

***PNUD / SENASP – BRA/03/003 – Projeto Segurança Cidadã***

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – SENASP / MJ  
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO –  
PNUD

**EIXO: “MODELO DE GESTÃO ORGANIZACIONAL”**

Produto 05: Relatório de Análise Preliminar dos Trabalhos

Prof. Heitor M. Caulliraux

[heitor@gpi.ufrj.br](mailto:heitor@gpi.ufrj.br)

Prof. Adriano Proença

[adriano@gpi.ufrj.br](mailto:adriano@gpi.ufrj.br)

Prof. Renato F. Cameira

[cameira@gpi.ufrj.br](mailto:cameira@gpi.ufrj.br)

Prof. Vinicius C. Cardoso

[vinicius@gpi.ufrj.br](mailto:vinicius@gpi.ufrj.br)

Grupo de Produção Integrada / COPPE & Politécnica / UFRJ  
LabCIM – Laboratório de Manufatura Integrada por Computador  
LabSIG – Laboratório de Sistemas Integrados de Gestão  
Cidade Universitária  
Centro de Tecnologia – Bloco I – Fundos do bloco D  
Ilha do Fundão - Rio de Janeiro - RJ  
CEP: 21.945-970  
Tel/Fax: (0XX21) 2562-7416

Março de 2004

**APRESENTAÇÃO**

O presente texto apresenta os resultados preliminares gerados no âmbito do eixo “Modelo de Gestão Organizacional” do Projeto Segurança Cidadã, acordo SENASP/MJ-PNUD. Estes resultados estão associados ao Produto 5, do total de 6 produtos previamente definidos. O último produto será composto a partir deste e das observações advindas dos outros Grupos.

O que se procura aqui é estabelecer uma reflexão mais conclusiva e considerações mais propositivas acerca da forma adequada de gestão das polícias.

De fato, tal como definido ao início do projeto, o foco do trabalho, nesta linha, esteve na atividade policial propriamente dita (segurança pública), ao nível estadual. Não foram considerados, senão de forma complementar ao longo de visitas e estudos, o Corpo de Bombeiros e a Defesa Civil (e suas relações com o Ministério da Integração Nacional, ou com o Ministério das Cidades, entre outros). Além disso, as premissas iniciais do projeto, por definição da SENASP/MJ, incluíam o respeito aos marcos legais vigentes, particularmente como orientação para os aspectos propositivos a serem articulados. Isto comportou, obviamente, delimitações quanto a avançar ou não considerações relativas a diversas alternativas, como, por exemplo, a unificação formal das polícias militar e civil. Foi também estabelecido como premissa que se assumissem os parâmetros e as orientações estabelecidos no Plano Nacional de Segurança Pública, tal como formulado pelo Instituto da Cidadania para campanha eleitoral, e assumido como Programa de Governo pela SENASP/ MJ.

Por outro lado, quando das discussões iniciais com a equipe geral de todo o projeto, estabeleceu-se uma diretriz importante quanto aos resultados a serem alcançados. Tal diretriz foi assumida a partir de diálogo com o consultor internacional Dr. C. Stone, do Vera Institute of Justice (NY-NY/USA).

Em suas considerações sobre o projeto e o papel desejado de seus resultados para a Senasp, o Dr. C. Stone favoreceu, como meta de referência para os grupos, a geração de um conjunto de “padrões mínimos” (*minimum standards* – que, como metáfora ilustrativa, ele associou aos GAAP – os ‘Princípios Geralmente Aceitos de Contabilidade’) que deveriam servir de norte para o trabalho junto aos Estados. A figura 1 sistematiza a proposição do Dr. Stone.

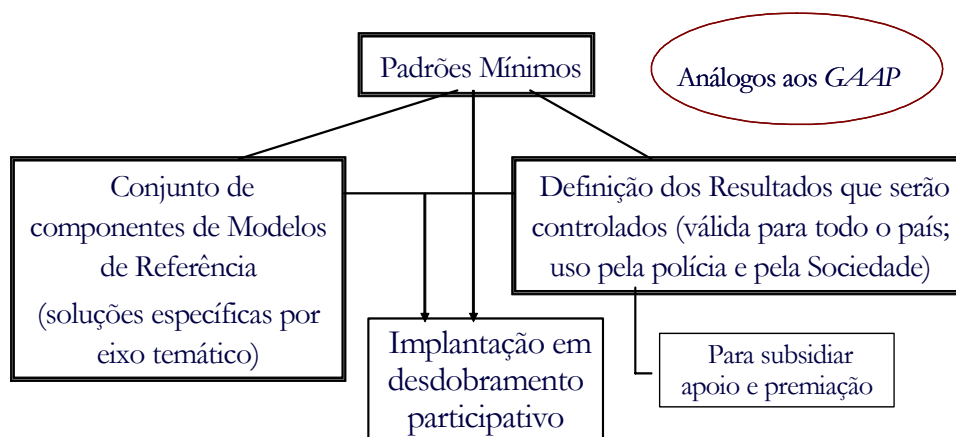


Figura A-1: Uma representação gráfica das proposições do Dr. C. Stone em Setembro/2003

O Dr. Stone sugeriu conciliar os objetivos de uma proposição conceitualmente rigorosa e embasada, para oferecer segurança a agências internacionais de fomento, com os de ser simultaneamente “frouxa”, no sentido de não se apresentar como uma imposição aos Estados. Ou seja, ele propôs que cada Grupo Temático buscasse um ‘desenho geral’ capaz de orientar a discussão em seu campo específico. Este ‘desenho geral’ deveria ser proposto como forma de orientar a discussão caso-a-caso quanto aos rumos de evolução das instituições locais de segurança pública.

As discussões posteriores no âmbito do conjunto da equipe e de sua coordenação foram pautadas pelas considerações do Dr. Stone. Foram então levantadas algumas alternativas de encaminhamento a partir de suas colocações:

- (1) Definir Requisitos Mínimos de Estruturas e Regras + referências de interdições e prescrições quanto ao mais valorizado (modelo ‘leve’);
- (2) Modelo Dr. Stone tal como expresso na figura anterior (definir padrão mínimo a ser imposto; oferta de soluções de referência geral específicas por grupo temático);
- (3) Expressão de um “Padrão Mínimo” mais incisivo, condicionante para cessão de recursos, mas sem desdobramentos detalhados impositivos;
- (4) Modelo ‘fechado’ de referência – um “pacotão” – com regras para admissão de seu funcionamento de forma ‘degradada’;
- (5) Definição de componentes propostos para solução de problemas, associados a um conjunto de regras de relacionamento entre componentes (no sentido de possibilitar a construção de modelos alternativos caso a caso) - podendo-se manter o “padrão mínimo” mínimo;

(6) Modelo ‘fechado’ de referência – novamente, o “pacotão” - para implantação gradativa, oferecendo-se alternativas de trajetória de evolução caso a caso.

O saldo dos debates foi no sentido de privilegiar como meta um enquadramento geral do tipo 2 – o sugerido pelo Dr. Stone – com a oferta, onde possível, de propostas do tipo 5 – soluções ‘componentizadas’, para serem consideradas ou não no caso de cada estado, no contexto dos “padrões mínimos”, quando pertinente.

Observe-se, ainda, que a proposição do Dr. Stone compreendia um importante esforço de definição dos resultados a serem controlados local, estadual e nacionalmente (em particular, por este último nível). Tais indicadores de referência balizariam o ‘progresso’ alcançado por cada unidade da Federação, e orientariam a cessão de recursos federais, no contexto de uma política nacional no campo.

A contribuição do eixo Gestão da Informação será certamente uma contribuição central quanto a este aspecto. Porém, cabe salientar que a formulação de Indicadores específicos para o cumprimento deste papel foi delegada a um outro Grupo Temático, que, infelizmente, não se consolidou ao longo do projeto.

Posteriormente, a Coordenação geral do projeto sugeriu um encaminhamento algo alternativo, quanto às propostas, em que se considerasse, no âmbito do leque de proposições, sua posição em uma escala que compreendesse desde as perfeitamente adequadas ao marco legal vigente, até aquelas que demandassem alterações constitucionais.

A leitura dos relatórios dos diversos grupos temáticos, ao nível deste resultado preliminar para discussão coletiva (para nós, Produto 5), sugere, entretanto, que o modo dominante de apresentação acompanhou essencialmente a organização imposta pelo próprio tema.

No que concerne ao eixo Gestão Organizacional, assumimos que caberia, nesta etapa, registrar as conclusões a que chegamos sobre as lógicas de gestão e organização pertinentes a uma administração policial contemporânea. Tal resultado advém de discussões já apresentadas nos produtos anteriores do projeto para o PNUD, em particular aquelas referentes às questões de Administração Pública e à natureza efetivamente profissional do trabalho policial (uma afirmação forte oriunda de nossa pesquisa) e das conseqüências desta assunção quanto às características de formas de gestão e organização, no que se refere a um modelo geral (válido para organizações privadas e públicas), e a um modelo específico (manifesto em nossas leituras do ‘modelo CompStat’ adotado nos anos 90 pela Dept. de Polícia de Nova York – NYPD).

A partir do trabalho de campo, de novos estudos e de discussões internas, chegamos à formulação de algumas proposições gerais para evolução do modelo de gestão das organizações policiais no país. A construção destas proposições se dá sobre fundamentos conceitualmente consistentes acerca da natureza do trabalho policial e de sua melhor forma de organização.

Mantém-se, assim, o espírito das colocações do Dr. C. Stone, no sentido de estabelecer balizas gerais para a atuação caso-a-caso. Também se considerou, no contexto das orientações da Coordenação geral, que não caberia restringir o alcance das propostas em demasia, diante do quadro presente na organização policial brasileira, dado que a pesquisa informasse a necessidade de mudanças que fossem algo além do marco legal atual. Não se buscou, é importante frisar, chegar a um modelo fechado completo, ou um ideal-tipo onírico, de organização policial, mas sim ensaiar os rumos mais adequados para sua evolução.

