, mesmo em posição estratégica, é vista com certa frequência pelas ruas, realizando patrulhamento, acompanhando de perto as ocorrências de destaque e, até, realizando prisões. Este perfil de liderança acredita que tal prática aumenta a autoestima dos policiais de linha frente e possibilita maior compartilhamento de valores e conhecimento, ao mesmo tempo em que gera apoio a seus projetos e iniciativas. A “Liderança de Tropa”

também dá grande importância às iniciativas, à intuição e ao conhecimento tácito do policial de frente. Esse conhecimento é tão ou mais importante que estatísticas sintetizadas e georreferenciadas em mapas. Como relatado por um comandante: “Números são importantes, mas as vítimas e os policiais são ainda mais” (Entrevistado 7, PMMG). Por isso, o radiopatrulhamento (atendimento ocorrências após ligação para o serviço de 190) é priorizado.

Suas estratégias para analisar e solucionar problemas dificilmente passam por reuniões planejadas e a solução encontrada tende a ter natureza reativa, pautada na análise de um caso, delito ou vítima em particular, e não em um conjunto de incidentes ou delitos. É importante ressaltar que a “Liderança de Tropa” não se posiciona abertamente contra os instrumentos gerenciais de planejamento e avaliação, mas tende a usá-los com pouca frequência. Por consequência, raramente avaliam metodicamente os resultados de suas ações e projetos implementados.

Esta liderança frequentemente caracteriza seu trabalho como excitante e desafiador, e possui um apetite operacional tão significativo a ponto de, mesmo no ambiente domiciliar, permanecer com a rede rádio ligado para saber o que está acontecendo nas ruas de sua jurisdição. São comumente caracterizados internamente como “policiais faca na boca”, “policiais heróis”, “combatentes do crime”, dentre outros. Fazendo das ruas seus escritórios itinerantes de comando e valorizando as reuniões informais e o contato direto com as praças, as “Liderança de Tropa” introjetam valores e crenças do tipo: “unidade organizacional”, “uma polícia forte é a que prende muito” e “agir ou responder rapidamente”.

Eu talvez tenha pecado muito por isto, porque **eu era muito tático e operacional. Eu não sou muito de reunião, não!** Mas eu sempre gostei de tecnologia e tal, e eu tinha todos os dados por batalhão. Então eu chegava de surpresa lá no batalhão com meu *palm top* TX e falava assim: “Ô comandante, seus homicídios tão crescendo. O quê você tá fazendo?” E eu reuni lá o Estado-maior daquele batalhão, e eu ia no batalhão! Às vezes no “teatro de operações” mesmo. Eu estava lá no Sumaré como o comandante de companhia, e eu perguntava: “Porque seus números tão ruins? Eu vou voltar mês que vem pra ver” [...] **É eu nunca fui assim de falar, Ô, amanhã tem reunião!** [...] **Minha cobrança por resultado era no nível de soldado.** Eu ia na companhia também, **mas gostava mesmo era de falar com o soldado**, saber dele o que estava acontecendo. Eu gostava muito é de rua! [...] Eu tinha um grande apetite operacional. Nunca tive muita necessidade de ficar abraçando documento. (Entrevistado 6, PMMG)

A polícia tem que estar onde ela é chamada, não é mesmo? E eu era assim. Foco na operação, na rua. Fiz questão de deixar isto claro para

todo o CPC que nosso foco era atender bem o cidadão. **Eu queria dar o exemplo. Fazia operação com a tropa e também ia pra reunião comunitária, mesmo como comandante de CPC.** (Entrevistado 7, PMMG)

Se a “Liderança de Tropa” dedica significativa parte de seu tempo a rua, a “Liderança de Gabinete” privilegia os espaços de escritório e reunião. Em seu histórico de formação profissional, os líderes de gabinete, provavelmente, desenvolveram algum tipo de relacionamento mais estreito com acadêmicos de universidades. As atividades de planejamento e avaliação são mais praticadas e valorizadas exatamente por eles terem realizado algum curso de formação gerencial fora da organização policial. Se os líderes de tropa são centrados na ação imediata, os líderes de gabinete atuam como gerentes, pensando e planejando a polícia para o médio e o longo prazo. Dessa forma, mesmo em situações de alto índice criminal e de escassez de recursos humanos e logísticos, são capazes de transformar algumas equipes de radio-atendimento em equipes exclusivas de prevenção que não atendem ocorrências.

Pelo seu distanciamento da rua, a “Liderança de Gabinete” está mais propensa a criar rotinas prescritas de trabalho, para tentar garantir que suas atividades de planejamento sejam seguidas. Também desenvolvem grande empatia por mecanismos de controle e coordenação, tais como: reuniões, relatórios, auditorias e indicadores de desempenho. Assim, naturalmente, quanto maior a sua distância do “teatro de operações”, maior a tendência de serem caracterizados pelos policiais operacionais como burocratas, “inventores malucos” e “não policiais”.

Comparado ao “líder de tropa”, o “líder de gabinete” tem um olhar mais para fora do que para dentro da organização. Desse modo, está mais atento às transformações do ambiente e aos valores que permeiam a sociedade que atende. Com seu perfil de atuação mais gerencial e administrativo, infunde valores e normas de: “racionalidade”, “eficiência” e “eficácia”, “foco em resultados”. Assim, se a “Liderança de rua” trabalha fortemente pela intuição, enquanto a de gabinete orienta-se por dados e fatos. Estas tipologias representam duas das diversas subculturas policiais.

Outro possível fator explicador para a não manutenção das reuniões diz respeito a tumultuada promoção dos oficiais em dezembro de 2000, período que coincide com o início das reuniões de EADO. Sempre aos meses de dezembro, a corporação divulga uma lista de

oficiais promovidos de acordo com um conjunto de critérios pré-estabelecidos. No ano de 2000, a Comissão de Promoção de Oficiais da PMMG teria mudado os critérios de promoção para privilegiar diversos policiais que estavam lotados nos gabinetes de administração estadual. O caso mais emblemático foi a promoção de uma capitã tida como suposto *affair* do governador.

Tal mudança provocou questionamentos e gerou insatisfação entre vários oficiais da PMMG. Embora o coronel Severo não tenha sido responsável direto pela mudança, coube ao mesmo, o papel de contornar, sozinho, o efeito gerado sobre os oficiais da Capital. Naturalmente, muitos dos prejudicados associaram a mudança injusta ao Comandante do CPC e isso pode ter sido uma das fontes de resistência ao projeto gerencial empreendido.

Além do perfil da liderança do CPC e da mudança nos critérios de promoção, interpretações de mudanças no ambiente institucional também podem ter influenciado essa descontinuidade momentânea das reuniões gerenciais na PMMG. Isso porque as eleições no final do ano de 2002 geraram alterações no contexto político-ideológico no plano do governo tanto do estado quanto no federal. No plano federal, a substituição de um governo neoliberal, defensor das ideias da Nova Gestão Pública, por um novo governo que fazia discursos orientados para as questões sociais, pode ter sinalizado para a liderança do CPC e do Estado-Maior da PMMG o fim de um ciclo político com forte ênfase gerencial e o início de um novo ciclo mais direcionado às questões comunitárias e sociais.

Neste sentido, um dos comandantes que sucedeu ao cel. Severo, interpretou as reuniões do EADO como reuniões de polícia comunitária em sua visão, as reuniões não deixaram de existir, mas apenas foram descentralizadas do comando do CPC para as companhias.

Olha, eu acho que **as reuniões do Severo não acabaram em 2003**. Elas só mudaram de foco. Neste período nós intensificamos as reuniões comunitárias junto aos CONSEPs, mas tudo ficou a cargo do comandante de companhia. E foi muita reunião feita com as comunidades para identificar e solucionar problemas. (Entrevistado 7, PMMG)

Vale ressaltar que significativa parte dos recursos obtidos pela PMMG durante este período tinha origem no Governo Federal, e para a Polícia Militar mineira era importante

demonstrar alinhamento com as ideias da Nova Gestão Pública, para garantir a continuidade do provimento federal.

Apesar do discurso social, pelo menos no campo da segurança pública, o novo governo não abandonou as ideias gerenciais. O Projeto de Segurança Pública para o Brasil (Brasil, 2003), apresentado pelo novo presidente Luís Inácio Lula da Silva, recomendava a necessidade de as organizações de defesa social incorporarem sistemas gerenciais semelhantes ao *CompStat* para melhorarem: o planejamento da ação policial, a racionalização dos recursos e o acompanhamento da dinâmica criminal. Uma análise sobre o relatório de ações da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) entre 2003 e 2006 revela com clareza essa preocupação de disseminar a implementação de ideias gerenciais entre as organizações policiais.

Orientados pela necessidade de integrar as organizações de segurança pública e justiça criminal e **difundir a cultura da gestão de resultados entre as organizações, estruturamos o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal** para coletar de forma periódica informações referentes às atividades desenvolvidas por estas organizações e os recursos disponíveis para a realização destas atividades (BRASIL, 2007, p. 4 - grifo nosso).

Antes de passar ao próximo período de *translations*, vale destacar que este primeiro momento é marcado por significativos investimentos na formação gerencial de policiais e na criação de uma infraestrutura para a organização, sistematização e processamento de informações gerenciais. Tal investimento em novas tecnologias de gestão da informação exigiu do cel. Severo e de sua equipe a formação de alianças com outros órgãos do estado e do município de Belo Horizonte. De 1999 a 2002, policiais do Comando de Policiamento da Capital desenvolveram parcerias com a Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (PRODABEL) para estruturação da base de dados de logradouros públicos na Capital.

A partir de 2003, visando estender o trabalho realizado para todo o estado, os comandantes da PMMG estimularam a formação de uma rede de equipes de gestão da informação de diversos órgãos, dentre os quais se destacam: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (CORREIOS), Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e a própria PRODABEL. Todas as alianças e coalisões estabelecidas foram criadas para fortalecer especificamente o geoprocessamento da



criminalidade pela polícia. O ano de 2003 também é marcado pela criação da Guarda Municipal Patrimonial no município de Belo Horizonte, ato de resposta da liderança municipal ao aumento do número de ocorrências policiais em repartições públicas, tais como postos médicos e escolas públicas.

Embora a análise da eficácia que cada mudança organizacional proporcionou não seja objetivo deste estudo, vale destacar o estudo de Beato, Silva e Tavares (2008), os quais, por meio de ferramentas estatísticas, estipulam que somente nesse curto período de implantação cerca de 11.073 crimes violentos foram evitados na Capital mineira. Esse número foi um instrumento estratégico utilizado pelos pesquisadores do CRISP para convencer as autoridades de segurança pública do estado a retomar as reuniões de *CompStat*, porém com outro formato, foco e significado, conforme se visto mais adiante.

Durante os anos de 2001 e 2002, como parte de meu trabalho de campo de mestrado, eu visitei e entrevistei comandantes de cerca de oito companhias de polícia na Capital e na região metropolitana (ver: De Freitas, 2003). As entrevistas tinham por objetivo diagnosticar o modo como as operações preventivas eram planejadas. Nessas abordagens, era comum que o comandante de companhia apresentasse a “Sala de Geoprocessamento”, local onde se dizia que uma nova forma de planejar as operações estava acontecendo. Como se vê a seguir, os informantes nessa nova pesquisa, embora não tenham atuados como comandantes de companhia nesse período, de alguma forma, corroboraram com a ideia de que mudanças aconteceram no cotidiano gerencial das companhias da Capital. Cabe ressaltar, porém, que junto com as reuniões do CPC, tais salas foram praticamente extintas já no final do ano de 2002.

[...] Com as novas reuniões e o geoprocessamento, os comandantes começaram a olhar a companhia de maneira mais objetiva e o planejamento deixou de ser feito com base fortemente política. **[Pesquisador: Como assim? Você pode me explicar melhor?]** É porque como a gente antes não tinha um instrumento técnico, o planejamento operacional era feito de forma totalmente subjetiva, principalmente com base nos pedidos de algum comerciante mais importante, ou, mesmo, para atender algum político mesmo. (Entrevistado 12, PMMG)

[...] e vou te dizer que muita coisa começou a mudar neste período. Primeiro, porque nós não tínhamos recursos, e a cobrança feita na reunião em cima dos crimes mapeados ajudou a empregar melhor esse pouco recurso. Segundo, porque agora a gente tinha uma nova ferramenta de planejamento, baseado em dados e fatos. E o pessoal planejava as operações com base no “geo”, porque esse era o pedido, a ordem, do comandante. (Entrevistado 4, PMMG)

Finalizando este primeiro período do *CompStat* mineiro, o momento foi descrito pelos entrevistados da seguinte forma:

Acho que foi o início de aprendizagem e de um momento de ousadia” (Entrevistado 4, PMMG)

Um momento de muita inovação. **Mudança radical!** Eu vejo assim! (Entrevistado 2, PMMG)

Um período educativo e de convencimento interno, **com ferro quente**. (Entrevistado 3, PMMG)

Foi o início de tudo. **O início da gestão na polícia!** (Entrevistado 8, PMMG)

Foi o momento em que a polícia **mudou a forma de gerenciamento** e passou a olhar *pra* fora. E a polícia saiu do quartel e começou a entender o crime. (Prof. Cláudio Beato, CRISP-UFMG)

Para o empreendedor institucional central desse período, o momento é de responsabilização do policial pelos resultados e de *accountability*: “Um momento que entra uma nova lógica: **Eu sou o responsável, e não o meu comandante**”. (Cel. Severo, PMMG)

## 5.2 Polícia científica

O ano de 2004 possui semelhanças com o de 1999, o que também permite caracterizar o contexto institucional do período como crítico e propício à ação dos policiais com perfil de empreendedores institucionais. O primeiro fato comum é a nova paralisação dos policiais de linha de frente na Capital por melhores salários e condições de trabalho. Embora este segundo movimento de greve não tenha obtido a mesma repercussão do de 1997, ele foi suficiente para que o Comando Geral da PMMG solicitasse apoio às forças armadas para o patrulhamento da Capital e destituisse o Comando de Policiamento da Capital por ter, a princípio, se posicionado a favor das reivindicações do movimento grevista. Ainda neste período, as unidades policiais do Estado vivenciavam uma situação bastante delicada quanto às condições de trabalho, conforme narram os entrevistados a seguir:

E quando eu cheguei ao Comando da Capital, a situação dos recursos logísticos era, no mínimo, assustadora. **Entre 45 a 50% das viaturas estavam baixadas** [sem condições de uso]. A criminalidade estava ascendente. Tudo subindo! E minha missão era essa: estancar isto aí! É tanto que nesta época ia ser criado o CPE [Comando de Policiamento Especializado], dissociado do CPC. Aí, eu falei que se

fosse pra assumir, que fosse de porteira fechada! Que as unidades especializadas, aéreo, choque, cavalaria... que tudo ficasse comigo também, **porque não tinha muito recurso!** (Entrevistado 6, PMMG)

[...] **Faltava de tudo!** No início do governo do PSDB, acho que **vivenciamos o pico da ausência de recursos logísticos na PM. E a greve de 2004 não foi bem-sucedida e os policiais de linha de frente ficaram ainda mais desmotivados.** [...] também lembro que a mídia pegava pesado com a questão das drogas da *Cracolândia* [local próximo a Pedreira Prado Lopes, frequentado por usuários de drogas]. Falava-se muito do tráfico e consumo de drogas à luz do dia em Belo Horizonte. (Entrevistado 3, PMMG)

[...] Então, nesta época [agosto de 2003], eu era Comandante da XX Companhia. E lembro que teve dias que a gente não tinha combustível para liberar as poucas viaturas que tinha pro turno. Dava desânimo! Mas, olha que o negócio mudou da água pro vinho a partir de 2005. (Entrevistado 4, PMMG)

Enquanto o novo governo do estado ainda enfrentava dificuldades com a ausência de recursos, as taxas de criminalidade na Capital alcançavam o seu maior patamar histórico, conforme pode ser visto no Gráfico 2. Assim, um contexto de insatisfação, greve, ausência de recursos logísticos e alto índices de criminalidade caracteriza o momento.

Apesar das semelhanças, houve, no entanto, pelo menos uma significativa diferença em relação ao período anterior: a criação da SEDS, instituída em 29 de janeiro de 2003, pela Lei Delegada 56, em substituição à Secretaria de Segurança e Justiça. A SEDS recebeu a missão de coordenação das atividades dos órgãos que integrariam o Sistema de Defesa Social do Estado: Polícia Militar de Minas Gerais, Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), Corpo de Bombeiros de Minas Gerais (CBMG), Defensoria Pública e Subsecretaria de Administração Penitenciária. Conforme será destacado mais adiante, a criação da SEDS representou uma mudança expressiva na condução da gestão da segurança pública em Minas Gerais.

No tocante à PMMG, uma das primeiras medidas tomadas pela liderança da SEDS foi estimular o Comando da Capital a resgatar o uso do geoprocessamento nas companhias da Polícia Militar, para promover a redução dos números de homicídios. À época, as salas de geoprocessamento das companhias da Capital já não mais existiam e os analistas de crime haviam sido remanejados para atender às ocorrências de rua. Essa foi uma das razões que contribuíram para o declínio do uso do geoprocessamento nas unidades da PMMG. Novamente, a lógica tradicional de policiamento parece competir com a lógica gerencial.

[...] e havia uma rotatividade enorme dos analistas das companhias. Pra falar a verdade, **muitos comandantes não davam mais valor ao analista de geoprocessamento do Severo e achavam que ele [o analista] seria mais útil na rua.** E, pouco a pouco, eles foram deixando de existir. (Entrevistado 4, PMMG)

Eu acho que o geoprocessamento acabou nessa época porque também foi acabando os recursos para imprimir os mapas. Foi acabando tudo: papel, tãner, impressora. Então, sem recurso, quase ninguém mais dava atenção *pros* mapas criminais. Ah! E **faltava polícia** [policiais] **também. Então, tinha que mandar todo mundo pra linha de frente, inclusive o analista.** (Entrevistado 12, PMMG)

Como o apoio da SEDS, um novo esforço de treinamento interno foi feito. Os recém-treinados policiais comporiam um time de analistas das companhias, que seria informalmente chamado de “Comunidade de Geoprocessamento”. Tal equipe desempenharia um papel importante na Capital, principalmente a partir do segundo semestre de 2004, auxiliando os comandantes de companhia na análise criminal.

Ainda no primeiro semestre de 2004, as reuniões inspiradas no *CompStat* continuavam suspensas, mas havia reuniões periódicas entre o comandante de policiamento da Capital e os comandantes de batalhão, figura sobre a qual, a cobrança por resultados vinha sendo feita depois da saída do cel. Severo. Essas reuniões focavam na resolução de grandes problemas de criminalidade da área de cada batalhão, mas não contavam com a presença dos comandantes de companhia, nem mesmo se estabeleciam metas a serem alcançadas.

Em julho de 2004, assumiu o Comando de Policiamento da Capital o coronel Renato Vieira de Souza, ator central deste segundo período de mudanças institucionais na PMMG. Tal comandante conhecia bem a realidade da Capital, visto que no período entre 1997 e 2001, havia exercido as funções de chefe da Seção de Planejamento Operacional – P3 no Comando de Policiamento na Capital. Posteriormente, atuou como chefe da Seção de Emprego Operacional - PM3 no Estado-Maior da PMMG, trabalhando, inclusive, na redação de documentos idealizados pelo cel. Severo. Como já mencionado, o cel. Renato foi aluno do programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro. Em sua pesquisa, analisou o alinhamento da produção doutrinária na PMMG com as demandas recentes da sociedade mineira.

Antes de detalhar o modo como as reuniões de *CompStat* foram reinstitucionalizadas, é preciso destacar outras diversas mudanças institucionais realizadas pelo cel. Renato durante

seu período no CPC. A primeira já estava em desenvolvimento desde o período do cel. Severo e dizia respeito à setorização das companhias. A divisão das áreas das companhias em frações menores era uma medida necessária para estabelecer responsabilidade territorial e cobrar resultados dos policiais de ponta.

Uma segunda frente de mudança dizia respeito à conversão e formalização de um expressivo conjunto de operações e atividades em serviços preventivos de policiamento. O denominado *Portfolio* de Serviços preventivos do CPC era constituído por novos serviços, tais como: Patrulha de Prevenção Ativa (PPA) para atuação específica nas zonas quentes de criminalidade; Bases comunitárias móveis, para a realização de policiamento ostensivo em lugares de grande aglomeração de pessoas; Grupo Especial de Patrulhamento em Áreas de Riscos (GEPAR) para atuação preventiva e repressiva qualificada em aglomerados urbanos; e Grupo de Patrulhamento Motorizado (GPMor) para atuação em centros comerciais. A descrição e os modos de operacionalização desses serviços de natureza preventiva foram teorizados e padronizados na Instrução Normativa 04/2005 do CPC.

A revitalização das atividades de análise criminal e de geoprocessamento pode ser considerada como uma terceira linha de ação marcante deste período. Tais atividades foram retomadas nas companhias, onde a figura do analista de criminalidade voltou a assistir diretamente o comandante na avaliação dos resultados e do planejamento de operações. Novamente, pesquisadores do CRISP desempenharam papel importante nas mudanças do Comando de Policiamento da Capital.

Um pesquisador do CRISP, em especial, foi recrutado para assessorar o Comando da Capital nas atividades de análise criminal e gestão de policiamento. Atuando na Seção de Estatística e Geoprocessamento do CPC, ele ajudou a confeccionar relatórios estatísticos diários, semanais e mensais sobre a evolução do crime na Capital, bem como diagnósticos e mapas específicos da dinâmica criminal. Tais relatórios e mapas foram amplamente utilizados nas novas reuniões, conforme será exposto mais adiante. Esse novo ator participava de todas as reuniões de avaliação, muitas vezes, apresentando os resultados do mês ou projetos específicos encomendados pelo comandante da Capital. Também foi decisivo na formação das equipes da Seção de Estatística e Geoprocessamento, uma vez que realizou diversos cursos internos de capacitação dos policiais durante os cerca de quatro anos de atuação no CPC.

Eu lecionei curso lá, a pedido do cel. Renato, e foi muito curso de geoprocessamento e análise criminal pro pessoal dos batalhões e companhias durante este período. Tinha uma grande e boa equipe de estatística e geoprocessamento. (Entrevistado 14, CRISP-UFMG)

O XXXXX [Pesquisador do CRISP] auxiliou na compreensão do fenômeno criminal e na priorização de ação. Num primeiro momento eu até achei que não ia dar certo. Eu até achei que ele seria um “espião” do coronel Renato ou então do Beato na PMMG [Risos]. Mas foi muito bacana, porque recebemos muitos treinamentos dele, e ele fez muitos estudos legais no período. (Entrevistado 10, PMMG)

O recrutamento de aliados para as mudanças pretendidas não se restringiu ao pesquisador do CRISP. Outro importante ator foi recrutado internamente para ajudar na proposição e teorização das mudanças institucionais em processo. Foi criado o Núcleo de Estratégia e Pesquisa, para assessorar o comandante da Capital, e o novo oficial responsável pela coordenação deste núcleo explica os objetivos de criação:

Uma das frentes deste núcleo era pensar em **como organizar um pouco a “casa”** [a Polícia], pois havia uma **certa desordem operacional, em termos de coordenação**, por conta de efeitos da... [pausa de alguns segundos]... talvez... eu quero acreditar que tenha sido por conta da **greve de 1997**. Desde então a polícia não havia retomado a mesma organização, a ideia coordenação. **Então, a organização, ou a coordenação, estava enfraquecida.** (Entrevistado 11, PMMG)

O coronel Renato também promoveu a reaproximação entre a Polícia Militar mineira e a universidade, de modo que as interações de policiais e acadêmicos da UFMG e da FJP foram reacquecidas. Um professor de estatística da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) também deu suporte técnico na construção de um conjunto de indicadores de desempenho. Nesta época, depois de uma atuação rápida pela SEDS, eu atuava como docente no Curso de Especialização de Segurança Pública da Fundação João Pinheiro e também como consultor *ad hoc* em algumas companhias na Capital mineira.

A ausência de recursos logísticos, os períodos curtos de atuação dos dois últimos comandantes no CPC e os reflexos ainda decorrentes da greve de 1997 parecem ter contribuído para certa fragilidade de coordenação e controle no policiamento da Capital, e isto, de alguma forma, levou a um período de crise organizacional e refortalecimento da lógica tradicional de policiamento, conforme narram os entrevistados:

[...] **A realidade interna era de fragilidade da coordenação, de uma dificuldade do CPC de se impor**, do ponto de vista de cobrar resultados. Havia um certo desnorreamento. [...] **E a lógica nesta época era a lógica da ocupação, uma lógica reativa!** Então, quando acontecia um conjunto de delitos em série, cinco ou seis crimes num determinado bairro, a Polícia Militar mobilizava um contingente de policiais para ocupar, por um período de tempo, aquele lugar. Depois, a polícia saía e a criminalidade voltava. Então, era como enxugar gelo. [...] E também havia um crescimento de um **discurso político junto à tropa, né?**, que estava bem forte, por causa das mortes de policiais em trabalho... *né?* Então, chegou a acontecer uma carreata ou uma manifestação em frente ao prédio do CPC, com caixões. E era desgastante, porque, **os candidatos ou atores políticos** se esforçavam para eternizar uma ideia de divisão interna entre comandantes e comandados, entre oficiais e praças. **Isto talvez explica um pouco do quadro de dificuldades de coordenação e controle do CPC.** A autoridade estava precarizada e era preciso reafirmá-la sem que isto pudesse ser tomado como um sinônimo de... **autoritarismo ou imposição hierárquica, e sim como uma natural organização das coisas, cada um dentro de suas funções, com comandantes e comandados sendo cobrados de maneira objetiva.** (Entrevistado 11, PMMG)

Quando eu cheguei no CPC, não tinha nada! **Faltava organização, faltava foco, faltava gestão e um conceito direcionador de trabalho de polícia. E cerca de 70% das viaturas da Capital estava baixada**, sem qualquer condição de circulação. [...] Cada unidade tinha sua própria escala e jornada de trabalho, sem critério e forma padronizada. Isto gerava muita insatisfação [...] **E o modelo do Severo tinha sido desconstituído.** (Cel. Renato, PMMG)

[...] Eu não sei dizer se foi por causa da troca rápida dos dois últimos comandantes do CPC, **mas a galera [os comandantes de companhia] estava meio dispersa e não estava focada nos crimes, não!** [Dito com ênfase] Os comandantes de batalhão, sim! Mas, de um modo geral, **não se tinha controle do que estava acontecendo.** (Entrevistado 10, PMMG)

No discurso da nova liderança do CPC, a resposta à crise organizacional foi dada na forma de “conhecimento científico”, ou melhor: do “controle científico”. Tal controle se fundamentaria na intensificação do uso indicadores “científicos” de desempenho com suas metas-padrão não subjetivas e metodologias de medição, e na padronização de processos e serviços a serem prestados.

[...] Então, quando eu vim para o CPC, então, eu criei este conceito de **Polícia Científica, que é uma evolução do conceito de Polícia de Resultados**, do Severo. E o conceito da polícia científica é mais apurado que o conceito da Polícia de Resultados. [...] E o bom, que tudo isto está escrito! [...] É um modelo com **caráter mais científico, mais apurado, mais sistematizado, mais organizado com os**

**conceitos que foram desenvolvidos historicamente na polícia.** [...] Há uma diferenciação com a criação dos novos serviços que foram criados e os indicadores para avaliação desses serviços. (Cel. Renato, PMMG)

Na visão dos idealizadores da “Polícia Científica”, a aplicação de métodos científicos nas organizações policiais configura-se como mecanismo neutro e imparcial de gestão policial, sendo baseado e justificado em princípios de gerencialismo da Nova Gestão Pública (SOUZA; REIS, 2005, p. 39): [...] “O Controle Científico da Polícia© justifica-se pela transição da administração pública burocrática à administração pública gerencial”. Segundo o texto, a “Polícia Científica” seria, ainda, uma resposta institucional à indagação acadêmica feita por Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) no texto “Quem vigia os vigias?”, no sentido de que é polícia militar é capaz de autovigiar!

Por meio da Instrução Normativa 01/2005, a expressão “Controle Científico da Polícia©” é lançada e registrada pelos oficiais do CPC no primeiro semestre de 2005, tendo por objetivos principais: promover o controle interno de resultados; e melhorar a qualidade e a produtividade dos serviços prestados, por meio da racionalização no emprego operacional. As principais fontes científicas de inspiração para os idealizadores da “Polícia Científica” foram a Administração Científica de Taylor e a “Gestão da Qualidade Total”, na perspectiva japonesa.

“O Controle Científico da Polícia© é um conjunto específico de regras, conceitos e procedimentos, voltado para auxiliar a Polícia a **conhecer e monitorar melhor algumas variáveis relacionadas ao policiamento**, como se pode notar na definição e estrutura de seus indicadores” (SOUZA; REIS, 2005, p. 36 – grifo nosso).

“Observa-se uma semelhança de características entre o contexto e processo de construção desses indicadores, e aqueles que culminaram na **teoria da administração científica, de Taylor**. A denominação Controle Científico da Polícia© encontraria afinidades com a expressão administração científica, de Frederick W. Taylor” (SOUZA; REIS, 2005, p. 38 – grifo nosso)

“Explicado o contexto doutrinário e ideológico motivador desse novo modelo, é oportuno frisar a **semelhança conjuntural entre o contexto japonês da iniciativa privada**, a partir de meados da década de 1950, e a percepção da necessidade de uma inovação dessa natureza, na avaliação do desempenho da Polícia Militar de Minas Gerais” (SOUZA; REIS, 2005, p. 39 – grifo nosso)



Mesmo sem resultados concretamente evidenciados, ainda em 2005, o modelo foi apresentado pelo cel. Renato em conferências internacionais e nacionais de segurança pública como uma forma viável das Polícias Militares prestarem contas à sociedade e contribuírem para a promoção da democracia no País. Destaca-se a participação do oficial na conferência internacional de *Police Accountability In Times of Political Change*, realizada na cidade de Haia – Holanda; e no I *Workshop* Nacional de Pesquisa em Segurança Pública, promovido pela SENASP/MJ e Secretaria de Segurança Pública da Bahia, em Salvador. Tais participações podem ser interpretadas como uma influência política da PMMG em seu campo institucional.

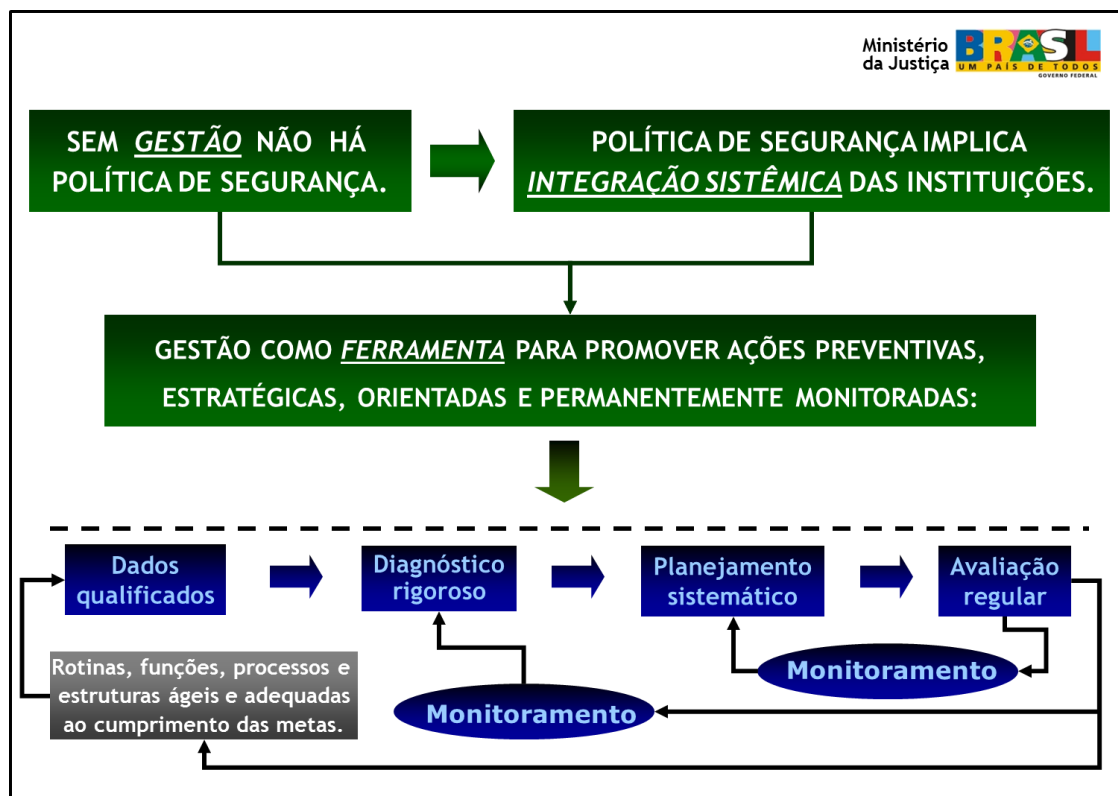
Além de apresentar a PMMG como uma polícia científica e inovadora, o modelo de Controle Científico da Polícia Militar mineira estava alinhado com o discurso de “Choque de Gestão”, criado pelo novo governo do estado de Minas Gerais. É importante ressaltar que à época a contratualização de resultados baseada em indicadores de desempenho (Acordo de Resultados) já tinha sido estabelecido pelo estado, embora ainda não fosse praticada na pasta da Defesa Social, fato que aconteceu somente em março de 2007.

O modelo de gestão “Polícia Científica” também estava em sintonia com as ideias do novo Governo Federal, uma vez que no “Projeto Segurança Pública para o Brasil” a incorporação de aspectos científicos e tecnológicos foi apontada como um princípio básico para a construção de uma nova polícia no País.

Os problemas de violência, de nova criminalidade, de delitos de exclusão social, de crimes tecnológicos e transnacionais **devem ser enfrentados por técnicas novas, lastreadas na ciência**. As investigações devem receber **contribuições das várias ciências** que dispõem de recursos para esclarecer fatos criminosos, com a participação de **professores, pesquisadores e profissionais das universidades e institutos de pesquisa** (BRASIL, 2003, p. 23 - grifo nosso).

Ainda no contexto do Governo Federal, como pode ser visto na Figura 10, um dos principais pressupostos do plano de segurança pública do primeiro governo do presidente Lula é a incorporação de instrumentos gerenciais para: a realização de diagnósticos da violência e criminalidade, a elaboração de planos de ação e o monitoramento permanente do desempenho dos órgãos do sistema de defesa pública.

Figura 10 – Pressupostos para uma política de segurança eficiente



Fonte: Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Os entrevistados expressaram, no entanto, que o “alinhamento científico” com o Governo Federal não ocorreu de maneira intencional, mas como uma iniciativa própria da Polícia de substituir os métodos empíricos e subjetivos de gerenciamento por métodos racionais e objetivos. A seguir, apresenta-se como tais métodos científicos foram incorporados às Reuniões de Controle Científico.

### 5.2.1 *CompStat* como Reuniões de Controle Científico

Foi no sentido de promover maior capacidade de coordenação da força policial e de controle sobre o crime na Capital que as reuniões inspiradas no *CompStat* retornaram em novembro de 2004, com algumas modificações especiais. Nos primeiros meses desta nova etapa, as reuniões com os comandantes de companhia ocorriam quase que semanalmente. Já a partir do segundo semestre de 2005, as reuniões passaram a ser realizadas, “religiosamente”, uma vez a cada mês, até maio de 2008, quando da saída do cel. Renato do comando do CPC.