Para apresentação de tais resultados, optou-se, neste contexto, por um formato centrado em Ensaio acerca dos diversos pontos levantados ao longo do projeto. Em primeiro lugar, estabelece-se, justamente, a percepção construída ao longo do projeto acerca da natureza do trabalho policial, e a conseqüente caracterização da organização policial como uma organização profissional. A seguir, desdobram-se quatro textos, que constroem uma proposição sobre a orientação que a reforma policial poderia assumir.

A estrutura geral deste Relatório toma, portanto, a seguinte forma:

Ensaio 1: Premissas: a natureza da organização policial

Ensaio 2: Um caminho de evolução: o estabelecimento do policial como um ‘verdadeiro profissional’

Ensaio 3: Modelo de Gestão em Organizações Policiais - Considerações sobre o modelo CompStat como modelo de gestão de referência: alcance e limitações

Ensaio 4: Sistemas de Informação aplicados à Segurança Pública

Ensaio 5: Considerações sobre Reformas de Organizações de Segurança Pública - em particular, das Organizações Policiais

Há, ainda, um par de anexos relevantes como referências dos Ensaio.

Anexo 1: ‘Modelo Geral de Referência’ para organização das polícias nos Estados

Anexo 2: O decalque da Solução Geral de Referência no modelo de Cadeia de Atividades de provimento de Segurança Pública

Estes são, como definido para o Produto 5, Resultados Preliminares do Projeto. A versão final deste Relatório (o Produto 6) resultará do processo de aprendizado derivado da interação com os demais Grupos Temáticos. Cabe observar que, da leitura dos relatórios preparados pelos outros

Grupos, antecipamos um forte potencial de articulação com os Grupos de Perícia, de Segurança Municipal, de Gestão da Informação e de Formação Policial.

## **Premissas: a natureza da organização policial**

### **1. A atividade policial**

O ponto de partida para o desenvolvimento de uma lógica de gestão e organização do trabalho policial está na assunção de um entendimento correto daquilo que a polícia ‘é’. Ou seja, de uma definição de polícia que apreenda a natureza dessa atividade e, portanto, as características inerentes à sua execução.

Em busca de uma definição geral, nos pareceu potente a seguinte formulação: ‘Polícias são instituições ou indivíduos que gozam do direito de usar força coercitiva concedido pelo Estado dentro do território doméstico deste Estado’ (Klockars 1985:12)<sup>1</sup>.

Esta é de fato uma definição muito interessante, pois, como buscava seu autor, ela é uma definição centrada nos meios que a polícia utiliza em seu trabalho, e não implica qualquer julgamento sobre a polícia ser ‘boa’ ou ‘má’. Ela abre também campo para que se indague qual o mandato para o uso de tal força coercitiva por parte de uma polícia no Estado democrático moderno. E este mandato está demarcado, para o próprio Klockars, pela (conhecida) definição de Bittner (2003:234)<sup>2</sup>: a polícia deve intervir quando “algo não deveria acontecer [está acontecendo], sobre o quê seria bom que alguém fazer alguma coisa imediatamente! [agora!].”

A tese de Bittner é que “a polícia é autorizada e requisitada para impor – ou, conforme o caso, utilizar – medidas coercivas para estabelecer uma solução provisória para problemas emergenciais, sem ter de tolerar oposições de nenhum tipo ou submeter-se a elas; e que, além disso, sua competência para intervir se estende para qualquer tipo de emergência, sem qualquer exceção. Isso, e somente isso, é o que a existência da polícia por si só proporciona, e é nessa base que se deve exigir que ela faça seu trabalho, seja de agentes na captura de ladrões, seja de enfermeiros, dependendo da ocasião.” (Bittner, 2003:220)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Klockars, Carl B. – The Idea of Police. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1985.

<sup>2</sup> Bittner, Egon – Aspectos do Trabalho Policial. São Paulo, SP: Edusp, 2003. Ed. Original: 1990.

<sup>3</sup> A amplitude de tal mandato é, obviamente, um problema gerencial real para as organizações policiais. Trataremos do tema mais adiante no texto.

Este entendimento quanto ao papel da organização policial mostra-se robusto diante de outras definições, não só permitindo servindo de chave ao entendimento da rotina policial (por exemplo, como a descrita por Muniz, 1999)<sup>4</sup>, como se mostrando de crescente aceitação na literatura. Fyfe (2001:161)<sup>5</sup>, por exemplo, assume plenamente, e afirma ser seguro afirmar que a polícia realiza uma variedade de serviços, que devem estar disponíveis sete dias por semana, 24 horas por dia, que podem requerer o uso ou a ameaça de uso da força, e que não são disponibilizados por qualquer outra agência ou instituição pública ou privada.

Está-se longe, aqui portanto, da metáfora da “guerra ao crime”, como balizadora e descritora da ação policial. No contexto da definição destes autores, que assumimos plenamente neste trabalho, vale observar que o crime deve ser controlado, contido, combatido, punido, mas não tem como ser objeto de uma ‘guerra’. Simplesmente porque não tem como ser ‘vencido’.

Não é o objetivo deste texto reproduzir ou buscar reforçar a longa argumentação que leva a tais conclusões por estes autores (e por outros) sobre a atividade policial. Na verdade, parece-nos já possível assumir um certo consenso quanto ao entendimento do papel da polícia quanto à manutenção da ordem (pública), e quanto à simbolização visível da justiça (ao levar o aparente infrator da lei ao alcance das instituições de promoção da justiça). Bittner (2003), inclusive, citando Michael Banton, assumirá a distinção da polícia como ora sendo “funcionários da lei” (*law officer*), ora sendo “funcionários da paz” (*peace officer*), distinção que será útil em análises subsequentes neste texto.

O termo ‘funcionário’ é particularmente apropriado, na medida em que, no Estado democrático moderno, a atividade policial foi absorvida pelo Estado, em um emprego de tempo integral remunerado. Ao contrário de formas pregressas de organização da atividade policial, a polícia moderna irá ser mantida e desenvolvida como uma organização estatal. Que, no contexto ao final do século XIX e início do século XX, irá inevitavelmente reproduzir as concepções burocráticas de organização (em maior ou menor intensidade) características das ‘melhores práticas’ da época.

Isto não quer dizer que todas as polícias foram ou são iguais. Nenhuma polícia pode ser entendida fora do ambiente político e social no qual funciona. A trajetória da Polícia Metropolitana de Londres contrasta com as políticas que conformam o nascimento do Departamento de Polícia de Nova York, ambas experiências oriundas do século XIX que

---

<sup>4</sup> Muniz, Jacqueline – Ser Policial é, sobretudo, uma razão de ser – Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. IUPERJ, RJ: Tese de Doutorado, 1999.

<sup>5</sup> Fyfe, James J. – *Good Policing* in Dunham, Roger G. e Alpert, Geoffrey P. - Critical Issues in Policing, 4a ed.. Prospect Heights, IL: Waveland Press, 2001.

servirão de referência para muitas agências policiais no mundo. O ponto aqui é estabelecer uma referência geral quanto ao sentido central da atividade policial, de maneira a migrar para discussão de sua gestão e organização.

Cabe, ainda, buscar uma delimitação esquemática, onde este sentido central desdobre-se em atividades concretas. A bem da simplicidade, pode-se assumir que a polícia desenvolverá, para o cumprimento de seus papéis institucionais, as atividades de (Alpert e Moore, 2001)<sup>6</sup>:

- patrulhamento;
- atendimento rápido a demandas por intervenção;
- condução de investigações depois que um crime foi cometido.

O patrulhamento é a atividade mais fortemente identificada com a ‘manutenção da paz’, e que ocupa grande parte da atividade de uma organização policial. O patrulhamento procura ser preventivo, inibindo a desordem e o crime, ou detectando-os e impedindo-os no momento mesmo de sua ocorrência<sup>7</sup>.

Tipicamente uniformizado, o patrulheiro é a imagem da figura do ‘policial’. Suas rondas, entretanto, reportam os estudos de campo da literatura (cf. referências em Bittner, 2003; e em Muniz, 1999), raramente resultam em intervenção violenta ou em prisões. Fundado em sua autoridade institucional, na força de que dispõe, e, principalmente, em seu poder de persuasão, o patrulheiro tem muito mais o papel de manter a paz do que de impor a lei. Klockars irá lembrar que a ferramenta mais importante de uma policial é sua boca (Klockars, 1985:145), tanto para colocar-se e superar entraves dentro da organização quanto, e principalmente, para fora, em seu trabalho cotidiano: sua fala, sua atitude, a mensagem que transmite a potenciais agressores, ou durante a pacificação de cidadãos em conflito, são instrumentos fundamentais para a manutenção da ordem pública.

O atendimento rápido, por sua vez, está associado à resposta a uma demanda do público. Vale aqui realçar a lição no.1 de Bayley (2001)<sup>8</sup>, sobre a democratização de polícias: a polícia deve dar prioridade operacional máxima ao atendimento às necessidades do cidadão individual e de

---

<sup>6</sup> Alpert, Geoffrey P. e Moore, Mark H. – *Measuring Police Performance in the New Paradigm of Policing* in Dunham, Roger G. e Alpert, Geoffrey P. - *Critical Issues in Policing*, 4a ed..Prospect Heights, IL: Waveland Press, 2001.

<sup>7</sup> O termo ‘patrulhamento’ é aqui utilizado de forma genérica. Abrange diversas atividades de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, tais como a ronda propriamente dita, a ‘permanência’ em um local público fixo, a ‘averiguação’ de comportamentos incomuns, a ‘assistência’ ao cidadão necessitado, entre outros.

<sup>8</sup> Bayley, David H. – *Democratizing the Police Abroad: What to do and How to do it – Issues in International Crime*. Washington, DC: National Institute of Justice, US-DoJ, 2001.

grupos privados. Ela não pode ser, em primeiro lugar, um instrumento do governo. Ela serve ao cidadão. O atendimento imediato à chamada emergencial por telefone (no Brasil, o ‘190’), por exemplo, implica que o trabalho feito pela polícia guarda como centro a orientação pelas demandas colocadas pelo cidadão apreensivo ou em perigo<sup>9</sup>.