A composição dos integrantes desta reunião representava uma mudança significativa em comparação com o modelo anterior de reuniões. Se na versão da “Polícia de Resultados” as reuniões eram, geralmente, limitadas a no máximo trinta pessoas, no período do cel. Renato chegavam a contar com a presença de até sessenta pessoas. Além do *staff* do CPC, participavam todos os seis comandantes de batalhão, todos os vinte e quatro comandantes de companhia e os comandantes das Companhias Tático Móvel. Em algumas reuniões específicas, também participavam os policiais diretamente envolvidos na prestação de um serviço, como os policiais da Patrulha de Prevenção ativa ou do GEPAR, os subcomandantes de companhia e policiais convidados. Dois grupos de atores, no entanto, ficaram de fora do novo formato de reuniões: as lideranças comunitárias e os policiais das unidades especializadas. A ausência deste segundo grupo é justificada pelos entrevistados da seguinte forma:

Olha, [Pausa], as lideranças do comando de policiamento especializado, do CPE, como a ROTAM [Rondas Táticas Metropolitanas], o GATE [Grupo de ações Táticas Especiais], você sabe, né?, **Eles não participavam porque a liderança desse comando não tinha uma conexão com a lógica de trabalho que estava sendo implantada pelo coronel Renato.** Então, a turma dos “faca na boca” ficou de fora. Mas não creio que foi por causa do coronel Renato, não, eles mesmos que não quiseram participar. (Entrevistado 11, PMMG)

Com a criação do CPE, **o CPE tinha uma outra lógica de trabalho.** E eu não tive atrito com o comandante do CPE, mas nunca esperei dele um apoio no comando, porque **ele era meio avesso a essa lógica e tem o conceito de trabalho dele.** (Cel. Renato, PMMG)

A última fala do cel. Renato sustenta o argumento de que há pelo menos dois tipos de perfil de liderança na PMMG. Em comparação com os Encontros de Avaliação de Desempenho Operacional, do período do cel. Severo, esta nova composição de reuniões é mais semelhante à forma concebida pela polícia nova-iorquina, na qual os comandantes de distritos são questionados e pressionados por resultados na frente de seus pares.

A ausência da liderança comunitária nesse novo formato de reuniões não implicou necessariamente o fim do policiamento comunitário neste período. Pelo contrário, o Comando da Capital estimulou que as reuniões com as comunidades ocorressem de maneira não centralizada, como já vinha sendo feito.

Uma das alterações mais importantes e simbólicas deste período diz respeito à mudança do ambiente e ao local do encontro. Se no período do comando do cel. Severo a “sala do pelourinho” se destacava pela imponente mesa em “U” e modernos equipamentos multimídia, as novas reuniões assumiram uma dinâmica itinerante e mais informal. Elas passaram a ser realizadas na sede do Clube de Diretores Lojistas, nos auditórios do Banco Central do Brasil e do Hotel Ouro Minas, em clubes esportivos e universidades, dentre outros locais na Capital. Esta mudança foi justificada pelo cel. Renato da seguinte forma:

A ideia era garantir foco e proximidade. Proximidade junto do comandante de comandante de companhia. [...] e eu **leve pra fora pra tirar do ambiente de rotina**. Se fosse ficar no CPC, teria que parar a reunião toda hora por causa de ligação, visita de algum empresário que queria falar com o comandante e de gente entrando na sala a pedido do governador ou comandante geral. [...] **essa mudança deu mais foco e concentração para o que a gente queria fazer**. (Cel. Renato, PMMG)

É importante ressaltar que o encontro durava todo o dia de trabalho. Na parte da manhã, o encontro era dividido em atividades esportivas e lúdicas, como futebol de campo nos Estádios Mineirão e Independência, exercícios físicos, corrida ou outros esportes coletivos, momentos de confraternização, com churrasco e banquetes fartos. Ao longo de toda tarde é que a reunião gerencial acontecia, com avaliações e cobranças por resultados. Na visão de alguns entrevistados, a saída do ambiente formal proporcionou muito mais do que uma melhoria técnica das reuniões: um senso de equipe e união coletiva na luta contra a criminalidade e violência, um ambiente mais humano de trabalho e também de “prestação simbólica de contas” para a sociedade.

Eu achei interessante e sinto que isso [reunir fora do ambiente do CPC] **ajudou a formar um espírito de equipe, de união e coletividade nos oficiais**. Também ajudou a unir mais o pessoal na direção dos resultados que eram cobrados. **Pra todos, fazia sentido o que estava sendo feito**. (Entrevistado 5, PMMG)

Eu não sei explicar por quê que tirou da “sala do pelourinho”, mas estas reuniões **foram reestabelecidas num contexto mais humanizado, com toda a preocupação com o lado humano**. Era bom! Boa comida, muita fruta e o pessoal gostava, mesmo com a cobrança pesada que vinha na parte da tarde. (Entrevistado 10, PMMG)

Acho que essas reuniões ajudaram a criar **uma equipe do CPC mais integrada e mais comprometida com os resultados**. Acho que era isso que o coronel Renato queria. Acho que realmente formamos um time vencedor. É só ver os números. (Entrevistado 12, PMMG)

[...] e estas reuniões foram reestabelecidas num contexto mais humanizado. Havia toda uma preocupação com o humano. Havia churrasco, futebol, uma ambientação, pra depois discutir resultados, e **ficou mais leve esta cobrança!** (Entrevistado 11, PMMG)

**O Renato tinha muita articulação política com algumas lideranças da cidade.** Então, ele decidia fazer a reunião na CDL e falava para os policiais que os parceiros da CDL estavam interessados nos resultados da polícia. [...] **Então, ele, no fundo, estava demonstrando a polícia, a instituição.** (Entrevistado 14, CRISP-UFMG)

A cada mês, a reunião de avaliação era realizada na área de uma companhia. Como anfitrião, o comandante de companhia desta área deveria identificar, com sua equipe, o melhor espaço para o encontro e providenciar todos os recursos logísticos necessários. A equipe do CPC também auxiliava neste processo de organização.

Mesmo com a capacitação de policiais na linha de frente para produzir mapas e estatísticas criminais, os relatórios e os mapas de geoprocessamento utilizados nessas reuniões eram gerados, de forma centralizada, pela equipe da Seção de Estatística e Geoprocessamento. Nas primeiras reuniões, os comandantes de companhia só tomavam conhecimento do resultado desta compilação mensal de dados no momento da reunião ou poucas horas antes do encontro. Ainda assim, todos deveriam preparar uma apresentação no *software Power Point Presentation* para explicar a dinâmica criminal na área de sua companhia e os planos de prevenção à criminalidade em execução. Os analistas da “Comunidade de Geoprocessamento” ajudavam na preparação dessas apresentações e, ao contrário do que seu nome sugere, atuavam principalmente na análise das estatísticas criminais.

Olha, o mapa é uma produção técnica difícil. Gerar um mapa e usar o sistema *é um* trabalho normalmente visto como chato e penoso. E o analista se desmotivava muito com isso e com alguns detalhes técnicos de ajuste da base de dados que eram necessários. **Então, o analista tendia a ficar só na estatística mesmo. E ele ficava trabalhando dados numéricos dos indicadores.** [...] E o geo [geoprocessamento] perdeu um pouco de força, mesmo com a gente cobrando muito pra usar e pra fazer. (Entrevistado 12, PMMG)

O último trecho de narrativa sinaliza que o mapa de geoprocessamento já não ocupava lugar de destaque nas reuniões deste período. Desse modo, as reuniões, normalmente, iniciavam com a apresentação de estatísticas criminais globais do CPC. Em seguida, tabelas com resultados estratificados por companhia eram apresentadas. Um *ranking* de desempenho

indicava quais seriam os três comandantes com piores desempenhos que deveriam fazer as apresentações no encontro. Seguindo uma característica que era típica do cel. Renato, as apresentações feitas nas reuniões eram bem objetivas. Os comandantes faziam uma descrição geral do problema em suas áreas de atuação e destacavam as medidas que estavam sendo tomadas.

Alguns comandantes com bom desempenho também eram estimulados a apresentar suas iniciativas bem-sucedidas e seus projetos de prevenção. Com o tempo, para quebrar a previsibilidade dos apresentadores, outros comandantes também eram sorteados para apresentar, independente dos resultados obtidos. Após as apresentações, o comandante do CPC fazia suas considerações finais falando sobre alguma “ocorrência de destaque” e compartilhava com a equipe as decisões mais importantes que estavam sendo tomadas no Comando Geral e na SEDS. Deve ser ressaltado que os comandantes de batalhão tinham um papel passivo durante essas reuniões e participavam de maneira mais ativa somente nas reuniões semanais de segunda-feira, que eram realizadas a portas fechadas com o comandante do CPC.

Apesar de boa parte dos comandantes de companhia manifestar algumas opiniões sobre os fenômenos criminais e resultados obtidos, quase todos os questionamentos eram feitos exclusivamente pelo cel. Renato. Assim, como no modelo “Polícia de Resultados”, esse fato contribuiu para personalizar as reuniões na figura do comandante do CPC. Esse fenômeno de personalização, que é recorrente no Brasil, foi comprovado ao longo de diversas entrevistas, quando os entrevistados se referiam as reuniões como: as “reuniões do cel. Severo” e as “reuniões do cel. Renato”.

Outro aspecto comum às reuniões da “Polícia de Resultados” foi que os mapas de geoprocessamento voltaram a ser utilizados com instrumento de trabalho. Porém, como já dito, nessa nova *translation* das reuniões os mapas deixaram de ser o instrumento balizador das discussões, dando lugar aos indicadores de desempenho.

Essas reuniões eram muito sérias e regulares. Muito regulares. E havia uma forte preparação para elas. [...] E a gente acompanhava o desempenho das companhias no detalhe com os indicadores. **E a apresentação dos indicadores de cada companhia era o ponto alto das reuniões.** [...] Então, num primeiro momento, os indicadores não tinham metas, e a gente só media. Depois, foi estabelecido uma meta padrão e igual para todos. Então todas tinham que alcançar uma certa redução. Depois de um tempo, a gente ponderou as metas, e cada uma passou a ter uma meta específica. [...] e os **oficiais sabiam que tudo**

**isto tinha a ver com o modelo de gestão de Nova York.**  
(Entrevistado 14, CRISP-UFMG)

A Seção de Estatística e Geoprocessamento produzia muitos mapas, e eles eram encaminhados para as companhias. Eles (mapas) até eram projetados na tela em algumas reuniões, **mas o que era mais projetado e discutido mesmo eram os dados quantitativos, as tabelas de indicadores.** (Entrevistado 10, PMMG).

A adoção da avaliação de desempenho operacional por meio de indicadores de desempenho deu um novo sentido às reuniões, ao mesmo tempo em que representava a revitalização da lógica institucional gerencial, em contraponto à lógica tradicional de policiamento. O controle sobre os resultados e o processo de entrega de serviço ficou significativamente maior.

Além de dizer o que está acontecendo, o indicador **ajuda a quebrar a lógica do trabalho aleatório, do modelo tradicional.** [...] Eu acredito que a polícia trabalha muito aleatoriamente e **eu queria quebrar esta forma de trabalho.** (Cel. Renato, PMMG)

Outro propósito para o uso dos indicadores era tornar a avaliação de desempenho nas reuniões algo menos subjetivo, ou seja, “mais científico e racional”, como destacam os entrevistados.

Quando o coronel Renato entra, ele coloca nas reuniões **uma lógica de objetividade.** Ele **retira o peso da subjetividade da cobrança e, conseqüentemente, enfraquece a noção de “pelourinho”.** Digamos assim, *né?* Então, as coisas **ficaram focadas objetivamente em indicadores,** e não em exigências e percentuais que se fixava a partir apenas da percepção dos comandantes sobre os comandados. [...] Anteriormente a cobrança era feita sem muito critério. Pedia-se para reduzir em vinte por cento, mas ninguém sabia explicar, por que tinha que ser em vinte por cento. (Entrevistado 11, PMMG)

[...] e eu tomei com base o conceito de trabalho que eu participei na época do Severo e **mudei algumas coisas que eu entendi que deveriam ser aprimoradas.** Por exemplo, na época do Severo **as metas eram estabelecidas aleatoriamente.** O comandante de companhia chegava assim e falava: “Eu acho que eu consigo abaixar as taxas de roubo em dez por cento”. E assim ficava. E eu aprimorei essa lógica com indicadores. (Cel. Renato, PMMG)

É preciso lembrar que no período da “Polícia de Resultados” já havia a preocupação de contabilizar alguns tipos de crimes. Nesta nova fase, além dos resultados finalísticos, o

processo de prestação de serviço e atividades administrativas passaram a ser medidos com base em uma lógica de método, metodologia e padrão, como se lê a seguir:

Os **métodos** (um para cada indicador), enquanto meios matemático-estatísticos para a observação dos resultados, foram desenvolvidos com revisão e aprovação de um estatístico da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, e são particulares em relação a cada indicador; a **metodologia** – caminho para se mensurar o indicador, é também inédita; os **padrões** (patamares ideais de comportamento de cada indicador), basearam-se em conceitos técnicos da bibliografia especializada, nenhum deles, contudo, relacionado à Polícia (SOUZA; REIS, 2005 – grifo nosso).

Nas primeiras reuniões, dois indicadores começaram a ser utilizados de forma experimental para avaliar o desempenho operacional das companhias: número de operações preventivas realizadas; e índice de crime violento. A experiência, tida como positiva, motivou os gestores do CPC a ampliar o número de indicadores para dezesseis, sendo criados os indicadores: 1- Absenteísmo; 2- Policiamento velado; 3- Emprego do policiamento a pé em áreas comerciais; 4- Atendimento comunitário; 5- Relacionamento comunitário; 6- PROERD; 7- Eficiência das Patrulhas de Prevenção Ativa (PPA); 8- Emprego de viaturas; 9- Indisponibilidade de viaturas; 10- Opinião pública; 11- Desempenho operacional da companhia com responsabilidade territorial; 12- Desempenho operacional da companhia tático móvel; 13- Capacidade técnica; 14- Capacidade Tática; 15- Qualidade do atendimento; e 16- Eficiência do Sistema de Gerenciamento de Indicadores. Mais adiante, o número de indicadores para avaliar as atividades operacionais e administrativas tornou-se superior a quatro dezenas e significativa parte do tempo das reuniões era dedicada à análise de seus resultados.

Especificadamente para o indicador que trata do desempenho operacional da companhia com responsabilidade territorial, num primeiro momento, cinco tipos de delitos passaram a ser monitorados e compunham um novo indicador de crimes violentos. Mais adiante, foram adicionados mais 13 tipos de delitos<sup>52</sup>.

A institucionalização dos indicadores de desempenho em conjunto com as reuniões do CPC parece ter tido origem em múltiplas frentes na PMMG. Durante as entrevistas, alguns

---

<sup>52</sup> Homicídio tentado; homicídio consumado; arrombamento a residência, arrombamento a veículo automotor, roubo a transeunte; assalto a residência; assalto a banco; assalto a coletivo; assalto a casa lotérica; assalto a drogaria; assalto a padaria; assalto a prédio comercial; veículo tomado de assalto; assalto a táxi; assalto a transeunte.



oficiais mencionaram que antes da formalização dos indicadores pelo CPC eles já vinham discutindo e elucubrando propostas de indicadores em suas seções ou em seus estudos no CESP e CEGESP. A chegada do cel. Renato ao comando da Capital canalizou esses esforços de criação, e diversos policiais passaram a contribuir diretamente para a institucionalização dos indicadores nas rotinas de trabalho.

Parece que foi tipo uma “nuvem” que cercou todo mundo, e todo mundo então começa a falar uma mesma linguagem, **sem que houvesse uma orquestração do estado ou por alguém pra isto num primeiro momento**. E teve este momento na polícia. Na polícia, nós começamos a falar de indicadores assim, separadamente, e quando viu, todo mundo estava correndo atrás de indicadores. Mas depois, sim, o CPC foi o *locus* de experimentação pra tudo isto. (Entrevistado 4, PMMG)

Simultaneamente ao processo de experimentação dos indicadores, a equipe do cel. Renato cuidava da teorização da mudança pretendida criando sua primeira instrução de trabalho no Comando de Policiamento da Capital, a Instrução Normativa 01/2005, que: “Implanta e Disciplina a Avaliação de Desempenho de Subunidades e Serviços operacionais”. Antes de lançar a nova norma, para promover uma maior aceitação da ideia dos indicadores e aumentar as chances de vinculá-la às reuniões, o cel. Renato empreendeu da seguinte forma:

O modo encontrado para isto foram as **reuniões e atividades de convencimento com a liderança e tropa**, né? Então, antes do coronel Renato assinar a instrução, ele teve o **cuidado de submeter a apreciação não somente dos comandantes de batalhão, mas também aos sargentos tiantes**, aqueles que estavam em guarnições, a todos. [...] Então, era uma **lógica democrática de debate prévio** com a tropa antes de falar que a norma estava valendo. [...] Não houve muita contribuição técnica para melhoria dos indicadores, mas houve retorno positivo de que era isto mesmo. (Entrevistado 11, PMMG)

O ato simbólico de submeter as novas instruções de trabalho à apreciação da tropa ajudou na mobilização política para a instituição das reuniões e dos indicadores de desempenho. Outras diversas estratégias de convencimento e mobilização foram utilizadas para garantir a aceitação da prática e minimizar a nova lógica de trabalho. Desde 1996, o cel. Renato atuava como docente nos cursos de especialização da Fundação João Pinheiro, onde teve a oportunidade de influenciar os comandantes de companhia de Belo Horizonte e de todo o estado com suas ideias. Ele destaca este trabalho institucional político-teórico da seguinte maneira:

Olha, pra mim, isto [lecionar no CESP e CEGESP] foi estratégico. Aonde eu ia no Estado eu encontrava um ex-aluno meu, oficial da Polícia Militar. Então, eu conhecia todo mundo! Por nome! **E os caras sabiam o que eu pensava, as ideias que eu transmitia para eles.** E a minha fala pra eles era essa mesmo: “Olha, para dar resultado você tem que estruturar, organizar, **tem que desenvolver indicador, tem que reunir para avaliar e cobrar resultado.** O policial não pode sair para rua no subjetivismo, no empirismo.” (Cel. Renato, PMMG).

A nova lógica de reuniões, pautada principalmente nos indicadores de desempenho, foi interpretada pelos policiais do CPC como “Reuniões de Controle Científico”. Aqui, percebe-se a associação nítida da instituição com a ideia mestra de “Ciência”.

[...] Então foi criada essa **ideia do “científico”**, que o coronel Renato mais o major XXXXX criaram. E essa lógica dos indicadores que eram apresentados nas reuniões, ela tinha muita fórmula, muita conta. Era muito número mesmo. E eu acho que essas **reuniões ficaram mais sofisticadas apesar de um pouco confusas.** Tinha comandante que não entendia os *rankings* que eram apresentados lá. Outros não entendiam como alcançar um resultado melhor porque não entendiam algumas das fórmulas. E a gente ajudava a esclarecer isto. (Entrevistado 5, PMMG)

Eu acho que esse nome de: “Controle Científico” não pegou assim, tão forte, igual ao nome “Polícia de Resultados”. O pessoal, mesmo, os oficiais do CPC, não falava muito de controle científico. **Talvez isto seja mais pro público de fora, né?** Mas o pessoal gostou porque **foi envolvido na construção dos indicadores e a cobrança das reuniões já não era tão pesada** quanto na época do coronel Severo. Igual eles diziam: era **algo mais justo**, né? (Entrevistado 10, PMMG)

O uso da palavra *Científico* propiciou ao novo processo de institucionalização de reuniões propriedades de justiça e impessoalidade por parte daqueles que conduziam a avaliação. Conseqüentemente, remeteu a uma lógica de democracia para o público interno, além de racionalidade e de modernidade para o público externo. Tais associações foram bastante exploradas pelos seus idealizados em artigos científicos (Souza; Reis 2010, 2011) e contribuíram para que as reuniões fossem aceitas, com poucos questionamentos e atos de resistências.

Ainda assim, como nos primeiros encontros do EADO, as reuniões iniciais de “Controle Científico” da PMMG também geraram ansiedade e medo, apesar de grande parte dos policiais já ter vivenciado a dinâmica introduzida no ano de 2000.

**As primeiras reuniões foram tensas**, porque punham o dado lá no *datashow* e o cara [oficial comandante de companhia] tinha que explicar. Os três últimos do *ranking* tinham que se explicar. E, então, no começo, foi tenso porque o *cara* tinha que dizer o que estava acontecendo e o que ele iria fazer. (Entrevistado 10, PMMG)

As coisas [a implantação das reuniões] **aconteceram de forma muito rápida no período do Renato**, porque embora nenhum de nós tenha ido a Nova York, **a gente já tinha experimentado as “reuniões do Severo”**, que eram até mais pesadas em termos de cobrança. Mas os indicadores vieram com mais força nas “reuniões do Renato”, e teve gente nova que não entendeu num primeiro momento o sentido de toda aquela medição (Entrevistado 3, PMMG)

As recorrentes justificativas de ausência de recursos para o baixo desempenho que aconteciam nas reuniões da “Polícia de Resultado” também aconteceram nesta nova fase, principalmente até o final do primeiro semestre de 2005. A partir desse período, a Polícia Militar de Minas Gerais passou a receber uma significativa quantia de recursos financeiros viabilizados pelo governo do estado e pela SENASP. Gradativamente, o efetivo e o número de viaturas da Capital foram aumentando e as taxas de crime violento reduzindo, como pode ser visto no Gráfico 2. Apesar de não ser possível associar a redução da criminalidade, especificamente, a essas reuniões do CPC, o fato é que a redução criminal no período parece ter contribuído para a manutenção das reuniões.

Outro fator legitimador que parece ter contribuído para a continuidade das “Reuniões de Controle Científico” foi o recebimento do “Prêmio de Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais” – Ano 2006, categoria: Ideias Inovadoras Implementáveis. A experiência de “Controle Científico da Polícia” obteve a primeira colocação nesta premiação, o que de alguma forma, projetou a imagem da PMMG para o restante do estado e Brasil como uma organização policial inovadora e gestora.

Então em 2006 nós recebemos o prêmio em primeiro lugar no Prêmio de Excelência em Gestão Pública. E isto **deu uma visibilidade pra toda administração pública de nosso trabalho, né?** Pra SEPLAG, pra SEDS. [...] e isto foi tão forte que na época eu fiz várias viagens a Brasília para apresentar esta lógica de trabalho a SENASP. O cel. Renato deu várias palestras pedidas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, porque era uma absoluta novidade. E teve artigos científicos e capítulos de livro que mencionaram nossa experiência (Entrevistado 11, PMMG).

Já no ano de 2007, o suposto atrelamento da queda da criminalidade na Capital mineira às ações do programa “Controle Científico de Polícia” e a propriedade de excelência conferida ao modelo de gestão policial contribuíram para que membros da SENASP solicitassem o suporte técnico de policiais da PMMG na criação de um conjunto de indicadores de desempenho a serem utilizados na avaliação das organizações da segurança pública de todo país (SOUZA; REIS, 2010). Tal medida configura-se como uma nova influência direta da Polícia Militar mineira em seu ambiente institucional.

Diferentemente do modelo norte-americano, em que o objetivo central da reunião era planejar soluções para problemas criminais, as “Reuniões de Controle Científico” tinham por objetivo apresentar ao comandante de companhia o cenário de evolução dos indicadores de criminalidade numa perspectiva local (sua área) e global (área de toda cidade), identificando problemas e sensibilizando-o para a criação de planos. Além disto, os resultados negativos consecutivos de uma companhia, normalmente, demandavam esclarecimentos mais detalhados das ações preventivas que estavam sendo realizadas.

Eu partia do pressuposto que o comandante de companhia tinha muita dificuldade de avaliar os seus resultados e de diagnosticar o problema. Então, eu fazia uma reunião de diagnóstico geral. [...] Então, primeiro, **todo mundo tem que ter noção do que está acontecendo em sua área de responsabilidade territorial e, depois, uma visão geral.** Todos tinham que ter uma *referenciação* interna e externa. Então, o comandante de companhia tinha que ter uma visão comparada de seus resultados em relação aos outros comandantes da área de seu batalhão. Não era para comparar o 5º Batalhão com o 1º Batalhão, mas ele tinha **que ter uma referência do que está acontecendo lá no outro batalhão porque o crime não tem fronteira** e podia migrar para área dele. (Cel. Renato, PMMG)

Olha, na verdade, **essas soluções iam acontecendo ao longo no tempo. Não era naquele momento, naquela hora daquelas reuniões.** Ali, no momento daquela apresentação, ele [o comandante de companhia] visualizava qual era o problema. Então, ele tinha tempo de refletir sobre isto até o período da próxima apresentação, quando ele tinha a oportunidade de ter visto o problema e ter dado uma solução do problema. **De vez em quando, havia até uma discussão inicial do problema na reunião, mas era nesse intervalo que ele buscava a solução para aquele problema.** (Entrevistado 10, PMMG)

Nesse novo modelo de reuniões, mecanismos de recompensas, como elogios, folgas de trabalho e notas meritórias, foram estabelecidos para aqueles que alcançavam bons resultados no final de ano. De outro lado, as trocas de comando para aqueles que não alcançavam

resultados eram raras. Não necessariamente porque todos os comandantes alcançaram os resultados estabelecidos, mas principalmente pela própria filosofia de trabalho instituída pelo comandante.

(...) e eu tinha uma lógica de comando: **comandante, pra mim, é comandante até as últimas consequências!** Eu bancava o que “o cara” [comandante de companhia] falava. **Não tirava o comandante a toa não**, e não deixava tirar fácil, não. Mas eu cobrava com firmeza! Nessas reuniões eu cobrava resultado, mesmo! (Cel. Renato, PMMG)

Nesse período todo [entre 2004 a 2008], **eu só me lembro de um comandante que foi tirado do comando por causa de resultado**, mas isso era porque o coronel Renato dava um certo tempo *pro* sujeito compreender a dinâmica criminal da área e reverter o quadro. (Entrevistado 10, PMMG)

Em razão do grande número de indicadores de desempenho desenvolvidos para as reuniões, alguns comandantes de companhia perceberam que era muito difícil atingir todas as metas estabelecidas pelo comando, e por isso concentravam suas ações naquelas que eram mais comumente cobradas nos encontros de Controle Científico. Com o tempo, gradativamente, outros indicadores foram abandonados **ou cerimonializados no âmbito do CPC**.

A adoção cerimonial de parte dos indicadores no âmbito do CPC não deve ser vista como uma resistência institucional ou como uma mudança parcial. Ao contrário, o cel. Renato e sua equipe trabalhavam para que os indicadores ganhassem grande força interna e fossem ampliados para todas as regiões da Polícia Militar no estado, principalmente nos anos de 2007 e 2008. A lógica dos indicadores de desempenho foi institucionalizada por meio de sua associação ao Plano Estratégico da Corporação, elaborado para vigência entre 2009 e 2011.

Em termos de **consequências não pretendidas**, as reuniões de “Controle Científico da Polícia” ajudaram, de forma indireta, a PMMG a se preparar para um ciclo de mudanças idealizadas e implementadas pelo estado. Dentre estas mudanças, incluem: os encontros de Integração da Gestão da Segurança Pública (IGESP) e o Acordo de Resultados.

Isto [as reuniões de Controle Científico] **ajudou a evitar que a polícia fosse pega de surpresa**, três anos depois, quando o governo começou a falar de indicadores de desempenho e a pactuar resultados. **Isto protegeu a Polícia militar. Foi um amortecedor!** Quando veio a mudança, nós já estávamos bem ambientados e aculturados com isso. Então, posso te dizer que o **“Choque de Gestão” não nos chocou!** (Entrevistado 11, PMMG)

[...] Olha, quando começou o IGESP a gente via a **Polícia Civil desorientada nas reuniões**. Os delegados sem entender o que tinha que ser feito. E a gente ia feliz, pelo menos no começo, porque sabia que lá muito problema ia ser resolvido. **A gente já tinha vivenciado aquela experiência antes, não é? Outra coisa é que nesse período do Renato muitos assuntos a gente discutia nas reuniões da PM antes de ir pras reuniões do IGESP.** (Entrevistado 3, PMMG)

**A Polícia Militar tirou o IGESP “de letra”, já que eles conheciam, já tinham feito e sabiam como fazer. Eles [a PMMG] acabaram dominando amplamente o processo.** E, de certa forma, isto foi ruim, porque a Polícia Civil ficou enciumada e participava pouco do processo [do IGESP]. E, de fato, **o descompasso entre as duas polícias na reunião** era muito claro. (Entrevistado 14, CRISP-UFMG)

Outra consequência não intencional está relacionada ao indicador criado para a Assessoria de Comunicação Organizacional (P5) das unidades, o qual contribuiu para uma mudança no relacionamento entre as unidades de polícia do CPC e a mídia de massa com atuação na Capital. Para alguns entrevistados, o indicador “Opinião pública”, instituído e monitorado nas reuniões, que se baseava na contabilização de matérias negativas e positivas divulgadas pela mídia a respeito da polícia militar do CPC, fez com que os comandantes de companhia passassem a se preparar melhor para as entrevistas e, principalmente, a pautar a mídia com projetos e programas de prevenção que eram realizados no âmbito da companhia.

[...] E a gente, então, começou a contar para a imprensa o que a gente estava fazendo para prevenir o crime. Eu lembro bem que eu tinha um major que não tinha o menor jeito para a comunicação organizacional. E por causa do indicador, ele começou a fazer *release* sobre o trabalho da companhia e do CONSEP dele para a imprensa. Então, ele veio até a mim e pediu umas dicas de comunicação, porque a companhia dele ficava na área do aglomerado XXXX, e a mídia, toda semana ou quase todo dia, só divulgava notícia ruim. **E isto foi mudando a balança das matérias negativas para lado das matérias positivas [...]. Então, eu acho que os indicadores que a gente apresentava nas reuniões transformaram, sim, as pessoas [os policiais] e a mídia** (Entrevistado 3, PMMG)

Olha, a imprensa batia muito na polícia e cobrava muito. E a gente começou a medir isto. E quando começamos a medir, nosso diálogo com a imprensa da Capital mudou. Mudou porque **nossas respostas em entrevistas ficaram mais técnicas, mais baseadas em números e na lógica de causalidade**. Quando um repórter falava de um crime ou da sensação de medo num determinado bairro, o comandante apresentava as estatísticas criminais, que bem certamente estavam reduzindo. [...] **E nós começamos a influenciar o discurso da mídia. Passamos a pautar a mídia, e não mais a ser pautados pela mídia. E, até onde eu consigo perceber, isto não foi algo intencional de nossa parte.** (Entrevistado 11, PMMG)

Se o modelo gerencial *CompStat* estabelecia em seus princípios que os comandantes deveriam ser criativos na busca de novas soluções e serviços, o modelo de “Polícia Científica” se pautou pela padronização da prestação dos serviços de prevenção que tinham sido elaborados nos níveis tático-estratégico.<sup>53</sup> Tal fato, de alguma forma, dificultou o processo de criativo no nível de companhia.

O comandante podia até tentar inovar, mas a questão é que ele era cobrado em cima do cumprimento da execução do *Portfolio* de Serviços. **Então, ficava difícil inovar, porque, primeiro, ele tinha que direcionar os recursos para as metas do serviço do portfolio.** Tinha que realizar as operações previstas. Se num fizesse isto, ia ser cobrado. [...] Mas, por outro lado, o portfolio foi bom, porque obrigava o comandante a fazer a prevenção, que não era feita. (Entrevistado 5, PMMG)

O controle da prestação de alguns serviços preventivos ocorria por meio de indicadores de desempenho e por um antigo instrumento de trabalho, denominado “Cartão-Programa”, que foi utilizado em associação com os mapas de geoprocessamento. A título de exemplificação, cada viatura da Patrulha de Prevenção Ativa (PPA) recebia no início de seu turno de trabalho um cartão-programa que estabelecia um roteiro de locais e os respectivos horários para atuação ao longo do turno. Tal cartão era elaborado pela Seção de Planejamento Operacional das companhias com base nas ZQCs e validado pela Seção de Estatística e Geoprocessamento do CPC. Desse modo, as unidades da PPA deveriam cumprir com rigor a programação prevista no cartão e não poderiam atender a ocorrências demandas pelo serviço de “190” da Polícia.

Se, de um lado a, prática da padronização engessava a atuação operacional e retirava a autonomia dos comandantes de companhia, de outro, a prestação de serviços preventivos, que era tradicionalmente desprivilegiada, tornou-se garantida. Na visão dos entrevistados, outro aspecto positivo foi que durante a realização de algumas reuniões, mudanças administrativas, planos de trabalho e ordens de serviço foram desenvolvidos de maneira coletiva ou colaborativa, com a participação dos comandantes de companhia.

O coronel Renato era muito pragmático, mas ouvia os comandantes de companhia. E nestas reuniões circulares [itinerantes] os comandantes

---

<sup>53</sup> Nível de Comando de Policiamento da Capital (Exemplo: Patrulha de Prevenção Ativa) e Nível de Estado Maior da Polícia Militar de Minas Gerais (Ex.: Patrulha Escolar e Programa Educacional de Resistência às Drogas).

participavam ativamente e colaboravam com ideias de ações táticas *pra* toda a Capital. E em algumas reuniões o próprio P3 do CPC redigia uma ordem de serviço operacional, ou uma solicitação para a prefeitura, por exemplo. Então, isto era interessante, **porque era um planejamento compartilhado, um planejamento coletivo, sem burocracia e junto com a execução.** [...] Tinha reunião que ele trabalhava como um mediador, e jogava a problemática e todo mundo discutia as causas e o que achava que podia ser feito (Entrevistado 12, PMMG)

**Tinha muito colegiado de decisão com o Renato.** O Renato votava tudo! [...] **ele sabia envolver as pessoas na ideia** que ele via como boa para o CPC. E as pessoas participavam. **Mas ele barganhava, negociava muito bem com os comandantes por resultados** (Entrevistado 3, PMMG)

[...] e eu acho que essas reuniões, no fundo, **eram reuniões de decisão colegiada.** Creio que as decisões táticas mais importantes sobre o policiamento da cidade ou era decidida nesta reunião ou na reunião que o coronel Renato tinha com os comandantes de batalhão nas segundas-feiras. (Entrevistado 5, PMMG)

Além de pragmático e negociador, ao longo de diversas histórias contadas, o cel. Renato foi descrito como um “oficial sério”, “de atuação discreta no bastidor político” e também como “empreendedor”. Também, como um “policial respeitado que acredita em gestão e prevenção”. Sobre a sua forma de condução das reuniões, os entrevistados destacaram sua “forte capacidade de comando”, seu “alto nível de exigência”, “capacidade especial para conduzir boas análises criminais” e “obstinação por resultados”. Ele permaneceu no comando do Policiamento da Capital até maio de 2008, quando foi promovido ao cargo de chefe do Estado-Maior da PMMG e, posteriormente, ao posto de comandante geral da PMMG, maior posto da corporação.

O modelo de reuniões de controle científico de resultados foi, em parte, ofuscado por uma outra lógica de reuniões instituída pela liderança da Secretaria de Estado de Defesa Social, com a ajuda de acadêmicos do CRISP. Tais reuniões, que também eram inspiradas no *CompStat*, tiveram grande repercussão pública, uma vez que se propunham a promover uma melhor integração dos órgãos de segurança pública do estado para a redução da criminalidade. Parte dos entrevistados atribui a essas reuniões de integração, uma possível razão para a suspensão das reuniões de controle científico, em meados de 2010/2011.

Antes de narrar este processo suspensão das reuniões, vale descrever as percepções dos atores sobre os efeitos das reuniões no cotidiano gerencial das companhias da Capital.



Para os entrevistados, os comandantes se dedicavam muito às reuniões de Controle Científico e ao alcance das metas previstas para os indicadores instituídos. Seu processo de preparação envolvia horas de análise de relatórios estatísticos e de elaboração das apresentações. Constantemente, os comandantes solicitavam ajuda aos oficiais da Seção de Estatística e Geoprocessamento do CPC para discutir resultados e formas de alcançar os indicadores de desempenho estabelecidos.