Finalmente, há atividade de investigação, associada à figura romantizada do ‘detetive’. O detetive cuida de um ‘caso’, onde procura achar os verdadeiros culpados, produzindo evidências para a justiça, prevenindo a condenação de inocentes. Na divisão de trabalho policial, as rotinas e tempos controláveis do trabalho de patrulha contrastam com a liberdade de ação do detetive. Tendo sua missão definida como a solução do ‘caso’, o detetive ganha enorme discricção sobre como utilizar seu tempo. Não é inesperado, portanto, que, em polícias de todo o mundo, patrulheiros vejam a migração para o trabalho de detetive como uma forma de ascensão profissional.

Esta breve consideração sobre o sentido e os tipos de atividade policial abre campo para um amplo conjunto de questões, dentre as quais uma merece atenção especial. A saber, àquela referente à natureza da organização policial, suas características mais gerais e o que se pode esperar de seu comportamento. A reflexão que se segue servirá de premissa para as discussões posteriores, a serem desenvolvidas nas partes que compõem este Relatório.

## **2. A polícia como Organização Profissional**

É recorrente na literatura a descrição do trabalho policial como uma ação marcada, cotidianamente, pelo alto grau de discricionariade, na medida que os policiais detêm uma larga margem de decisão acerca de quando acionar ou não as leis. A prática desta discricção nas ruas não se dá sob a lente acurada de seus superiores, que, na verdade, têm pouca visibilidade dessas decisões, e raramente contam com meios para supervisionar efetivamente seus subordinados.

O policial age assim com elevado grau de autonomia, com base em seu conhecimento pessoal. Talvez sua origem empírica possa confundir inicialmente o analista, mas inequivocamente se trata de conhecimento profundo e específico, mesmo que em boa medida tácito e aprendido por experiência. O trabalho policial é, portanto, um trabalho **profissional**, onde a prática da profissão exige habilidade técnica e confiança segura no exercício do poder discricionário por parte do policial.

---

<sup>9</sup> O ‘atendimento rápido’ ou ‘pronta resposta’ à demanda cidadã é o centro deste tipo de atividade. Entretanto, poder-se-ia considerar aqui também as intervenções de natureza altamente especializada de seções das forças policiais, tais como equipes de operações especiais, tropas para ação de ‘choque’, etc., chamadas à ação apenas quando estritamente necessário.

Ao estabelecer seu entendimento do trabalho policial, o próprio Bittner (2003) ensaia as conseqüências de suas observações para as questões organizacionais e de gestão. Refletindo sobre as funções da polícia moderna, ele destaca que reconhecer que a introdução de métodos de disciplina burocrático-militar não foi totalmente injustificada, inclusive por ter ajudado a eliminar algumas grandes falhas das forças policiais, não significa ignorar que essa abordagem não foi benéfica para efetividade de longo prazo destas organizações (2003:146). Pois este modelo trouxe, por sua vez, obstáculos relevantes ao desenvolvimento de um (outro) modelo onde se pudesse assumir plenamente o policial como um profissional.

Observe-se que analistas atentos como Bayley e Skolnick chegam a afirmar que “a polícia constitui um exemplo clássico de organização burocrática” (2001:233)<sup>10</sup>. E, de fato, o conjunto de soluções propostas nos Manuais de Administração Policial estrutura-se sobre a mesma perspectiva<sup>11</sup>. As proposições de Bittner, entretanto, se dão justamente no sentido de evidenciar a discrepância entre o trabalho policial real e a lógica das organizações que o presidem. Não é pouco. Bittner percebe e destaca que as soluções nesta linha não darão conta de melhorar, em sua essência, a efetividade das organizações policiais.

À luz da discussão sobre um modelo de gestão para organizações policiais no Brasil, tema deste projeto, o que está posto aqui é, em essência, que assumir que a organização policial deva ser projetada (ou ‘re-engenheirada’) como uma organização burocrática (tecnicamente falando) é um erro.

Pois a natureza do trabalho em pauta não é redutível ao cumprimento de procedimentos pré-estabelecidos, como em uma linha de montagem, ou em tele-atendimento. O contexto organizacional a ser considerado em um projeto de modelo de gestão não pode ser o de uma configuração burocrática tradicional. O que a teoria das organizações nos sugere é que, justamente, estamos diante de uma organização de outro tipo, uma **organização profissional**.

O que vem a ser a configuração ‘organização profissional’?

Trata-se do tipo de organização formada, na base, por profissionais altamente qualificados, que, no entanto, vivem fundamentalmente de repetir os complexos procedimentos que dominam – tipicamente, hospitais, firmas de consultoria, universidades – e, queremos assumir neste projeto, as polícias.

---

<sup>10</sup> Bayley, David. H. e Skolnick, Jerome H. – Nova Polícia. São Paulo, SP: Edusp, 2001. Ed original em 1986.

<sup>11</sup> Cf., p.ex., Hess, Karen M. e Wroblewski, Henry M. – Police Operations. West Publishing Company: St. Paul, MN, 2nd ed., 1997, entre outros.

Em uma representação clássica<sup>12</sup>, a organização profissional teria o formato:

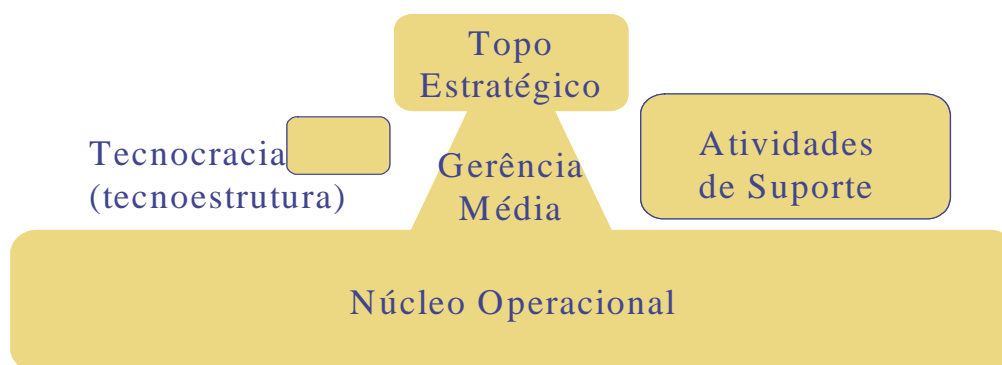


Figura E1-1: A Organização Profissional (Mintzberg, 1979)

Na organização profissional, o ‘núcleo operacional’, responsável pela execução das atividades-fim da organização, é a parte forte e dominante; a tecnoestrutura, a parte da organização que cuida da padronização das atividades, tem um papel menor. Observe-se, entretanto, que, no caso das polícias, a questão da letalidade potencial de sua intervenção obriga a um esforço firme de normatização e garantia de adesão às normas das ações operacionais. Mas nem por isso pode-se assumir que todos os procedimentos do trabalho policial possam ser cifrados, como destacado, entre outros, por Bittner (2003) em seus escritos.

O que se está assumindo aqui é que existe um “conhecimento específico” - uma *expertise* - na execução do trabalho policial. Um saber-fazer típico de ofícios (um *craft*). Este saber-fazer se caracteriza por um conjunto de “rotinas”, acionáveis na medida que a situação assim o requeira.

Um policial detém, assim, controle sobre a execução de seu trabalho, na medida que é ele quem vai decidindo qual rotina aplicar em cada situação. Logo, no limite, pode-se afirmar que, postos diante de uma mesma situação, quaisquer dois policiais muito provavelmente agiriam de maneira diferente. Pois, em cada caso, diferentes julgamentos quanto à melhor ação possível poderiam ser feitos – a adoção da rotina A ou Z depende do diagnóstico que o profissional faça da situação (pois, justamente, esta não é uma organização burocrática, com uma única reação aos fatos).

Esta é a essência da natureza do trabalho na organização profissional. Vale para uma firma de consultoria, vale para uma Universidade – vale para as polícias. Neste sentido, uma consulta aos problemas da organização profissional arquetípica pode ajudar a desenvolver a reflexão sobre a gestão da organização policial.

<sup>12</sup> Cf. Mintzberg, H – The Structuring of Organizations – Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1979; e Mintzberg, H e Quinn, J B – The Strategy Process, 3ª ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1996.

### **3. A ‘Organização Profissional’ como configuração de referência para a organização policial: as questões em pauta**

De fato, a organização responsável pela consecução de um trabalho deste tipo defronta-se com questões gerenciais específicas.

Um aspecto central para seu bom funcionamento é, obviamente, a formação, o treinamento, e a doutrinação (cultural) de seus membros. Existe a formação extra-organização, e existe a formação *on-the-job*. Organizações profissionais normalmente se apóiam fortemente em longos períodos de treinamento *on-the-job*, onde o processo de doutrinação ganha real substância.

Treina-se em quê? Treina-se a execução dos procedimentos de trabalho - as rotinas - que levam ao sucesso do profissional. Estas rotinas não são geradas por uma tecnoestrutura à parte, mas pelos próprios profissionais, em suas associações, ou, aparentemente, no caso da polícia, ao longo de décadas de trabalho coletivo e abnegado (manuais de campo, etc.).

Doutrina-se em quê? Nas regras e normas que presidem a ação coletiva, e que, em última instância, serão as responsáveis pela definição de sucesso perante seus pares.

Uma segunda questão é a da gestão do trabalho dos profissionais. O que pode realmente o gestor fazer?

Uma configuração profissional leva a uma estrutura inevitavelmente descentralizada, dado o poder discricionário dos profissionais. Isso os leva a buscar assegurar um maior controle coletivo do andamento da organização.

No caso das polícias, a crucialidade da missão para a Sociedade e a letalidade do poder armado impõe restrições importantes à formalização deste potencial de auto-gestão, por exemplo, em colegiados (ao contrário do que acontece, como contra-exemplo, em uma Universidade). Mas isso não dirime o fato de que a unidade organizacional andarà tanto quanto os profissionais que a constituem queiram que ela ande. A ‘estratégia’ – o padrão de ações efetivamente implementado<sup>13</sup> - é inevitavelmente formada com forte componente *bottom-up*.

Isto não significa que os gestores não possuam poder. Entre outros, eles:

- administram os conflitos emergentes dentre os profissionais. O executivo em uma organização profissional é um árbitro, que, entretanto, raramente irá impor uma solução.

---

<sup>13</sup> Na definição tornada clássica de Mintzberg, H. e Waters, J. – *Of Strategies: Deliberate and Emergent*. Strategic Management Journal, Vol.6, pp.257-272, 1985.

Tipicamente, ele irá juntar as partes e promover uma negociação, buscando uma alternativa de menor perda para todos (ou, pelo menos, para uma maioria que o apóie);

- controlam a relação com os superiores e, no limite, no caso de uma organização pública, com o detentor do mandato popular executivo e o com Legislativo - o que lhes abre campo para proteger a organização, assegurando sua autonomia; e favorecer oportunamente indivíduos em questões ligadas e não-ligadas à organização como um todo, granjeando apoio e relevância.

Estar no *locus* onde as coisas são incertas é ter poder, o poder de encaminhar diferentes equacionamentos para as diferentes turbulências emergentes. Este poder se manterá se os profissionais sob sua responsabilidade entenderem que sua liderança os está servindo adequadamente.

Neste sentido, um delegado, ou um major comandante de uma companhia, terá poder na medida que, para o coletivo de policiais, ele seja o bem-sucedido árbitro de problemas internos e o líder nas relações com o mundo externo.

Para capturar o complexo processo de formação de estratégias em uma organização profissional, um dos estudiosos no tema gerou uma interessante ilustração. Cf. a figura 3.

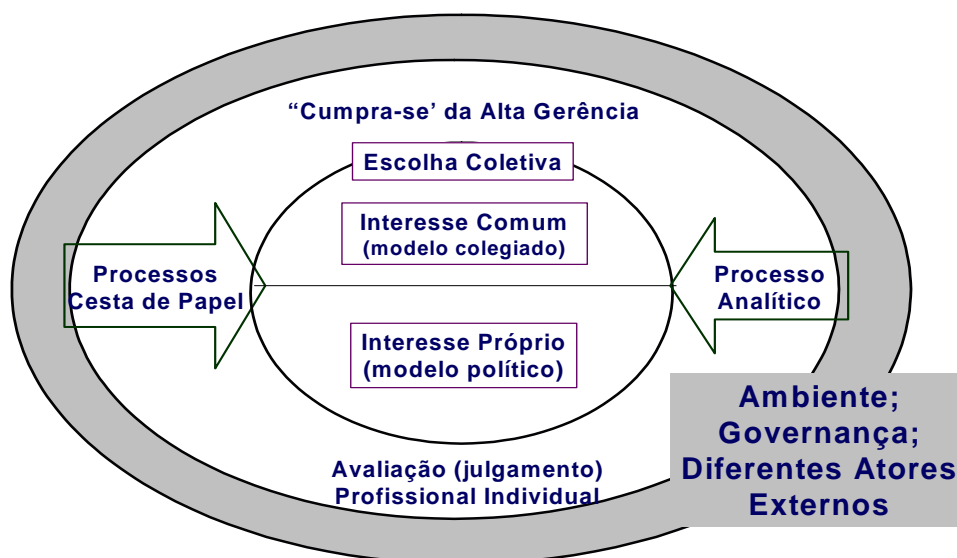


Figura E1-2: O processo de formação de estratégias em Organizações Profissionais (Mintzberg e Quinn, 1996, op.cit.)

Esta figura procura apreender as múltiplas fontes de formação do padrão de ações efetivamente buscado pela organização. No vórtex central temos tanto as ordens superiores como as ações individuais, incrementais, no dia-a-dia; tanto a ação coletiva presidida pela cultura e pelo interesse comum, quanto a ação política e de sub-grupos em defesa de seus pontos de vista; e, ainda, a eventual interferência de analistas racionais, e do retorno de idéias antigas, não-implementadas, esperando a sua hora de adentrar a discussão real sobre o futuro da organização.

O ambiente também tem seu papel, informando os atores internos, e, ainda, impondo restrições à sua latitude de ação. Não se deve esquecer aqui das questões de Governança que, no caso das Polícias, se associam ao poder público e aos interesses de diversos atores possuidores de mandatos com prazo de conclusão.

Esta dinâmica complexa deve ser considerada como referência em qualquer consideração sobre modelos de gestão para forças policiais. Não se pode assumir, portanto, que a afirmação do poder hierárquico resolverá seus problemas de gestão, pois sua origem não está na decisão de um projetista ou mesmo de um comandante. **Está na própria natureza do trabalho policial!**

E o que a referência sobre organizações profissionais nos tem a dizer sobre este indivíduo, o profissional? Pode-se esperar dele algumas características bem interessantes<sup>14</sup>:

- preferência dos profissionais por trabalhar em grupos pequenos;
- confiança entre líderes e liderados como questão fundamental - tipicamente centrada no reconhecimento da competência;
- gosto por ir tão longe quanto possível, e ser responsável pelo seu próprio destino;
- ao mesmo tempo em que preferem fazer parte de uma “família (bem) maior”, que lhes possa oferecer recursos desproporcionais ao tamanho de seu ‘grupo’, oportunidades de carreira, e alavancagem para suas iniciativas de maior chance de sucesso [há medo em sair de uma “grande organização” - visto como fonte de oportunidade e estabilidade ‘estratégica’];
- isto lhes gera um “sentimento de pertencer” duplo: à unidade organizacional onde está seu ‘grupo pequeno’, e à Instituição maior a qual pertencem;
- gosto por se sentir em um dos “centros de competências específicas” tipicamente dispersos por toda a instituição. Usualmente, sentem necessidade (aspiração) por instâncias colegiadas para mobilização de tais competências.

---

<sup>14</sup> Handy, Charles - *Balancing corporate power: a new federalist paper* in Harvard Business Review, Nov-Dec 1992.

No que concerne às polícias, a típica dupla lealdade à companhia, ou à delegacia (distrital ou especializada), e à força como um todo – no caso do Brasil, à polícia militar ou à polícia civil - parece ser, de fato, bem disseminada.

Em todo caso, tal quadro sugere uma questão central.

Assuma-se que todos esses aspectos estão em vigor nas organizações policiais. Se isto é verdadeiro, mudar uma organização policial exige mobilizar o *core* do processo de formação de estratégias, a saber, a formação da escolha coletiva.

Isto tem conseqüências importantes para o ponto em pauta neste trabalho: qualquer que seja o modelo de gestão proposto, ele tem que reconhecer que o processo de sua efetivação passará pela sua absorção pelo coletivo das organizações - pelas corporações.

E, dado o perfil esperado de percepções dos policiais enquanto profissionais, lideranças locais terão necessariamente um papel chave.

Serão os gestores intermediários, os *middle managers* ativos das organizações, quem efetivamente arbitrará os novos encaminhamentos diante das demandas das Secretarias de Segurança sobre suas forças policiais. Isto é, o motor de qualquer projeto de mudança será o incentivo a delegados e oficiais no campo - tenentes, capitães e majores – para que adiram à mudança. Neste sentido, os sistemas de gestão a serem considerados deverão buscar envolver, motivar, e pressionar tais quadros a levarem adiante as mudanças desejadas.

Quanto aos problemas clássicos da gestão cotidiana da organização profissional arquetípica, pode-se enquadrá-los em três categorias (Mintzberg, 1979, op.cit.):

A) Problemas de Coordenação:

- coordenação entre os profissionais e o pessoal de suporte;
- coordenação entre os profissionais: em última instância, uma organização profissional é um conjunto de profissionais atraídos para usar os mesmos recursos e serviços, que permanecem como um coletivo de indivíduos. Ao atuarem juntos, inevitavelmente emergirão conflitos menos ou mais graves. Esse ajuste é difícil e custoso, embora seja fonte fundamental de autoridade (e de risco) para o gestor.

B) Problemas de Controle:

- Quando o profissional é relapso, a organização profissional pura não funciona. Faltam-lhe meios para cuidar da omissão e do mau desempenho. A situação se deteriora ainda mais quando é o caso do profissional que assume que deve sempre aplicar sua competência, independente da

necessidade real colocada pela situação (isto é, quando não há omissão ou desconhecimento, mas erro de diagnóstico quanto ao que fazer).

- O caminho do controle pelos próprios colegas tem se mostrado bastante ineficaz. Profissionais de todas as áreas são extremamente relutantes em atuar contra sua corporação (este, portanto, não é um problema só de policiais – cf. o caso notório de médicos, advogados, engenheiros, etc.). Primeiro, pelo óbvio benefício coletivo com uma “lei do silêncio”; segundo, porque é realmente difícil julgar o trabalho alheio, dada a complexa natureza do trabalho em pauta.

Observe-se que, em última instância, a solução de controle a partir dos próprios colegas esbarra no fato de instaurar forte tensão com a necessidade de cooperação, um problema em si, como logo antes referido. A tendência é que, justamente, a cooperação seja assumida como valor dominante, na medida que sustenta o desempenho de cada um, e o resultado geral da organização; e que se deixe em segundo plano o controle do resultado singular, tipicamente objeto central de interesse apenas para poucos agentes externos à organização.

C) Problemas de Inovação:

- Menos grave no caso de organizações policiais, quando se refere à geração endógena de alterações de grande monta. Mas importante, quando se considera que tal dificuldade nasce de uma visão convergente do mundo (a chamada “cultura profissional”) onde já se ‘mapeou tudo’; e de uma postura reativa ao ‘novo’ - que tornaria obsoleta a longa experiência acumulada em anos de trabalho. A organização profissional é fortemente inercial.

- Uma característica notável das organizações profissionais, entretanto, é que tal imobilidade muitas vezes não é percebida pelo profissional individual. Pois organizações deste tipo, até pela qualificação de seus quadros, apresentam, normalmente, muita movimentação ao nível micro (ajustes constantes, ações individuais), enquanto permanecem extraordinariamente estáveis no plano macro!