Eu penso que as reuniões e o modelo gerencial, como um todo, **ajudaram a reestabelecer um conceito de autoridade**. A autoridade CPC foi bastante atingida pela greve de 1997, e **agora foi reestabelecida**. A autoridade dos comandantes de companhia perante suas tropas também foi restabelecida. E quando eu digo autoridade digo autoridade sem a conotação pejorativa do autoritarismo. [...] E, assim, recuperamos a ideia de coordenação que foi perdida. (Entrevistado 11, PMMG).

Eu participei de reuniões do IGESP e também dessas reuniões do Renato, e vou te dizer que **eu sentia um empenho muito maior dos comandantes de companhia para as reuniões do Renato** do que para as reuniões de integração, a não ser, lógico, no começo das reuniões do IGESP. (Entrevistado 14, CRISP-UFMG)

As reuniões mudaram os **comandantes, porque eles tiveram que entender muito bem sobre os crimes em sua área de companhia**, e, mais do que isto, tinham que entender sobre as características sociais, demográficas e econômicas de sua área. Eles se preparavam muito para falar nas reuniões do cel. Renato e justificar seus resultados. (Entrevistado 12, PMMG)

Apesar desta última narrativa, a melhoria técnica na capacidade analítica dos policiais militares para a realização de diagnósticos sobre a criminalidade na Capital foi contestada por alguns entrevistados.

O Renato trouxe muita coisa boa pra Polícia. Ele institucionaliza os indicadores, metas mais estruturadas, resgata as “reuniões do Severo” ... [pausa]. Mas, eu acho que **faltou nessas reuniões um método de solução de problemas** pra identificar melhor, analisar as causas mais profundamente, planejar uma ação mais detalhada e avaliação de resultados. Tinha o geoprocessamento, mas, o geoprocessamento é ferramenta que só indica o “onde” e “quando” o crime está acontecendo. O geoprocessamento não mostra quem tá cometendo o crime e “como”. O geo [geoprocessamento] não mostra as causas raízes do problema, *não é?* Mas eram boas reuniões de avaliação e de controle. Só que eu não via profundos diagnósticos de comandantes e bons planos de ação com foco na causa sendo construídos nestas reuniões. E isto aconteceu, novamente, porque não tinha metodologia de trabalho de solução de problemas, como diz o Policiamento Orientado ao Problema. (Entrevistado 8, PMMG)

E nesse período do coronel Renato, essas reuniões eram limitadas só a polícia militar, *entendeu?* Então, não tinha outros atores envolvidos. **Então, só a PM se envolvia na solução do problema. E a gente chegava até a discutir as causas de alguns crimes, mas o negócio era realmente pensar no que podia ser feito para reduzir as ocorrências.** Então, o negócio era trabalhar em *hot spot*, colocar o policial no local e no horário que o crime acontece, para reduzir o ambiente de oportunidade. Então, era limitado mesmo. Imagina só? Era só a Polícia Militar. Nem todas as causas de criminalidade estão associadas ao trabalho da Polícia Militar. (Entrevistado 14, CRISP-UFMG)

Sobre esse último trecho de narrativa, vale ressaltar que o Policiamento Orientado ao Problema não deve ser confundido com o modelo gerencial *CompStat*, embora os modelos tenham as seguintes características em comum, segundo Clarke e John (2005, p. 29):

Ambos focalizam a atenção da polícia, embora o *CompStat* seja normalmente praticado estritamente as Zonas Quentes de Criminalidade, enquanto que o POP pode ser implementado numa variedade ampla de concentrações de crime. Embora os dois utilizam-se de dados para realizarem ações policiais, a variedade de dados e a profundidade das análises usadas no POP é superior a forma rápida pela qual o *CompStat* visa atingir seu alvo. *CompStat* usa táticas que procuram garantir o cumprimento da lei quase que exclusivamente, enquanto o POP as utiliza juntamente com uma ampla variedade de respostas. O modelo *CompStat* pode ter impacto de curto prazo sobre locais geográficos quentes de crime que perde gradualmente sua força e exige mais táticas direcionadas para garantia do cumprimento da lei. O modelo orientado ao problema procura soluções de longo prazo. Se o *CompStat* é utilizado como uma resposta de "primeiros socorros", o POP é usado para agir como uma cura de longo prazo, então, os dois métodos podem trabalhar bem em conjunto.

Outro impacto importante do novo modelo gerencial é que a cobrança por resultados deixou de ser centrada na figura do comandante de companhia, sendo estendida também à linha de frente da corporação. Como o desdobramento dos principais indicadores, a equipe do CPC estabeleceu metas de produtividade para os policiais de ponta, os quais foram estimulados, principalmente, por meio de folgas de trabalho e da permanência da escala de trabalho, que eles ajudaram a escolher com base em uma enquete feita pelo CPC. Se a meta não fosse alcançada, não havia folga e a escala original, que desagradava grande parte da tropa, poderia voltar.

[...] então o Renato, na gestão dele no CPC, conseguiu envolver a base [policiais de linha de frente] na filosofia de resultado. **E o pessoal**

**começou a aprender o vocabulário gerencial.** O pessoal que eu digo é o soldado, o cabo, o sargento. **Eles começaram a falar a linguagem gerencial, de meta e indicador.** E por quê? Porque o Renato veio da tropa, ele sabia que o que movia os policiais de linha de frente era a folga. (Entrevistado 3, PMMG).

Apesar do discurso governamental de transparência e de *accountability* dos órgãos públicos do estado, o acesso público aos índices criminais e aos resultados dos indicadores de desempenho estabelecidos pelo Comando de Policiamento da Capital não foi permitido ao longo desse período, fato que também aconteceu na polícia nova-iorquina, de acordo com Eterno e Silverman (2012).

Outro ponto a ser destacado é que, embora a metodologia gerencial do Controle Científico contemplasse dois indicadores relacionados à filosofia de polícia comunitária, a nova dinâmica de reuniões de trabalho excluía a participação das lideranças comunitárias do principal fórum de avaliação de resultados e planejamento do policiamento ostensivo na Capital. Como o direcionamento do policiamento sendo estabelecido nas Reuniões de Controle Científico, há de se pressupor que as reuniões comunitárias realizadas neste período assumiram, por consequência, uma propriedade simbólica e cerimonial.

O fim das reuniões de “Controle Científico” está associado à condução de uma outra lógica de reuniões também inspirada no *CompStat*, conforme se descreve a seguir.

### **5.3 Polícias Integradas**

Como mencionado anteriormente, o estado de Minas Gerais vivenciou significativas transformações políticas e gerenciais no campo da segurança pública a partir do resultado das eleições de 2002. Vale destacar de imediato que até esse período a Polícia Militar e a Polícia Civil não estavam vinculadas a uma única secretaria, arranjo interorganizacional que dificultava uma atuação integrada para o controle e a prevenção da criminalidade. Especificamente no caso da organização estudada, a corporação mantinha-se até o momento atrelada diretamente ao governador do estado, usufruindo de grande autonomia decisória.

Em janeiro de 2003, a fusão da Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos com a Secretaria de Estado de Segurança Pública resultou na criação da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), órgão que assumiu o papel de “coordenar” o trabalho das

organizações que compunham o sistema de segurança pública do Estado. O termo “Defesa Social” não foi escolhido aleatoriamente. Ele remete à ideia pretendida de promover uma abordagem política mais ampla para a segurança pública, que envolveria diversos órgãos das esferas municipal, estadual e federal para a promoção da defesa social.

A subordinação das polícias estaduais a uma única secretaria representou uma inovação organizacional importante. Todavia, a SEDS iria exercer governabilidade limitada sobre as polícias (SAPORI, 2008). As organizações policiais, por exemplo, continuaram com suas autonomias administrativas para definir os comandos das unidades, estabelecer suas alocações orçamentárias e promover ou punir seus integrantes.

Dentre as várias estratégias estabelecidas pela nova liderança da SEDS para promover uma melhor capacidade de gerenciamento e uma “nova” forma de liderança do estado sobre as forças policiais, merece destaque a criação do “Colegiado de Integração da Defesa Social”, órgão consultivo e deliberativo composto pelo: chefe da Polícia civil de Minas Gerais, comandante geral da Polícia de Minas Gerais, comandante geral do Corpo de Bombeiros Militar (recém-emancipado da PMMG) e o defensor público geral do estado. Instituído pelo Decreto 43.295, de 29 de abril de 2003, tal colegiado tinha a missão de se reunir semanalmente para, dentre outras: realizar diagnósticos situacionais; planejar ações conjuntas e projetos; estabelecer metas de desempenho; e controlar resultados.

Apesar de a iniciativa só ter sido colocado em prática no início de 2005, o novo colegiado representou uma tentativa do governo de estabelecer uma forma de gestão política conjunta e transparente, pautada numa comunicação constante, negociação contínua e confiança mútua com os órgãos de defesa do estado. Este modelo de exercício, que prevê o estado como um dos agentes de governança da segurança pública, é explicado pelo secretário adjunto de defesa social do período da seguinte forma:

**O modelo institucional implantado em Minas Gerais privilegiou o exercício da governança.** Abriu-se mão de mecanismos de autoridade direta do secretário sobre as polícias e reconheceu-se que a governabilidade sobre o sistema deve contar com a adoção do diálogo e do consenso (SAPORI, 2008, p. 126 – grifo nosso).

Um olhar sobre o campo organizacional da época mostra que a integração dos órgãos de segurança pública nos estados era uma aspiração antiga de parte de alguns atores do ambiente institucional da segurança pública brasileira. Os acadêmicos, em especial,

visualizavam na integração policial uma forma de minimizar as distorções geradas pela constituinte de 1988 (ADORNO, 1999; SOARES, 2007).

Em 2000, por exemplo, o Governo Fernando Henrique Cardoso, por meio do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, estabeleceu pelo menos duas linhas de ação específicas para promover a integração operacional entre as Polícias Militar e Civil em cada estado da federação.

[Ação] 8. **Integração Operacional [...] entre as Polícias Militar e Civil [...]** Estimular a **melhor integração entre as polícias civil e militar** mediante harmonização das respectivas bases territoriais, sistemas de comunicação e informação, treinamento básico e planejamento comum descentralizado (BRASIL, 2000, p. 8 – grifo nosso).

[Ação] 51. **Intensificação do Policiamento Integrado.** Apoiar, inclusive financeiramente, estados que implantarem programas de policiamento integrados entre a Polícia Civil e Militar (BRASIL, 2000, p. 22 – grifo nosso).

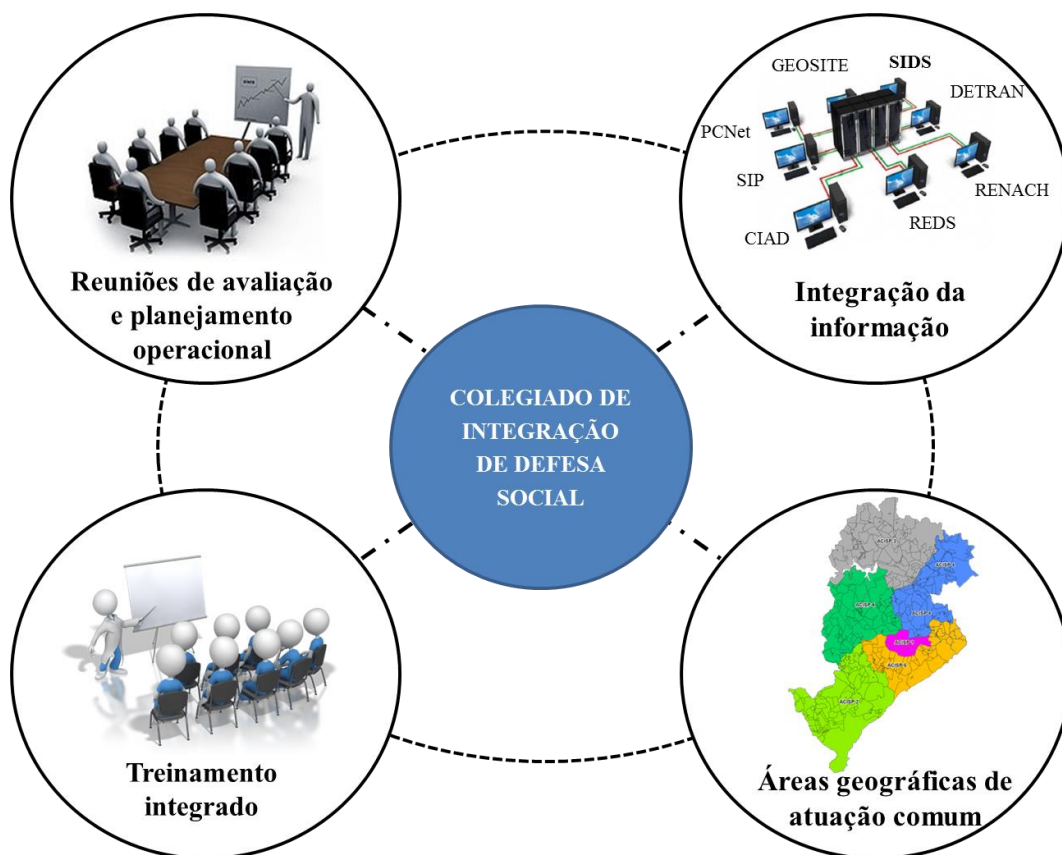
Experiências de integração, a partir de áreas integradas, surgiram quase que simultaneamente no Rio de Janeiro em 1999 (Soares, 2000) e em Fortaleza, Capital do Ceará, em 2000, onde o próprio comissário Bratton, da Polícia de Nova York, atuou como consultor no projeto tido como “Distrito Modelo”, iniciado no ano de 1997 e extinto em 2002 (BRASIL; ABREU, 2002). Além dessas tentativas, o próprio Plano Nacional de Segurança Pública supracitado menciona outras experiências de integração nas cidades de São Paulo, Salvador, Belém e Brasília.

No caso específico da integração das forças policiais mineiras, embora o objetivo final fosse a redução da criminalidade, também se almejavam: a eliminação da sobreposição de funções para a promoção de um trabalho policial mais sinérgico e eficiente; uma maior agilidade no registro de ocorrências; e comunicação mais estreita entre as organizações para a alocação rápida e focalizada dos recursos humanos e logísticos. Tais objetivos estavam alinhados com a política pública estadual, que primava por uma gestão para resultados e também se alinham aos princípios elementares do modelo gerencial *CompStat*.

Apesar de a integração se referir a todos os órgãos de defesa social, num primeiro momento os esforços de criação de relações laterais foram direcionados especificamente às duas forças policiais do estado. Conforme se vê na Figura 11, pelo menos quatro frentes

distintas de ação foram estabelecidas pela SEDS para estabelecer a integração das polícias Militar e Civil em Minas Gerais.

Figura 11 – Frentes de ação para integração das forças de segurança Pública em Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no texto de Saporì (2008).

A integração dos sistemas de informação disponíveis em cada força policial do estado tornou-se uma primeira medida necessária para viabilizar o compartilhamento de informações e, conseqüentemente, propiciar a geração de diagnósticos de criminalidade precisos. Vale lembrar que já no ano de 2001, por iniciativa do cel. Severo e de policiais do Estado-Maior, a PMMG obteve recursos da SENASP para investir no projeto de implantação do Centro de Atendimento de Despacho de toda a região metropolitana de Belo Horizonte. Tal projeto, que era estruturado em módulos, para permitir posterior integração com outras bases de dados de defesa social, recebeu o nome de Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS). Para alguns oficiais da PMMG, esse projeto representou um primeiro passo para a integração das forças de segurança pública no Estado:

Então, olha o que o Severo fez: ele montou um laboratório tecnológico de modernização da informação policial, podemos dizer assim, um laboratório que teve a ajuda da UFMG, do pessoal do Canadá. E isto foi uma coisa que a gente tinha que dar muita explicação pra sociedade, pra imprensa e pra Secretaria de Segurança Pública. Então, vinha o bolo de dinheiro para **dividir, e a gente então gastava quase tudo no projeto SIDS**. E nós fomos muito criticados até pela Polícia Civil. Todo mundo falava que a gente tinha que comprar mais viatura, que nós estávamos investindo em uma coisa que ninguém ia ver. **E essa base de dados, esse sistema, não era um sistema só para a Polícia Militar. O sistema que a gente investia ia ser usado por todos, até pelo Poder Judiciário**. Então, se a gente for pensar bem, por que o Severo não fez um sistema só pra nós, nesta fase? Um sistema só pra Polícia Militar? [pausa] **Eu acho que o Severo já tinha uma visão de um sistema integrado. E vou te dizer que ele e a assessoria do Estado-Maior, de alguma forma, induziram e contribuíram para esta lógica de integração no estado que veio depois**. E olha que o Renato era o PM3 do Severo e acompanhou tudo disso e depois, como CPC, ajudou a SEDS no processo (Entrevistado 3, PMMG)

E eu acho que **a integração começou em Minas com um esforço da PMMG, pelo SIDS**. O nome diz tudo! Veja bem: Sistema integrado de Defesa Social. Não foi sistema da Polícia Militar de Minas Gerais, não é? Então, na história, isto tem que ser contado (Entrevistado 10, PMMG)

De fato, os novos gestores da SEDS utilizaram o projeto SIDS como ponto de partida para a estruturação das bases de dados das polícias Civil e Militar, do Corpo de Bombeiros e do Sistema Prisional. Num trabalho de negociação contínua, realizado pelo Colegiado de Integração entre 2003 e 2008, as informações dos órgãos de defesa social foram sendo gradativamente integradas ao SIDS e gerenciadas em dois centros de operação: o Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD) e o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS). Convém ressaltar que grande parte dos equipamentos de informática (*hardwarwe*) desses centros ficou localizada em uma sede da Polícia Militar de Minas Gerais, fato que conferiu à corporação algumas vantagens de acesso à informação.

O estabelecimento de áreas geográficas de atuação comum para as unidades da Polícia Civil e da Polícia Militar na Capital correspondeu a uma segunda frente do trabalho institucional para a integração que ocorreu por meio da publicação da Resolução Conjunta 13/2003, de 17 de setembro de 2003. A cidade de Belo Horizonte foi então dividida em seis Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública (ACISP) e cada uma abrangendo a área de atuação de um Batalhão da PMMG e de uma Delegacia Seccional da PCMG, sendo a

ACISP dividida em quatro Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). Um total de vinte e quatro AISP na Capital constituía a 1ª Região Integrada de Segurança Pública (RISP) de Minas Gerais. Nos anos seguintes, foram feitos investimentos com recursos do Governo Federal e do governo estadual para que a 1ª RISP e uma AISP da Capital tivessem sedes policiais únicas. Em outros termos, um mesmo imóvel seria ocupado por policiais militares e civis, consumando, de fato, uma integração física.

Embora a construção de novas sedes integradas de AISP não tenha ocorrido na Capital, devido à falta de recursos financeiros, a possibilidade de as duas polícias atuarem em áreas geográficas coincidentes representou, por si só, um salto importante para integração, uma vez que induzia à elaboração de planos operacionais com objetivos e linhas de ação únicas.

Nesse período de integração territorial, eu fui envolvido diretamente na concepção de uma terceira frente de integração, a qual visava conceber novos meios de formação e treinamentos conjuntos para os policiais militares e civis. Essa frente tinha por objetivo promover maior aproximação entre os membros das duas instituições, a fim de sensibilizá-los quanto aos benefícios institucionais e sociais da integração. Também era objetivo da formação integrada capacitar os policiais no uso de metodologias e técnicas de análise e solução de problemas. Nesse sentido, que uma comissão de trabalho com membros da SEDS e das duas academias de polícia foi formada. As primeiras reuniões foram marcadas por um clima tenso de discussões e pela oposição dos representantes dos centros de ensino das polícias a uma formação conjunta ou parcialmente conjunta, sob a alegação de que isso comprometeria os valores e as identidades organizacionais. De outro lado, concordaram com a realização de um Treinamento Policial Integrado (TIP), que contivesse uma carga horária de 40 horas-aula de formação desde que fosse ministrado por policiais das duas corporações.

Apesar de todos os esforços dos gestores da SEDS, uma análise estreita sobre a operacionalização do TIP sugere que essa prática assumiu propriedades mais simbólicas e cerimoniais do que técnicas de formação. O primeiro ponto diz respeito ao próprio dimensionamento da carga-horária do curso. É bastante improvável que as 40 hora-aulas de treinamento tenham sido suficientes para formar policiais em novas metodologias integradas de gestão policial e para criar uma cultura organizacional que rompesse com os preconceitos recíprocos e barreiras à integração formadas nas duas instituições bicentenárias. Outro fato a ser destacado é que, ao longo do curso, presenciou-se “um recorrente boicote das



organizações policiais em relação ao envio de alunos nas datas estipuladas para o início de cada turma” (SAPORI; DE ANDRADE, 2008, p. 447). Soma-se a isso o fato de que, principalmente nas primeiras turmas do TPI, os representantes das duas polícias pressionaram para que a matriz curricular do treinamento abordasse conteúdos de interesse específico de suas organizações em detrimento de conteúdos relacionados à proposta de integração. Como consequência, aulas de tiro em conjunto tomaram boa parte do tempo dos cursos de análise criminal e de policiamento orientado a solução de problemas.

Antes de tratar da quarta frente de trabalho institucional contida na Figura 11, é preciso ressaltar que a integração das forças policiais em Minas Gerais não deve ser vista estritamente como um projeto simbólico, que visava à melhoria da imagem e ao resgate da legitimidade dos governantes e dos órgãos de defesa social, embora tenha contribuído para tal. Expressivos investimentos foram alocados nos projetos de integração, em especial na integração dos sistemas de informação, entre 2003 e 2008. Também deve ser pontuado que este processo de institucionalização foi marcado pelo uso de mecanismos participativos de governança, como o Colegiado de Integração e a formação de diversas comissões de trabalho compostas por membros das Polícias Militar e Civil e de outros órgãos; pelo uso do recurso orçamentário da SEDS, que, em algumas situações, foi utilizado para aumentar o poder de convencimento e persuasão sobre as lideranças policiais; e pela resistência velada e, em alguns momentos, explícita à integração por parte das duas polícias.

A quarta frente de mudança institucional pode ser considerada como a **mais visível e simbólica da política de integração** das forças de segurança pública de Minas Gerais. Denominada “Integração da Gestão em Segurança Pública” (IGESP), teve o envolvimento direto do professor Cláudio Beato e de outros pesquisadores do CRISP e partiu da demanda do novo secretário da SEDS, conforme narra o acadêmico da UFMG:

[...] E o Anastasia então me chamou pra conversar, logo após ele assumir a secretaria. A gente já se conhecia há muitos anos e ele era o maior gerente que o Aécio tinha para o maior problema que o estado vivenciava. E ele me chamou e me disse: “Prof. Beato, se o senhor estivesse sentado nesta cadeira, qual seria o seu projeto?” E eu já tinha uma ideia do que ele conversaria comigo. Então tirei o computador e comecei a apresentar as experiências de Nova York, da Colômbia e do próprio Severo de 2000. **E falei que esse modelo daria resultado rápido se tivesse continuidade e se envolvesse outras instituições além da PMMG.** [...] E ele então gostou e falou assim: “Então amanhã você vem de novo, que nós temos uma reunião do colegiado de integração e nós vamos apresentar esse projeto”. Então, no outro dia, eu apresentei o projeto *pros* comandantes. E depois da

apresentação, ele [o secretário Anastasia] falou assim *pros* comandantes: “**Senhores, esse aqui é o projeto da minha gestão! Leia-se: do governador. Entenderam?**” Dali, quando acabou a reunião, todo mundo saiu correndo atrás de mim pra saber como é que fazia, o que tinha que ser feito. E foi assim que tudo começou. [...] Na verdade, essa ideia eu já vinha discutindo desde 2003 com a SEDS, mas a questão é que precisava de um secretário com mais poder e vontade pra isto tudo acontecer. (Prof. Cláudio Beato, CRISP-UFGM)

O projeto mencionado na narrativa também foi inspirado nas experiências do *CompStat* nova-iorquino e lançado em maio de 2005, sob a consultoria do CRISP e o suporte financeiro da Fundação Ford, da *Tinker Foundation* e do governo do estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Defesa Social. Uma das primeiras contribuições do CRISP neste período diz respeito às áreas integradas mencionadas anteriormente. A coincidência geográfica de atuação das áreas integradas foi o ponto de partida para o IGESP, que é entendido como “um modelo de gestão integrada de segurança pública que tem como objetivo gerenciar, monitorar e avaliar as estratégias policiais de controle e prevenção da criminalidade no estado de Minas Gerais” (CRISP, 2008, p. 5).

É importante ressaltar que a ideia do *CompStat* não foi apresentada nesse supracitado encontro de colegiado de integração como algo pronto para a imediata implementação. Entre a apresentação da ideia do IGESP e as primeiras reuniões, houve um grande esforço de concepção, que contou com a contribuição contínua dos membros da SEDS e, em alguns momentos, de policiais militares e civis.

O IGESP, lá no comecinho, era uma concepção, uma ideia, e não um modelo de gestão pública bem-estruturado. **Não tinha uma diretriz, um documento que estruturasse**, nem dizia o que era o IGESP e como as instituições tinham que agir. E isso foi marcante no começo. [...] Depois, surgiu um documento, com cara de projeto, que possuía informações mais do tipo: o que era o IGESP. **Era algo mais conceitual. Não era nada organizado em termos de atribuições. Não era algo do tipo: *How to make***. Como fazer o IGESP, tá entendendo? Então, posso te dizer que “nós construímos o avião em voo”. E o pessoal da SEDS participou ativamente ao longo do processo. As polícias também! **A gente fazia um esboço, conversava e aperfeiçoava com a SEDS. E depois apresentava ao pessoal das polícias**. Eles davam suas opiniões e falavam que determinada coisa ia funcionar e que outras não. E foi assim durante a implantação e depois de implementado. [...] E chegaram a acontecer diversos seminários, oficinas, grupos de discussão. Acho que foi naquele Hotel Oton, **pra todo mundo discutir o IGESP, pra discutir como melhorar as reuniões de IGESP**, identificar as práticas bem-sucedidas e quando

necessário, **fazer o redesenho do modelo.** (Entrevistado 15, CRISP-UFMG)

Essa concepção do IGESP, **da lógica das reuniões, foi uma construção coletiva.** A SEDS ajudou muito. **E as polícias participaram também.** Mas em alguns momentos a gente levava pronto para o colegiado e falávamos assim: “o que vocês acham?” E eles mudavam algumas vírgulas, mas grande parte do conceito veio pronto da Defesa Social e do CRISP. (Entrevistado 16, SEDS)

Para mim, é o **Beato que faz essa tradução [do CompStat] e a gente tenta ir ajustando isso a nossa realidade.** O IGESP não nasceu pronto! E, pra mim, o IGESP que aconteceu não é o IGESP que está na cabeça do Beato. [...] o Beato conhece o *CompStat* e é por meio dele que a ideia chega. Ele conhece muito de segurança pública, mas ele não está aqui dentro do executivo, no dia a dia nosso. **E ele mais a equipe dele vêm com uma proposta, e a gente traduz essa proposta para uma operacionalidade. A gente da SEDS e as polícias, nós construímos uma outra coisa que não é o *CompStat* e não é, também, a ideia do Beato.** Eu entendo o processo assim! [...] Eu lembro de olhar pra ele quando ele falava em algumas reuniões e pensar assim: “O Beato não tem noção da realidade de nosso dia a dia com as polícias”. Porque, apesar dele estar muito presente no começo do IGESP, tinha coisa que ele falava que não dava para fazer do jeito que ele queria. (Entrevistado 17, SEDS)

A última narrativa ilustra de maneira explícita a sequência de interpretações e modificações para a adaptação da ideia original ao contexto local, revelando de maneira clara o processo de *translation* das reuniões de IGESP. Como será visto mais adiante, tais reuniões continuaram sendo adaptadas/modificadas ao longo do tempo. Antes de apresentar tais modificações e o modo com a dinâmica de reuniões foi instituída, é preciso ressaltar que na visão dos entrevistados o IGESP iniciou-se de maneira impositiva pelo governo do estado.

**E tudo surgiu de cima pra baixo!** E isto não é uma crítica, não, porque eu acho que naquele momento tinha que ser de cima *pra* baixo, sim! [Dito com ênfase]. Sem muita negociação! [...] **E os atores não discutiram nem a existência e nem o formato dele [do modelo IGESP], pelo menos num primeiro momento.** [...] Digo que as tentativas de convencimento aconteceram num primeiro momento, **mas depois foi na marra! Batemos na mesa e dissemos que ia acontecer, independente da vontade dos senhores** [Referindo-se ao chefe da Polícia Civil e ao comandante geral da PMMG]. (Entrevistado 15, CRISP-UFMG)

Na época, no início da integração, depois que foram criadas as áreas integradas, **o governo pegou pesado com as polícias. Forçou mesmo a integração pelas reuniões** e cobrou da polícia os resultados. E olha, se não fosse assim não saía. Não saía mesmo! (Entrevistado 2, PMMG)

A natureza impositiva da mudança, no entanto, não eliminou o trabalho político de persuasão direta da cúpula da PMMG e da PCMG, num primeiro momento. Além disso, as lideranças da Secretaria de Estado de Defesa Social e o prof. Cláudio Beato promoveram diversos encontros de sensibilização e apresentação da ideia geral de integração aos oficiais e delegados que atuavam em Belo Horizonte. Nesses eventos, o modelo gerencial interinstitucional era apresentado como uma combinação das experiências de “Polícia de Resultados”, *CompStat* nova-iorquino e da lógica de defesa social implantada na cidade de Bogotá, que aliava o combate ao crime à melhoria dos espaços públicos.

Muito mais do que uma estratégia de integração das duas polícias, o IGESP seria uma proposta para minimizar a ineficiência de uma lógica fragmentada, descontínua e compartimentalizada de gestão pública de segurança. Pelo menos nas fases iniciais de implementação, a ideia proposta parece não ter sido compreendida por todos dessa forma, o que sinaliza, novamente, o fenômeno de *translation*.

O Beato propôs um modelo de integração das instituições de segurança pública. Não era um modelo de integração de polícia. Mas a gente não tinha ideia na época que a concepção do IGESP era muito maior que o IGESP. Ela era muito mais ampla. Era uma concepção de estado, e não uma concepção de segurança pública, *stricto sensu*. **O IGESP era um modelo que estava num contexto de reforma do estado, de racionalização do estado. Só que a gente, digo, os membros do CRISP e os técnicos da SEDS e a polícia não via isto de uma maneira clara.** Tudo foi tratado como uma reforma da polícia, mas no fundo não era isto. [...] **o IGESP era um modelo de racionalização da defesa social, mas dentro de um contexto muito maior que ele, um processo racionalização do estado,** como houve na saúde com o SUS, por exemplo. (Entrevistado 15, CRISP-UFMG)

Alinhado com a política estadual de gerenciar com foco em resultados, o modelo IGESP propunha uma nova forma de organizar o trabalho policial por meio de reuniões táticas e estratégicas regulares que visavam ao planejamento operacional integrado, à avaliação constante desse planejamento e a seus resultados na redução do crime violento. A dinâmica como tais reuniões são conduzidas e narrada por mim, a seguir.

### 5.3.1 *CompStat* como Integração para Solução de Problemas e Governança

Ao contrário das duas reuniões gerenciais instituídas pela PMMG, o trabalho institucional para implementar as reuniões de integração não partiu dos policiais militares. Todavia, a institucionalização dessa nova lógica de trabalho por membros da SEDS e do CRISP implicou mudanças na rotina gerencial nas unidades da polícia militar da Capital, conforme será visto nesta seção, em que também será narrado:

- como as reuniões de IGESP influenciaram a dinâmica de funcionamento das Reuniões de Controle Científico, e vice-versa;
- como as lideranças do CPC interpretaram e interagiram com a pressão do ambiente institucional pela integração, via reuniões de IGESP; e
- o processo de institucionalização desse novo modelo de reuniões e as mudanças de significado em relação à lógica original nova-iorquina de reuniões.

O esboço inicial de reuniões de integração estipulava três níveis distintos de interação para a gestão da segurança pública: operacional, tático e estratégico. No tocante ao nível operacional, os representantes da AISP (comandante de companhia da Polícia Militar e delegado distrital da Polícia Civil) realizariam reuniões semanais para compartilhar informações de inteligência e discutir e planejar ações integradas para a criminalidade e violência em suas áreas. Essas reuniões serviriam de preparação para as reuniões de nível tático, que seriam coordenadas pelos comandantes de batalhão e delegados seccionais. Em reuniões quinzenais, tais lideranças da ACISP validariam os planos de ação das AISP, avaliariam os resultados alcançados e ajudariam na solução de algum problema eventualmente não resolvido nas reuniões da AISP. Mensalmente, as lideranças da AISP deveriam apresentar os resultados do trabalho integrado nas reuniões de IGESP.

Pela sua natureza estratégica, as reuniões de IGESP correspondiam à mais importante das reuniões de integração. Era previsto que tais encontros estratégicos contassem com a presença do comandante regional da Polícia Militar e do chefe de departamento da Polícia Civil que compunham a RISP, do comandante de Batalhão e do delegado regional de Polícia Civil da ACISP, os comandantes de companhia e os delegados de Polícia das AISP que fossem realizar as apresentações, demais autoridades policiais, como os representantes de unidades especializadas das polícias Militar e Civil, dos policiais de linha de frente e dos

agentes de polícia convidados, dos representantes de outros órgãos do Sistema de Defesa Social, como o Corpo de Bombeiros Militar, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Subsecretaria de Administração Prisional, a Subsecretaria de Atendimento a Medidas Socioeducativas, Superintendência de Prevenção à Criminalidade, e de representantes da prefeitura municipal.

As primeiras reuniões também contaram com a presença de pesquisadores do CRISP, que atuavam como facilitadores, e do alto escalão da SEDS, que mediava os encontros com perguntas objetivas sobre a realidade criminal e as ações integradas em execução. Dependendo da pauta da reunião, autoridades de outros órgãos do estado também poderiam ser convidados.

Os encontros do IGESP iniciaram na Capital em julho de 2005. Apesar da primeira reunião não ter sido precedida pelas reuniões operacionais e táticas previstas, houve uma preparação especial, conforme descrevem alguns entrevistados.

Bem, a primeira reunião do IGESP foi o resultado de **três reuniões de preparação**. Primeiro, a gente se reuniu para definir quais seriam as AISP que iriam se apresentar; e depois, chamamos eles [lideranças da AISP] para um segundo encontro lá na Academia, na Diabase, **porque eles não poderiam fazer feio**. Neste segundo encontro, também **levantamos as informações, os dados e começamos a ensaiar**. Num terceiro encontro, é que apareceu a cúpula da Civil, mas apareceu só para aparecer mesmo. E nessa primeira reunião nós focamos na apresentação da estatística dos dezoito crimes violentos da ONU [Organização das Nações Unidas]. Tinha quase umas cem pessoas nessa reunião. Eu lembro bem do pessoal das duas polícias perfilado para a entrada do secretário na sala de reuniões. E as apresentações foram boas. Uma descrição do local, dos problemas de criminalidade, alguns mapas e as ações que seriam feitas. (Entrevistado 16, SEDS)

Então a gente contou muito com a PM nesse instante, porque eram eles que tinham as bases de dados criminais, e as bases foram disponibilizadas para o CRISP, e o CRISP era quem gerava os mapas. E a gente fez todo um trabalho preparatório com os policiais que seriam envolvidos. E foi feito um lançamento simbólico no CDL [Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte] e algumas reuniões preparatórias na Academia da PM. (Entrevistado 17, SEDS)

Para os encontros na Capital, uma ampla sala de reuniões foi preparada. Novamente, o leiaute do ambiente do *CompStat* foi usado como referência. Em linhas gerais, uma mesa em formato de “U”, equipamentos de projeção e computadores, dentre outros recursos.