Em suma, do que foi dito até aqui, emergem considerações relevantes para o trabalho sobre modelo de gestão do trabalho policial:

i) A transferência da responsabilidade do resultado para a estrutura gerencial em si não resolverá o problema da melhoria de desempenho. Quem desempenha são os profissionais - isto é, cada policial na rua.

ii) O gestor no nível intermediário pode arbitrar para onde levar seu ‘grupo’, mas o ‘grupo’ tem que querer ir com ele.

iii) Para mudar o desempenho da polícia não será suficiente colocar controle externo nem gerar um sistema de planejamento externo aos profissionais. O gestor no nível intermediário tem que aderir às intenções da Direção.

iv) ‘Revoluções’ não funcionam em organizações profissionais. Na verdade, o que é possível é infiltrar e ir transformando a organização, interferindo:

- a) Em quem entra na organização;
- b) Em como essas pessoas são formadas;
- c) Em como as pessoas progridem na organização;
- d) Em quem é retirado do topo;
- e) Em quem é promovido ao longo da carreira.

Para que este processo ocorra de forma consistente, entretanto, é preciso instituir uma lógica de gestão que presida o fluxo de profissionais para dentro, dentro e para fora da organização. Não se deve concluir da natureza da organização profissional que a boa gestão se resume a um problema de bem escolher indivíduos; é a dinâmica organizacional imposta pelo sistema de gestão, pelo que ele evidencia, valoriza, pune e premia – definindo o sentido de seleção, premiação e progressão de profissionais – que forjará o comportamento e desempenho do coletivo de indivíduos. Inequivocamente, portanto, a pergunta-chave para o modelo de gestão de uma organização profissional é ‘quais os comportamentos (dos profissionais individuais e em equipe) induzidos pelos processos e políticas componentes do modelo de gestão quando em operação?’. É esta indagação, e seus desdobramentos, que balizam os textos que se seguem.

**Um caminho de evolução:  
o estabelecimento do policial como um ‘verdadeiro profissional’**

**1. A superação da formação estritamente artesanal**

Dentre policiais, é firme a crença que a única forma de aprender o ofício de ser policial é pela experiência em campo. A ‘prática’ seria o único veículo real de aprendizado, sendo constatável por qualquer observador a distância entre o que se prega nas Academias e o que se faz nas ruas. O ofício exigiria, portanto, não um conhecimento técnico particular, mas um conjunto de habilidades que permitisse ao policial lidar com a miríade de situações inéditas e singulares com as quais se defronta ao longo dos dias.

Esta perspectiva tem fundamento na realidade atual, mas incorre no risco de opor o conhecimento empiricamente construído pela organização à eventual possibilidade de sistematização e difusão de ‘melhores práticas’ policiais. Na verdade, como pregam Bayley e Bittner (2001)<sup>15</sup>, é possível, e em nada contraditório com o aprendizado em campo, submeter a atividade de policiamento à análise racional, e, portanto, estruturar tal conhecimento técnico, e mesmo científico, para difusão por mecanismos formais de aprendizado.

Este é um ponto importante. Policiais de patrulhamento podem ser ‘formados’ em gestão de conflitos, em processos de tomada de decisão, a se sensibilizarem a situações de risco de agressão ou a desfazerem tendências à emergência de violência. Há diferentes táticas a serem assumidas, seja em situações de violência doméstica, seja no caso de engajamentos para repressão a crime. Posturas, atitudes, falas, podem ser discutidas, e situações diversas examinadas. Pode-se estudar ainda como se relacionar com a comunidade, como lidar com turmas de jovens adolescentes, como se conduzir durante a ronda. Em outras palavras, a experiência vivida pelos policiais pode ser descrita, analisada e codificada em orientações para os outros policiais e, principalmente, para os jovens policiais.

Sem entrar no mérito da questão da formação, objeto de trabalho de Grupo Temático específico no âmbito deste projeto, o que se deve salientar aqui é a possibilidade real de formar

---

<sup>15</sup> Bayley, David H. e Bittner, Egon – *Learning the Skills of Policing* in Dunham, Roger G. e Alpert, Geoffrey P. - *Critical Issues in Policing*, 4a ed..Prospect Heights, IL: Waveland Press, 2001.

efetivamente os quadros no ofício de polícias, desde que reconhecidas as especificidades da profissão. Há um corpo de conhecimento sistematizável a ser aproveitado e, em muitos casos, a ser desenvolvido.

É importante que tal conhecimento não seja apresentado de forma paralela à experiência dos bons e efetivos policiais mais seniores. São justamente estes que devem validar o que for ‘descoberto’ por estudos sistemáticos, prevenindo a leitura fantasiosa, ou abstratamente esquemática, das práticas prescritas. Conseqüentemente, são eles os melhores condutores do aprendizado dos outros, particularmente como orientadores e instrutores em exercícios nas ruas.

A proposta de Bayley e Bittner (2001) é particularmente relevante, desde o ponto de vista deste trabalho, porque ela dá suporte à proposição de que um aprendizado organizacional é possível e necessário em uma organização como a policial. E que tal aprendizado deve se articular diretamente com o processo de formação e certificação continuadas, informado e sendo informado pela evolução empírica da prática policial.

Estes autores irão ainda dar especial relevância a uma ligação que não foi destacada na figura 4, a saber, que o desenvolvimento do conhecimento da atividade policial deveria ser incentivado (premiado), de tal forma a preservar trajetórias de expertise específica. Em particular, Bayley e Bittner destacam a experiência em patrulhamento, sugerindo que ela implicasse promoção e desenvolvimento pessoal, de maneira a manter patrulheiros seniores nas ruas e nas academias.

A atenção de formação técnica e científica específica pode ser estendida a todo o conjunto da atividade policial. A lógica da investigação policial – o trabalho do detetive – pode ser objeto do mesmo estudo sistemático, sem prejuízo do respeito à experiência profissional.

A intervenção em uma cena de crime, por sua vez, também deve ser moderada por reflexos mais estudados do que o que Fyfe (2001)<sup>16</sup> denominou de “síndrome da decisão em uma fração de segundo”. Nem sempre a ação imediata é a solução que leva a melhores resultados. Uma doutrina para intervenção em cenas de crime, que compreenda, entre outros, a lógica de uso escalonado da arma de fogo, e os cuidados obrigatórios para com vítimas, reféns, cidadãos presentes e passantes, entre outros, deve ser desenvolvida e treinada.

Por outro lado, o uso de força, e em particular de armas de fogo, deve ir além das restrições estritamente legais. Uma doutrina de uso da força, e muito destacadamente do uso de força letal, expressa na forma de uma política (*policy*) da força, orienta e influencia fortemente a ação

---

<sup>16</sup> Fyfe, James J. – *The Split Second Syndrome and other determinants of Police Violence* in Dunham, Roger G. e Alpert, Geoffrey P. - *Critical Issues in Policing*, 4a ed..Prospect Heights, IL: Waveland Press, 2001.

policial nas ruas (Blomberg, 2001)<sup>17</sup>. Não há dúvida de que uma sólida formação no uso apropriado de armas de fogo em ambiente civil é uma importante exigência no desenvolvimento do policial armado<sup>18</sup>.

Em suma, em que pese a reconhecida complexidade da atividade policial, e a associada relevância da prática para geração de conhecimento sobre ela, é possível desenvolver e difundir sistematicamente polícias e conhecimentos técnica e cientificamente desenvolvidos dentro da organização policial. Uma polícia eficaz e, principalmente, efetiva, precisa ter, em seu modelo de gestão, uma lógica definida de aprendizado organizacional, articulada com os mecanismos de formação continuada de seus quadros, e ao sistema de incentivos que preside seus interesses individuais.

Em última instância, a complexidade da tarefa policial, e o entendimento do complexo processo de formação de padrões de crime e de desordem pública, e da melhor forma de contê-lo e reprimi-lo, sugerem a relevância de pesquisa e desenvolvimento científicos, no pleno sentido do adjetivo, do conhecimento policial.

Na verdade, é uma conclusão deste projeto que cabe avançar em direção a um **verdadeiro profissionalismo** das forças policiais. Esta proposição é desenvolvida a seguir.

## **2. O policial como um ‘verdadeiro profissional’**

O reconhecimento da complexidade do trabalho do policial nas ruas – no patrulhamento, na pronta-resposta a emergências, na investigação – tem, em seu centro, a grave questão da discricção policial. Tanto ao nível da organização como um todo, como em cada profissional individual, a polícia pode escolher suas prioridades. Diante da infinidade de situações que se apresentam durante os dias, ela, inclusive, terá de priorizar.

Klockars (1985)<sup>19</sup>, em particular, destaca uma decisão que nos parece, de fato, central: a escolha, pela polícia, sobre que leis respaldar, e quando fazer ‘vista grossa’ ou não diante de uma infração cometida por um cidadão (*selective enforcement*). Não há dúvidas sobre o quanto um policial pode ‘decidir’, como qualquer cidadão já teve a ocasião de experimentar. E, dentre estas

---

<sup>17</sup> Blooberg, Mark – *Controlling Police Use of Deadly Force: assessing two decades of progress* in Dunham, Roger G. e Alpert, Geoffrey P. - *Critical Issues in Policing*, 4a ed..Prospect Heights, IL: Waveland Press, 2001.

<sup>18</sup> Cf. ainda considerações sobre o tema no relatório do Grupo temático sobre Controle de Armas de Fogo, no âmbito do projeto Segurança Cidadã.

<sup>19</sup> Klockars, Carl B. – *The Idea of Police*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1985.

decisões, a mais crítica é aquela em que “o policial pode decidir não prender (ou não multar) quando ele tem todo o direito e a evidência legal necessária para fazê-lo” (Klockars, 1985:96).

Há vários problemas a prevenir a aplicação sumária da lei. Em um resumo da exposição de Klockars, pode-se observar várias situações em que o policial pode reconhecer não ser o caso de aplicar sumariamente o que diz a lei, particularmente quando não há nenhum dano a terceiros. Ele ilustra sua argumentação com o caso do cidadão que ultrapassa o limite de velocidade em uma rua. As frases entre parênteses ilustram o que diria o cidadão ao policial que viesse multá-lo.

A lei pode desconhecer a situação concreta vivida pelo cidadão, que, em um momento dramático, pode moralmente ser eximido de cumpri-la (“Sou um bombeiro voluntário respondendo a um chamado de incêndio”). Neste caso, a lei vai além do razoável, pois foi estabelecida para uma situação ‘normal’.