E uma **sala de reuniões específica para o IGESP** foi criada lá na Rua Albita. Mas antes a gente fez várias reuniões de planejamento lá no EADO, no Comando Geral da PM. Bom, e o CRISP ajudou a desenhar o leiaute da sala. Cuidamos para que as pessoas tivessem lugares bem demarcados, lugares para mais ou menos umas trinta pessoas sentadas na mesa e que tivesse lugares para os observadores, os policiais de ponta. Eu lembro que tinha uma mesa em “U”, que era maior do que aquela mesa do EADO e a organização desse espaço era importante. Essa recomendação de leiaute do espaço foi depois passada para todos os encontros de IGESP do estado. Era meio que padrão. (Entrevistado 17, SEDS)

As lideranças da AISP, o comandante de companhia e o delegado distrital ocupavam lugares de destaque no ambiente para apresentar os resultados da área integrada e para responder aos eventuais questionamentos que fossem feitos pelos facilitadores ou por qualquer participante da reunião. Diante do grande número de envolvidos, os participantes tinham assentos demarcados na sala e faziam o uso da palavra por meio de microfones, assim como nas reuniões nova-iorquinas. A primeira reunião foi mediada pelo secretário de Defesa Social, porém sua presença foi limitada a outras poucas reuniões do IGESP na Capital. Na prática, as reuniões passaram a ser conduzidas pelo secretário adjunto, pelo chefe de gabinete da SEDS ou pelo superintendente de integração, figuras de significativa importância política. O próprio professor Cláudio Beato participou ativamente das primeiras reuniões, fazendo seus comentários diretos aos mediadores da SEDS. Tais mediadores participavam da reunião, fazendo questionamentos relativos ao porquê do aumento ou da redução da criminalidade na área, aos *modus operandi* de criminosos e às possíveis formas de integração das atividades policiais.

Em linhas gerais, a reunião era aberta pela liderança da SEDS, que saudava os presentes e passava a palavra para as lideranças da AISP, para que eles realizassem a apresentação da área integrada. A apresentação continha uma descrição geral da área integrada, estatísticas criminais, detalhes de mapas de geoprocessamento e as ações realizadas e aquelas a serem realizadas. Durante a apresentação, interrupções poderiam ser feitas, e normalmente eram, pelo mediador da SEDS ou pelas lideranças da RISP. No total, entre cinquenta a setenta pessoas participavam da reunião de apresentação, mais comumente chamada de “Reunião de IGESP”. Convidado ora pela PMMG ora pela SEDS, participei como observador não participante de três reuniões na Capital durante os anos de 2006 e 2007 e de outras quatro reuniões na Capital e pelo interior do estado nos anos de 2010 e 2011.

Apesar de as diversas versões de manuais do IGESP destacarem a importância da presença das lideranças comunitárias nessas reuniões, na prática, estas raramente participaram. Por razões distintas, tanto a SEDS quanto as próprias polícias possuíam objeções à participação dos líderes dos CONSEPs nas reuniões de IGESP. A principal objeção da polícia estava associada à confidencialidade dos dados de segurança. Alguns gestores da SEDS destacaram o receio de as reuniões do IGESP se transformassem em reuniões de policiamento comunitário, tidas como improdutivas. Vale ressaltar, no entanto, que no período do IGESP algumas companhias da Capital mantinham reuniões comunitárias periódicas e praticavam novos serviços comunitários, como as Redes de Vizinhos Protegidos, Base Comunitária Móvel e *Bike* Patrulha.

A comunidade ficou de fora por um pouco de medo que a gente tinha das distorções do policiamento comunitário, que a gente via em Belo Horizonte. **A gente tinha receio das reuniões de IGESP virassem mais uma reunião do CONSEP.** Eu já tinha participado de reuniões de CONSEP e via muita coisa que não fazia sentido nessas reuniões. Presidente do CONSEP querer carteirinha de PM, andar com carro com faixas com as cores heráldicas da PM, batendo continência *pros* comandantes da PM. E eu acho que por isto não se deu muita força *pros* CONSEPs participarem das reuniões. (Entrevistado 16, SEDS)

E, então, **as polícias começaram a dizer que as informações [de segurança] eram sensíveis, e por isto a comunidade não poderia participar.** E ficou então decidido que seria avaliado em quais reuniões a comunidade poderia participar e em quais não poderia. Mas não houve critérios claros e objetivos, **e acabou que na prática eles [a comunidade] quase nunca participavam.** Mas eu lembro que houve um encorajamento para que eles chamassem as comunidades para a reunião de preparação, a reunião operacional da AISP. (Entrevistado 15, CRISP-UFMG)

A cada encontro de IGESP, entre três a cinco AISPs apresentavam seus resultados e planos de ação operacional. Nas primeiras reuniões do IGESP, os policiais da AISP tinham a autonomia para elaborar suas próprias apresentações sem ter que seguir nenhum tipo de estrutura padrão, ou *template*, fato que gerava certa dúvida em alguns participantes e possibilitava desvios dos objetivos pretendidos. Era comum, por exemplo, que os policiais dedicassem boa parte do tempo justificando os altos índices de criminalidade pelas dificuldades logísticas de suas unidades.

Eu lembro que, apesar de a primeira reunião com o secretário ter sido boa, **o IGESP começou, assim, de forma muito rudimentar. E cada um apresentava de um jeito.** Alguns comandantes de companhia até apresentavam suas estatísticas, mas reclamavam muito de problemas



de viatura, de efetivo, de condições de trabalho, né? E, depois, a SEDS até começou a cortar este tipo de fala, dizendo que o IGESP não era o momento para pedir isto. (Entrevistado 12, PMMG)

A gente começou a perceber com “o carro já andando” que as reuniões não tinham estruturação e todo mundo dizia o que convinha. **As polícias diziam o que lhes eram conveniente, e sentimos que faltava uma estruturação.** E pensamos num documento que estruturasse o roteiro dessas reuniões. É aí que surge o DOGESP. Surge de uma necessidade de orientar as reuniões para se alcançar o fim. E isto funcionou bem, principalmente num primeiro momento. (Entrevistado 15, CRISP-UFMG)

Diante desse fato, os pesquisadores do CRISP decidiram por um maior detalhamento do “Manual do IGESP”, acrescentando a ele um modelo de relatório com orientações mais detalhadas sobre como se preparar conjuntamente para as reuniões de apresentação. Esse modelo de relatório padronizado, batizado de “Diagnóstico Orientado para Gestão e Solução de Problemas” (DOGESP) e deveria ser usado pelas lideranças das AISP’s nas reuniões semanais.

Planejado como um instrumento de apoio à análise criminal, o DOGESP tinha a finalidade de auxiliar os policiais na identificação de problemas e de suas causas raízes. Todavia, para muitos policiais este relatório foi entendido ora como uma burocracia desnecessária, ora como um documento a ser preenchido para fins de pesquisa científica do CRISP. Isso contribuiu para que o DOGESP fosse subutilizado e se tornasse meramente um ritual a ser cumprido, mesmo com a criação posterior de versões mais simplificadas. Uma cópia dessa versão do DOGESP é apresentada no Anexo “B”.

Esse documento que tinha que fazer pra reunião, o DOGESP, **os comandantes praticamente não faziam.** Não faziam porque achavam que era pro CRISP. A gente ouvia muito disso deles. Eles até fizeram os primeiros, mas não receberam um *feedback* dos superiores das ACISP’s e de ninguém. **Na verdade mesmo, quem fazia mesmo era só o pessoal do geoprocessamento e estatística das companhias. Faziam sem a Polícia Civil.** E, depois de um tempo, infelizmente, **faziam pra dizer que tava fazendo.** Sem muita análise detalhada. (Entrevistado 4, PMMG)

Talvez tenha faltado uma melhor capacitação dos comandantes e delegados sobre como usar o DOGESP a ser favor. O problema é que tinha muita rotatividade na PM e aposentadoria na Civil [Polícia Civil] nessa época. Era difícil treinar todo mundo. Talvez, também, a gente tenha falhado em não ter acompanhado mais de perto o preenchimento desse documento. Mas a gente da SEDS não tinha a obrigação de ler todos esses documentos, né? Nem tinha estrutura pra isto. **Fizemos**

**até uma simplificação do DOGESP num segundo momento, mas o pessoal não seguiu mesmo assim.** (Entrevistado 17, SEDS)

O CRISP fez uma avaliação, eu acho que foi em 2008 ou em 2009, um dos dois anos. E no relatório os mediadores diziam que poucos policiais estavam fazendo esse exercício de preparação do DOGESP na Capital e no interior. **E os que faziam isto faziam de forma corrida, na última hora, de forma assim... mecânica, automática, sabe?** (Entrevistado 16, SEDS)

O insucesso do DOGESP também pode estar associado à gradativa descontinuidade das reuniões semanais de preparação e das reuniões intermediárias de ACISP, que estavam previstas. A expansão do modelo gerencial para o interior do estado, o grande número de reuniões e o número limitado de efetivo da Polícia Civil foram apontados com causas principais dessa continuidade. Cabe ressaltar, ainda, que a periodicidade das reuniões de IGESP também mudou, de mensal para trimestral.

No começo, tinha todas as reuniões, mesmo que pontualmente em algumas AISP. Então, eles [policiais das duas organizações] começaram a dizer: **“A gente não faz mais nada. A gente só faz reunião agora. Depois do IGESP a gente não trabalha mais, não”**. Então, quer dizer: a gente não faz mais polícia! E reclamaram muito disso. (Entrevistado 15, CRISP-UFMG)

[...] e bem no começo a gente começou a trabalhar com algumas áreas integradas nessas reuniões preparatórias. E era eu que fazia isto, junto com o pessoal do CRISP. **A gente ajudava a construir planos de ação, a pensar nos problemas, mas depois não deu mais pra acompanhar porque o IGESP foi expandindo pra todo estado, e essas reuniões meio que pararam.** (Entrevistado 17, SEDS)

Apesar das dificuldades citadas, as lideranças da SEDS conseguiram convencer e envolver a liderança da 1ª Região Integrada de Segurança Pública a realizar uma sequência ininterrupta de reuniões de IGESP na Capital. Vale lembrar que à época, o cel. Renato era o comandante do policiamento da Capital e sua presença constante e ativa à frente do processo, na visão dos entrevistados, contribuiu de maneira significativa para a realização das reuniões.

Tínhamos um apoio muito grande do CPC. **O comandante do CPC comprou a ideia depois de um tempo. E ele era muito presente.** E a presença física mesmo do comandante. E a gente descobriu só depois que essa presença física dos secretários, do Cláudio e dos dois chefes da RISP era fundamental pra reunião funcionar. (Entrevistado 15, CRISP-UFMG)

Olha, se o IGESP deu bastante certo num primeiro momento é porque já existia um certo alicerce por parte da Polícia Militar. **E a presença**

**do coronel Renato nesta primeira fase também foi muito importante porque ele tem um perfil muito de planejamento, de gestão, e ele esteve muito presente, mediando os conflitos que apareceram.** (Entrevistado 16, SEDS)

A gente fazia um relatório, uma análise estatística especial para o coronel Renato antes da reunião de cada AISP. E ele ia pra reunião sabendo de tudo da AISP. Tinha todos os números na cabeça. **E quando tinha alguma coisa errada na reunião, o próprio coronel corrigia na frente do comandante de companhia. E ele não abria mão de participar das reuniões.** (Entrevistado 12, PMMG)

Para quase a totalidade dos entrevistados a Polícia Militar criou uma resistência muito menor às reuniões do IGESP do que a Polícia Civil. Os trechos de narrativa a seguir sugerem a ideia de que as lideranças do comando geral da PMMG e do CPC assimilaram rapidamente a importância estratégica das reuniões de IGESP e se organizaram com a mesma rapidez para assumir a posição de protagonista no processo de integração.

Então, quando a Polícia Militar **percebeu que a tendência era essa mesma, que não tinha jeito, ela tratou imediatamente de formar os seus policiais na dinâmica do IGESP.** Eu mesmo fui convidado várias vezes pelo pessoal do CFO [Curso de Formação de Oficiais da Academia da Polícia Militar] pra dar palestras, pra participar de seminários lá na Academia. E falava de duas a quatro horas só de IGESP pra eles. Falava também no Curso de Soldados, no Curso de Sargentos. Dava muitas palestras pra eles, a pedido deles mesmos. **Então, a Polícia Militar tratou rapidamente de universalizar este conceito,** pros caras não chegarem lá na reunião do IGESP e passar feio, porque eles viam a “feitura” que era a Polícia Civil. (Entrevistado 16, SEDS)

Quando as reuniões de preparação começaram, nessa época, alguns **policiais militares ligavam informalmente para o CRISP para tirar algumas dúvidas sobre o DOGESP.** Mas isso também era pontual, não era sistemático. Depois de um tempo, foi ficando claro que era a PM quem prepara tudo sobre o DOGESP, que fazia todas as apresentações. [...] **A PM incorporou muito bem o manual,** incorporou muito bem o DOGESP, muito mais do que a Polícia Civil. A Polícia Civil ia às vezes nas reuniões e não abria a boca. E chegou a ponto de irmos em reuniões e **ver nas lâminas somente a logo da PM e de nenhuma outra organização. E ficou claro pra nós do CRISP que o IGESP tinha virado um assunto de Polícia Militar.** [...] E o processo passa a ficar centrado na Polícia Militar. E isto não era bem o que a gente queria. (Entrevistado 15, CRISP-UFMG)

Teve um momento que, apesar de não haver uma ordem formal, muitos comandantes aqui na Capital **eles começaram a levar parte de suas equipes da companhia para as reuniões.** E eu estou falando também dos praças, para que eles [os praças] também se sentissem responsabilizados pelos resultados e **pra deixar claro que a Polícia**

**Militar estava totalmente engajada na integração.** (Entrevistado 12, PMMG)

Eu lembro que se esboçou um grupo integrado de estatística e análise criminal com analistas de crimes das duas polícias para produzir relatórios semanais sobre evolução criminal. **Só que na prática, as análises criminais eram feitas mesmo na Seção de Estatística e Geoprocessamento do CPC.** O pessoal do coronel Renato já tinha esta estrutura instituída e funcionando. Então, incorporou, porque na prática já fazia isto pras reuniões mensais do CPC. (Entrevistado 14, CRISP-UFGM)

Foram feitos **vários memorandos pelo CPC designando muitos policiais**, normalmente tenentes e sargentos, para eles assistirem às reuniões de IGESP como ouvintes. Então, muita gente da linha de frente assistia, sim, as reuniões. E, às vezes, eles até falavam, falavam dos problemas e tudo. [...] esses memorandos foram feitos pelo menos no começo do IGESP. (Entrevistado 8, PMMG)

Uma vez que as reuniões de Controle Científico do CPC eram realizadas mensalmente e as reuniões de IGESP trimestralmente, cada comandante de companhia da Capital passava por até três reuniões com o comando do CPC para se preparar para as reuniões de integração.

Então, qual que era a minha lógica? **A lógica era que as reuniões que nós fazíamos [de Controle Científico] preparavam os oficiais para trabalhar pra nós no IGESP.** Fui sempre favorável às reuniões do IGESP. Gostava! [...] Eu tinha os números na cabeça. **As reuniões nossas [Reuniões de Controle Científico] ajudavam, facilitavam demais!** Tanto que a gente não resistia tanto. E a ideia dessas reuniões era somar às reuniões do estado. [...] E nossa reunião [de Controle Científico] não era redundante porque era coisa de polícia, né? Lá era mais estratégico. E o IGESP foi muito importante. (Cel. Renato, PMMG)

Com certeza, **o coronel Renato foi preparando todo mundo para as Reuniões de IGESP.** Lógico que o pessoal não chegava a ensaiar, mas já era preparado para responder a qualquer pergunta de crime na sua área, porque a cobrança interna nossa também era forte e a nossa reunião também tinha uma lógica de apresentação com *power-point*, né? Vou te dizer que era até mais forte que o IGESP em alguns momentos. (Entrevistado 5, PMMG)

Como consequência final, a Polícia Militar transporece para a SEDS e para o governo do estado a imagem de uma organização proativa, organizada, alinhada e comprometida com a gestão para resultados e a lógica de integração. A construção de tal imagem teve grande contribuição para a liberação de recursos logísticos e financeiros para a Polícia Militar

mineira, principalmente quando o secretário de Defesa Social torna-se vice-governador em 2007 e governador do Estado em 2011.

Estava claro pra mim que a PM já tinha uma **lógica de responsabilização, de entrega de resultados maior. Tava claro pra mim que isso já estava introjectado neles**, que não era só fazer o policiamento, mas fazer o policiamento com foco no resultado, na redução do crime. [...] Os policiais militares eram mais comprometidos com a redução de crimes. **Eram mais organizados.** A Civil [Polícia civil] dizia que não tinha nada a ver com isto, que o negócio dela era só inquérito. **Pra Polícia Civil foi um choque.** (Entrevistado 17, SEDS)

Eu **não me lembro de muita resistência** na Polícia Militar da Capital. Quem tinha resistência na PM era mais o CPE, o Comando Especializado, *sabe?* [...] **A Polícia Militar era quem fazia a maioria das apresentações. Foi protagonista, proativa mesmo.** A Polícia Civil virou coadjuvante na maioria das apresentações de IGESP. E eu acho que eles [os policiais militares] perceberam que o governo só atenderia à demanda deles via IGESP. **Então, a necessidade deles era tanta que quando eles começam a dominar as reuniões** eles passam a ser poliqueixosos e a **querer o recurso quase que todo. Hoje, eu vejo que eles viram uma maneira de buscar mais recursos via IGESP.** (Entrevistado 16, SEDS)

Apesar desta aparente aceitação da Polícia Militar ao IGESP nas fases iniciais, houve certo receio por parte dos policiais militares de que a instituição tivesse seu desempenho cobrado pela SEDS, numa lógica semelhante à instituída pelo cel. Severo. Houve manifestações de discordância e resistência, principalmente pelo Comando Geral da Polícia Militar.

O desejo inicial do IGESP era de que as organizações policiais trouxessem informações sobre os problemas criminais, informações sobre suas capacidades e recursos institucionais, para que a gente tivesse uma oportunidade de fazer um *brainstorming*, de pensar junto, no que a gente podia fazer. A intenção não era colocar as organizações de frente umas pras outras pro escrutínio, não, **mas o IGESP foi interpretado num primeiro momento como escrutínio.** Eu lembro que **algumas pessoas da PM diziam que ia voltar o “pelourinho” do Severo, voltar a ideia de fiscalização, de punição.** E isto surge logo num primeiro momento, quando o pessoal percebeu que **as reuniões seriam públicas e que as informações tinham que ser expostas pra todo mundo, por power-point, relatório e tudo.** E isto **criou resistência também.** Pelo menos, era essa a resistência que as pessoas diziam. (Entrevistado 15, CRISP)

Houve um momento em que a própria equipe do prof. Beato teve que se adaptar à nossa cultura institucional, porque, num primeiro momento, eles chegaram muito fortes, tipo assim: “Agora, nós estamos com a chancela do governo. Então, vamos fazer! E vocês têm

que entregar resultados”. **A gente ficou meio ressabiado porque pensamos que era a volta do “pelourinho”.** Mas, aí a PM, deu aquela parada e falou assim: “Não! Vamos entender isso”. E aí foi necessário equilibrar. E isso teve sim! (Entrevistado 12, PMMG)

Olha, desde o começo da política de integração, em 2003, era pano de fundo a ideia de que eles [referindo-se a PM] aceitariam participar do sistema, desde que não houvesse uma lógica hierárquica da SEDS sobre eles. Então, a gente tinha que ir “dosando a água e o fubá”! Tinha hora que tinha que dar algumas ordens, e a gente conseguia, e tinha hora que tinha que recuar, a ponto de que um dia o coronel **XXXXXX, do Estado-maior, me ligou e disse assim no telefone: “Olha, vocês estão confundindo as coisas. Vocês não mandam na gente! Seu papel é coordenar, e nós não faremos isto! Vocês não podem decidir isso!”** E esse exercício de governança, pra gente que estava no nível estratégico, foi um aprendizado conjunto, de muitas conversas sobre como lidar com duas polícias ingovernáveis. **E por isto, o lançamento do IGESP foi uma releitura da “Polícia de Resultados”, com certa resistência, sim!** (Entrevistado 17, SEDS)

Embora os policiais militares e, principalmente, os policiais civis tenham associado os encontros a um momento de cobrança pública por resultados ou de prestação de contas, as reuniões do IGESP, diferentemente da lógica *CompStat*, não associavam os resultados à figura dos policiais comandantes da AISP, pelo menos num primeiro momento. Os próprios policiais tinham autonomia para apresentar planos de ação e metas para as taxas criminais em suas áreas.

Nesse primeiro momento, também não foram estabelecidos indicadores de desempenho para as áreas integradas, mas, ao invés de focar diretamente o controle de resultados, as primeiras reuniões tinham uma dinâmica mais voltada para a identificação e solução conjunta de problemas de criminalidade violenta, o que, por consequência, levaria a melhores resultados. Algumas reuniões do IGESP tinham uma pauta mais específica, mas não localizada, por exemplo: a violência praticada contra taxistas de Belo Horizonte, o consumo e tráfico de drogas na “Cracolândia”, brigas e violências em regiões de “baile funk”, e acidentes de trânsito em vias da Capital. Muitas decisões sobre a solução do problema foram tomadas durante a realização dessas reuniões. Esse dinamismo decisório, somado ao apoio do governador, ao suporte político de um secretário, comumente chamado de “supersecretário” pelos policiais militares, e às presenças dos secretários e chefes de RISP nos encontros, foi importante para promover o aumento gradativo da aceitação dos comandantes de polícia.

De modo geral, boas soluções preventivas e repressivas foram obtidas nesses encontros de solução de problemas de IGESP. Muitas operações foram planejadas e realizadas

conjuntamente pelas polícias, assim como novas operações preventivas específicas da PMMG também. No entanto, para um membro da SEDS, em determinado momento, o portfólio de serviços preventivos que fora instituído pela Instrução Normativa 04/2005 do CPC passou a inviabilizar novas e específicas iniciativas de prevenção nas reuniões. Cabe lembrar que os serviços de portfólio eram também avaliados pelo CPC, por meio de indicadores específicos.

Então, o pessoal [da polícia militar do CPC] fez uma coisa que é muito complicada. E depois que eu percebi que isso foi crítico. Bom, muitas vezes, as pessoas acham que estavam fazendo alguma coisa pro bem, só que isso tem outro efeito, algo não pretendido. **A coisa do portfólio de serviços, né? Engessou completamente! E isso não é nada flexível.** Você tem que fazer PROERD na escola, você tem que fazer JCC [Programa Jovens Construindo a Cidadania], você tem o policial fazendo isso, aquilo. Gente! Mas isso não era solução para os problemas em muitas AISPs. E, de fato, não sobrava policial pra fazer o policiamento ostensivo ou *pra* fazer outra coisa diferente que a gente queria fazer. **Então, alguns comandantes da PM diziam que não dava pra fazer nada novo.** No fundo, no fundo, eu acho a PM muito esquizofrênica, né? É esquizofrênica **porque ela cobrava de tudo dos comandantes.** (Entrevistado 17, SEDS)

Para os entrevistados, as reuniões de IGESP também funcionaram como um mecanismo de governança. No entanto, deve-se ressaltar que em alguns momentos de forte discordância com as polícias essa estratégia de governança foi mesclada com contrapartidas financeiras da SEDS para as polícias, a fim de obter apoio para as iniciativas da própria SEDS.

A proposta do IGESP tem tudo a ver com a proposta maior de integração, **de se ter uma governança colegiada, horizontalizada.** Não é uma governança medindo forças, nem uma governança pela autoridade, da hierarquia, **mas de uma governança pela transparência, de cobrar de forma explícita, mas sem te dizer “que você vai fazer porque eu estou te mandando”.** Tem isso, e eu acho que teve muito também da questão do recurso. Muito! O recurso era uma moeda de troca importante. Nesse momento inicial, nós tínhamos um projeto estruturador: “Redução da criminalidade”. E sob este projeto estruturador estava a rubrica, o orçamento pra comprar viaturas e investir em novos projetos. A polícia tinha o seu orçamento anual pra pagar o básico, pra sobreviver. **E todo o recurso de investimento pra fazer coisas novas, veio para a secretaria.** Então, a gente teve isso como uma moeda de troca! Então, a política de integração sobreviveu assim. **Tanto é que a partir do momento que o estado começou a ter dificuldades financeiras pra manter isto, por volta de 2010, a política de integração não se sustentou.** [...] Óbvio que a coisa não era explícita dessa maneira: “você vai fazer o que eu quero ou eu não te dou o dinheiro”. Lógico

também que isto não aconteceu a todo momento, **mas é um jogo que você aprende a jogar!** (Entrevistado 17, SEDS)

**As reuniões do IGESP foram um meio de governança pública.** E o governo precisava entender o negócio deles *pra* saber aonde que o dinheiro ia ser investido. E de forma recíproca, os comandantes das AISP precisam dizer *pro* governo as dificuldades, os problemas de armas, viaturas, coletes *pra* fazer o serviço. **A gente ouvia as ideias, os pedidos e quase sempre atendia, mas interagiu com firmeza, cobrava os planos e metas acordados.** (Entrevistado 16, SEDS)

Vou te falar que **a gente decidiu muita coisa de forma conjunta no IGESP.** Pelo menos no começo decidiu! E não estou falando só de decidir fazer uma operação conjunta, não! Eu estou falando de acertar algumas arestas da Polícia Civil com a Polícia Militar, de bombeiro com SAMU [Serviço de Atendimento Móvel de Urgência], e isso, eu vi nas reuniões de IGESP aqui de Belo Horizonte, principalmente nas primeiras, com o governador Anastasia, com o Saporí e Genilson. (Entrevistado 2, PMMG)

Essa forma de condução das reuniões tem diferenças expressivas da referência original nova-iorquina, cuja dinâmica de decisão gerencial era mais objetiva e impositiva, pela hierarquia e autoridade. É importante lembrar que enquanto a reunião de *CompStat* tem natureza intrainstitucional a do IGESP é interinstitucional.

Outro aspecto que difere as reuniões de *CompStat* das reuniões de IGESP é que na última praticamente não houve troca de comandantes e delegados por razões de baixo desempenho. As poucas trocas de comando realizadas foram atribuídas à própria recusa de alguns em participar de um trabalho integrado, com se vê a seguir:

[...] E durante todo o período que eu fiquei na SEDS **eu só acompanhei uma troca de um major da PM** e de um delegado da polícia de AISP diferentes. Esse major foi destituído pelo comandante do CPC numa reunião. **Ele bateu boca e falou que não ia fazer o que estava sendo pedido.** E aí o coronel falou: “Não é você que decidi isto e você não vai mais continuar nessa companhia. E passa no meu gabinete ainda hoje”. Já o delegado da Polícia Civil não se preparou e veio fazendo firulas que não tinha recebido as informações e tal. E a reunião foi suspensa. E, depois, o delegado da RISP destituiu ele depois. (Entrevistado 16, SEDS)

**Eu não lembro de substituições de comandantes, não! Acho que teve algumas poucas no começo do IGESP a pedido do secretário, mas não tenho certeza disso.** E sabe por que não houve muitas? Porque a capacidade de liderança interna na PM nessa época era mais sólida, e isto ajudou a sustentar o IGESP. **O Comando dizia que era pra fazer e os comandados faziam.** Pelo menos aqui na Capital, faziam mesmo! Mas depois, bem depois, mais pro fim do IGESP, essa governança interna do CPC se deteriora, viu? (Entrevistado 17, SEDS)



Se não existiam mecanismos de punição atrelados aos resultados, o mesmo não se pode ser dizer das recompensas. Desde 2006, a SEDS premiou financeiramente as três AISP's com melhores desempenhos na Capital e no interior do Estado. Prêmios de R\$ 100 mil, R\$ 60 mil e R\$ 40 mil eram divididos de maneira igual entre as unidades da Polícia Civil e Militar e usados para a melhoria de suas infraestruturas físicas. A entrega da premiação das AISP's era marcada por solenidade pública, com a entrega de placas pelo secretário de Defesa Social e pelos comandantes das polícias.

Regras e indicadores de desempenho para a escolha da AISP com melhor desempenho foram desenvolvidos com o apoio do CRISP (Ver detalhes em: MINAS GERAIS, 2009). A premiação do IGESP tinha o propósito inicial de reconhecer o trabalho bem-sucedido das lideranças das áreas integradas e de regular o comportamento dos demais no sentido dos resultados. Entretanto, pelos trechos das narrativas a seguir, nota-se que a premiação gerou certa discordância e confusão entre os policiais.

A premiação do IGESP é o seguinte: **sempre deu confusão**. E por quê? Porque tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil têm os setores de análise e monitoramento. Então, faz um monitoramento, e no caso da PM tinha até o ranqueamento. Então, você pega lá o melhor resultado (hoje é a companhia “X”) e o pior (a companhia “Y”). Qual que é o problema? **Os critérios não eram claros e mudavam na última hora**. Aí, na última hora, o CRISP inventava um critério lá, um fator, e na hora que você divulga, o cara que está lá atrás passa lá pra frente. **Então, um dos problemas da premiação do IGESP é que tinha que definir as regras de premiação com antecedência e fazer o monitoramento daquilo mensal**. Tinha caso que no ranqueamento da PM uma determinada companhia era premiada em primeiro e no mesmo ano na premiação do IGESP, essa companhia não ficava nem entre os três melhores. **E a premiação perdeu a credibilidade, e todo mundo fala que era a premiação da confusão**. (Entrevistado 8, PMMG)

A introdução de um novo mecanismo de recompensa por resultados pelo governo do estado a todos os servidores públicos mudou, de maneira expressiva, o sentido e o significado das reuniões de IGESP, conforme será exposto na próxima seção.

### **5.3.2 *CompStat* como Controle do “Acordo de Resultados” e Cerimônia**

O ano de 2008 foi marcado por diversos eventos significativos para a segurança pública mineira e, principalmente, para as reuniões de IGESP. Os resultados das reuniões na Capital e na região metropolitana de Belo Horizonte foram considerados positivos. Uma consultoria de planejamento estratégico realizada pela Fundação Dom Cabral recomendou à liderança da SEDS ampliar a política de integração para todas as demais regiões do estado. Tal medida implicou mudanças significativas na condução das reuniões na Capital, visto que a SEDS teve que dividir sua pequena equipe entre as diversas reuniões de IGESP na Capital e no interior.

Para garantir a continuidade regular das reuniões na Capital e visando promover a expansão do modelo com a mesma qualidade para as demais dezesseis Regiões Integradas de Segurança Pública, os consultores do CRISP criaram um novo “Manual IGESP”, o qual continha todo um conjunto de pressupostos e princípios de funcionamento do modelo de gestão, assim como as atribuições para cada organização do Sistema de Defesa Social.

Uma novidade significativa deste manual é que ele dispõe em seu anexo II de um conjunto expressivo de indicadores de desempenho para a Polícia Militar, a Polícia Civil e para a AISP. Especificamente para a PM, dois conjuntos de indicadores foram estabelecidos. O primeiro compreendia seis indicadores que a Polícia Militar já vinha utilizando desde 2005 na Capital: tempo de resposta aos chamados de 190, Indicador de iniciativa; Indicador de reincidência de assaltos a estabelecimentos comerciais; Indicador de demanda reprimida; Indicador de policiamento a pé em centros comerciais; e Indicador de Patrulha Escola. O segundo conjunto compreendia quatro indicadores relacionados às atividades de policiamento comunitário. Esses indicadores foram utilizados por curto um período de tempo.

Além da revisão do Manual IGESP, um grupo de técnicos foi contratado pela SEDS e treinado pelo CRISP para atuar como mediadores nas reuniões de IGESP da Capital e do interior. Tal medida implicou o afastamento gradativo das lideranças centrais da SEDS na condução das reuniões na Capital. Tal distanciamento foi acompanhado pela saída do coronel Renato do Comando de Policiamento da Capital, em maio de 2008. O comandante assume o posto de chefe do Estado-Maior da PMMG e contribuiu para a disseminação do IGESP e implantação da nova política pública de contratualização de resultados, denominada: “Estado por Resultados”.

Instituído em 25 de janeiro de 2007, mediante edição da Lei Delegada 112, o programa “Estado para Resultados” é tido como uma segunda fase do “Choque de Gestão”, promovido no governo Aécio Neves. Seu objetivo central estava relacionado à melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos, por meio de pactuação de metas de desempenho.

A principal ferramenta de operacionalização do programa recebeu o nome de “Acordo de Resultados, que em linhas gerais, estabelecia um conjunto de indicadores de desempenho e metas para cada órgão do Poder Executivo estadual. Numa primeira etapa, um contrato de gestão foi assinado pelo governador e pelo dirigente máximo de cada órgão (no caso deste estudo, o secretário da SEDS). Na segunda etapa, consistia no desdobramento da primeira, chamada de “Acordo Interno”, assinaram o compromisso os dirigentes máximos de cada organização e suas equipes de trabalho (no caso, todos os coronéis da PMMG). O alcance das metas pela entidade proporcionou o pagamento de um bônus anual, denominado “Prêmio de produtividade”, a todos os seus integrantes. Tal prêmio funcionava como um pagamento adicional variável de acordo com o desempenho obtido.

Na esfera da Defesa Social, a primeira etapa do Acordo de Resultados foi assinada em 30 de março de 2007, quando foram estabelecidas metas globais de redução das taxas de homicídios, de crimes violentos e de crimes violentos contra o patrimônio. Em setembro de 2008, os servidores da segurança pública receberam o pagamento do Prêmio de Produtividade pela primeira vez. Meses antes, por meio da regulamentação da Lei Estadual 17.600, de 1º de julho de 2008, foi assinada a segunda etapa do Acordo, com metas para cada uma das 16 Regiões Integradas de Segurança Pública.

No primeiro Acordo de Resultados do Sistema de Defesa Social de Minas Gerais, cinco itens foram pactuados no contrato de gestão: **Resultados finalísticos**, Execução dos projetos estruturadores, Execução da agenda setorial do “Choque de Gestão”, Racionalização do gasto e Melhoria do Desempenho. A respeito dos resultados finalísticos, todas as unidades da Polícia Militar deveriam trabalhar para o alcance de cinco indicadores de desempenho:

- Taxas de crimes violentos;
- Número de homicídios consumados;
- Taxa de crimes violentos contra o patrimônio;
- Número de operações de policiamento realizadas;
- Número de armas de fogo apreendidas.

Em um primeiro momento, os gestores da SEDS e os policiais militares da Capital associaram o Acordo de Resultados a um instrumento sinérgico ao trabalho de integração. Isso porque o IGESP surge como um meio para solucionar problemas de criminalidade violenta a partir de uma lógica mais eficiente e integrada. A percepção inicial era a de que os indicadores e metas de desempenho acordados ajudariam no convencimento da lógica de solução dos problemas e na melhoria dos resultados. Esse pensamento também era pautado no fato de que os três primeiros indicadores supracitados eram de responsabilidade das duas polícias. No entanto, de imediato, a alta cúpula da Polícia Civil recusou a ideia de que a organização também era responsável pela redução dos crimes violentos, dos homicídios e dos crimes violentos contra o patrimônio.

De outro lado, a Polícia Militar mineira se mobilizou, forte e rapidamente, na direção dos resultados de redução criminal pactuados com o governo. Dois meses após a assinatura do Acordo Interno, a PM instituiu, por meio da Resolução 3.986, a Assessoria de Gestão para Resultados (AGR). O artigo 3º da referida Resolução estabelece as atribuições inerentes à AGR e revela as audaciosas pretensões de aprimoramento gerencial da organização investida:

[...] Art. 3º - Compete à Assessoria de Gestão para Resultados

I – assessorar na coordenação do planejamento estratégico, na gestão de projetos e na gestão para qualidade na PMMG;

**II – acompanhar e monitorar o desempenho institucional da PMMG com vistas ao cumprimento das metas pactuadas, face à assinatura de Acordos de Resultados com o Governo do Estado de Minas Gerais;**

III – avaliar tecnicamente a viabilidade e o alinhamento de propostas de projetos a serem implementados pela PMMG, com base na análise de riscos e aplicação de melhores práticas, conforme normas e padrões estabelecidos;

IV – orientar tecnicamente equipes de trabalho sobre a elaboração e a gestão local de projetos, oferecendo suporte, treinamento para os gerentes de projetos e as respectivas equipes;

V – assessorar tecnicamente o Comando-Geral da PMMG no processo de concepção e implantação de um **sistema institucional de gestão da qualidade baseada em indicadores;**

VI – atuar como instância técnico-científica de suporte ao desempenho regular das funções de coordenação estratégica das respectivas seções do EMPM (MINAS GERAIS, 2008, p. 1 - grifo nosso).