A lei, mesmo que adequada ao caso em pauta, pode também propor uma punição além da ‘razoável’, na medida em que o infrator possui justificativas socialmente aceitáveis para ter feito o que fez (“Desculpe-me, seu guarda, mas minhas crianças estavam aprontando no banco de trás e eu não vi o novo limite velocidade. Não farei isso de novo.”).

Há ainda situações em que a exigência do cumprimento da lei pode exigir um esforço desproporcional aos ganhos para a comunidade, o que leva ao questionamento das prioridades pelo cidadão (“Vocês deviam estar perseguindo bandido.”). E, finalmente, há o caso das “leis ruins”, em que não se tem claro, realmente, quem a formulou e porque (“30 km por hora em uma estrada de 4 pistas, sem residências em volta? Mas, por que?”).

Em contraponto, há o caso em que um terceiro se vê envolvido, quando um outro cidadão, por sua vez, oferece seu julgamento sobre o caso (“Já era hora de multarem um desses malucos.”). Segundo Klockars, a influência das queixas dos cidadãos sobre as polícias é a maior força a singular a moldar seu comportamento. Em outras palavras, aquilo sobre o que os cidadãos se queixam molda fortemente o leque de prioridades das polícias.

Não é possível eliminar o poder discricionário da polícia por qualquer solução radical. A aplicação plena e sumária é inviável, dada a miríade de situações complexas e de cunho em verdade ‘alegal’ (sem normas definidas de encaminhamento) com as quais se defronta a polícia (Bittner, 2003)<sup>20</sup>. Na verdade, como observa Klockars, a polícia não é um órgão de imposição do cumprimento da lei, ela é, na verdade, um ‘agência regulatória’ das relações entre cidadãos, e entre os cidadãos e as instituições.

---

<sup>20</sup> Bittner, Egon – Aspectos do Trabalho Policial. São Paulo, SP: Edusp, 2003. Ed. Original: 1990.

Em suma, a aplicação seletiva das leis é inerente ao trabalho policial. Isto implica diversos riscos inerentes a esta atividade – riscos de arbitrariedade, favoritismo, discriminação de diversos tipos, e corrupção. O que coloca uma questão fundamental para gestão do trabalho policial: que fazer para lidar com esse poder discricionário irreduzível?

Klockars examina três alternativas: assumir a máscara da plena imposição do cumprimento da lei; a definição pública de suas políticas regulatórias; e a adoção de um modelo verdadeiramente profissional de polícia. Ele discute e critica as duas primeiras opções, relevando o que há de positivo na definição de algumas políticas gerais ao nível da força.

Vale salientar que um dos problemas críticos para a alternativa da ‘plena discussão pública das orientações sobre os objetos prioritários da ação policial’ é a centralização de poder no comando central da polícia, que tira do policial na rua, justamente, o uso de seu tirocínio quanto ao que fazer diante da situação singular com a qual se defronta, e a sensibilidade às demandas e percepções imediatas da comunidade em que atua. Este seria, de fato, um encaminhamento fatal ao bom desempenho concreto do trabalho policial.

Klockars é persuasivo ao defender o modelo do ‘verdadeiro profissionalismo’. E, como observado anteriormente, esta é justamente a conclusão a que este projeto chegou, decorrente do entendimento da atividade policial assumido neste trabalho.

Uma explicação histórica é aqui relevante. O que se convencionou chamar de “modelo profissional” de polícia, na literatura, refere-se ao modelo semi-militarizado e fortemente burocrático adotado nas polícias norte-americanas nos anos 50 (Henry, 2003; Swanson et al, 1998)<sup>21</sup>. O que Klockars propõe, e se encaixa com o entendimento deste trabalho quanto à evolução necessária ao trabalho policial, é que esta atividade seja reconhecida como, de fato, uma profissão. E

“Para que os policiais se tornem verdadeiramente ‘profissionais’, e sejam reconhecidos como tal pela sociedade, só há um único caminho. A profissão deve começar com um longo período de educação em uma instituição acadêmica, certificada, de nível superior, cujo curso inclui, ou se vê continuado, por um período de estágio supervisionado, e que se conclui com a concessão de uma licença sem a qual não se pode praticar a profissão.” (adaptado de Klockars, 1985:114).

Sem entrar no mérito da natureza desta formação, cabe apenas ressaltar que ela deveria assumir a perspectiva colocada por Bayley e Bittner (2001), a saber, de que há um conhecimento específico

---

<sup>21</sup> Henry, Vincent E. – *The CompStat Paradigm*. Flushing, NY: Looseleaf Law Publications, 2003. Swanson, Charles R, Territo, Leonard e Taylor, Robert W – *Police Administration*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1998.

e sistematizável quanto ao que é ser um policial, e que este conhecimento pode evoluir ao longo dos métodos da tecnologia e das ciências.

Esta não é uma defesa de um “cientificismo policial”. O trabalho policial sempre comportará dilemas morais irreduzíveis, inerentes ao seu poder discricionário e seu papel ‘regulatório’. Ele precisará balancear a convicção de que alcançar certos fins lhe autoriza usar seu poder de coerção, sua capacidade de aplicar a violência, sempre uma alternativa moralmente das mais complexas; com a habilidade de pensar e entender o contexto em que sua ação acontece, avaliando suas convicções frente a dos colegas, dos cidadãos e mesmo dos infratores. Em outras palavras, ele terá se ser formado como o político maduro de Max Weber (Muir, apud Klockars, 1985), aquele que concilia paixão e perspectiva em seu trabalho cotidiano.

O que se assume aqui é o horizonte de reconhecimento da atividade policial como uma atividade realmente exigente. Se parece delirante assumi-la como necessariamente exigente de uma formação específica de nível superior, em particular na realidade do Brasil, não deve ser ignorado que a assunção de uma referência de que se trata de uma organização profissional, que precisa de ‘verdadeiros profissionais’, define marcos importantes para qualquer discussão de alternativas de modelo de gestão da forças policiais.

## **Modelo de Gestão em Organizações Policiais - Considerações sobre o modelo CompStat como modelo de gestão de referência: alcance e limitações**

### **1. Modelo de Gestão x Estratégia**

Um ponto de partida para a discussão aqui em pauta é a diferenciação entre duas agendas distintas. Uma refere-se ao estudo da ação policial sob a ótica das estratégias e políticas (*policies*) que a regem; outra é a discussão sobre qual a lógica de funcionamento da organização policial. Há evidente superposição quanto aos dois temas – não poucos manuais de administração irão sempre recordar o famoso adágio de Alfred Chandler Jr., de que ‘a estrutura segue a estratégia’.

De fato, é difícil entender as razões do sucesso (ou do fracasso) de uma dada experiência organizacional sem considerar tanto o conteúdo das ações como a forma pelas quais elas foram concebidas, delineadas, executadas e coordenadas. Neste trabalho, entretanto, a ênfase está inequivocamente em estabelecer os parâmetros de funcionamento que permitam à organização policial melhor executar sua missão. E esta missão é assumida como uma composição entre suas atribuições permanentes e as orientações definidas pelo detentor do mandato popular, democraticamente definido, e a seus representantes no comando das forças policiais. Deve-se pressupor, portanto, a possibilidade de um mesmo modelo de gestão comportar a execução de diferentes estratégias e políticas, no contexto de uma polícia democrática e efetiva.

A definição precisa do que seja uma polícia democrática é difícil, e não há neste texto qualquer pretensão em aprofundar este tema. Para fins de balizamento, entretanto, parece adequado registrar os quatro princípios definidos por David Bayley após sua ampla e profunda revisão bibliográfica no tema, em trabalho encomendado pelo National Institute of Justice, dos EUA<sup>22</sup>. São eles:

#1. ‘A polícia deve dar a mais alta prioridade operacional ao atendimento das necessidades dos cidadãos individuais e a grupos privados’. Isto é, ela não existe para servir aos governantes, mas sim aos cidadãos. Neste sentido, os telefones de emergência (o 190 no Brasil) são instrumentos

---

<sup>22</sup> Bayley, David H. – Democratizing the Police Abroad: What to do and How to do it – Issues in International Crime. Washington, DC: National Institute of Justice, US-DoJ, 2001.

centrais para democratização da polícia, pois definem a ação policial desde o ponto de vista da demanda cidadã.

#2. ‘A polícia deve ser mais ‘responsabilizável’ (*accountable*) perante a lei do que perante o governo’. A ação policial deve ser regrada pela lei, não por ordens arbitrárias de comandantes ou do executivo.

#3. ‘A polícia deve proteger os direitos humanos, especialmente aqueles que são necessários para o tipo de ação política livre que é marca-chave da democracia.’ Ou seja, a democracia requer não só o primado da lei, mas de uma lei com um conteúdo particular. Que assegure direitos como a liberdade de expressão, de associação e de ir e vir; da prisão arbitrária, do exílio; e como a imparcialidade do processo judicial.

#4. ‘A polícia deve ser transparente em suas atividades’. A polícia deve ser aberta ao monitoramento externo, reportando-se regularmente a agentes de fora da organização. Toda a cadeia hierárquica da força policial deve ser passível de acompanhamento, especialmente quando os resultados de redução do crime e da desordem pública estiverem sendo alcançados de maneira custo-efetiva.

Tais quatro princípios, ou ‘normas’, como prefere Bayley, servem como referência para, no que concerne a modelos de gestão das polícias, avaliar se oferecem os meios para sustentar uma polícia democrática.

Definidos tais marcos, o foco se desloca para a amplitude de formas possíveis de atuação. De fato, há um amplo campo de alternativas para atuação policial, tanto no patrulhamento, quanto no pronto-atendimento à demanda emergencial quanto na investigação<sup>23</sup>, mas este não será explorado neste texto. Observe-se, entretanto, que, no que concerne às políticas de prevenção, há, no projeto Segurança Cidadã, um Grupo temático específico associado ao tema. Note-se, também, que a discussão sobre o controle externo da polícia está sob a alçada de um outro Grupo específico.