A partir desse momento, o planejamento operacional da Polícia Militar passou a priorizar as metas pactuadas com o governo. Uma comprovação dessa mudança pode ser

observada no estudo de Assis (2012) que, com intuito de analisar os efeitos do Acordo de Resultados sobre os órgãos de defesa social do estado, demonstra que nos quatro primeiros meses de implementação de Acordo de Resultados houve um aumento expressivo de quase 50% no número de operações realizadas e crescimento de 56% de armas de fogo apreendidas.

É importante ressaltar que, com exceção ao indicador de operações realizadas, os demais também estão presentes na dinâmica de prestação de contas do *CompStat*. Os indicadores finalísticos de taxas de crimes violentos, número de homicídios consumados e taxa de crimes violentos contra o patrimônio foram impostos pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado. Já os indicadores número de operações de policiamento realizadas e número de armas de fogo apreendidas foram estabelecidas pela própria Polícia Militar de Minas Gerais.

Os indicadores do Acordo de Resultados fizeram com que os dois conjuntos de indicadores previstos no recém-lançado Manual do IGESP perdessem o sentido e, praticamente, não fossem postos em prática nas reuniões. Gradativamente, a lógica do Acordo de Resultados também contribuiu para a mudança na dinâmica de condução dos encontros de apresentação, que passaram de uma perspectiva de solução de problemas para a prestação de contas internas pelo monitoramento dos indicadores do próprio Acordo.

**E quando entrou o Acordo de Resultados. Ah! Aí muda tudo! O enfoque virou prestação de conta! Resultado mesmo! No princípio, era muito mais solução de problemas cotidianos.** Por exemplo: tem um grupo que está roubando carros para desmanche, vamos descobrir quem é e como eles agem. **Depois, virou essa lógica numérica mesmo, do Estado para Resultados.** Eram indicadores que nem a gente do CRISP sabia direito o que era. (Entrevistado 15, CRISP-UFMG)

Eu acho que então eles **começaram a misturar o Acordo de Resultados com o IGESP. E na medida em que você põe as duas coisas num mesmo saco, muda tudo.** A pressão por resultados do IGESP não era nessa lógica do Acordo de Resultados. Nós, no IGESP, nós já tínhamos o crime para enfrentar. Era só isto! E isto já era coisa demais. E quando vêm aqueles indicadores que condicionavam prêmios de produtividade. (pausa) Não tinham que ter feito isto. **Isso mudou o foco. E o que passou a valer foi o Acordo de Resultados.** Eu acho que o IGESP passou a ser “reunião pra inglês ver” nessa época. (Entrevistado 16, SEDS)

Olha, eu sempre gostei da metodologia de solução de problemas e confesso que o Acordo de Resultados também é algo interessante, porque motiva, faz a gestão chegar na ponta e os objetivos da instituição serem socializados. **Mas eu acho que tinha que ter um “Acordo” [referindo-se as metas do Acordo de Resultados] pra**

**cada região ou batalhão. E, outra coisa: o IGESP ficou meio sem sentido depois do Acordo.** [...] e teve uma reunião que a própria mediadora da SEDS iniciou o encontro pedindo pra eu falar como estavam os indicadores do Acordo na RISP. Eu não entendi, mas falei que estava indo bem, e tal. [...] Mas, veja bem: não basta ir pra uma reunião, ficar medindo o crime de homicídio e dizer *pro* comandante de companhia que ele tem que reduzir em 10%. É preciso entender por que este crime está acontecendo, fazer um diagnóstico de quem tá matando e planejar conjuntamente a solução pra prender e evitar novas mortes. **Isso já não estava mais acontecendo.** (Entrevistado 8, PMMG)

E, depois de um certo tempo, **as reuniões perdem a substância. E é quando entra o “prêmio de produtividade”.** Isto foi entre 2007 e 2008. **Aí, muda totalmente a figura. Todo mundo agora só joga o jogo da meta, da meta do Acordo de Resultados.** Eu não tenho dúvida! [...] E esse elemento (referindo-se ao Acordo de Resultados), inicialmente, ele parecia favorável, porque a gente estava expandindo e a gente perdeu um pouco de força da coordenação com esta expansão pro interior e com a saída do Saporì (Luís Flávio Saporì, secretário adjunto da SEDS). E no Acordo estava claro que eles tinham que reduzir a criminalidade. Então, parecia ótimo pra gente. [...] **E a meta do Acordo foi sendo incorporada ao roteiro da reunião.** Só que a meta do Acordo era só para RISP. Não havia meta desdobrada para a AISP. A gente até pensou em desdobrar as metas da RISP para cada AISP, mas não avançou. E a gente no IGESP tinha metas pra área da AISP. **E tudo isso ficou confuso pra gente em alguns momentos.** [...] **E o problema é que eu comecei a cobrar das polícias o aumento do número de operações, aumento de apreensão de armas, aumento de inquéritos e apuração de TCO [os dois últimos cobrava da Polícia Civil]. E isso ia contra ao que a gente estava fazendo no IGESP. E as coisas entraram em choque. Mas só que estas coisas ficaram claras pra gente, muito tempo depois. Só bem depois!** (Entrevistado 17, SEDS)

Essa mudança que houve no IGESP **foi a de prestação de contas conjunta, né?** Essa prestação de contas, a cobrança de resultado, a gente já fazia internamente no CPC. **Nós nos antecipamos a isto tudo.** Então a novidade é que a prestação de conta passou a ser junto com a Polícia Civil, né? Eu acho que, pra nós [para a Polícia Militar] o Acordo não trouxe muita novidade, não, porque, na verdade, a gente já fazia isso desde a época das “reuniões do coronel Severo”. Assim, só que a gente não tinha o prêmio de produtividade, né? (Entrevistado 11, PMMG)

Eu vejo o IGESP dessa época [entre 2008 e 2011] como uma **reunião de prestação de contas do trabalho policial. É isso, prestação de conta,** de dizer porque que as metas acordadas não foram batidas. Não é isso? A gente já tinha isso desde 2000. Eu fui comandante nesse período, fui no pelourinho do Severo também. Era muito parecido, só que era somente para o nosso público interno. (Entrevistado 4, PMMG)

A mudança de foco – de solução de problemas para controle de metas – gerou disfunções nas reuniões de IGESP. Alguns dos indicadores do Acordo de Resultados não correspondiam à realidade de algumas AISP's da Capital, induzindo as polícias a focar naquilo que não era prioridade. As áreas integradas do hipercentro da Capital, por exemplo, não vivenciavam problemas com homicídios. Essa desconsideração dos indicadores às particularidades locais ajudou a fragilizar o IGESP, visto que sua lógica proposital de trabalho baseava-se na identificação e solução de problemas locais.

A lógica original de identificar, analisar e criar soluções conjuntas entre os diversos órgãos de defesa social foi abandonada, e isso gerou questionamento de outros atores como o Ministério Público e Judiciário, que cada vez menos compareciam às reuniões de apresentação do IGESP.

E eles [os policiais] ficavam ansiosos pra poder mostrar que bateram a meta [do Acordo]. E gastavam *slides* e *slides* na reunião pra isso. **E faziam aquele malabarismo estatístico**, do tipo: “olha aqui como eu cumpri. Em comparação ao período passado eu não cumpri, mas se olharmos por esta outra lógica de período eu cumpri o resultado”. Era assim, a ponto de você chegar numa reunião, depois da gente ficar tanto tempo discutindo se cumpriu ou se não cumpriu, que **a promotora levantou e falou assim: “Aqui, vocês me desculpem mas na hora em que vocês decidirem se cumpriram ou não a meta, vocês me chamam. Porque eu tenho muito problema pra resolver e preciso sair agora”**. Então, era uma discussão muito inútil, que tomava muito espaço. (Entrevistado 17, SEDS)

Outros diversos fatores também contribuíram para o esvaziamento das reuniões de IGESP já nos anos de 2009 e 2010. O primeiro foi a mudança da periodicidade dos encontros do IGESP, de trimestral para semestral. Um oficial da PM explica sua percepção sobre esta mudança: “Olha, a dinâmica criminal muda diariamente, muda a cada hora. Se não acompanhar o território de perto, você tá perdido! Então, acompanhar trimestralmente, como era, já não fazia muito sentido. E quando passa a ser semestralmente então...” (Entrevistado 8, PMMG). Apesar da fala desse oficial, é preciso destacar que a mudança da periodicidade das reuniões de IGESP coincidiu com a mudança da periodicidade das reuniões de Controle Científico. As reuniões mensais do Comando de Policiamento da Capital perderam sua regularidade neste período e passaram a ocorrer de maneira mais espaçada, sob a justificativa de que era preciso priorizar as reuniões de IGESP.

O segundo fator está diretamente associado à mudança na condução das reuniões do IGESP: da liderança da SEDS para os medidores recém-contratados. Estes últimos, apesar de treinados, tinham pouca autonomia para tomar decisões e não tinham a legitimidade política perante os representantes da AISP e demais participantes da reunião. Com reuniões sem objetividade, o IGESP perdeu um de seus princípios basilares, que era a alocação rápida de recursos.

E a gente da polícia percebeu que as pessoas que eram fundamentais na decisão já não estavam indo mais. E aqueles primeiros facilitadores e mediadores da reunião do IGESP, olhando agora, **eu vejo que eles tinham mais legitimidade perante as polícias**. Por mais que tinha algumas pessoas que não gostavam do XXXXX, por exemplo, ele tinha capacidade técnica, pulso e poder decisório para encaminhar a solução das questões. Repito que quando ele saiu a gente perdeu. E perdeu porque nessa segunda fase [com os mediadores] a gente levava os problemas para as reuniões, e quem estava na mesa não conseguia decidir com aquela objetividade de antes. Também não podia decidir sobre aquela demanda de aporte logístico que a PM pedia na reunião. E esse tipo de reclamação eu posso te dizer que eu ouvi muito na PM, porque eu era da secretaria executiva do IGESP. (Entrevistado 12, PMMG)

[...] E, como foi de cima de pra baixo, como foi um modelo colocado, isso marcou tanto o IGESP, **que quando esses atores, essas pessoas (liderança da SEDS e criadores do modelo), pararam de participar isso esvaziou o IGESP**. E eles (os policiais e outros membros da defesa social) não tinham mais porque dar importância a reunião, **porque aquelas pessoas não estavam mais lá**. E isto aconteceu por causa da difusão do IGESP para o estado. E era impossível que estes atores participassem de todas reuniões. E, com a chegada desses mediadores contratados, **a figura do mediador deixa de ser uma figura política e passa a ser uma figura técnica**. E isso foi muito importante. E esse foi o preço que a gente pagou por aquele modelo de cima pra baixo. Mas repito que o modelo de cima pra baixo era necessário naquela época. Era impossível negociar o modelo IGESP. Se fosse negociar, não tinha IGESP. **E a partir do momento que o IGESP deixou de ser político e passou a ser técnico, que o IGESP se esvaziou. Do ponto de vista dos atores, o IGESP não tinha razão técnica pra existir. Só tinha razão política pra existir**. Então, se o fundamento, a origem do IGESP era política e o modelo agora é técnico, então era natural que as **reuniões tornassem num ritual, num “cumprimento de tabela”**. [...] Mesmo porque os mediadores não tinham capacidade de decisão, conheciam pouco sobre dinâmica criminal e alguns também tinham uma formação técnica muito fraca. Nós no CRISP até tentamos ajudar nisso, com cursos de capacitação. (Entrevistado 15, CRISP-UFGM)

A **sustentação da política de integração** foi acabando com o tempo. Com os mediadores, **a reunião perdeu seu cunho deliberativo, deixou de ser ágil**, a geração de resposta fica mais devagar. E eu acho que foi **aí que começou a virar um teatro**. Reunir somente por se reunir. Tinha preparação de dados para a reunião de IGESP, mas não



era uma preparação para planejar as ações de prevenção e combate ao crime. **Era uma preparação só pra reunião. Então, a reunião virou um fim em si mesmo.** (Entrevistado 17, SEDS)

O perfil e o limitado papel de atuação política dos mediadores, de fato, contribuíram para o esvaziamento das reuniões de IGESP, mas os entrevistados também destacaram a fragilidade no comando da SEDS como um fator decisivo para a gradativa desconstrução do processo de integração no Estado e das reuniões gerenciais.

O IGESP acabou por **inanição e por incompreensão de quem estava à frente da própria SEDS. E também por boicote! Estou muito tranquilo para dizer isto! Acabou por boicote da própria Defesa Social. Os últimos secretários que foram colocados, eles não tinham a dimensão da grandeza do que era o IGESP.** E eles decidiram por **acabar com o IGESP de forma velada.** Faltou desses secretários um acompanhamento mais estreito, um controle diário. (Entrevistado 16, SEDS)

Os dois primeiros anos do IGESP foram anos muito bons. **Uma conjunção “dos astros” fez que o IGESP funcionasse bem.** Diversos atores estavam muito presentes e queriam muito a integração. Tinha um governador que queria muito a integração, um secretário com certo poder e domínio técnico, um secretário adjunto que conhecia profundamente de segurança pública e das dificuldades da integração, o CRISP forte e presente também. Tinha os comandos de polícia que toparam e, **no caso da Polícia Militar isto ajudou muito porque, de alguma forma, a gente contou com a hierarquia interna deles. Mas por volta de 2011 isso começa a se perder. A secretaria [SEDS] fica mais fraca.** A gente percebe que as polícias sentiram **nossa fragilidade técnica e política. A secretaria já não tinha mais dinheiro.** E ficou difícil manter as reuniões. Em 2012, já quase não tinha mais reuniões e **a própria SEDS propôs o fim do IGESP.** O curioso é que os comandos das polícias não aceitaram. (Entrevistado 17, SEDS)

[...] É engraçado, né, porque o foco do momento era muito na polícia ostensiva. Mas a questão é mais ampla. **A troca de um secretário na SEDS tem impacto no sistema inteiro,** impacto nas metas, nos resultados, na visão de polícia, na forma de organização. [...] **E a polícia sofre também os impactos da mudança na SEDS, né? Então, a SEDS pede uma gestão profissional dos órgãos de defesa social, mas nela prevalece uma gestão política.** E os **políticos que assumem a SEDS não conhecem de polícia, de gestão de crimes.** Então essa gestão de políticos que assumem a SEDS, eles é... [pausa] têm dificuldades e o resultado é, de novo, o aumento da criminalidade e a volta do modelo tradicional e de polícias separadas. (Entrevistado 8, PMMG)

O ambiente político é que acabou com o IGESP. E a própria Polícia Civil também, que minou o IGESP. Ela resistiu, resistiu, resistiu! [Dito em tom crescente de voz]. A Civil não peitava o Saporì, não

peitava o Maurício Campos... Eles levavam a sério! **Mas quando o governo colocou alguns secretários fracos, o governo errou. Errou porque foi tudo que a Polícia Civil queria!** (Cel. Renato, PMMG)

[...] e quando o IGESP tinha um comando forte de secretário não tinha esse “ritual” que teve no fim. Mas **quando os secretários ficam fracos**, rapidamente eles [as polícias] entendem o recado. Então, a questão é: Quem tá comandando isso? E o pessoal dizia: “É o Colegiado!” Esse negócio de colegiado é até muito bonito pra se falar. Vamos decidir de maneira colegiada, e tudo. Só que o colegiado, muitas vezes, você não toma a decisão que precisa tomar. E tem sempre que fazer reunião de colegiado ou de IGESP pra decidir. **E, aí, se você tem um secretário fraco não tem jeito, você tem outras quatro instituições que vão contra você.** (Entrevistado 14, CRISP-UFMG)

As palavras e expressões *ritual*, *teatro*, *cumprimento de tabela* e *para inglês ver*, contidas em trechos de narrativas anteriores remetem à ideia de que as reuniões de IGESP tornaram-se num mero ato cerimonial, um evento puramente simbólico da integração em Minas Gerais entre os anos de 2010 e 2011. Vale lembrar que 2010 foi o ano de eleições para o governo do estado e que por mais que as reuniões não gerassem resultados práticos em grande parte das AISPs, o IGESP era o símbolo maior de integração no Estado.

Em suas narrativas, os entrevistados também atribuíram a “queda do IGESP” à falta de treinamento para os novos comandantes que assumiram as AISPs da Capital entre 2009 e 2011; a total ausência de representantes da prefeitura de Belo Horizontes nas reuniões; as falhas na mobilização de outros representantes importantes do Sistema de Defesa Social, como o Ministério Público e o Judiciário; e a interrupção dos investimentos na infraestrutura e nos recursos humanos da área integrada.

Até o final de 2011, as reuniões de IGESP mantinham sua periodicidade semestral. Nesse período, poucas AISPs da Capital realizavam reuniões operacionais e táticas, mas não de maneira regular como previsto. De maneira surpreendente, os encontros de IGESP perdem força, exatamente, no momento em que a criminalidade violenta em Belo Horizonte volta a crescer de maneira significativa em Belo Horizonte (Gráfico 2).

O limite de análise desta pesquisa encerra-se no final de 2011. A título de curiosidade, entre 2013 e 2014 servidores do Escritório de Prioridades Estratégicas do Estado tentaram resgatar as reuniões de IGESP na Capital, criando um formato de trabalho mais direcionado para áreas críticas. Depois de alguns testes pilotos em uma área integrada do hipercentro, o

novo modelo, chamado “IGESP Focal”, foi abandonado e as reuniões totalmente suspensas em julho de 2014.

O novo governo do Partido dos Trabalhadores manteve o discurso de integração e de integração por meio da governança, criando nos primeiros meses de 2015 o **Gabinete Integrado de Governança da Defesa Social** que, a princípio, será coordenado diretamente pelo próprio governador. Durante o processo de coleta de dados, a grande maioria dos entrevistados disse acreditar que tanto o “IGESP” quanto o “Acordo de Resultados” não serão mantidos pelo novo governo estadual.

Especificamente sobre a PMMG, as reuniões do Controle Científico do Comando de Policiamento da Capital ocorreram de maneira não regular a partir de junho de 2008, sendo totalmente suspensas no início do primeiro semestre de 2011, não voltando a serem realizadas até o encerramento deste trabalho. As causas para o fim dessas reuniões não ficaram claras nas narrativas. Alguns policiais mencionaram que as trocas de comando na polícia normalmente são acompanhadas pela finalização de projetos e programas em andamento. Outros destacaram o próprio IGESP como uma possível causa para o fim das reuniões do CPC.

Eu não sei se é da cultura da polícia, mas o dirigente que assume o comando ele normalmente tem essa coisa de: “Ah, Eu assumi o comando então eu tenho que fazer algo diferente e eu também tenho as minhas prioridades”. **Isso acontece muito na polícia, sabe? O coronel assume o comando e acha que ele precisa deixar a marca dele na história.** Tem vaidades também, né? [...] No caso dos comandantes que sucederam ao cel. Renato, eles também tinham um perfil bem-parecidos ao dele, de gestão e planejamento, mas não tinham um comando forte igual ao do cel. Renato. (Entrevistado 11, PMMG)

**Eu não sei te dizer por que acabou, mas acho que foi porque já tinha o IGESP também, né?** Era parecido, não é mesmo? (Entrevistado 10, PMMG)

Este último argumento também foi utilizado por um dos comandantes que sucederam o cel. Renato. Porém, a priorização do IGESP em demérito as reuniões do CPC parece um pouco contraditória porque, como mostrado, nesse período, as reuniões do IGESP já tinham perdido sua força e seu caráter analítico de solução de problemas. No entanto, isso pode não ter ficado estivesse tão claro ainda para o Comando de Policiamento da Capital.

Eu entendi que era desnecessário ter essas duas reuniões: a do CPC e a do IGESP. Também já tinha o Acordo [Acordo de Resultados] com metas claras *pra* PM. **Então, eu dei prioridade às reuniões do IGESP porque elas se baseavam na metodologia de análise e solução de problemas, que eu sempre estudei e acreditei.** (Entrevistado 8, PMMG)

Embora a Reunião de Controle Científico não tenha sido instituída para funcionar como uma preparação para a Reunião de IGESP, o fato da suspensão de ambas ocorrerem em períodos próximos, dá a entender que elas estavam intimamente relacionadas.

Percebendo a perda da força política e financeira da SEDS, bem como o início da terceira fase do “Choque de Gestão”, denominada “Gestão para a Cidadania”, o Comando Geral da PMMG lançou por meio da Diretriz 3.02.03/2011, em 29 de dezembro de 2011, o programa “Polícia para a Cidadania” e o serviço “Polícia e Família”, fortemente alinhados com a nova política pública do Estado. O programa proporcionou uma liberação direta de cerca de R\$ 17 milhões de reais<sup>54</sup> do governo do estado para a PMMG em 2013, e o apoio direto para a obtenção de outros R\$ 14 milhões de reais junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Todo o processo foi realizado sem o aval da SEDS e o recurso foi aplicado na aquisição de novas viaturas para as unidades do Estado. Outra importante conquista do Comando Geral da PMMG aconteceu no ano de 2011, quando o cel. Renato negociou com o governador um aumento progressivo de 72%, distribuídos em quatro anos, para todos os policiais, fato que gerou um piso salarial de R\$ 4.022 reais em abril de 2015.

No próximo capítulo é feita análise dos resultados obtidos à luz dos elementos analíticos destacados no segundo capítulo da tese.

---

<sup>54</sup> Fonte: Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação da Secretaria de Estado de Defesa Social. Cabe ressaltar que os gestores da PMMG não lograram êxito na obtenção do recurso perante o BNDES.

## 6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

No capítulo anterior, eu descreveram-se as histórias, os fatos e os eventos associados aos processos de *translation* da reunião de *CompStat* no contexto da segurança pública mineira. A fim de evitar rupturas no enredo, as informações coletadas foram dispostas de maneira direta e com poucas análises. Agora, é o momento de explorar as etapas dos processos de institucionalização, apontar as diferentes formas do trabalho institucional realizado e teorizar sobre os dados coletados.

A virada do segundo milênio marca o início de uma fase de crescente incorporação de ideias gerenciais na Polícia Militar de Minas Gerais. A chegada de uma liderança com forte perfil empreendedor e gerencial no Comando de Policiamento da Capital reflete uma contribuição direta para esse movimento. Além do importante papel desempenhado por essa liderança institucional na introjeção de valores gerenciais na corporação (Selznick, 1957), ressalta-se que o referido movimento também abarcou um significativo conjunto de atores de diferentes níveis hierárquicos da corporação e de diferentes organizações, conforme exposto no tópico a seguir.

### 6.1 Alianças formadas entre atores e o trabalho institucional desempenhado

Uma constatação inicial deste estudo é que em todos os processos de *translation* da reunião de *CompStat* em Minas Gerais observou-se a participação de pesquisadores acadêmicos. Atuando como proponentes da ideia, consultores ou membros permanentes de equipes de trabalho no âmbito da organização policial ou do estado, tais atores desempenharam papel crucial na adaptação e estabelecimento da prática gerencial. O Quadro 6 dispõe este grau de participação e estabelece, de forma comparada, o número de envolvidos no processo de institucionalização em cada período investigado e o tempo aproximado de permanência das reuniões instituídas.

Atuando como *carriers* (Meyer, 2002), principalmente nos períodos da “Polícia de Resultados” e da “Polícia Integrada”, acadêmicos desempenharam o papel de introdutores da ideia gerencial aos comandantes da Polícia Militar e aos gestores da segurança pública do estado de Minas Gerais. Mais do que transmitir a ideia, eles se juntam àqueles que receberam a ideia (policiais e técnicos da SEDS) para realizar o contínuo processo de adaptação da prática gerencial ao contexto local, como sugerem Sahlin-Andersson e Sevón (2003). Tais

acadêmicos, fomentadores da ideia gerencial, não são oriundos das ciências gerenciais, mas sim da sociologia e estatística.

Quadro 6 – Envolvidos, participação acadêmica e permanência das reuniões nos períodos investigados

	<b>Polícia de Resultados</b> (EADO)	<b>Polícia Científica</b> (Reunião de Controle Científico)	<b>Polícia Integrada</b> (Reunião de IGESP)
<b>Grau de participação de acadêmicos no processo de institucionalização</b>	Baixo	Médio	Alto
<b>Número de envolvidos na criação e manutenção da instituição</b>	Baixo	Médio	Alto
<b>Tempo de permanência da reunião instituída</b>	Baixo (Em torno de 23 meses)	Médio (Em torno de 44 meses)	Alto (Em torno de 98 meses)

Fonte: Elaborado pelo autor.

No tocante à institucionalização das reuniões no período da Polícia de Resultados, a participação do professor Cláudio Beato ocorreu de maneira perceptível na fase inicial do *translation* da imagem para o objeto (Figura 4). O acadêmico formou aliança com o coronel Severo e juntos alavancaram os recursos financeiros necessários para viabilizar a participação de policiais na **IV Conferência de Chefes de Polícia** em Nova York e incorporar a ideia de reunião gerencial à rotina de trabalho do CPC. No entanto, a participação do acadêmico na condução das reuniões desse período foi discreta, sendo a fase de recontextualização (*translation* do objeto em ação) conduzida somente pelo comandante do CPC e seu *staff* imediato. O emprego do adjetivo **baixo** na primeira linha do Quadro 6 explica-se pela presença de um único acadêmico com atuação parcial no *translation* da Reunião do EADO. Cabe ressaltar, no entanto, que, além do professor Cláudio Beato, outros pesquisadores da UFMG tiveram grande participação na institucionalização do geoprocessamento e de outras práticas gerenciais no CPC no período.

No que se refere à institucionalização das reuniões na “Polícia Científica”, o número de acadêmicos envolvidos cresceu, sendo que um acadêmico do CRISP e um oficial da PMMG com perfil acadêmico foram recrutados pelo coronel Renato para atuarem em regime integral na teorização de instrumentos gerenciais que seriam utilizados nas reuniões. Tais atores foram os responsáveis pelo trabalho técnico de criar manuais, redigir as instruções normativas, conduzir treinamentos sobre análise criminal para os policiais militares da Capital e, em algumas situações, apresentar os resultados alcançados pelas companhias durante as reuniões. Oficiais comandantes de batalhão e de companhia e parte do *staff* do CPC também participaram da construção da nova identidade organizacional, elaborando indicadores de desempenho, componente central das reuniões instituídas neste período. O processo de criação de indicadores também envolveu a assessoria *ad hoc* de um estatístico da PUC Minas. Destaca-se, ainda, o engajamento de diversos membros de uma “comunidade de geoprocessamento” formada por praças das 24 companhias da Capital. Esse aumento significativo de acadêmicos e de outros policiais militares no processo de institucionalização justifica a presença do adjetivo **médio** na primeira e na segunda linha do Quadro 6.

A proposta de instituir uma abrangente e interorganizacional lógica de reunião no período da “Polícia Integrada” foi viabilizada pelo trabalho institucional exercido por uma ampla e multidisciplinar equipe, formada por pesquisadores do CRISP-UFMG, técnicos e gestores da SEDS e policiais militares e civis, justificando o adjetivo **alto** ao final da segunda linha do Quadro 6. Nesse período, integrantes da SEDS conduziram o processo de mudança por meio de uma aliança estabelecida com pesquisadores do CRISP-UFMG. Comparada às outras duas reuniões (EADO e Controle Científico), as reuniões de IGESP contaram com o envolvimento e a participação muito maior de acadêmicos do CRISP, os quais foram envolvidos na construção de *templates*, no treinamento de policiais, na condução e operacionalização das reuniões e na elaboração de diagnósticos da implementação. Assim, utilizou-se o emprego do adjetivo **alto** para explicar o grau de participação dos acadêmicos no *translation* do IGESP (Quadro 6).

É relevante ressaltar que pelo menos nos primeiros anos da Polícia Integrada, parte da liderança da SEDS era também constituída por acadêmicos da Sociologia e do Direito, fato que pode ter contribuído para a construção da aliança entre o estado e a universidade em torno da ideia. Apesar de os integrantes da Polícia Militar exercerem papéis de coadjuvantes no início das Reuniões de IGESP, gradativamente eles passaram a assumir papéis de protagonistas, influenciando diretamente nas decisões e, em alguns momentos, praticamente

conduzindo as reuniões de acordo com seus interesses. Esta possibilidade de mudança de papel por parte dos atores ao longo do processo já fora sinalizada por Veen, Bezemer e Karsten (2011), e isso normalmente acontece quando tais atores agem para também se beneficiarem das instituições.

O Quadro 7 sistematiza todas as formas de trabalho institucional identificadas nas entrevistas-narrativas e na documentação analisada por período analisado. Durante a Polícia de Resultados, o trabalho político predominou e foi exercido quase que especificamente pelo coronel Severo, na forma de uso da autoridade hierárquica, realização de palestras de convencimento para oficiais e praças, criação de alianças com centros acadêmicos e obtenção de recursos financeiros da prefeitura de Belo Horizonte e do Governo Federal.

Quadro 7 – Formas de trabalho institucional em cada *translation*

	<b>Polícia de Resultados</b> (EADO)	<b>Polícia Científica</b> (Reunião de Controle Científico)	<b>Polícia Integrada</b> (Reunião de IGESP)
<b>Trabalho Político</b>	Persuasão direta por meio de reuniões e palestras; uso da autoridade hierárquica; formação de alianças com universidade; e obtenção de recursos financeiros do governo municipal e Governo federal.	Recrutamento de aliados; redes de relação social ao redor da ideia; persuasão direta; formação de coalisões; influência política no campo institucional; estabelecimento de regras e mecanismos de recompensa.	Persuasão direta por narrativas; pressão política e negociação com liderança dos órgãos de Defesa Social; criação de mecanismos de recompensa; recrutamento de atores; uso de autoridade hierárquica; liberação de recursos financeiros em troca de apoio político.
<b>Trabalho Técnico</b>	Criação de Diretriz Institucional e <i>link</i> entre o geoprocessamento e a prática gerencial, por meio de treinamento.	Docência em cursos de CESP e GEGESP; criação de Instruções de Trabalho (teorização); e realização de treinamentos.	Treinamento Policial Integrado; criação de Manual IGESP e <i>template</i> DOGESP que são formas de padronização; assessoria técnica de pesquisadores-consultores.
<b>Trabalho Cultural</b>	Associação da prática gerencial com as ideias mestras de "progresso", "racionalidade" e "contemporaneidade"; e associação com valores organizacionais.	Associação da prática gerencial com a ideia mestra de "ciência"; e publicação de artigos científicos relacionados com a mudança institucional.	Associação da prática gerencial com ideias do Movimento da Nova Gestão Pública, tais como, eficiência e racionalização no uso de recursos; e princípios de governança.

Fonte: Elaborado pelo autor.



Diante de um campo emergente<sup>55</sup>, o coronel Severo deu início aos Encontros de Avaliação de Desempenho Organizacional no Comando do Policiamento da Capital, munido de recursos políticos e de posse de sua notória habilidade discursiva, requisitos básicos para o empreendimento institucional (HARDY; MAGUIRE, 2008),

A aliança com os pesquisadores do CRISP, iniciada um ano antes do começo das reuniões por meio do projeto “MAPA”, tinha o propósito de fortalecer a ferramenta de geoprocessamento e análise criminal na Polícia Militar de Minas Gerais. Parcerias e convênios para a viabilização de outros projetos gerenciais também foram estabelecidos paralelamente à institucionalização das reuniões de *CompStat*.

Ainda sobre o período de “Polícia de Resultados”, a realização do trabalho técnico de teorização, com base na Diretriz 01/2.002, parece ter acontecido de forma tardia, somente em agosto de 2002. Tal trabalho técnico, liderado pelo então tenente coronel Renato, é conexo ao trabalho cultural, pois na referida diretriz é feita associação direta entre a ideia de reunião de avaliação de resultados e o valor organizacional: “Uma missão de alcançar resultados dada é uma missão cumprida!”. É por este motivo que o símbolo ( $\Downarrow$ ) está presente na primeira coluna do Quadro 7. As atividades de teorização associam o fracasso organizacional do período às práticas dominantes, de natureza tradicional, ao mesmo tempo em que justificam uma possibilidade abstrata de solução.

O esforço empreendido na Diretriz 01/2.002 e nos treinamentos sobre geoprocessamento e análise criminal tem efeitos significativos no período subsequente de transformações, visto que a maior parte dos policiais diretamente envolvidos no primeiro processo de mudança também está presente no segundo momento (Polícia Científica). Essa relação de influência e continuidade é representada por meio da seta horizontal ( $\Leftrightarrow$ ) do Quadro 7.

Ainda no tocante ao trabalho cultural, com o propósito de obter maior aprovação do público interno para a ideia gerencial em processo de institucionalização, os redatores da Diretriz 01/2.002 também fazem associação da prática de reunião de avaliação de resultados com os valores de “progresso”, “contemporaneidade” e “modernidade”, que são, usualmente, bastante aceitos e valorizados nas sociedades (CZARNIAWSKA, 1997; FRENKEL, 2005).

---

<sup>55</sup> Considero o campo como emergente apoiando em Saporì (2010), que ao analisar o I Conselho de Segurança Pública brasileira no ano de 2009, afirma que ainda estamos iniciando a construção do campo da segurança pública na sociedade brasileira.

A mudança institucional que compreende a “Polícia Científica” é propiciada por um conjunto ainda maior de iniciativas empreendidas para reinstaurar as reuniões de *CompStat*. No tocante às atividades que visam regular ou dirigir o comportamento dos indivíduos (trabalho político) para promover a instituição (reunião gerencial), foram realizadas as seguintes ações: práticas de recrutamento; ações de persuasão; e criação de regras e mecanismos de recompensas baseados em folgas de trabalho e nota meritórias. Uma tática empregada para a obtenção de cooperação dos policiais consistia em associar a reunião instituída com o espaço de decisão colegiada, em que a autoridade do comando seria compartilhada. Tal tática política também foi exercida por gestores da SEDS no período da “Polícia Integrada”.

A realização de treinamentos e a criação de instruções de trabalho correspondem ao trabalho técnico empreendido, uma vez que detalham como a instituição deve operar e prescrevem os modos de ação dos policiais. No caso das organizações policiais, as instruções de trabalho, além de fornecerem um modelo detalhado de como a instituição deveria operar, também funcionavam como um instrumento coercitivo, regulando o comportamento dos integrantes da corporação. Daí a razão do emprego do símbolo (↑), que faz a ligação do quadrante de trabalho técnico para o político (Quadro 7). Como descrito no capítulo anterior, as atividades de treinamento eram realizadas pelo pesquisador do CRISP e pelo *Staff* do Comando de Policiamento da Capital. Além dos diversos oficiais do CPC, um professor-pesquisador da PUC-Minas compôs a equipe de elaboração da Instrução de Trabalho 01/2005. Este resultado fortalece o trabalho de Perkmann e Spicer (2008), de que as habilidades analíticas requeridas para a realização do trabalho técnico são, provavelmente, encontradas em consultores, acadêmicos e cientistas sociais.

Outro trabalho técnico significativo para o período foi a atuação do coronel Renato como docente nos cursos de especialização para oficiais da PMMG na Fundação João Pinheiro. Além de contemplar o aspecto técnico, que é peculiar ao treinamento e à formação, esta frente empreendida corresponde a uma forma de trabalho político, pois, como dito pelo coronel entrevistado, a ação foi **estratégica** para infundir valores gerenciais, influenciar e persuadir diretamente os oficiais da Capital e de todo o estado sobre a nova lógica gerencial a ser institucionalizada. O símbolo (↑) utilizado na segunda coluna do Quadro 7 justifica-se dessa maneira.