O foco aqui está, de fato, na forma de funcionamento da organização policial. Tanto no que se refere à sua operação cotidiana, quanto à sua capacidade de aprendizado e evolução ao longo do tempo, através dos diversos governos. Esta é a questão associada ao termo ‘modelo de gestão’, e é dela que trataremos nas páginas que se seguem.

---

<sup>23</sup> Descrição genérica das ‘macro-atividades’ de uma força policial, em Alpert, Geoffrey P. e Moore, Mark H. – *Measuring Police Performance in the New Paradigm of Policing* in Dunham, Roger G. e Alpert, Geoffrey P. - *Critical Issues in Policing*, 4a ed..Prospect Heights, IL: Waveland Press, 2001.

Vale observar, entretanto, que em certa literatura gerencial mais popular, destaca-se como um terceiro componente associado ao par Estratégia e Organização a questão da Cultura Organizacional. Este é um objeto de ordem mais diáfana, embora sem dúvida de alta relevância para o desempenho e o desenvolvimento de qualquer organização. São os valores culturais que presidem o andamento das atividades e informam as tomadas de decisão na organização.

Da forma como a idéia de ‘modelo de gestão’ é aqui construída, tais valores serão tomados apenas enquanto prescrições de comportamento associadas ao bom funcionamento do restante do modelo. Não se estará, portanto, tratando de estudar uma cultura já vigente, ou definir uma cultura ideal, mas sim de balizar qual o contexto cultural mais adequado ao bom funcionamento do modelo. Este contexto será tipificado na medida em que a apresentação de componentes dos modelos de gestão demande a referência aos valores culturais apropriados ao bom funcionamento de sua lógica interna e na relação com outros componentes.

## **2. A agenda de questões**

No que se refere à gestão das organizações policiais no Brasil, assumindo o nível estadual como referência, há uma agenda definida, no âmbito deste projeto, pela análise desenvolvida no Produto 4 da linha ‘Organizações’ (cf. anexo 1). Retoma-se, basicamente, aquela pauta, embora precedida de considerações de âmbito mais geral.

Um ponto de partida está na consideração do resultado buscado pela atividade policial, um trabalho do campo da administração pública (cf. texto “Premissas” deste relatório). Assume-se, como referência, a interessante proposta de Mark Moore, de que uma agência de serviço público deve criar e ampliar o valor que gera para o público no curto e no longo prazo. E, neste sentido, deve, nos marcos de seu mandato legal, usar sua imaginação e competência para, de forma flexível e eficiente, atender às demandas do público pela utilização dos recursos e capacitações que possuem sob sua guarda. Migra-se, portanto, de uma gestão pública técnica, centrada na execução burocrática de regras, para uma gestão estratégica, onde a Direção da organização olhará para ‘fora’, para avaliar o valor que está produzindo para o público, isto é, sua efetividade; para cima e para os ‘lados’, onde considerará as expectativas políticas em torno da atuação da organização; e para ‘dentro’, para avaliar a eficácia e a eficiência com que gera tais resultados (Moore, 1995)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Moore, Mark – *Creating Public Value – Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. O autor relata, inclusive, sob este enfoque, o trabalho desenvolvido pelo comdte. Lee Brown no Houston Police Department.

Esta ênfase nos resultados para a sociedade (isto é, no *outcome*, e não no *output* da agência pública) coloca para a organização policial o desafio de medir seu desempenho. A importância de indicadores para mensuração do desempenho policial mostra-se, como já comentado na Apresentação deste relatório, de importância crucial. Um quadro de indicadores de desempenho confiável e publicamente aceito<sup>25</sup> poderá presidir os esforços de atuação da organização, não só orientando a ação cotidiana da polícia, como também seu processo de alocação de recursos e promoção de pessoal<sup>26</sup>.

Um segundo ponto relevante está na assunção, exposta no texto sobre as Premissas que orientam as considerações neste relatório, de que a organização policial é, fundamentalmente, uma organização profissional. E que, neste sentido, guarda diversas características próximas ao desenho arquetípico desta configuração.

Definidos os marcos de referência – os princípios de uma polícia democrática, a efetividade na sociedade como a medida de sucesso da atuação policial, e sua natureza de organização profissional e pública – pode-se desdobrar a pauta de questões de gestão.

O primeiro aspecto a considerar está na forma como a organização deve ser estruturada. Entenda-se por estrutura organizacional as formas de divisão de trabalho horizontal e vertical, e os concomitantes mecanismos de coordenação para restauração da unidade perdida com tal divisão. No caso, o chamado ‘modelo emergente de referência’ (cf. anexo 1) coloca em questão (a) a forma como as unidades descentralizadas ‘na ponta’ serão definidas – a princípio, por uma lógica reticular sobre a geografia da cidade ou região em pauta, sem que se defina claramente o alcance, no âmbito desta malha, das unidades especializadas centralizadas (ou de número muito restrito, como batalhões com funções especiais); e (b) como tais unidades descentralizadas e especializadas serão coordenadas em sua atuação e em sua evolução. De fato, cabe estabelecer qual a lógica dos mecanismos de coordenação lateral que darão conta tanto de trabalho ditos de patrulhamento, ação ostensiva e de pronto-atendimento, como de investigação e de repressão.

O segundo ponto desdobra-se desse, e refere-se à lógica de gestão da unidade descentralizada que opera ao nível local (isto é, a delegacia, ou a companhia/batalhão). Organizações policiais operam, usualmente, como um conjunto de unidades multi-localizadas, uma característica de

---

<sup>25</sup> A definição de tal quadro, certamente central para a condução construtiva de uma reforma nas polícias, escapa, não obstante, ao escopo deste trabalho, como se explica na Apresentação do relatório.

<sup>26</sup> Há um interessante quadro de Metas Gerais → Métodos → Indicadores no trabalho de Alpert e Moore (2001), op.cit.. A partir de 4 metas gerais – fazer justiça; promover a segurança nas comunidades; restaurar as vítimas de crimes; e promover opções não criminais de vida – eles definem linhas de atuação policial, que são, por sua vez, associadas a indicadores de desempenho. O trabalho destes autores é fortemente marcado pelo que entendem ser Policiamento Comunitário, o que se traduz no perfil geral de métodos e indicadores que sugerem em seu artigo.

organizações voltadas para controle territorial. Tratando-se de uma organização profissional, a gestão da ‘rede’ de unidades se torna um problema ainda mais crítico, dada a insuperável autonomia que começa na discricionariedade do policial na ponta, e chega ao poder de condução e indução de comportamentos do responsável pela unidade. A relação gerencial entre o ‘centro’ (Direção) e a ‘periferia’ (unidades descentralizada) define, justamente, como se coordenará a atuação coletiva da organização, ou seja, como as políticas e orientações emanadas do centro alcançarão e efetivamente definirão o comportamento das unidades.

Este mecanismo de coordenação se conecta com dois outros. À montante, trata-se de definir como o planejamento de médio e longo prazo será conduzido, em particular no que se refere à alocação de recursos. À jusante, trata-se de delinear como a unidade descentralizada deverá ser gerida, de maneira a assegurar que o policial na ponta esteja realmente praticando, em suas rondas e investigações, as políticas definidas pela Direção.

Sobrepõe-se a essa cadeia de instrumentos de gestão, no que se refere à orientação da atuação cotidiana, a lógica de operação da central de recepção de pedidos para pronto-atendimento. Tal central é também um nó gestor da rede, acionando os recursos de cada unidade descentralizada à luz das demandas emergenciais do público, não permitindo que a alocação se faça como mera execução de um plano pré-determinado.

Sustentando este encadeamento, temos, por um lado, a discussão dos Sistemas de Informação capazes de sustentar o sistema gerencial (trabalhada em si em outra parte deste relatório). Há que considerar as formas de uso da arquitetura de Tecnologia da Informação no modelo considerado. Tanto ao nível do planejamento, quanto ao potencial de sua utilização na ponta.

Por outro, o bom funcionamento do ‘modelo de referência emergente’ demanda considerações de diversas ordens quanto às políticas de recursos humanos a serem estabelecidas. Tais políticas terão que responder pelas chamadas ‘questões culturais’, em particular no que se refere à atuação conjunta de duas corporações bastante distintas. Além disso, deverão fornecer práticas que assegurem a composição de um quadro de RH capaz de bem funcionar – ou seja, qualificado e motivado – no modelo considerado.

Finalmente, há que estabelecer mecanismos de aprendizado práticos para a organização. De fato, além de assegurar a ação coordenada do corpo policial, um modelo de gestão deve sustentar processos de melhoria de desempenho, e de evolução das práticas na organização. Não basta ter a execução bem feita; é preciso almejar estar sempre desenvolvendo melhores formas de atuação. Neste sentido, a supervisão técnica (operacional) das operações policiais deve ser incorporada como um dos pontos centrais da agenda, inclusive pelo seu segundo papel, o de informar o

aparelho de formação policial – as Acadepol – sobre os resultados no campo das técnicas e prescrições então ensinadas.

Este conjunto de questões – a estrutura organizacional e seus mecanismos de coordenação; a gestão das unidades descentralizadas de forma articulada; o planejamento; o funcionamento das unidades descentralizadas; a coordenação para o pronto-atendimento; os sistemas de Tecnologia da Informação; as Políticas de Recursos Humanos; e o suporte à evolução técnica da força – define, em suma, a mancha central de preocupações a serem tratadas por um modelo de gestão para organizações policiais, no contexto deste trabalho.

### **3. O ‘modelo de gestão CompStat’: aspectos centrais**

Há diversos movimentos de reforma policial em curso no mundo, dentre os quais os mais influentes são o norte-americano e o britânico<sup>27</sup>. Embora este último comporte diversas contribuições muito interessantes<sup>28</sup>, a perspectiva nacional que orienta o Home Office levou este trabalho a priorizar sua atenção sobre as reformas realizadas pelo Departamento de Polícia de Nova York (NYPD) nos anos '90, e pelas experiências dos departamentos de polícia de outras cidades norte-americanas (Nova Orleans, Boston, Chicago, Seattle, Los Angeles, entre outros).