O processo de institucionalização da “Reunião de Controle Científico” também foi favorecido pela sua associação com a ideia mestra de ciência. Para legitimar a prática

gerencial como ciência, a mudança institucional do período foi tratada pelos oficiais da PMMG como conhecimento científico. Alguns artigos foram publicados pelos “empreendedores” como forma de influenciar um público maior do campo organizacional: a comunidade científica, os governantes do estado e os representantes do Ministério da Justiça (BENFORD; SNOW, 2000; PERKMANN; SPICER, 2008). Nesse discurso, a prática instituída estava associada à ideia mestra de “ciência”, amplamente aceita na sociedade ocidental contemporânea (MEYER, 2002). Tal achado corrobora pensamento de Sahlin-Andersson e Wedlin (2008) de que atores, atividades e cenários num processo de institucionalização podem ser amplamente moldados e autorizados em nome da ciência. Todo esse processo pode ser entendido como um trabalho cultural capaz de conferir legitimidade simbólica à prática instituída e aos policiais, que agem como empreendedores institucionais.

Nessas duas mudanças intraorganizacionais, “Polícia de Resultados” e Polícia “Científica”, destaca-se a atuação da liderança institucional dos comandantes do policiamento da Capital (coronel Severo e coronel Renato) na introjeção de valores gerenciais em seus comandados (SELZNICK, 1957). Embora a ideia instituída pelo cel. Severo não tenha sido mantida pelos comandantes subsequentes do CPC, ela parece ter permanecido incubada como vírus na organização (Røvik, 2011), tendo sido posteriormente reativada no período do cel. Renato, o qual compartilha os valores gerenciais instituídos do cel. Severo. No entanto, como um vírus, o retorno da ideia gerencial aconteceu na forma de “mutação”, manifestando-se em novos formatos, propósitos e significado; assunto que será analisado no próximo tópico do capítulo.

É na “Polícia Integrada” que se observa maior diversidade de atores utilizando de suas habilidades políticas para criar uma maior variedade de táticas para a promoção da ideia gerencial. Ao narrar a história da “Polícia de Resultados” e a redução criminal obtida em Belo Horizonte nesse período, o professor Cláudio Beato, não somente convence as autoridades do governo a reinstaurar as reuniões, como, estrategicamente, também minimiza as resistências da corporação com maior poder de oposição. O que se constata em seguida são momentos alternados de negociação e pressão política por parte do secretário de Defesa Social perante as lideranças das duas forças policiais. Como desdobramento desse trabalho político, o Comando de Policiamento da Capital passou a utilizar sua autoridade hierárquica e habilidade de persuasão para garantir o engajamento dos oficiais de nível tático (Comandantes de Companhia) nas reuniões de IGESP. Em contrapartida, compartilhava da autoridade

regulamentar junto aos gestores da SEDS durante as reuniões de IGESP e contabilizava “pontos” com o governador, para futura promoção ao posto de Comandante Geral da PMMG.

Em segundo momento, para ampliar as reuniões de IGESP para o interior do estado e garantir sua manutenção na Capital, mediadores foram recrutadores para conduzir as reuniões. Recompensas financeiras foram concedidas para regular o comportamento dos líderes de AISP e garantir a continuidade da prática. Tais formas de trabalho político foram exercidas por intermédio de gestores da SEDS, com o apoio de pesquisadores do CRISP. Outra tática praticada pela liderança da SEDS para manter a cooperação das polícias em torno da ideia foi a liberação gradativa de recursos financeiros para a aquisição de equipamentos e viaturas. Um aspecto marcante observado no período da “Polícia Integrada” é que o distanciamento da liderança promotora da mudança institucional implicou o enfraquecimento do esforço político necessário para manter a instituição, fato que contribuiu para a suspensão das reuniões de IGESP.

Apesar das habilidades analíticas dos membros da SEDS e dos pesquisadores do CRISP, o trabalho técnico empreendido durante o período de “Polícia Integrada” para guiar os indivíduos na condução das reuniões parece ter cumprido parcialmente o seu objetivo proposto, visto que tanto o Treinamento Policial Integrado quanto o preenchimento do *template* DOGESP tornaram-se atos cerimoniais e rituais de preenchimento, respectivamente. Ainda assim, a Polícia Militar parece ter incorporado bem alguns produtos desse trabalho técnico (Manual IGESP e DOGESP) à sua rotina de trabalho, e isso aparentemente se justifica pela natureza burocrática dos instrumentos, aspecto que também é peculiar à cultura policial.

Apesar de elementos do gerencialismo estarem presentes em todas as três mudanças institucionais, pelo fato da reunião de IGESP estar vinculada ao estado, já era, de certa forma, esperado que houvesse uma associação mais evidente da prática gerencial instituída com as ideias do movimento da Nova Gestão Pública, tais como eficiência e racionalização na aplicação de recursos. Isso foi observado, como também a associação intencional entre a ideia gerencial e os princípios de governança, como: participação, *accountability* e transparência. Tais formas de associação ou vinculação caracterizam o trabalho normativo empenhado pelos gestores da SEDS.

As informações contidas no Quadro 6 e no Quadro 7 confirmam a proposição de que quanto maior o número de atores desempenhando diferentes formas de trabalho institucional, maior tende a ser o grau de institucionalização e, consecutivamente, de permanência de uma

ideia gerencial. Os resultados também confirmam a conclusão de Campbell (2004) e Dorado (2005) de que atores exercem diferentes papéis no processo de institucionalização e a de que o empreendedorismo institucional tende a ser um processo coletivo (HARDY; MAGUIRE, 2008). A criação de indicadores de maneira descentralizada, e não coordenada, no início do período de “Polícia Científica” sinaliza para o fenômeno do “partaking”, ou coparticipação (Dorado, 2005), reforçando, mais uma vez, os sinais de práticas coletivas no empreendimento institucional, ainda que posteriormente a construção dos indicadores tenha sido coordenada pelo coronel Renato.

Em evidência com o que foi revisto no capítulo teórico de que as redes sociais desempenham papel chave no processo de *translation* (Bjarnar; Kipping, 1998; Czarniawska; Joerges, 1996), a Associação Internacional de Chefes de Polícia (IACP) parece ter exercido influência importante na fase inicial de *translation* do *CompStat* na PMMG, visto que o contato dos policiais militares com a ideia ocorreu numa conferência promovida por esta rede social de policiais. Um ano depois desse contato com a ideia, o coronel Severo participou de uma nova conferência organizada pela Fundação *Ford* e pelo Instituto Vera de Justiça, em *Saint Petersburg* (Rússia), quando teve a oportunidade de narrar para outros chefes de polícia a história de implementação do *CompStat* em Belo Horizonte. Tal participação fecha um ciclo e contribui para o fortalecimento da crença de “eficácia do modelo” perante o campo organizacional. Tal processo de profissionalização creditado à associação policial se qualifica como uma fonte de pressão isomórfica normativa (DiMaggio; Powell, 1983) e o novo papel de emissor da ideia no campo exercido pelo coronel da PMMG demonstra que a circulação do conhecimento gerencial não ocorre numa única direção de fluxo, como pressupõem Sahlin-Andersson e Engwall (2002).

Outros atores significantes envolvidos na promoção e disseminação do *CompStat* entre as organizações policiais foram as fundações norte-americanas *Ford*, *Tinker Foundation* e *Hewlett*. A Fundação *Ford* financiou a participação dos oficiais no encontro do IACP e, junto com as demais, liberou recursos financeiros ao CRISP para viabilizar pesquisas e intervenções relacionadas ao modelo IGESP. Cabe lembrar que foram a Fundação *Ford* e a Escola de Governo da Universidade de Harvard que premiam o modelo *CompStat* como uma das cinco principais inovações gerenciais de governo mais bem-sucedidas nos Estados Unidos. Como dito, tal premiação teve grande importância simbólica e legitimadora para o modelo.

Ao apresentar as fundações supracitadas, em especial a Fundação *Ford*, como apoiadoras na transmissão da prática gerencial *CompStat*, este estudo contribui para a identificação de novas categorias de “carriers”, dentre as diversas propostas por Sahlin-Andersson e Engwall (2002). A revisão sobre o *CompStat*, no capítulo 3, também mostrou que os prefeitos de Nova York, Rudolph Giuliani e Michael Bloomberg, também se comportaram como “carriers”, a partir de motivações tanto políticas quanto financeiras, estimulando o uso de ideias entre organizações policiais de diversas nações.

Ao contrário do contexto nova-iorquino, em que os sindicatos de polícia exerceram influência na formatação de alguns elementos da *CompStat* (Henry, 2002), as associações de praças e de oficiais da PMMG não se manifestaram a respeito das mudanças institucionais (adoção das reuniões) ocorridas em todos os períodos analisados. Tal comportamento possibilita inferir que considerar os sindicatos e as associações policiais como constituintes políticos importantes para os policiais de linha de frente (Crank, 2003) ainda não é uma realidade na segurança pública mineira. Todavia, deve-se destacar o relativo fortalecimento das associações de praças da PMMG, principalmente a partir da greve de 1997, e da associação dos oficiais, a partir de 2001.

Apresentados os atores e seus esforços no sentido da promoção da mudança institucional, no tópico a seguir expõem-se os processos de reinterpretação e edição da reunião de *CompStat* e os novos significados atribuídos pelos policiais militares.

## **6.2 Edição da ideia e novos significados atribuídos à reunião de *CompStat***

Como descrito no segundo capítulo desta tese, o conceito de “edição de ideia” é central na abordagem institucional escandinava, por compreender o conjunto de regras, ou princípios, de edição informais que estão relacionadas ao novo contexto de adoção, às características lógicas/racionais e aos aspectos de formulação ou rotulação (SAHLIN-ANDERSSON, 1996).

Uma constatação recorrente às duas imitações do *CompStat* pela PMMG é que cada modelo de reunião foi editado em combinação com outros modelos de policiamento e ideias gerenciais que também estavam em processo de institucionalização na PMMG (Quadro 8). No caso da mudança institucional promovida pelo estado, houve a combinação da Reunião de IGESP com elementos da política pública de “Acordo de Resultados” implementada pelo

governo do estado. A diferença nesse segundo caso é que as Reuniões de IGESP antecederam a introdução do Acordo de Resultados na segurança pública.

Quadro 8 – Grau de edição e novos significados para as reuniões inspiradas no *CompStat*

	<b>Polícia de Resultados</b> (EADO)	<b>Polícia Científica</b> (Reunião de Controle Científico)	<b>Polícia Integrada</b> (Reunião de IGESP)
<b>Outras ideias associadas à reunião</b>	Geoprocessamento e Polícia Comunitária	Indicadores de desempenho	Policimento Orientado ao Problema (POP) e Indicadores de desempenho
<b>Grau de edição sobre a ideia original</b>	Médio	Baixo	Alto
<b>Novos significados atribuídos à ideia original</b>	Reunião de Controle de Resultados Reunião de Pelourinho Reunião de Polícia Comunitária	Reunião de Controle Científico	Reunião de Solução de Problemas Reunião de Governança Reunião de Controle do Acordo de Resultados Reunião Cerimonial

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como descrito no período da Polícia de Resultados, antes do início das reuniões de EADO, policiais do CPC já estavam sendo treinados para conduzir análises sobre mapas de geoprocessamento da criminalidade. Apesar de o geoprocessamento também ser uma prática gerencial contida no *CompStat* nova-iorquino, a importância dada a este instrumento pelos policiais mineiros para a condução das reuniões parece ser bem maior. Como já descrito, a combinação da reunião com a filosofia de polícia comunitária nesse período também contribuiu para que as reuniões instituídas fossem interpretadas como “Reuniões de Polícia Comunitária”.

A mesma análise feita para o geoprocessamento pode ser utilizada para explicar a combinação dos indicadores de desempenho com as “Reuniões de Controle Científico” no período da “Polícia Científica”. No entanto, convém complementar que, além dos indicadores de criminalidade (*e.g.* número de assaltos, número de homicídios, etc.), que são comuns às

reuniões nova-iorquinas, os policiais militares adicionaram uma grande variedade de indicadores de processo, que passaram a ser monitorados nos encontros do Comando de Policiamento da Capital. Embora tais indicadores não estejam sendo mais monitorados pelos atuais gestores do CPC, a institucionalização dos indicadores na PMMG parece ter sido fortalecido no restante do estado pela criação da Assessoria de Gestão de Resultados (AGR)<sup>56</sup> e por rodadas cíclicas de planejamento estratégico, que tiveram início neste mesmo período de tempo.

A institucionalização das reuniões da PMMG em conjunto com o geoprocessamento, o policiamento comunitário e os indicadores de desempenho elucidam a assertiva de que uma ideia em processo de *translation* pode ser fundida com outras práticas e rotinas em processo de institucionalização (*translation*) na organização (LERVIK *et al.*, 2005; SAHLIN-ANDERSSON; ENGWALL, 2002a). Nesse estudo, tal fusão possibilitou que a nova reunião fosse apresentada de maneira mais familiar e em termos mais comumente aceitos pelos policiais que a receberam. Além disso, como dito pelo coronel Renato, os indicadores de desempenho representaram mais “um instrumento para quebrar a lógica tradicional de policiamento” que era a instituição em vigor.

Outra descoberta relacionada à creolização das Reuniões de EADO com o geoprocessamento é que o enfraquecimento das duas práticas gerenciais no CPC ocorreu no mesmo período. Apesar de este estudo não explorar os detalhes da institucionalização do geoprocessamento no CPC, pode-se pressupor que algumas das prováveis forças de resistência ao EADO também tenham agido em oposição à prática de georreferenciamento da criminalidade. É provável que, a mais importante dessas forças esteja relacionada ao perfil cultural da liderança policial. Como analisado no capítulo anterior, a “Liderança de Tropa” possui a crença de que todos os recursos devem ser alocados ao policiamento ostensivo. Diante de um cenário de pico de criminalidade (Gráfico 2) e de pequeno número de policiais disponível nas companhias, a “Liderança de Tropa” em companhias e no CPC provavelmente deve ter remanejado todos os policiais-analistas de crime para as ruas da Capital.

A associação da reunião do *CompStat* com outras ideias gerenciais durante o período da “Polícia Integrada” parece ter ocorrido de forma diferente das associações anteriores. A proposta inicial dos empreendedores desse período envolvia a combinação da reunião de *CompStat* com a metodologia de Policiamento Orientado ao Problema (POP) (Goldstein,

---

<sup>56</sup> A AGR é chamada atualmente de Assessoria de Desempenho Organizacional (ADO).



1990), transformando a Reunião de IGESP numa Reunião de Solução de Problemas interorganizacional. Novamente, cabe ressaltar que, embora as reuniões de *CompStat* também tenham feito uso da abordagem do POP, a busca por soluções no contexto original envolvia somente os policiais do NYPD. Além disso, enquanto os problemas eleitos em Nova York concentravam, normalmente, em zonas quentes de criminalidade (Henry, 2002), em Minas Gerais os problemas eram escolhidos de forma mais ampla, não, necessariamente, de maneira localizada.

No decorrer da “Polícia Integrada”, a combinação da reunião com indicadores de desempenho ocorreu em função da implementação de uma nova política pública, denominada “Acordo de Resultados”. Tal combinação, que ocorreu de forma não planejada, modificou o foco e o significado da reunião, transformando-a em “Reuniões de Controle do Acordo de Resultados”, uma consequência não pretendida, que gerou conflitos entre os policiais e os gestores da SEDS.

Retornando a análise ao período da “Polícia de Resultados”, a interação dos policiais militares com o *CompStat* no ano 2000 ocorreu, principalmente, na forma de imagens e relatos quando eles acompanharam uma reunião de trabalho em Nova York e tiveram a oportunidade de interagir com alguns policiais do Departamento de Polícia dessa cidade. Tal forma de interação criou diversas possibilidades de interpretações e de futuras edições, e isso, de fato, foi observado em campo (Quadro 8).

Se as ideias gerenciais de “Reengenharia” e “Melhoria contínua” estão fortemente acopladas ao *CompStat* em seu contexto original (Nova York), no novo contexto (Belo Horizonte) tal acoplamento foi observado somente no período da Polícia Científica. De outro lado, o discurso de “accountability”, que também caracteriza o *CompStat* nova-iorquino, está presente nos documentos, discursos e normas da Polícia de Resultados, da Polícia Científica e da Polícia Integrada. O “accountability” se manifesta no significado de “Controle de Resultados”, atribuído pelos envolvidos às três diferentes reuniões instituídas.

Além de a ideia de controlar resultados já estar contida no contexto original da ideia (Bratton; Malinowski, 2008; Henry, 2002), é preciso considerar que o contexto em que ocorre a institucionalização da Polícia de Resultados é de ascensão das ideias neoliberais. Dessa forma, o uso da palavra **Resultados**, provavelmente, também se justifica pela influência de forças institucionais, de natureza gerencialista, emitidas pelo Governo Federal da época. Cabe

ressaltar que a ideia da descentralização, que é característica do movimento gerencialista, está presente não somente no discurso, mas também nas ações da liderança do CPC da época.

Ao mesmo tempo em que o rótulo “Resultados” atribuído à mudança institucional desse período foi estratégico para angariar recursos financeiros e gerar legitimidade social, ele também manifesta a intenção de promover mudanças numa realidade organizacional marcada por comandantes acomodados e avessos às demandas da sociedade e por atuações primordialmente repressivas da Polícia. Isso é nítido no relato do coronel Severo ao comparar os comandantes das Companhias da PMMG da época a um *maitre* de um restaurante português, que fecha as portas no horário de maior demanda.

A adoção dos Encontros de Avaliação de Desempenho Organizacional (EADO) para promover maior responsabilização dos comandantes de companhia por resultados foi acompanhada de atos de resistência. Os policiais que seriam avaliados interpretaram a prática gerencial como “Reunião de Pelourinho”. Tal ato político de fricção (Czarniawska, 1997; Sahlin-Andersson; Wedlin, 2008) mais as restrições logísticas e orçamentárias das companhias da época contribuíram para que não houvesse trocas de comando por razões de baixo desempenho. Tal descoberta ilustra como características organizacionais e de contexto podem influenciar a edição de ideias gerenciais que circulam (Røvik, 1998; Sahlin-Andersson, 1996) e também ratifica a premissa de que sem fricção não há *translation* (CZARNIAWSKA; JOERGES, 1996b). As ações de fricção por parte dos comandantes de companhia parecem ter a função de atenuar e enfraquecer alguns componentes da ideia em processo de institucionalização, tornando a sua adoção menos ameaçadora. Czarniawska (1997) denomina esse tipo de ação de “interruption”.

A decisão de incluir os representantes dos Conselhos de Segurança Pública nos EADOs representa uma edição estratégica do Comando de Policiamento da Capital para tentar restaurar a imagem organizacional da Polícia Militar da Capital, que fora abalada no final da década de 1990. A interpretação das reuniões de *CompStat* como “Reuniões de Polícia Comunitária” configura-se como um caso em que o “sensemaking” torna-se uma fonte de elaboração de estratégia (BOXENBAUM; PEDERSEN, 2009). No entanto, o fato de essa decisão de incorporar lideranças comunitárias às reuniões não ter acontecido no início de implantação das reuniões confirma a pressuposição de Sahlin-Andersson (1996) de que a ideia pode sofrer alterações em todas as etapas do processo de *translation*, podendo, então, ser recriada e ter seu significado modificado mesmo após sua implantação.

Os relatos colhidos e os documentos analisados sinalizam que poucas modificações foram feitas nas reuniões de *CompStat*, imitadas durante o período da “Polícia Científica”. Em outros termos, as “Reuniões de Controle Científico” são as que mais se assemelham às Reuniões de *CompStat* quando comparadas às reuniões dos demais períodos. Tais reuniões mantiveram o caráter restrito dos encontros somente aos policiais e contavam com a presença de todos os comandantes de área da cidade, além de se apoiarem principalmente nos indicadores de criminalidade, como o modelo nova-iorquino. Contudo, o caráter itinerante e o ambiente de informalidade atribuídos às reuniões proporcionaram edições significativas sobre a ideia original. Tanto a escolha de um ambiente informal quanto a associação da reunião a ideia mestra de “ciência” ajudaram a minimizar as resistências dos policiais à mudança institucional.

O termo **Controle** na expressão **Reuniões de Controle Científico** tem dupla interpretação de sentido. O primeiro significado, mais visível para o público externo à polícia, tem conotação de acompanhamento ou monitoramento de taxas de criminalidade e das variáveis de processo de prestação do serviço policial. O segundo, que é mais subjacente, está relacionado com aspectos de capacidade de comando e de exercício de poder sobre a linha de frente da polícia. Entre 1997 e 2004, a organização policial vivenciou duas greves com expressiva repercussão pública. Tal período, como descrito pelo entrevistado “11” da PMMG, foi marcado “pela fragilidade de coordenação” do Comando do Policiamento da Capital e por forças que pregavam uma “divisão interna entre comandantes e comandados, e entre oficiais e praças”. As reuniões e os indicadores de desempenho instituídos contribuíram para o fortalecimento do controle interno das atividades no CPC e, consecutivamente, para o fortalecimento da centralização burocrática. Efeito semelhante também foi notado por Butterfield, Edwards e Woodall (2004) em mudanças gerenciais realizadas na polícia britânica. Convém lembrar que fornecer estabilidade e ordem à vida social faz parte do propósito das instituições (BERGER; LUCKMANN, 1974; MEYER; ROWAN, 1977; MEYER; SCOTT, 1983)

Das três reuniões analisadas (EADO, Controle Científico e IGESP), as do IGESP tiveram seu processo de *translation* observado de maneira mais clara e transparente. Essas reuniões também demonstraram ter recebido um grau maior de edições. Dentre as principais edições destaca-se o fato de as reuniões terem caráter interorganizacional, contarem com a participação ativa de consultores acadêmicos e terem coordenação estadual, além do objetivo central de integrar os órgãos de defesa social.

Esse constante processo de edição gerou mudanças contínuas de significados das Reuniões de IGESP, o que revela que o *translation* não é um processo estável e que uma prática em processo de institucionalização é passível de múltiplas interpretações, que podem gerar conflitos entre os envolvidos nesse processo. Um exemplo foi a nova interpretação que os policiais militares fizeram dos encontros de IGESP como “Reuniões de Controle do Acordo de Resultado”.

Ainda sobre o IGESP, em função da diferença contextual e proposital, a ideia da reunião não foi apresentada pelos consultores do CRISP como algo pronto e acabado. Houve a necessidade de promover adaptações, e isso contribuiu para a criação de mobilização necessária para a ação (Czarniawska; Joerges, 1996) e para o engajamento de diversos editores, como descreveu o entrevistado da SEDS:

[...] é o Beato que faz essa tradução [do *CompStat*] e a gente tenta ir ajustando isso à nossa realidade. O IGESP não nasceu pronto! [...] o IGESP que aconteceu não é o IGESP que está na cabeça do Beato. [...] E ele mais a equipe dele vêm com uma proposta, e a gente traduz essa proposta para uma operacionalidade. A gente da SEDS e as polícias, nós construímos uma outra coisa que não é o *CompStat* e não é, também, a ideia do Beato (Entrevistado 17, SEDS).

Apesar de as reuniões de IGESP e EADO serem as experiências de imitação, sobre as quais mais edições foram feitas (Quadro 8), seus processos de mudança parecem ter iniciado com pouco planejamento (Quadro 9), com regras e *scripts* sendo criados durante sua implantação, lembrando um processo de tentativa e erro, no qual se solucionam problemas à medida que eles vão aparecendo. Czarniawska e Joerges (1996a) destacam que mudanças não planejadas são muito comuns, embora negligenciadas na literatura, e que em muitos casos “não se sabe o que se quer até vê-lo” (CZARNIAWSKA, 1997, p. 36).

Quadro 9 – Evidências de mudanças não planejadas nos períodos das Polícias de Resultados e Integrada

<p align="center"><b>Polícia de Resultados (EADO)</b></p>	<p align="center"><b>Polícia Integrada (Reunião de IGESP)</b></p>
<p>Então, quando esses policiais voltaram, tudo foi muito rápido, e isto que é bacana. Às vezes, a gente tem a ideia que, por ser grande, por ser uma instituição muito tradicional, que as coisas demoram a acontecer na polícia. Mas, olha, é impressionante como esta e outras mudanças foram rápidas (Entrevistado 3, PMMG).</p>	<p>O IGESP, lá no comecinho, era uma concepção, uma ideia, e não um modelo de gestão pública bem estruturado. Não tinha uma diretriz, um documento que estruturasse, nem dizia o que era o IGESP e como as instituições tinham que agir. E isso foi marcante no começo. [...] Depois surgiu um documento, com cara de projeto, que possuía informações mais do tipo: o que era o IGESP. Era algo mais conceitual. Não era nada organizado em termos de atribuições... Não era algo do tipo: How to make. Como fazer o IGESP, tá entendendo? Então, posso te dizer que “nós construímos o avião em voo” (Entrevistado 15, CRISP-UFMG).</p>
<p>E a gente ficou muito na dúvida se ia funcionar aquilo ali e se a gente ia conseguir replicar o que agente tinha visto fora. [...] então foi assim: tenso... assim: O gente, quem começa? Quem fala primeiro? (Entrevistado 9, PMMG).</p>	<p>Eu lembro que, apesar da primeira reunião com o secretário ter sido boa, o IGESP começou assim, de forma muito rudimentar. E cada um apresentava de um jeito (Entrevistado 12, PMMG).</p>
<p>Lembro que não teve um projeto de implantação. Não houve uma pesquisa anterior. Viram lá e quiseram implantar aqui. Foi algo muito rápido! (Entrevistado 4, PMMG)</p>	<p>A gente começou a perceber, perceber com “o carro já andando”, que as reuniões não tinham estruturação, e todo mundo dizia o que convinha. As polícias diziam o que lhes eram conveniente. E sentimos que faltava uma estruturação (Entrevistado 15, CRISP-UFMG).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe lembrar que o próprio *CompStat* decorre de uma mudança não planejada, de uma descoberta feita ao acaso (Eterno; Silverman, 2006), com diversos ajustes sendo feitos ao longo de sua implantação. Descobertas ao acaso e mudanças baseadas em tentativa e erro, são poucas, vezes assumidas por aqueles que narram histórias de mudança (CZARNIAWSKA; JOERGES, 1996a; RØVIK, 1998), e isso pode iludir os novos adotantes de ideias gerenciais.

As mudanças não planejadas. Nos casos deste estudo, parecem decorrer da combinação da forte pressão institucional para a redução dos índices de criminalidade e violência de forma imediata e da própria dificuldade que é gerir mudanças em organizações complexas como os órgãos de defesa social. Mesmo se tivessem tempo para conceber um cuidadoso plano estratégico, os gestores que atuam no campo da segurança pública enfrentariam: as incertezas de um fenômeno dinâmico que é a criminalidade, com suas múltiplas causas; os diversos e conflituosos interesses de diferentes *stakeholders*; e, no caso da Reunião do IGESP, o conflito cultural de duas organizações bicentenárias. Enfim, gestores

devem reconhecer que a racionalidade do planejamento na área da segurança pública tem limites.

O próximo tópico do capítulo contém análises sobre as ações simbólicas identificadas e as consequências do processo de institucionalização das reuniões.

### **6.3 Ações simbólicas e o desfecho institucional**

Antes de explorar as linguagens e os atos simbólicos embutidos no processo de *translation* dos três modelos de reuniões inspirados no *CompStat*, deve-se ressaltar que a reunião, em si, representa um ato simbólico importante de afirmação dos valores gerenciais na rotina organizacional da Polícia Militar.

As três reuniões instituídas são rituais gerenciais com forte fundamentação simbólica ancoradas nas ideias de ciência, modernidade, governança colegiada e eficiência. Nos rituais instituídos pela PMMG (Reuniões de EADO e de Controle Científico), as atividades gerenciais são levadas a sério e funcionam como momentos de grande importância para cultivar uma cultura de gestão na polícia. Nesses encontros, o acompanhamento dos resultados era feito, na maior parte do tempo, sem cerimônia e práticas tidas como não gerenciais eram reprimidas pelos comandantes de Polícia, que procuram empenhar os seus comandados no sentido da eficiência e da eficácia organizacional. No tocante às reuniões de IGESP, notou-se um processo de incorporação gerencial muito semelhante, principalmente nas fases iniciais do programa. Num segundo momento, as reuniões tornaram-se um ato cerimonial, uma reunião com fim em si mesma.

As reuniões também podem ser assimiladas como imagem ou objeto de apresentação que os comandantes de polícia e os governantes da área de Segurança Pública do estado utilizaram para transmitir uma mensagem tranquilizadora a seus constituintes (mídia, sociedade, Governo Federal e outras polícias, dentre outros), de que as autoridades da segurança pública mineira estavam agindo de forma planejada, integrada e racional para combater o crime. Como os símbolos evocam atitudes e impressões sociais (Edelman, 1964), as reuniões podem ter evocado uma maior sensação de segurança sobre os cidadãos da Capital mineira. Uma sociedade que se sente mais segura tende a reocupar os espaços públicos antes abandonados, a confiar mais no trabalho das autoridades policiais e, conseqüentemente, a registrar mais ocorrências e a fazer mais denúncias (GOLDSMITH, 2005; SKOGAN, 1984).

Pesquisa realizada pela Lúmen/PUC em 1999 mostrou que 39% da população mineira não confiava no trabalho da Polícia Militar de Minas Gerais. A desconfiança popular nas instituições policiais não é uma realidade particular da Polícia Militar mineira, ocorrendo de forma recorrente em todas as polícias de países da América Latina. Em 2013, a Pesquisa Nacional de Vitimização revelou que a Polícia Militar de Minas Gerais era a que desfrutava de maior confiança dentre as polícias das 28 unidades da Federação. Cerca de 26,1% disseram que “confiam muito” no trabalho da PMMG (CRISP, 2013). Embora esse resultado não possa ser creditado apenas ao EADO, as reuniões de Controle Científico e IGESP, é possível sugerir que tais reuniões desempenharam papel importante no desenvolvimento dessa percepção positiva.

As reuniões também representam o símbolo maior desses períodos de mudanças institucionais. Tal constatação é ainda mais verdadeira para as reuniões de EADO e IGESP que seguem um ritual particular de dispor os participantes em uma sala especial de reuniões com mesa formato de “U” e de praticar apresentações usando o *power-point presentation*. O ritual “envolve seus participantes, simbolicamente, em um empreendimento comum, chamando a sua atenção para o seu relacionamento e interesses comuns de uma forma convincente. E, assim, tanto promove a conformidade quanto evoca satisfação e alegria” (EDELMAN, 1964, p. 16). Os rituais das Reuniões de Controle Científico demonstraram esse efeito com maior clareza, e isso parece ter contribuído para legitimar a prática entre os integrantes das reuniões.

No caso do período da “Polícia de Resultados”, a criação da “sala de geoprocessamento” em cada uma das vinte e quatro companhias da Capital teve o propósito de transmitir ao público interno e aos constituintes da polícia a mensagem de atribuição de valor e importância à prática do geoprocessamento, que fora instituída conjuntamente com as reuniões. Tal espaço, na prática, propiciou pouca contribuição técnica para a melhoria dos resultados das companhias, visto que a maior parte dos mapas e de suas análises era realizada pela equipe do CPC. Os resultados encontrados também sugerem que a criação da sala de reuniões do EADO nos moldes da nova-iorquina visava transmitir a imagem de uma organização moderna e tecnológica. Todavia, tal ambiente foi interpretado por parte dos oficiais como um espaço de repressão e humilhação pública. Ainda sobre ambas as salas (Geoprocessamento e EADO), elas representam os objetos simbólicos e as práticas visíveis dos valores gerenciais que se pretendiam introjectar sobre os policiais (YANOW, 2000).

A decisão do coronel Severo de incorporar as lideranças dos CONSEPs às reuniões de EADO tem razões tanto técnico-operacionais quanto simbólicas. No que diz respeito aos aspectos simbólicos, os atores do ambiente institucional da época (dentre os principais o Ministério Público, a mídia e a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa) questionavam a legitimidade e legalidade do modelo policiamento comunitário praticado pela PMMG na Capital. Assim, tal decisão de incorporação pode ser entendida como uma resposta organizacional à pressão do ambiente institucional ou, nas palavras de Selznick, “a liderança reconciliou os esforços internos com as pressões ambientais” (1957, p. 62).

Como visto, a linguagem simbólica (Yanow, 2000) é bastante explorada no período da “Polícia Científica” pelos oficiais do CPC. Por meio dos indicadores de desempenho e das reuniões de controle, a Polícia Militar mineira foi apresentada à comunidade científica, às polícias brasileiras, ao Governo Federal e ao governo estadual como uma organização que usa a ciência na tomada de decisões e que gerencia racionalmente seus recursos. O ato é simbólico porque o processo de apresentação inicia-se sem a comprovada evidência técnica dos resultados propiciados pelas práticas instituídas. Ainda assim, a mudança institucional deste período conferiu certo prestígio político, legitimidade e recursos à PMMG. Isso ocorreu porque, como organização institucionalizada, os resultados do trabalho policial são difíceis de serem avaliados (Crank, 2003) e a organização tende a ser avaliada pelos seus constituintes não pelo que ela é, mas pelo que ela aparenta ser (MEYER; ROWAN, 1977; TOLBERT; ZUCKER, 1999).

Destacar este último ato como simbólico não implica dizer que não houve mudança gerencial na corporação investigada. Pelo contrário, há fortes evidências de que valores gerenciais foram internalizados (Selznick, 1957) e que sua aceitação no conjunto dos oficiais da corporação revela-se crescente, embora descontínua. Além disso, é preciso destacar que é nesse período da “Polícia Científica”, que as ideias gerenciais começam a impactar diretamente a linha de frente da organização policial. A vinculação de folgas e de outros mecanismos de recompensa ao alcance das metas estabelecidas para os indicadores de desempenho moldou o comportamento dos policiais de ponta no sentido da busca pelo resultado. Tal consequência viria a ser potencializada posteriormente com a introdução da premiação financeira do “Acordo de Resultados”.



A realização itinerante das “Reuniões de Controle Científico” nas sedes de grandes organizações na Capital mineira também tinha o propósito simbólico de demonstrar para tais constituintes que a Polícia Militar estava trabalhando no sentido de reduzir a criminalidade e a violência. Assim, funcionaram como um ato simbólico de prestação de contas.

No tocante às “Reuniões de IGESP”, a solenidade pública de premiação das AIPs com melhores desempenhos pode ser vista como uma ação político-simbólica. Na Capital, tais solenidades parecem ter causado pouco impacto social e midiático, mas no interior do estado elas foram importantes para demonstrar para o público um processo de transformação na segurança pública promovido pelo estado. Cabe lembrar que tal premiação parece ter causado mais transtornos entre os policiais das AIPs do que motivação.

Ainda sobre o período da “Polícia Integrada”, como analisado no capítulo anterior, o Treinamento Policial Integrado assumiu propriedades mais simbólicas do que técnicas. Embora não tenha sido possível ter acesso aos conteúdos das atas da Reunião do Colegiado de Integração de Defesa Social, alguns depoimentos levam a pressupor que o uso da ideia de “governança” tem um propósito político-simbólico, principalmente, para minimizar a resistência da liderança dos órgãos de Defesa Social. Há indícios de que o processo de mudança também foi marcado em alguns momentos por decisões impostas e pela liberação de recursos em troca de apoio. Todavia, tais indícios **não são suficientes** para afirmar que o uso da ideia de “governança colegiada” foi tido como uma manipulação de aparência.

A análise referente ao desfecho institucional concentrar-se-á em três aspectos: consequências não pretendidas, prática gerencial como cerimônia (parcialmente analisada no tópico anterior) e aspectos associados ao rompimento institucional.

Como argumentam Lawrence, Suddaby e Leca (2009), a lógica de criação de instituições não ocorre de forma direta do tipo: “faça isto e alcance aquilo”. Os empreendedores podem, por exemplo, “mirar em um alvo e acertar noutro”, fenômeno que é definido como consequências não pretendidas ou *unintended consequences* (Czarniawska, Joerges, 1996a). Isso foi observado nos períodos da Polícia de Resultados e da Polícia Científica. Neste estudo, alguns entrevistados declararam que as análises criminais realizadas durante as reuniões de EADO ajudaram os policiais a se qualificar melhor para explicar o fenômeno criminal durante entrevistas concedidas a mídia de massa. Esse efeito positivo, não pretendido, ajudou a melhorar o relacionamento entre a Polícia Militar e à mídia de massa da

Capital, ao mesmo tempo em que contribuiu para uma maior projeção da imagem policial como organização atenta às demandas sociais.

A mídia de massa é um constituinte do campo organizacional que exerce grande influência sobre as organizações policiais (Crank, 2003; Crank; Langworthy, 1992). Porém, neste estudo constatou-se que a polícia também é capaz de influenciar a mídia na realização de matérias específicas que favoreciam sua imagem organizacional. Tal consequência não intencional foi favorecida pela inserção de um indicador de desempenho denominado “Opinião Pública”, monitorado nas Reuniões de Controle Científico.

Visualizar a incorporação de práticas gerenciais como mito e cerimônia é propósito antigo da análise institucional (MEYER; ROWAN, 1977). Dos três casos de *translation* analisados, as “Reuniões de IGESP” demonstraram possuir o maior número de elementos que foram incorporados como cerimônia e dissociados das rotinas organizacionais. As Reuniões de AISP, por exemplo, que deveriam funcionar como uma preparação para as Reuniões de IGESP, não saíram do papel. Já a integração pelo treinamento policial foi evitada pelos policiais ou tida como frouxa em diversos momentos. Outro elemento do sistema gerencial, o relatório DOGESP, foi cerimonializado e preenchido por uma única organização. A própria reunião, com sua dinâmica de controle e monitoramento da criminalidade, foi negligenciada e interpretada como “cerimônia” em seus últimos anos.

Três análises podem ser feitas sobre esse retrato de incorporação da prática como cerimônia. A primeira é que, além do trabalho empreendido pelos atores para manter a instituição, o próprio caráter cerimonial das “Reuniões de IGESP” parece ter contribuído para sua continuidade nos últimos anos. A segunda análise diz respeito ao fato de as Reuniões de IGESP terem obtido certa eficiência em suas fases iniciais de implementação (Cruz, 2006) e posteriormente, terem sido interpretados como rituais e cerimônias. Isso confirma a proposição lançada de que determinada prática em processo de institucionalização pode assumir propriedades simbólicas e de eficiência em diferentes momentos. A terceira análise diz respeito às “Reuniões de EADO” e de “Controle Científico”, que possuíam cobrança e controle intraorganizacional bem mais forte, e, por isso, menos atos cerimoniais foram observados.

A gestão como adoção cerimonial também foi parcialmente observada em alguns momentos das “Reuniões de Controle Científico”, quando alguns indicadores instituídos foram dissociados (*decoupling*) das reuniões, passando a ser inspecionados cerimonialmente

pelo Comando de Policiamento da Capital (MEYER; ROWAN, 1977). O efeito cerimonial neste caso, aparentemente, se explica pelo excessivo número de indicadores criados e por sua consecutiva dificuldade de acompanhamento por parte dos comandantes de companhia e *staff* do CPC, os quais viam nesses indicadores um fator comprometedor do desempenho técnico.

[...] E era muito indicador mesmo, porque, na medida que ia dando certo, era criado mais indicador, entende? Só que uma hora os comandantes perceberam que era difícil alcançar todas as metas e que alguns indicadores não eram tão cobrados nas reuniões. Então, eu acho que eles focaram naquilo que era realmente cobrado (Entrevistado 10, PMMG)

O ato de criar uma lógica institucional com características gerenciais e voltada para uma atuação preventiva enfraqueceu, em alguns momentos, a lógica tradicional de policiamento, mas não a eliminou. Isso confirma a tese de Scott (2008) de que a criação de uma instituição não implica necessariamente o rompimento das instituições em vigor.

A instabilidade gerada pelo modelo tradicional de policiamento e as diversas crises institucionais propiciaram espaço para novas ideias. Nos três casos, o processo de teorização associava o fracasso organizacional à instituição tradicional dominante. Isso permite concluir que as diversas formas de trabalho institucional para criar e manter a instituição (reuniões no estilo *CompStat*) ocorreu concomitantemente ao trabalho de romper com a instituição em vigor. Essa atuação simultânea de criar, manter e romper instituições também foi observada em Zietsma e McKnight (2009).

Uma possível explicação para a coexistência de instituições pode estar nos diferentes perfis de liderança policial e na disputa por poder dentro da organização policial. Este último aspecto é visualizado com mais clareza a partir de 2004, quando as unidades especializadas deixaram de ser subordinadas ao CPC e passaram a se vincular a um novo comando também centrado na Capital, denominado: “Comando de Policiamento Especializado”. Com certo receio de apresentar detalhes, alguns entrevistados sinalizaram que o comando da CPE era avesso à lógica gerencial implementada pelo CPC e à implementada pela SEDS e, de maneira velada, disputava o posto de Comandante Geral da corporação com o comandante do CPC do período.

Finalmente, é importante ressaltar que a maior parte dos oficiais envolvidos no processo de mudança institucional durante o período da Polícia Científica foram agraciados

por promoções e continuaram atuando conjuntamente com o coronel Renato para disseminar as práticas gerenciais implantadas na Capital para o restante do estado.

O próximo capítulo aborda as considerações finais deste estudo.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das motivações para a condução deste estudo foi a de preencher a lacuna de pesquisas científicas que se propõem a compreender a expansão do conhecimento gerencial nas organizações policiais. Nesse sentido, a pergunta que desfecha o processo de investigação foi: *Como os policiais militares absorvem as ideias gerenciais disseminadas em seu ambiente institucional?* Tal pergunta foi desdobrada em um propósito maior de: analisar como os policiais militares realizam o *translation* de ideias gerenciais disseminadas no ambiente institucional por meio de diferentes modos de trabalho institucional, objetivo geral da tese.

A fim de delimitar o escopo de investigação, optou-se pela ideia gerencial do *CompStat* como objeto de análise. No terceiro capítulo da tese, foi feita a descrição do processo de institucionalização dessa ideia em seu contexto original (Nova York), identificando os atores coletivos e os indivíduos que a promoveram, bem como as possíveis razões para sua posterior circulação entre as organizações policiais de diversos países. Uma constatação dessa revisão de literatura é que a eficácia do modelo *CompStat* para a redução da criminalidade e da violência é bastante contestada. São poucas as evidências empíricas de sucesso do modelo. Ainda assim, ele tem sido disseminado, principalmente, pela autorização social que alguns representantes do meio científico lhe conferem. Desse modo, o *CompStat* pode ser entendido como um “mito científico” que foi associado a outras ideias e movimentos que também defendem a racionalidade gerencial nas organizações, tais como a Nova Gestão Pública, a Reengenharia e a Gestão da Qualidade Total. Mesmo sendo tratado como mito ou “crença coletiva” neste trabalho, o autor da tese reconhece que o modelo propiciou importantes transformações na estrutura organizacional e nas rotinas gerenciais no Departamento de Polícia de Nova York.

Com a escolha do objeto e da sustentação teórica, o pesquisador se apoiou em uma perspectiva interpretativista e utilizou entrevistas-narrativas como meio principal para captar as formas de trabalho empreendidas pelos instituintes, os estágios do processo de *translation* e os novos significados atribuídos à ideia no novo contexto. Também se utilizou da pesquisa documental e da análise de conteúdo de textos científicos confeccionados pelos atores centrais desses processos de mudança. Os métodos de coleta e análise de dados demonstraram-se de grande valia para os propósitos de pesquisa, além de estarem alinhados com as premissas e os conceitos das teorias de *translation* e do trabalho institucional utilizadas.

- **Contribuições e limitações do estudo para o arcabouço teórico da teoria institucional**

Este estudo oferece uma proposta de abordagem institucional que concilia as perspectivas macro e micro de análise. Uma vantagem desta perspectiva combinada é de poder visualizar a interação recursiva e contínua entre atores e instituições, na qual o trabalho institucional, desempenhado de forma deliberada e coletiva pelos atores organizacionais, molda mitos racionalizados, para que interesses sejam atendidos. Enquanto a abordagem neoinstitucional clássica contribuiu para visualizar como as forças do ambiente institucional influenciaram o comportamento dos policiais, as perspectivas do *translation* e do trabalho institucional lançaram luz ao modo como tais atores lidaram com esta pressão no nível organizacional.

Uma segunda vantagem da abordagem decorre da própria combinação das vertentes de *translation* e de trabalho institucional. Embora a teoria sobre a primeira não mencione de maneira explícita o termo **trabalho institucional**, ela introduz uma série de premissas e conceitos (por exemplo, *editing* e formação de alianças) associados neste estudo aos conceitos de trabalho político, técnico e cultural, para visualizar os aspectos subjacentes e os esforços empreendidos pelos agentes nos estágios de *translation*.

Muitos dos conceitos utilizados nas vertentes do *translation* e do trabalho institucional parecem não estar solidificados, principalmente, pelo fato de uma significativa parte dos estudos não ser de natureza empírica. Especificamente para o *mainstream* sobre *translation*, na qual o desenvolvimento tem-se baseado, principalmente em proposições teóricas, o estudo oferece três casos empíricos, cujas análises demonstraram que: a) uma prática tende a permanecer institucionalizada por mais tempo quando um maior número de atores, com diferentes tipos de habilidades, forma alianças e age conjuntamente; b) as redes sociais (no caso desse estudo, o ICAP) desempenham papel chave no processo de *translation*, principalmente nas etapas iniciais; c) a circulação do conhecimento gerencial não ocorre numa única direção de fluxo e agentes receptores da ideia também podem agir como emissores, contribuindo para sua disseminação no campo; d) fundações sem fins econômicos, como a Fundação Ford, e autoridades públicas (nesse estudo, os prefeitos de Nova York Rudolph Giuliani e Michael Bloomberg) também podem se comportar como transmissores (*carriers*) de ideias gerenciais; e e) no processo de edição de uma ideia pode haver fusão ou creolização com outras ideias afins já em processo de institucionalização, ou com novas ideias

a serem institucionalizadas, e que tal fusão tende a fortalecer a lógica institucional e mudar o significado original da ideia.

Esse estudo também contribuiu para o preenchimento da grande lacuna de estudos que se propõem a observar as organizações policiais sob a lente do *translation*, demonstrando que os policiais se comportam de maneira ativa durante o processo de adoção de ideias gerenciais, ao contrário do que tem sugerido alguns pesquisadores da abordagem neoinstitucional clássica.

No tocante ao trabalho institucional, pelo menos duas contribuições foram propiciadas pelo estudo. A primeira consistiu em demonstrar que algumas formas de trabalho técnico podem estar conectadas ou associadas diretamente ao trabalho político e cultural. Um exemplo dessa possibilidade são os treinamentos técnicos ministrados por um coronel da PMMG que também funcionaram como atos políticos. A segunda contribuição foi confirmar que a criação e o rompimento de instituições podem ocorrer simultaneamente em um mesmo ato de trabalho institucional. Neste estudo, foi observado que em documentos que pretendiam instituir a nova lógica gerencial havia argumentos questionando a lógica tradicional de policiamento praticada.

De forma geral, o estudo evidenciou uma situação real em que duas instituições com lógicas opostas coexistiram e que a interrupção de determinada instituição não implica necessariamente seu fim. Valores e crenças relacionados a esta instituição podem permanecer incubados em alguns atores e quando tais indivíduos possuírem os recursos necessários e as circunstâncias do campo favorecerem a instituição pode ser recolocada em prática. Destaca-se desse modo, o papel de uma liderança institucional capaz de introjectar valores nos demais membros da organização. O líder institucional de Selznick é vivo e percebido de forma clara neste estudo nas atuações dos coronéis Severo e Renato.

Apesar de suas contribuições, a pesquisa possui limitações que precisam ser apresentadas. A primeira delas diz respeito ao fato de ter-se restringido a analisar as percepções e significados atribuídos apenas pelos oficiais que se comportaram como “empreendedores institucionais”, e pelos membros do CRISP e da Secretaria de Estado de Defesa Social no processo de institucionalização. Visto que as reuniões geraram impacto indireto nas praças e demais policiais das companhias, seria importante checar se tais atores atribuíram, ou não, os mesmos significados ao processo de mudança. Outro ponto é que a evidência de legitimação conferida pelos integrantes da SENASP, representantes da mídia de

massa da Capital mineira, dentre outras *stakeholders para* as três reuniões gerenciais instituídas, foi obtida por meio das histórias contadas pelos próprios entrevistados, e não por aqueles que aparentemente veem o processo como legítimo e necessário.

- **Como os policiais militares absorveram o CompStat?**

A investigação de campo identificou e analisou três processos distintos de institucionalização do *CompStat* no contexto da segurança pública mineira, sendo dois promovidos por oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais e um por gestores da Secretaria de Defesa Social, com o apoio de pesquisadores do CRISP e da própria Polícia Militar. As reuniões gerenciais instituídas pela PMMG receberam o nome de “Encontro de Avaliação de Desempenho Organizacional (EADO)” e “Reuniões de Controle Científico”, enquanto os membros da SEDS denominaram seus encontros por “Reuniões de Integração e Gestão de Segurança Pública (IGESP)”.

O que se pode observar nesses processos de mudança institucional são múltiplos atores atuando de forma ativa e coletiva com os oficiais da PMMG na captação da ideia e em um contínuo processo de transformação de seus componentes. Destacou-se a presença de pesquisadores do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG nas três mudanças institucionais, e, de forma especial, no *translation* das “Reuniões de IGESP”.

O primeiro processo de *translation* do *CompStat* teve início em agosto de 2000, com a visita de policiais militares mineiros a um evento promovido pela IACP em Nova York. Tal visita possibilitou o contato dos policiais com o modelo que foi rapidamente implementado com pouco planejamento, mas com o propósito deliberado de reduzir a crescente criminalidade na Capital mineira. Nesse período, a presença de um líder empreendedor e atento às transformações e às crenças do ambiente institucional propiciou mais do que a institucionalização das reuniões, o começo de um movimento crescente de tentativas de adoção de diversas práticas gerenciais na Polícia Militar de Minas Gerais.

O modelo de reunião gerencial instituído pelo comando do CPC foi fortalecido pela combinação com as ferramentas do geoprocessamento e os indicadores de desempenho. O processo de institucionalização conjunto dessas práticas na Capital alavancou a adoção de outras ideias gerenciais no Estado-maior da PMMG, como por exemplo: o Planejamento Estratégico, o modelo de gestão *Balanced Scorecard*, a padronização de processos e do



portfólio de serviços policiais, a terceirização e a criação da Assessoria de Gestão para Resultados (AGR), atualmente, chamada de Assessoria de Desempenho Organizacional (ADO), funciona nos moldes de um escritório de projetos.

Este primeiro processo de *translation* do EADO está alinhado ao movimento do gerencialismo na administração pública que tem início no Brasil no âmbito federal no final da década de 1990 e que ganhou força em Minas Gerais a partir de 2003. O período é marcado pela descentralização do processo decisório dos batalhões para as companhias, fato que gerou maior responsabilização dos comandantes de companhia pelos resultados. As reuniões e o geoprocessamento também provocaram mudanças expressivas na forma como os poucos recursos logísticos eram alocados. O patrulhamento que ocorria ora de forma aleatória, ora planejado a partir da influência política, passou a ser guiado por informações criminais referenciadas no tempo e no espaço. As reuniões de EADO funcionaram como um momento de verificação do cumprimento desse planejamento georreferenciado e foram interpretadas pelos comandantes de companhia como “Reunião de Pelourinho”, uma linguagem simbólica de resistência.

Apesar dessas significativas mudanças e dos diversos investimentos em treinamentos e na teorização, a reunião gerencial não foi arraigada à rotina de trabalho no CPC por muito tempo. Ainda assim, quando alguns oficiais, que tiveram contato direto com o coronel Severo e que foram influenciados por suas ideias de gestão policial, assumem o comando do policiamento da Capital em 2004 a lógica das reuniões gerenciais é reinstituída com um novo formato e significados.

Esse segundo processo de *translation* ocorreu concomitantemente com a política “Choque de Gestão”, instituída pelo governo do estado de Minas Gerais, que influenciou este período de transformações no policiamento da Capital e, em parte, foi influenciada por algumas iniciativas da PMMG. As reuniões deste período foram interpretadas pelos oficiais do CPC como um encontro de controle científico de resultados, em que indicadores de desempenho estabelecidos eram avaliados de maneira sistemática, fazendo com que os comandantes de companhia do período levassem a sério tal ritual de gestão.

A interpretação dos indicadores e das reuniões de *CompStat* como “Reuniões de Controle Científico” configura-se como um caso em que o *sensemaking* torna-se uma fonte de elaboração de estratégia. A atribuição de uma lógica “científica” à reunião e aos indicadores foi estratégica tanto para minimizar a resistência dos comandantes de companhia como para

legitimar o trabalho perante os principais constituintes no ambiente institucional, visto que “ciência” tem grande força simbólica na sociedade contemporânea.

Como consequência não intencional, essas reuniões instituídas no período da “Polícia Científica” também serviram para a preparação dos comandantes de companhia da Capital para as Reuniões de IGESP, instituídas de forma paralela pela SEDS. Este terceiro processo de *translation* da ideia do *CompStat* é marcado por múltiplas interpretações dos envolvidos e por mudanças de sentido na reunião que ocorrem ao longo de seis anos.

Os policiais militares também se engajaram ativamente nesse terceiro processo de *translation* e passaram rapidamente da posição de coadjuvantes para a de protagonistas no processo de mudança institucional. Eles atuaram para moldar a instituição de acordo com seus interesses e foram reconhecidos como uma corporação organizada e alinhada às ideias com as crenças gerenciais preconizadas pelo governo do estado. Como um dos oficiais da PMMG relatou, **“o choque de gestão não nos chocou!”**

Após descrever toda esta história, impressiona o modo como em pouco mais de uma década uma organização policial aquartelada e marcada por diversas crises internas, atos de corrupção de oficiais da cúpula, atos de violência de policiais da base, greves e notas de repúdio recebidas pelo modelo de policiamento praticado, passou a ser vista como uma organização dinâmica e com certa harmonia interna, a mais confiável do Brasil, referência para outras polícias brasileiras, e, uma organização influenciadora das políticas elaboradas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Essa mudança na imagem organizacional não ocorreu ao acaso. Há evidências de que o trabalho institucional empreendido pelos policiais militares no *translation* de diversas práticas gerenciais, como o *CompStat*, teve contribuição direta nesse processo de legitimidade organizacional. Assim pode se dizer que a “gestão” tem ajudado a mudar a imagem da polícia! Mas esta tal gestão policial tem contribuído para a redução da criminalidade e violência no estado de Minas Gerais?

Antes de responder a esta questão, é preciso reforçar que não somente na imagem organizacional houve uma mudança real no cotidiano policial e no comportamento dos comandantes da Capital. Há fortes evidências de que os policiais se empenharam para ser mais eficientes e de que os valores gerenciais foram incorporados à cultura organizacional da corporação. Ainda assim, a lógica tradicional de policiamento continua presente e há fortes

indícios de que ela tenha se fortalecido após o período investigado na Capital e no interior do estado.

A redução da criminalidade no estado, principalmente a partir de 2004 (Figura 4) está relacionada a uma série de medidas desempenhadas não somente pela Polícia Militar. Houve investimentos expressivos na infraestrutura logística dos órgãos de segurança pública, um aumento superior a 400% no número de vagas disponíveis no sistema prisional do estado, a criação de diversos programas de prevenção para jovens em situação de risco e mudanças significantes nas atividades da Polícia Civil do estado de Minas Gerais.

Ademais, há certo consenso na embrionária literatura sobre segurança pública brasileira de que a eficiência de um único elo da cadeia produtiva do sistema de defesa social (no caso, a Polícia Militar) não é suficiente para alterar o quadro da criminalidade no País, embora tal eficiência organizacional seja de grande importância pela sua capacidade de promover a sensação de segurança subjetiva nas pessoas. A integração da Polícia Militar a outros órgãos de defesa social, em especial a Polícia Civil, é tida como fundamental para o alcance de resultados sustentáveis.

No contexto de Minas Gerais, em um cenário de intrigas e disputas por poder entre essas duas organizações policiais, as lideranças da Polícia Militar parecem usar a “Gestão” também como um símbolo estratégico de fortalecimento organizacional para uma eventual mudança constitucional na segurança pública brasileira. Em outros termos, a Polícia Militar de Minas Gerais tem-se preparado, por meio de ferramentas gerenciais, para ser a polícia de ciclo completo do estado.

Todo o esforço de monitoramento do ambiente institucional observado nesta pesquisa parece estar sendo ampliado pela cúpula da PMMG no atual momento. A partir de 2015, a organização estabeleceu um escritório de trabalho em Brasília, Distrito Federal, onde uma equipe de policiais acompanha e influencia de perto as tendências de mudanças legais, realiza *clipping* de matérias sobre segurança pública nos principais jornais nacionais, e trabalha para potencializar a captação de recursos financeiros federais para a corporação.

- **Implicações para os comandantes de polícia e gestores da área de segurança pública**

Além de propiciar a análise das mudanças gerenciais vivenciadas por organizações de segurança pública do estado de Minas Gerais, este estudo oferece algumas oportunidades de reflexão àqueles que labutam neste campo de alta complexidade. A ilustração do conceito de *editing*, por exemplo, representa uma das contribuições deste trabalho para os comandantes das organizações policiais que têm a pretensão de adotar/imitar ideias de suas organizações coirmãs ou de qualquer organização. Esta contribuição se baseia no fato de que é bastante comum que os transmissores da ideia (*carriers*) defendam que no processo de adoção de determinada ideia todos os seus elementos originais devem ser preservados, para que ela também funcione no novo contexto. Este tipo de alegação, comum em modelos de policiamento como o PROERD e o JCC, pode implicar em um efeito exatamente contrário. No caso das “Reuniões de EADO”, por exemplo, se o comandante do CPC decide manter a regra do *CompStat* nova-iorquino de destituir todos os comandantes com baixo desempenho sem considerar as diferenças de recursos logísticos entre as organizações, a resistência ao processo de adoção seria, muito provavelmente, maior. Assim, visando aumentar as chances de institucionalização de determinada prática que se pretende imitar, os gestores policiais devem se atentar as diferenças econômico-financeiras, culturais, políticas, tecnológicas e sociais entre o contexto original e o de adoção, para evitar resistências e adoções cerimoniais.

O estudo também revela a importância dos aspectos simbólicos para as transformações nas organizações policiais. O ritual simbólico de se reunir temporariamente foi relevante para o processo de construção de uma cultura gerencial na Polícia Militar. Tal rito gerencial foi encarado com seriedade pelos policiais e também funcionou como uma tática de reafirmação contínua de valores gerenciais para tentar romper com o modelo tradicional de policiamento.

Gestores e policiais devem se ater ao fato de que o *translation* (processo de institucionalização) de uma prática gerencial ou ideia organizacional é algo indeterminado (não determinístico) e que o trabalho institucional não deve ser entendido como o conjunto de regras e recomendações a serem seguidas para o sucesso na mudança institucional. Isso significa que os resultados do *translation* de uma determinada prática gerencial podem envolver consequências não pretendidas ou premeditadas, disfunções e decorrer de uma combinação de ações planejadas e não planejadas, da interação entre os agentes e de aspectos contingenciais do ambiente macro.

- **Sugestões para futuros estudos**

Este estudo concentrou-se na institucionalização do modelo *CompStat*, uma das primeiras práticas gerenciais adotadas pela PMMG. Todavia, não somente na Polícia Militar mineira, mas também em outras diversas polícias brasileiras tem sido observado um acelerado processo de adoção de outras práticas gerenciais, como o planejamento estratégico e os indicadores de desempenho. Pela expressiva disseminação e complexidade, estas duas práticas configuram-se como bons temas para futuras análises de *translation*.

Outros estudos também poderiam comparar o processo de *translation* de outras ideias de gerenciais em determinada organização, a fim de identificar que tipo de ideia está sujeita a sofrer mais edições e a demandar maior processo de coalizações entre diferentes atores.

Uma descoberta neste estudo foi a combinação intencional de duas ou mais instituições – geoprocessamento e *CompStat* na Polícia de Resultados e geoprocessamento e indicadores na Polícia Científica – para tentar promover o rompimento de outra lógica institucional. Estudos complementares poderiam aprofundar a análise desse processo de creolização, para clarear o modo como ele ocorre e se de fato tal combinação promove efeitos sinérgicos.

A evidência de que há pelo menos duas formas de lideranças antagônicas nas organizações policiais, aqui classificadas como “Liderança de Tropa” e “Liderança de Gabinete”, representa um profícuo ponto de partida para o entendimento do processo parcialmente visível de desinstitucionalização de práticas gerenciais nessa organização. Novas pesquisas poderiam se dedicar a mapear as ações deliberadas de resistência dessas lideranças como fonte de poder.

Finalmente, futuras pesquisas poderiam ajudar a esclarecer se as características de uma organização “quase-total”, como a Polícia Militar, tendem a dificultar o trabalho de empreendedores institucionais na criação de instituições. Tal esclarecimento poderia lançar luz às possíveis razões que explicam a manutenção do modelo tradicional de policiamento que os acadêmicos tanto questionam.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSON, Eric. Management fashion. *Academy of Management Review*, v. 21, n. 1, p. 254–85, 1996.
- ABRAHAMSON, Eric. Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, v. 16, n. 3, p. 586–612, 1991.
- ABRAHAMSON, Eric; FAIRCHILD, Gregory. Management Fashion: Lifecycles, Triggers, and Collective Learning Processes. *Administrative Science Quarterly*, v. 44, n. 4, p. 708–40, 1999.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998. v. 4. p. 173–99.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública - RAP*, v. 41, Número especial, p. 67–86, 2007.
- ASSIS, Luís Otávio Milagres De. *Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais*. 2012. 177 f. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- AYLING, Julie; GRABOSKY, Peter. When police go shopping. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 29, n. 4, p. 665–90, 2006.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2008.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. O Militar e o Cientista: trajetória profissional e cultura policial dos oficiais de uma polícia militar brasileira. In: 37º ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 2013, Águas de Lindoia. *Anais... Águas de Lindoia: [s.n.]*, 2013.
- BAYLEY, D.; SKOLNICK, J. *The new blue line: Police innovation in six American cities*. [S.l.]: New York: The Free Press, 1986.
- BEATO, Cláudio Chaves. Informação e desempenho policial. *Paper apresentado no IV Seminário Brasileiro do Projeto Polícia e Sociedade*, p. 1–27, 2000.
- BEATO, Cláudio Chaves. Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 4, p. 13–27, 1999.
- BEATO, Cláudio Chaves; MARINHO, Karina Rabelo Leite; JÚNIOR, Almir de Oliveira. Reforma Policial no Brasil. *Compreendendo e Avaliando Projetos de Segurança Pública*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 167–219.
- BEATO, Cláudio Chaves; SILVA, Bráulio; TAVARES, Ricardo. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. *Dados*, v. 51, n. 3, 2008.

BECKERT, Jens. Agency, entrepreneurs, and institutional change. The role of strategic choice and institutionalized practices in organizations. *Organization Studies*, v. 20, n. 5, p. 777–99, 1999.

BEHN, Robert. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, v. 40, n. 4, p. 5–45, 1998.

BENFORD, Robert D.; SNOW, David A. Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, v. 26, n. 1, p. 611–39, 2000.

BENNETT, Richard. Becoming blue: A longitudinal study of police recruit occupational socialization. *Journal of Police Science & Administration*, v. 12, n. 1, p. 47–58, 1984.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Editora Vozes São Paulo, 1974.

BJARNAR, Ove; KIPPING, Matthias. The Marshall Plan and the transfer of US management models to Europe: An introductory framework. *The Americanization of European business*. London: Routledge, 1998. p. 1–17.

BOJE, David M. *Narrative methods for organizational and communication research*. Thousand Oaks: SAGE, 2001.

BOXENBAUM, Eva; PEDERSEN, Jesper Strandgaard. Scandinavian institutionalism—a case of institutional work. In: LAWRENCE, THOMAS B.; SUDDABY, ROY; LECA, BERNARD (Org.). *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organization*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2009. p. 178–204.

BRASIL, Glauécia Mota; ABREU, Domingos. Uma experiência de integração das Polícias Civil e Militar: os Distritos-Modelo em Fortaleza. *Sociologias*, v. 4, n. 8, p. 318–55, 2002.

BRASIL, Ministério da Justiça. *Plano Nacional de Segurança Pública*. . [S.l.: s.n.] , 2000

BRASIL, Ministério da Justiça. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. Brasília: Secretaria de Segurança Pública, Imprensa Nacional, 2003.

BRASIL, Ministério da Justiça. *Relatório de Atividades - Coordenação Geral de Pesquisa e Análise da Informação - 2003 a 2006*. . [S.l.]: Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento Pessoal em Segurança Pública. , 2007

BRATTON, William; KNOBLER, Peter. *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. New York: Random House, 1998.

BRATTON, William; MALINOWSKI, Sean. Police performance management in practice: taking COMPSTAT to the next level. *Policing*, v. 2, n. 3, p. 259–65, 2008.

BRUNER, Jerome. The narrative construction of reality. *Critical inquiry*, v. 18, n. 1, p. 1–21, 1991.

BUCHANAN, David; BADHAM, Richard. *Power, Politics, and Organizational Change: winning the turf game*. London, UK: SAGE Publications, Inc, 2008.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. London: Heinemann, 1979.

BUTTERFIELD, Reginald; EDWARDS, Christine; WOODALL, Jean. The New Public Management and the UK Police Service. *Public Management Review*, v. 6, n. 3, p. 395–415, 2004.

CALLON, Michel; LATOUR, Bruno. Unscrewing the big Leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologists help them to do so. In: KNORR-CETINA, KARIN; CICOUREL, AARON VICTOR (Org.). *Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro and macro-sociologies*. London: Routledge & Kegan Paul, 1981. p. 287–303.

CAMPBELL, John L. *Institutional change and globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; DIAS, Fernando. Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. 1999.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; SILVA, Sueli Maria Goulart. A trajetória conservadora da teoria institucional. *GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 10, n. 3, p. 469–96, 2012.

CAVALCANTI, Maria Fernanda Rios; ALCADIPANI, Rafael. Organizations as processes and Actor-Network Theory: John Law's contribution to Organizational Studies. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 11, n. 4, p. 556–68, 2013.

CERQUEIRA, César Nazareth. *Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário*. 2 Edição ed. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 2001.

CHATTERTON, Mark. The cultural craft of policing its past and future relevance. *Policing and Society*, v. 5, n. 2, p. 109–20, 1995.

CHILVERS, Marilyn; WEATHERBURN, Don. The New South Wales “Compstat” Process: Its Impact on Crime. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, v. 37, n. 1, p. 22–48, 2004.

CLARKE, Ronald; JOHN, Eck. *Análise de Crime para Solucionadores de Problemas em 60 Pequenos Passos*. Washington D.C.: Center for Problem Oriented Policing, 2005.

COLLIER, Paul. The power of accounting: a field study of local financial management in a police force. *Management Accounting Research*, v. 12, n. 4, p. 465–86, 2001.

CRANK, John. Institutional theory of police: a review of the state of the art. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 26, n. 2, p. 186–207, 2003.

CRANK, John. Watchman and Community: Myth and Institutionalization in Policing. *Law & Society Review*, v. 28, n. 2, p. 325–51, 1994.



CRANK, John; LANGWORTHY, Robert. Fragmented centralization and the organization of the police. *Policing and Society*, v. 6, n. 3, p. 213–29, 1996.

CRANK, John; LANGWORTHY, Robert. Institutional Perspective on Policing. *Journal of Criminal Law and Criminology*, v. 83, p. 338–63, 1992.

CRISP. *Manual IGESP*. . [S.l.]: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. , 2008

CRISP. *Pesquisa Nacional de Vitimização - Sumário Executivo SENASP*. . Belo Horizonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, 2013.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves. *Organização e Gestão da Segurança Pública: Análise do CompStat*. . Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006.

CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves. *Para administrar a ordem pública e a aplicação da lei: formas de policiamento em uma perspectiva comparada Brasil-Estados Unidos*. 2005. 389 f. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

CZARNIAWSKA, Barbara. *A narrative approach to organization studies*. Thousand Oaks: SAGE, 1998.

CZARNIAWSKA, Barbara. *Narrating the organization: Dramas of institutional identity*. Chicago: University Of Chicago Press, 1997.

CZARNIAWSKA, Barbara. *The uses of narrative in organization research*. Goteborg: Gothenburg Research Institute, 2000.

CZARNIAWSKA, Barbara; JOERGES, Bernward. Travels of Ideas. In: CZARNIAWSKA, BARBARA; SEVÓN, GUJE (Org.). *Translating Organizational Change*. Berlin and New York: Walter de Gruyter, 1996a. v. 56. p. 13–48.

CZARNIAWSKA, Barbara; JOERGES, Bernward. *Travels of ideas*. Berlin: Walter de Gruyter, 1996b. v. 56. .

CZARNIAWSKA, Barbara; SEVÓN, Guje. *Translating organizational change*. Berlin and New York: Walter de Gruyter, 1996. v. 56.

DABNEY, Dean. Observations regarding key operational realities in a Compstat model of policing. *Justice Quarterly*, v. 27, n. 1, p. 28–51, 2010.

DA SILVA, Diovany Ribeiro. *Polícia de Resultados no Município de Lavras: Análise Crítica*. 2003. 89 f. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

DA SILVA, João Batista. *A violência Policial Militar e o contexto da Formação Profissional: um estudo sobre a relação entre violência e espaço da Polícia Militar do Rio Grande do Norte*. 2009. 128 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

DA SILVA, Sérgio Luis Félix *et al.* Queda dos homicídios em Minas Gerais entre (2004-2009): prováveis hipóteses. In: NEVUSP (Org.). *V Relatório Nacional de Direitos humanos no Brasil 2001-2010*. São Paulo: NEV/USP, 2012. p. 73–8.

DAVIS, Robert C. Introduction: the use of policing indicators in the developing world. *International Journal of Police Science & Management*, v. 12, n. 2, p. 140–54, 2010.

DE FREITAS, Lauro Soares *et al.* Análise da Aplicação do Método Desdobramento da Função Qualidade “QFD” em serviços de Polícia. *Produção Online*, v. 15, n. 1, p. 243–75, 2015.

DE FREITAS, Lauro Soares. *Um estudo do planejamento de novos serviços preventivos de segurança pública na Polícia Militar de Minas Gerais*. 2003. 147 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

DE FREITAS, Lauro Soares; CHENG, Lin Chih. Service Development Management: A Study of its Applicability in the Minas Gerais State Military Police. *Brazilian Journal of Operations & Production Management*, v. 2, n. 2, p. 5–20, 2005.

DE FREITAS, Lauro Soares; MUNIZ, Reynaldo Maia. Compreendendo a dinâmica entre fatores técnicos-instrumentais e políticos-simbólicos institucionais na disseminação de programas públicos de eficácia contestada. *Revista de Ciências da Administração*, 2015.

DIAS, Marco Antônio. *Desafios para a implementação de uma plataforma de gerenciamento de projetos: o caso da Polícia Militar de Minas Gerais*. 2008. Monografia do Curso de especialização em Segurança Pública – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

DIMAGGIO, Paul. Interest and agency in Institutional Theory. In: ZUCKER, LYNNE (Org.). *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, MA: Ballinger, 1988. p. 3–22.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, p. 147–160, 1983.

DORADO, Silvia. Institutional entrepreneurship, partaking, and convening. *Organization Studies*, v. 26, n. 3, p. 385–414, 2005.

DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, v. 14, n. 3, p. 9–16, 1994.

DURANTE, Marcelo Ottoni; ZAVATARO, Bruno. Limites e desafios da evolução da gestão em segurança pública. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 1, p. 76–91, 2007.

DURST, Samantha L.; NEWELL, Charldean. Better, Faster, Stronger Government Reinvention in the 1990s. *The American Review of Public Administration*, v. 29, n. 1, p. 61–76, 1999.

ECK, John; MAGUIRE, E. R. Have changes in policing reduced violent crime? An assessment of the evidence. In: BLUMSTEIN, A; WALLMAN, J. (Org.). *The Crime Drop in America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 207–65.

EDELMAN, Murray. *The Symbolic Uses of Politics*. Illinois: University of Illinois Press, 1964.

EISENSTADT, Shmuel N. Cultural orientations, institutional entrepreneurs, and social change: Comparative analysis of traditional civilizations. *American Journal of Sociology*, v. 85, n. 4, p. 840–69, 1980.

ELLIOTT, Jane. *Using narrative in social research: Qualitative and quantitative approaches*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 2005.

EMERY, Fred; TRIST, Eric. The causal texture of organizational environments. *Human Relations*, v. 18, p. 21–32, 1965.

ENGEL, Robin Shepard; CALNON, Jennifer M. Comparing Benchmark Methodologies for Police-Citizen Contacts: Traffic Stop Data Collection for the Pennsylvania State Police. *Police Quarterly*, v. 7, n. 1, p. 97–125, 2004.

ENGWALL, Lars; KIPPING, Matthias. Introduction: The Dissemination of Management Knowledge. *Management Learning*, v. 35, n. 3, p. 243–253, set. 2004. Acesso em: 10 ago. 2014.

ETERNO, John. *The New York City Police Department: The Impact of Its Policies and Practices*. [S.l.]: CRC Press, 2014.

ETERNO, John; SILVERMAN, Eli. *The crime numbers game: Management by manipulation*. Florida: CRC Press, 2012.

ETERNO, John; SILVERMAN, Eli. The New York City police department's Compstat: dream or nightmare? *International Journal of Police Science & Management*, v. 8, n. 3, p. 218–31, 2006.

FACHIN, Roberto C.; MENDONÇA, J. Ricardo C. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 29–45.

FERRAGI, César. O sistema Koban e a institucionalização do policiamento comunitário paulista. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, n. 8, p. 60–77, 2011.

FJP. *A organização policial e o combate à criminalidade violenta*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.

FLICK, Uwe. *Introdução à Pesquisa Qualitativa - Métodos de Pesquisa*. 3ª. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLIGSTEIN, Neil. *Fields, power and social skill: A critical analysis of the New Institutionalisms*. Berkeley, CA: University of California Press, 1999.

FLIGSTEIN, Neil. The spread of the multidivisional form among large firms, 1919-1979. *American Sociological Review*, p. 377–91, 1985.

FONSECA, Valéria Silva Da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. *Organizações, instituições e poder no Brasil*, p. 47–66, 2003.

FRANCIS, David. *Policing in Africa*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2012.

FRENKEL, Michal. The politics of translation: How state-level political relations affect the cross-national travel of management ideas. *Organization*, v. 12, n. 2, p. 275–301, 2005.

FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert. Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago, 1991. p. 232–66.

GALLOWAY, Robert A. Quality Management in Police Services. *The TQM Magazine*, v. 6, n. 6, p. 4–8, 1994.

GARUD, Raghu; JAIN, Sanjay; KUMARASWAMY, Arun. Institutional entrepreneurship in the sponsorship of common technological standards: The case of Sun Microsystems and Java. *Academy of Management Journal*, v. 45, n. 1, p. 196–214, 2002.

GIBLIN, Matthew J.; BURRUSS, George W. Developing a measurement model of institutional processes in policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 32, n. 2, p. 351–76, 2009.

GILLESPIE, John. Policing Performance Management Systems: Identifying key design elements within a 'New' Public Management context. *Theses: Doctorates and Masters*, 2006.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo: Perspectiva, 1974. v. 91. (Debates Psicologia).

GOFFMAN, Erving. On the characteristics of total institutions. 1961, [S.l.: s.n.], 1961. p. 43–84.

GOLDSMITH, Andrew. Police reform and the problem of trust. *Theoretical Criminology*, v. 9, n. 4, p. 443–470, 2005.

GOLDSTEIN, Herman. *Problem-oriented policing*. New York: McGraw-Hill, 1990.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. 2009. 187 f. Tese de Doutorado – EAESP/FGV, São Paulo, 2009.

GRANT, David; HARDY, Cynthia. Introduction: Struggles with Organizational Discourse. *Organization Studies*, v. 25, n. 1, p. 5–13, 2004.

GREENWOOD, Royston *et al.* Introduction. In: GREENWOOD, R. *et al.* (Org.). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008. p. 1–46.

GREENWOOD, Royston; SUDDABY, Roy. Institutional entrepreneurship in mature fields: The big five accounting firms. *Academy of Management Journal*, v. 49, n. 1, p. 27–48, 2006.

GUARIDO FILHO, E. R; MACHADO-DA-SILVA, C. L; GONÇALVES, S. A. Institucionalização da teoria institucional no contexto dos estudos organizacionais no Brasil. *Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração-ENANPAD*, v. 33, 2009.

HALL, Richard. *Organizações: estruturas, processos e resultados*. 8ª. ed. [S.l.]: Prentice Hall, 2004.

HANTEQUESTE, Adriano; BARRETO, Leonardo Nunes; LIRA, Pablo. Mapa do Crime: Geoprocessamento e Análise Espacial da Criminalidade Violenta do Espírito Santo - 2007. *PRELEÇÃO*, v. 4, p. 63–84, 2008.

HARDY, Cynthia; MAGUIRE, Steve. Institutional entrepreneurship. In: GREENWOOD, R. *et al.* (Org.). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008. p. 198–217.

HENRY, Vincent. *The COMPSTAT paradigm: Management accountability in policing, business, and the public sector*. New York: Looseleaf Law Publications, 2002.

HEUSINKVELD, Stefan; STURDY, Andrew; WERR, Andreas. The Co-Consumption of Management Ideas and Practices. *Management Learning*, v. 42, n. 2, p. 139–47, 2011.

HEYER, Garth Den. New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 34, n. 3, p. 419–33, 2011.

HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

HOQUE, Zahirul; ARENDS, Sharee; ALEXANDER, Rebecca. Policing the police service: A case study of the rise of “new public management” within an Australian police service. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 17, n. 1, p. 59–84, 2004.

HUNT, Raymond G.; MAGENAU, John M. *Power and the Police Chief: An Institutional and Organizational Analysis*. Newbury Park: SAGE Publications, Inc, 1993. v. 25.

JACKSON, Audrey; LAPSLEY, Irvine. The diffusion of accounting practices in the new “managerial” public sector. *International Journal of Public Sector Management*, v. 16, n. 5, p. 359–72, 2003.

JANG, Hyunseok; HOOVER, Larry; JOO, Hee-Jong. An evaluation of Compstat’s effect on crime: The Fort Worth experience. *Police Quarterly*, v. 13, n. 4, p. 387–412, 2010.

JEPPERSON, Ronald. Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. In: POWELL, WALTER; DIMAGGIO, PAUL (Org.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 193–215.

JOHNSEN, Age. What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? *Public Money and Management*, v. 25, n. 1, p. 9–17, 2005.

- JOHNSTON, Les. Controlling police work: problems of organisational reform in large public bureaucracies. *Work, Employment & Society*, v. 2, n. 1, p. 51–70, 1988.
- KATZ, Charles M. The Establishment of a Police Gang Unit: An Examination of Organizational and Environmental Factors. *Criminology*, v. 39, n. 1, p. 37–74, 2001.
- KELLING, George; COLES, Catherine. *Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in American cities*. New York: Free Press, 1996.
- KELLING, George; MOORE, Mark Harrison. The evolving strategy of policing. *Perspectives on Policing*, US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice Washington, DC. v. 4, p. 1–15, 1989.
- KELLING, George; SOUSA, William. *Do Police Matter?: An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms*. New York: CCI Center for Civic Innovation at the Manhattan Institute, 2001.
- KETTL, Donald. A Revolução Global: reforma da Administração do Setor Público. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007. p. 316.
- KING, William. Measuring police innovation: issues and measurement. *Policing: an international journal of police strategies & management*, v. 23, n. 3, p. 303–17, 2000.
- KIRKPATRICK, Ian *et al.* The translation of hospital management models in european health systems: a framework for comparison. *British Journal of Management*, v. 24, n. S1, p. S48–S61, 2013.
- KOSTOVA, Tatiana; ROTH, Kendall. Adoption of an Organizational Practice by Subsidiaries of Multinational Corporations: Institutional and Relational Effects. *Academy of Management Journal*, v. 45, n. 1, p. 215–33, 2002.
- LABOV, William. The transformation of experience in narrative syntax. *Language in the inner city*, v. 354, p. 96, 1972.
- LAMONT, Michèle; MOLNÁR, Virág. The study of boundaries in the social sciences. *Annual Review of Sociology*, p. 167–95, 2002.
- LATOUR, Bruno. *We have never been modern*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- LAWRENCE, Thomas B.; SUDDABY, Roy; LECA, Bernard (Org.). *Institutional work: actors and agency in institutional studies of organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009a.
- LAWRENCE, Thomas B.; SUDDABY, Roy; LECA, Bernard. Introduction: theorizing and studying institutional work. *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organization*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2009b. p. 1–28.
- LAWRENCE, Thomas; SUDDABY, Roy. Institutions and Institutional Work. In: CLEGG, STEWART *et al.* (Org.). *Sage Handbook of Organization Studies*. 2. ed. London: SAGE, 2006. p. 215–254.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. [S.l.]: Record Books (NJ), 2003.

LERVIK, Jon E. *et al.* Implementing human resource development best practices: replication or re-creation? *Human Resource Development International*, v. 8, n. 3, p. 345–60, 2005.

LESEURE, Michel J. *et al.* Adoption of promising practices: a systematic review of the evidence. *International Journal of Management Reviews*, v. 5, n. 3-4, p. 169–90, 2004.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, VS Da; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 9, n. 1, p. 9–39, 2005.

MAGERS, Jeffrey S. Compstat - A New Paradigm for Policing or a Repudiation of Community Policing? *Journal of Contemporary Criminal Justice*, v. 20, n. 1, p. 70–9, 2004.

MAGUIRE, Edward R. Police Organizations and the Iron Cage of Rationality. In: REISIG, MICHAEL D.; KANE, ROBERT J. (Org.). *The Oxford Handbook of Police and Policing*. New York, NY: Oxford University Press, 2004. p. 68–98.

MAGUIRE, E. R.; UCHIDA, C. D. Measurement and explanation in the comparative study of American police organizations. *Criminal justice*, v. 4, p. 491–557, 2000.

MAGUIRE, Steve; HARDY, Cynthia; LAWRENCE, Thomas. Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, v. 47, n. 5, p. 657–79, 2004.

MAMMAN, Aminu. The adoption and modification of management ideas in organizations: Towards an analytical framework. *Strategic Change*, v. 11, n. 7, p. 379–89, 2002.

MANNING, Peter K. *The technology of policing: crime mapping, information technology, and the rationality of crime control*. New York, NY: New York: Free Press, 2008.

MAPLE, Jack; MITCHELL, Chris. *The crime fighter: Putting the bad guys out of business*. New York, NY: Broadway Books, 2010.

MARANTO, Robert; WOLF, Patrick J. Cops, teachers, and the art of the impossible: Explaining the lack of diffusion of innovations that make impossible jobs possible. *Public Administration Review*, v. 73, n. 2, p. 230–40, 2013.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (Org.). *Ambiguity and Choice in Organizations*. 2. ed. [S.l.]: Oxford University Press, USA, 1985.

MARINHO, Karina. *As Organizações policiais e os processos de transição entre modelos. Mitos, Racionalidade e o Campo Institucional da Polícia*. 2011. 256 f. Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Sociologia, Belo Horizonte, 2011.

MASTROFSKI, Stephen D. Policiamento comunitário e estrutura da organização policial. *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. São Paulo: Edusp, 2002. p. 197–232.

- MASTROFSKI, Stephen; UCHIDA, C. D. Transforming the Police. *Public Policy: Crime and Criminal Justice*. New Jersey: Prentice-Hall, 1996. p. 196–219.
- MAZEROLLE, Lorraine; MCBROOM, James; ROMBOUTS, Sacha. Compstat in Australia: An analysis of the spatial and temporal impact. *Journal of Criminal Justice*, v. 39, n. 2, p. 128–36, 2011.
- MCDONALD, Phyllis; SHELDEN, Greenberg; BRATTON, William. *Managing Police Operations: Implementing the NYPD Crime Control Model Using COMPSTAT*. Belmont, CA: Wadsworth, 2002.
- MCNAMARA, Robert P. The socialization of the police. In: MCNAMARA, ROBERT P.; KENNEY, DENNIS J. (Org.). *Police and policing: Contemporary*. Westport: Praegers, 1999. p. 1–12.
- MEYER, John W. Globalization and the Expansion and Standardization of Management. In: SAHLIN-ANDERSSON, KERSTIN; ENGWALL, LARS (Org.). *The expansion of management knowledge: Carriers, flows, and sources*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2002. p. 33–44.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.
- MEYER, John W.; SCOTT, William Richard; DEAL, T. E. Institutional and Technical Sources of Organizational Structure. *Organization and the Human Services*. Philadelphia: Temple University Press, 1981. p. 151–78.
- MEYER, John W.; SCOTT, W. Richard. *Organizational environments: Ritual and rationality*. Beverly Hills, CA: Sage, 1983.
- MINAS GERAIS, Polícia Militar. *Polícia de resultados: um novo conceito de “ ser” e “ fazer” polícia ostensiva de preservação da ordem pública na cidade de Belo Horizonte - Instrução nº 01/2000, Belo Horizonte*. . [S.l.]: 8º CRPM. , 2000
- MINAS GERAIS, Polícia Militar. *Resolução número 3.986 - Altera, por acréscimo, a Resolução N.º 3.960, de 11 de fevereiro de 2008, criando a Assessoria de Gestão para Resultados e outras providências*. . [S.l: s.n.]. , 2008
- MINAS GERAIS, SEDS. *Crterios de avaliação para premiação das AISP’s*. . [S.l: s.n.]. , 2009
- MIRANDA, Dayse. *O que quer a Polícia: Poder ou Competência?*. Curitiba: Appris, 2013.
- MISHLER, E. *Research Interviewing: context and narrative*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986.
- MONET, Jean-Claude. *Polícias e Sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp, 2001. v. 3.
- MOORE, Mark H. Sizing up Compstat: An important administrative innovation in policing. *Criminology & Public Policy*, v. 2, n. 3, p. 469–94, 2003.



MORABITO, Melissa Schaefer. The adoption of police innovation: the role of the political environment. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 31, n. 3, p. 466–84, 2008.

MORRIS, Timothy; LANCASTER, Zoë. Translating Management Ideas. *Organization Studies*, v. 27, n. 2, p. 207–33, 2006.

NEYROUD, Peter. Past, Present and Future Performance: Lessons and Prospects for the Measurement of Police Performance. *Policing*, v. 2, n. 3, p. 340–8, 2008.

NØHR, Birgitte Frost. *The meaning of efficiency in the Danish Police - An inquiry into sensemaking, taken-for-granted logics and organizational change*. 2011. 99 f. Master of Science in Economics & Business Administration – Copenhagen Business School, Copenhagen, 2011.

O'CONNELL, Paul; STRAUB, Frank. *Performance-Based Management for Police Organizations*. Long Grove, Ill: Waveland Press, 2007.

OLIVER, Christine. Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, v. 16, n. 1, p. 145–79, 1991.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Massachusets: Addison-wesley, 1992.

PARSONS, Talcott; SHILS, Edward. *Toward a General Theory of Action: Theoretical Foundations for the Social Sciences*. Abridged ed. [S.l.]: Transaction Publishers, 2001.

PECI, Alketa. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 4, n. 1, p. 1–12, 2006.

PEDRA, Jean Jacques Alcântara. *O Controle da Qualidade dos Serviços de Rouparia do Hospital da Polícia Militar de Minas Gerais: o desenvolvimento de um sistema de avaliação de desempenho*. 2009. Monografia do Curso de especialização em Segurança Pública – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

PERKMANN, Markus; SPICER, André. How are management fashions institutionalized? The role of institutional work. *Human Relations*, v. 61, n. 6, p. 811–44, 2008.

PERROW, Charles. *Complex Organizations: A Critical Essay*. 3. ed. New York, NY: Random House, 1988.

PERROW, Charles. Overboard with Myth and Symbols. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 1, p. 151–5, 1985.

PETERSON, Abby. From Great Britain to Sweden—The import of reassurance policing. Local police offices in Metropolitan Stockholm. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, v. 11, n. 1, p. 25–45, 2010.

PFEFFER, Jeffrey. *Managing with power: Politics and influence in organizations*. Massachusets: Harvard Business Press, 1992.

PINHO, José Antonio Gomes De; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 6, p. 1343–68, 2009.

POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (Org.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. 1. ed. [S.l.]: University Of Chicago Press, 1991.

POWELL, Walter W. Expanding the scope of institutional analysis. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago, 1991. p. 183–203.

REINER, R. Processo ou Produto: Problemas de avaliação do desempenho policial individual. In: BRODEUR, J-P (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. Polícia e Sociedade. São Paulo: Edusp, 2002. v. 4. p. 83–102.

REISS, Albert J. Police organization in the twentieth century. *Crime and Justice*, v. 15, p. 51–97, 1992.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; DA CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Relação indivíduo e instituição total: socialização, controles e coesão internos em uma organização policial. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 3, p. 295–308, 2005.

RICOEUR, Paul. The model of the text: Meaningful action considered as text. In: THOMPSON, JOHN (Org.). *Hermeneutics and the human sciences*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1981. p. 197–221.

RIEMANN, Gerhard; SCHÜTZE, Fritz. Trajectory as a basic theoretical concept for analyzing suffering and disorderly social processes. *Social Organization and Social Processes. Essays in Honor of Anselm Strauss*. New York ed. De Gruiter: [s.n.], 1987. p. 333–57.

RITSERT, R.; PEKAR, M. Executive Administration and Entrepreneurial Management: Public Management Reforms in Germany's Police Services. 2010.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of Innovations*. 5th. ed. [S.l.]: Free Press, 2003.

ROSENFELD, Richard; FORNANGO, Robert; BAUMER, Eric. Did Ceasefire, CompStat, And Exile reduce homicide? *Criminology & Public Policy*, v. 4, n. 3, p. 419–49, 2005.

RØVIK, Kjell Arne. From fashion to virus: An alternative theory of organizations' handling of management ideas. *Organization Studies*, v. 32, n. 5, p. 631–53, 2011.

RØVIK, Kjell Arne. The secrets of the winners: Management ideas that flow. In: ENGWALL, LARS; SAHLIN-ANDERSSON, KERSTIN (Org.). *The expansion of management knowledge: Carriers, flows and sources*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2002. p. 113–44.

RØVIK, Kjell Arne. The Translation of Popular Management Ideas: Towards a Theory. In: 14TH EGOS COLLOQUIUM, 1998, University of Maastricht, Maastricht, The Netherlands. *Anais...* University of Maastricht, Maastricht, The Netherlands: [s.n.], 1998.

SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin. Imitating by editing success. The construction of organizational fields and identities. In: CZARNIAWSKA, BARBARA; SEVÓN, GUJE (Org.). . *Translating Organizational Change*. [S.l.]: Walter de Gruyter, 1996. p. 69–92.

SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin; ENGWALL, Lars. Carriers, Flows, and Sources of Management Knowledge. *The expansion of management knowledge: Carriers, flows and sources*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2002a. p. 2–32.

SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin; ENGWALL, Lars. *The expansion of management knowledge: Carriers, flows, and sources*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2002b.

SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin; SEVÓN, Guje. Imitation and identification as performatives. In: CZARNIAWSKA, BARBARA; SEVÓN, GUJE (Org.). *The northern lights*. Copenhagen: Copenhagen Business School, 2003. .

SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin; WEDLIN, Linda. Circulating Ideas: Imitation, Translation and Editing. In: GREENWOOD, ROYSTON *et al.* (Org.). . *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Thousand Oaks: Sage, 2008. p. 218–42.

SAPORI, Luís Flávio. A reforma gerencial da segurança pública em Minas Gerais no período 2003-2006. In: VELOSO, FERNANDO; FERREIRA, SÉRGIO GUIMARÃES (Org.). *É possível: Gestão da segurança pública e redução da violência*. [S.l.]: Contracapa, 2008. p. 121–35.

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

SAPORI, Luís Flávio. Torre de Babel. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 4, n. 6, p. 162–8, 2010.

SAPORI, Luís Flávio; DE ANDRADE, Scheilla Cardoso. Integração policial em Minas Gerais: desafios da governança da política de segurança pública. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, p. 428–53, 2008.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Por que cresce a violência no Brasil*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2014.

SCOTT, William Richard. Retomando los argumentos institucionales. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 216–36.

SCOTT, William Richard. Symbols and organizations: from Barnard to the institutionalists. In: WILLIAMSON, O. (Org.). *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*. Oxford, England: Oxford University Press, 1990. p. 38–55.

SCOTT, William Richard. The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, v. 32, p. 493–511, 1987.

SCOTT, William Richard; MEYER, John W. The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago, 1991. p. 108–140.

SCOTT, William Richard. *Institutions and Organizations - ideas and interests*. 3. ed. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: SAGE Publications, Inc, 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347–69, 2009.

SELZNICK, P. Institutionalism “old” and “new”. *Administrative Science Quarterly*, v. 41, p. 270–7, 1996.

SELZNICK, P. *Leadership in administration: A sociological interpretation*. CA: University of California Press, 1957.

SEO, Myeong-Gu; CREED, WE Douglas. Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of Management Review*, v. 27, n. 2, p. 222–47, 2002.

SEVÓN, Guje. Organizational Imitation in Identity Transformation. *Translating Organizational Change*. Berlin and New York: Walter de Gruyter, 1996. p. 49–68.

SHERMAN, Lawrence *et al.* *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. . Washington D.C.: US Dept. of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 1997.

SHERMAN, Lawrence; WEISBURD, David. General deterrent effects of police patrol in crime “hot spots”: A randomized, controlled trial. *Justice Quarterly*, v. 12, n. 4, p. 625–48, 1995.

SILVA NETO, Severo Augusto. Cultura Organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: Uma visão diagnóstica. *O Alferes*, v. 13, n. 45, p. 13–74, 1997.

SILVERMAN, Eli B. CompStat's Innovation. In: WEISBURD, DAVID; BRAGA, ANTHONY A. (Org.). *Police Innovation - Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 267–83.

SKOGAN, Wesley G. Reporting crimes to the police: The status of world research. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, v. 21, n. 2, p. 113–37, 1984.

SKOGAN, Wesley G. The Promise of Community Policing. *Police Innovation - Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 27–43.

SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David. *Policamento Comunitário*. 1. ed. São Paulo: edUSP, 2006. v. 6. (Polícia e Sociedade, 6).

SLUIS, Arie Van; CACHET, Lex; RINGELING, Arthur. Results-based agreements for the police in The Netherlands. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 31, n. 3, p. 415–34, 2008.

SMITH, Dennis C.; BRATTON, William. Performance management in New York City: Compstat and the revolution in police management. In: FORSYTHE, DALL (Org.). *Quicker Better Cheaper? Managing Performance in American Government*. Albany, NY: Rockefeller Institute Press, 2001. p. 153–82.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Renato Vieira De. *Do Exército Estadual à polícia de resultados: crise e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2002)*. 2003. 324 f. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

SOUZA, Elenice. *Avaliação do policiamento comunitário em Belo Horizonte*. 1999. 184 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

SOUZA, Renato Vieira; REIS, Gilberto Protásio. Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. *Biblioteca Virtual Fantásticas Veredas – FGR*, p. 2–41, 2010.

SOUZA, Renato Vieira; REIS, Gilberto Protásio. Gestão para resultados na segurança pública em Minas Gerais: uma análise sobre o uso de indicadores na gestão da Polícia Militar e no Sistema de Defesa Social. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 8, n. Ano 5, p. 206–20, 2011.

SOUZA, Renato Vieira; REIS, Gilberto Protásio. O Controle da Polícia no Brasil: uma Introdução ao Controle Científico da Polícia. *O Alferes*, v. 20, n. 58, p. 11–61, 2005.

SQUIRES, David. *COMPSTAT 2.0: An Innovative Police Strategic Management Plan that Facilitates Performance in the all Crimes and all Hazards Environment*. 2011. 153 f. Naval Postgraduate School, Monterey, CA, 2011.

STRANG, David; MEYER, John W. Institutional conditions for diffusion. *Theory and Society*, v. 22, n. 4, p. 487–511, 1993.

STURDY, Andrew. The Adoption of Management Ideas and Practices Theoretical Perspectives and Possibilities. *Management Learning*, v. 35, n. 2, p. 155–79, 2004.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, p. 571–610, 1995.

TAVARES, Micheliy Gomes; ARAÚJO, Larissa Maria Alves; DOS SANTOS, Marconi Antão. Análise Espacial das áreas quentes em homicídio no município de João Pessoa - PB. In: V SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO, 2014, Recife, Pernambuco. *Anais...* Recife, Pernambuco: [s.n.], 2014. p. 136–44.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. The institutionalization of institutional theory. *Studying Organization. Theory & Method*. London, Thousand Oaks, New Delhi, p. 169–84, 1999.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário: como começar*. 3. ed. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999.

VEEN, Kees Van; BEZEMER, Jelle; KARSTEN, Luchien. Diffusion, translation and the neglected role of managers in the fashion setting process: The case of MANS. *Management Learning*, v. 42, n. 2, p. 149–64, 2011.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa. *A institucionalização da atividade de segurança comunitária na Polícia Militar do Distrito Federal*. 2007. 138 f. Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VICKERS, Margaret H.; KOUZMIN, Alexander. New managerialism and Australian police organizations: A cautionary research note. *International Journal of Public Sector Management*, v. 14, n. 1, p. 7–26, 2001.

VITO, Gennaro; WALSH, William; KUNSELMAN, Julie. Compstat: the manager's perspective. *International Journal of Police Science & Management*, v. 7, n. 3, p. 187–96, 2005.

WALKER, Samuel. *A critical history of police reform: The emergence of professionalism*. [S.l.]: Lexington Books, 1977.

WALLACE, Samuel E. *Total institutions*. [S.l.]: Transaction Publishers, 1971.

WALSH, William F.; VITO, Gennaro F. The Meaning of Compstat Analysis and Response. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, v. 20, n. 1, p. 51–69, 2004.

WEICK, Karl. *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

WEICK, Karl. Theory construction as disciplined reflexivity: Tradeoffs in the 90s. *Academy of Management Review*, v. 24, n. 4, p. 797–806, 1999.

WEISBURD, David *et al.* Compstat and organizational change: Findings from a national survey. *Report submitted to the National Institute of Justice by the Police Foundation*, 2001.

WEISBURD, David *et al.* Reforming to preserve: COMPSTAT and Strategic Problem Solving in American Policing. *Criminology & Public Policy*, v. 2, n. 3, p. 421–56, 2003.

WEISBURD, David; BRAGA, Anthony A. (Org.). *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. New York: Cambridge University Press, 2006.

WILLIS, James J.; MASTROFSKI, Stephen D.; WEISBURD, David. Making sense of COMPSTAT: A theory-based analysis of organizational change in three police departments. *Law & Society Review*, v. 41, n. 1, p. 147–88, 2007.

WILLIS, James J.; WEISBURD, David; MASTROFSKI, Stephen D. *Compstat in practice: An in-depth analysis of three cities*. Washington D.C.: The Police Foundation, 2003.

WILSON, James. *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*. New York: Basic Books, 1991.

YANOW, Dvora. *Conducting interpretive policy analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000. v. 47.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso - Planejamento e Métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZACCARELLI, Laura Menegon; GODOY, Arilda Schmidt. “Deixa eu te contar uma coisa...”: Possibilidades do uso de narrativas e sua análise nas pesquisas em organizações. *Revista Gestão Organizacional*, v. 6, n. 3, 2014.

ZACKSESKI, Cristina Maria. Relatos sobre a consultoria Giuliani na Cidade do México. jun. 2010, Fortaleza, CE. *Anais...* Fortaleza, CE: [s.n.], jun. 2010. p. 860–89.

ZEITZ, Gerald; MITTAL, Vikas; MCAULAY, Brian. Distinguishing adoption and entrenchment of management practices: A framework for analysis. *Organization Studies*, v. 20, n. 5, p. 741–76, 1999.

ZIETSMA, Charlene; MCKNIGHT, Brent. Building the iron cage: institutional creation work in the context of competing proto-institutions. In: LAWRENCE, THOMAS; SUDDABY, ROY; LECA, BERNARD (Org.). *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*. [S.l: s.n.], 2009. p. 143–77.

ZILBER, Tammar B. Institutionalization as an Interplay Between Actions, Meanings, and Actors: The Case of a Rape Crisis Center in Israel. *Academy of Management Journal*, v. 45, n. 1, p. 234–54, 2002.

ANEXO A



Michael R. Bloomberg  
Mayor

Police Department  
City of New York



Raymond W. Kelly  
Police Commissioner

Volume 20 Number 24

**CompStat**

78th Precinct

Report Covering the Week 6/10/2013 Through 6/16/2013

**Crime Complaints**

	Week to Date			28 Day			Year to Date*			2 Year	12Year	20Year
	2013	2012	% Chg	2013	2012	% Chg	2013	2012	% Chg	% Chg	% Chg (2001)	% Chg (1993)
Murder	0	0	***.*	0	0	***.*	0	0	***.*	***.*	***.*	-100.0
Rape	1	0	***.*	2	0	***.*	4	1	300.0	100.0	300.0	-69.2
Robbery	3	3	0.0	10	9	11.1	67	61	9.8	-10.7	-45.5	-80.4
Fel. Assault	0	1	-100.0	5	4	25.0	31	38	-18.4	-13.9	-32.6	-71.6
Burglary	0	3	-100.0	5	14	-64.3	64	88	-27.3	23.1	-55.9	-80.4
Gr. Larceny	8	14	-42.9	31	41	-24.4	220	224	-1.8	2.3	65.4	3.3
G.L.A.	1	2	-50.0	7	3	133.3	26	19	36.8	-39.5	-77.0	-94.8
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>-43.48</b>	<b>60</b>	<b>71</b>	<b>-15.49</b>	<b>412</b>	<b>431</b>	<b>-4.41</b>	<b>-2.60</b>	<b>-26.56</b>	<b>-72.57</b>
Petit Larceny	17	26	-34.6	88	155	-43.2	540	689	-21.6	-20.4	***.*	***.*
Misd. Assault	2	6	-66.7	15	19	-21.1	86	95	-9.5	-7.5	***.*	***.*
Misd. Sex Crimes	0	0	***.*	1	3	-66.7	4	19	-78.9	-63.6	***.*	***.*
Shooting Vic.	0	1	-100.0	0	1	-100.0	0	1	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0
Shooting Inc.	0	1	-100.0	0	1	-100.0	0	1	-100.0	-100.0	-100.0	-100.0

**Historical Perspective**

(Historical perspective is a complete calendar year of data.)

	1990	1993	1998	2001	2012	%Chg '12 vs '01	%Chg '12 vs '98	%Chg '12 vs '93	%Chg '12 vs '90	
Murder	5	7	1	1	1	0.0	0.0	-85.7	-80.0	Murder
Rape	12	26	12	11	3	-72.7	-75.0	-88.5	-75.0	Rape
Robbery	1,115	865	464	251	175	-30.3	-62.3	-79.8	-84.3	Robbery
Fel. Assault	251	268	158	108	86	-20.4	-45.6	-67.9	-65.7	Fel. Assault
Burglary	1,644	797	498	344	178	-48.3	-64.3	-77.7	-89.2	Burglary
Gr. Larceny	550	510	452	369	546	48.0	20.8	7.1	-0.7	Gr. Larceny
G.L.A.	1,596	1,034	370	244	53	-78.3	-85.7	-94.9	-96.7	G.L.A.
<b>TOTAL</b>	<b>5,173</b>	<b>3,507</b>	<b>1,955</b>	<b>1,328</b>	<b>1,042</b>	<b>-21.54</b>	<b>-46.70</b>	<b>-70.29</b>	<b>-79.86</b>	<b>TOTAL</b>

The above CompStat figures are posted on Monday, one week after the closing date.



## ANEXO B

### DOGESP – Diagnóstico orientado para solução de problemas

Este documento deverá ser preenchido e assinado por policiais civis e militares responsáveis por cada AISP. Para tal, sugere-se enfaticamente que reuniões semanais sejam realizadas em cada uma das AISPs com o objetivo de responder as questões levantadas pelo documento.

O objetivo destas reuniões é a troca de informações entre policiais com o objetivo de realizar diagnósticos para a compreensão do que está ocorrendo em cada uma das regiões, bem como planejar e combinar procedimentos, estratégias e operações conjuntas para o controle dos problemas identificados nas reuniões.

Este documento será objeto de avaliação nas reuniões gerenciais do IGESP, a ser realizado na Secretaria de Defesa Social todo mês, em dia e horário a ser comunicado a todos os participantes de cada reunião. O conteúdo deste documento deverá ser amplamente dominado pelos policiais responsáveis por cada AISP e sua equipe de assessores.

#### I - Sumário de dados quantitativos

Inicialmente, boa parte dos diagnósticos municipais será fornecido pela Secretaria Executiva do IGESP, que se encarregará de encaminhar aos policiais de cada AISP um relatório e uma cópia em formato eletrônico dos dados e mapas que compõem este diagnóstico.

Posteriormente, é desejável que cada uma das AISPs venha a constituir uma equipe de Analistas de Crimes, composta por policiais de ambas as corporações, afim de que possam efetuar análises de forma mais compreensiva e em acordo com as necessidades locais. A montagem destas equipes pode, inclusive, vir a compor um plano inicial de metas no âmbito operacional. Estes dados são organizados de forma preliminar pela secretaria do IGESP, mas é recomendado que eles sejam discutidos em maior detalhe pelos policiais.

(1) Quais as principais tendências de criminalidade da cidade como um todo?

- O que ocorreu ao longo do último ano?
- Comparar o mês sob avaliação com o mesmo mês dos últimos seis anos

(2) Quais são as principais tendências de criminalidade de sua AISP?

- O que ocorreu ao longo do último ano?
- Comparar o mês sob avaliação com o mesmo mês dos últimos seis anos
- Horário e local
- Mapas de atividades criminais
- Existe alguma explicação para a concentração de crimes nestas regiões?

(3) Porque os crimes estão subindo (ou descendo) em sua área?

- Existe ou não algum motivo específico aparente para esta tendência?
- Podemos compreender a causa deste movimento?

#### II – Qualificação de investigação relacionada às atividades descritas

Esta parte do documento deverá ser preenchida pelos policiais das duas corporações de cada AISP, compartilhando informações para compreender os padrões de criminalidade acima descritos. Investigadores e policiais dos serviços de inteligência deverão se reunir para tentar responder as seguintes questões

(1) Porque ocorrem os crimes identificados nos mapas? Quais os motivos da ocorrência nestes locais específicos, e nos horários identificados?

(2) Os senhores são capazes de identificar quem são as pessoas (grupos) que estão por trás destes crimes assinalados?

(3) Se forem de grupos, como é a estrutura deles? (quantos são? quem são os líderes? Eles associam-se com outros grupos?).

(4) Existe alguma relação entre os crimes descritos?