A lógica de gestão da organização policial estabelecida pelo NYPD, celebrizada pelos resultados relevantes de redução do crime na cidade de Nova York, sem dúvida uma das capitais do mundo (o que garante, de saída, ampla cobertura nos *mass media*), informou, certamente, aspectos do

---

<sup>27</sup> O que não é surpreendente, se considerada a origem das polícias modernas no trabalho de Sir Robert Peel para constituição da Polícia Metropolitana de Londres, e o pioneirismo do New York Police Department em solo americano, ambas iniciativas empreendidas em meados do século XIX. Cf., a respeito dessa proeminência, o excelente texto de Balestra, F F – “Tendências Mundiais em Reformas Policiais - estudo de casos”, Rio de Janeiro: Viva Rio, mimeo/ sem data.

<sup>28</sup> Home Office – Policing a New Century: a blueprint for reform. Londres: apresentação para o Parlamento, Dezembro de 2001. O documento completo está disponível na Internet, na página do Home Office do governo britânico. Dentre os vários aspectos da reforma proposta, destacam-se, no contexto deste trabalho,

(a) modernização do serviço policial através de (i) sistemas de gestão mais eficientes e efetivos, (ii) condições e termos de emprego mais modernos, e (iii) melhor utilização de ferramentas tecnológicas para ajudar na prevenção, detenção e condenação;

(b) melhora da performance das polícias regionais através de uma Unidade de Padrões de Referência (*Standards Unit*). Como o desempenho da polícia em diferentes regiões do Reino Unido varia muito, propôs-se que padrões fossem definidos em uma Unidade de Padrões de Referência. O objetivo central desta Unidade é o de identificar as melhores práticas de polícias locais e disseminá-las para o restante do Reino Unido. Ela trabalhará de forma associada à Inspeção da Polícia (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary - HMIC). A Inspeção levará à Unidade de Padrões os resultados de suas inspeções às forças policiais, para que esta possa identificar os problemas locais e propor medidas para solucioná-los.

E, (c) um conjunto de iniciativas ao nível das políticas de recursos humanos, incluindo aumento do contingente policial; ampliação dos esforços em treinamento, de formação de lideranças e de profissionalização da força; novas estruturas de pagamento e de organização do trabalho; e formação de núcleos de detetives altamente especializados, eventualmente em equipes que incluam civis também de competências específicas.

‘modelo de referência emergente’ no Brasil. Neste sentido, uma descrição deste como ‘modelo’, e de suas proposições derivadas, permite considerações relevantes sobre seu alcance e limitações, informando a discussão posterior (em outro texto deste relatório) sobre rumos possíveis para reforma policial no Brasil.

Além disso, tal constatação de que o modelo de gestão aqui referido como ‘CompStat’ configura-se como referência para várias das reformas de polícia em curso no mundo veio ao encontro da proposição, explicada nas Premissas deste relatório, de que as organizações policiais são organizações profissionais.

Como lá visto, mesmo considerando o peso da autoridade formal (isto é, da hierarquia) na gestão da organização policial, e da extrema relevância dos procedimentos definidos de uso da força coercitiva, e em particular da força letal, a discricionariedade do policial na ponta e a complexidade de sua tarefa asseguram tal classificação. É, portanto, algo surpreendente que os manuais de administração policial consultados, em que pese o vasto conhecimento neles acumulado, centram-se, usualmente, em discussões de cunho burocrático (no sentido técnico do termo) sobre procedimentos, estruturas hierárquicas, e aspectos organizacionais tradicionais (liderança, comunicação), eventualmente tratando do policiamento comunitário como forma alternativa de atuação<sup>29</sup>.

O modelo de gestão CompStat<sup>30</sup>, por sua vez, confronta-se com a natureza complexa do trabalho policial, e com as especificidades de sua gestão. Isto não está claro conceitualmente quando de sua concepção, como será comentado a seguir. Mas analisando sua lógica, tal como descrita na literatura<sup>31</sup>, encontram-se, pode-se desde logo registrar, diversos elementos relevantes para um

---

<sup>29</sup> Cf., por exemplo, Swanson, C R, Territo, L e Taylor, R W – *Police Administration* – Prentice Hall, New Jersey, 1998; Dantzker, M L – *Police Organization and Management* – Butterworth-Heinemann, Boston, 1999; e Hess, K e Wroblewski, H M – *Police Operations*, 2nd ed – West Publishing Company, St. Paul, 1997. Curiosamente, tais manuais norte-americanos reportam-se ao que se convencionou chamar de o “modelo profissional” de polícia, em contraponto ao “modelo político” que o antecedeu. Mas, desde o ponto de vista da teoria das organizações, este nome é enganoso. Na verdade, o “modelo profissional” é um modelo fortemente burocrático, centrado em controlar a polícia e orientar suas atividades. Como observou Bittner (Bittner, Egon – *Aspectos do Trabalho Policial*. São Paulo, SP: Edusp, 2003), o ‘modelo profissional’ foi necessário e trouxe importantes contribuições para efetividade do trabalho policial, porém não deu conta de diversos aspectos centrais da tarefa policial.

<sup>30</sup> De *Comparison Statistics* – ou, na linguagem do NYPD, *Compare Stats*.

<sup>31</sup> Dentre a literatura consultada, destacam-se Silverman, E. B. – *New York Battles Crime* – Northeastern University Press, Boston-MA, 1999; Henry, V E – *The CompStat Paradigm* – Looseleaf, Flushing-NY, 2003; Stone, C e Markovic, J – *Crime Mapping and the Policing of Democratic Societies* – Vera Institute of Justice, NY, mimeo, 2002; O’Connell, P E – *Using Performance Data for Accountability: the NYPD CompStat Model of Police Management*, PWC, Arlington VA, mimeo, 2001; McDonald, P P – *Managing Police Operations* – Wadsworth Group, Canada, 2002, e McDonald, P P – *COP, CompStat, and the New Professionalism in Dunham*, Roger G. e Alpert, Geoffrey P. - *Critical Issues in Policing*, 4a ed., Prospect Heights, IL: Waveland Press, 2001. Vale também registrar as densas e animadas entrevistas com o Dr. C Stone, consultor do projeto Segurança Cidadã, em sua vinda ao Brasil, em Setembro/2003, sob os auspícios do projeto Segurança Cidadã.

progresso real da efetividade das organizações policiais. É o que se pretende destacar na descrição que se segue.

Como acontece com muitos modelos de gestão, uma operação metonímica apreende o todo por uma parte, e esta parte nomeia o todo<sup>32</sup>. Assim, a comparação em si de indicadores de desempenho entre as unidades descentralizadas do NYPD (suas estações de polícia, os *precincts*), inicialmente a partir dos indicadores de ocorrência de crimes relevantes – a ‘comparação de estatísticas’ – nomeou não só o processo de gestão introduzido por W. Bratton em seu mandato como chefe do NYPD, como também aspectos aperfeiçoados introduzidos já na gestão de H. Safir.

Vários componentes do que se nomearia ‘modelo de gestão CompStat’<sup>33</sup> (de agora em diante, neste texto, simplesmente ‘CompStat’) respondem, ainda que parcialmente, a uma agenda de problemas e dilemas do NYPD construída ao longo de diversas tentativas de reforma ao longo das décadas precedentes. Sucessivas crises – provocadas por ações violentas ou evidências incontestes de elevada corrupção – levaram a investigações e formação de comissões que, discutindo caminhos de reforma, estabeleciam referências e sugestões para futuras tentativas. Silverman (1999, op.cit.), em particular, é bastante cuidadoso ao evidenciar o que se poderia chamar de uma trajetória conceitual pregressa ao CompStat, onde o combate à corrupção dos anos 70, e o policiamento comunitário de Lee Brown no início dos anos 90, entre outros momentos descritos pelo autor, se somam para conformar o ‘caldo de cultura’ no âmbito do qual o CompStat se formará. Vale inclusive destacar que os indicadores de crime na cidade já vinham caindo, ainda que em taxas inferiores ao que viria a ser alcançado pelo CompStat, quando se inicia o mandato do prefeito R. Giuliani, e do chefe de polícia por ele nomeado, W. Bratton.

Os primeiros movimentos de Bratton no comando do NYPD se dão com o sentido de uma ampla renovação de lideranças, com sólido apoio do prefeito recém-eleito, de forma a sinalizar a polícia que se queria: pró-ativa, assertiva, voltada para reduzir fortemente (“em dois dígitos”) os indicadores de criminalidade na cidade. Para ele, esta renovação deveria inaugurar uma mudança radical na organização.

Por outro lado, seria evidentemente preciso contar com a adesão do policial ‘na ponta’, nas ruas. Para conseguir este engajamento, Bratton veicula fortemente a mensagem de que a cidade estava submersa em uma onda de criminalidade ascendente, diante de uma polícia não-efetiva e

---

<sup>32</sup> Como, por exemplo, no caso do *Just-in-Time* japonês, onde o termo, associado à reposição rápida de estoques em lotes padronizados, resume toda a gama de técnicas, posturas e políticas associadas ao Sistema Toyota de Produção.

<sup>33</sup> Ou o ‘paradigma CompStat’, como o nomeia Henry (2003), op.cit..

ineficaz. Estabelece-se propositalmente a imagem pública de um NYPD submerso em uma grande crise, da qual só novas lideranças e novos mecanismos de gestão poderiam retirar. Estratégias gerais são então anunciadas (cinco centrais, das quais a primeira é “retirar as armas das ruas de Nova York”), que deverão orientar a atuação de toda a força. Técnicas familiares de combate ao crime são re-apresentadas no contexto destas estratégias, dando substância às orientações para ação policial.

Além disso, Bratton organiza mecanismos de consulta interna à força policial, através de ‘grupos de foco’ com diversos recortes<sup>34</sup>. Um diagnóstico cultural da organização em todos os seus níveis hierárquicos é então produzido, com o objetivo de subsidiar o desenvolvimento de políticas para alcançar e motivar o policial individual. A conhecida tese quanto à cisão entre ‘policiais de rua’ e ‘policiais da administração’<sup>35</sup> ganha apoio empírico, pois o que se constata é a descrença, dentre a tropa, quanto a objetivos que não burocráticos por parte dos oficiais e da Direção<sup>36</sup>.

Para reverter esta percepção, as novas lideranças do NYPD começam a assumir os problemas diagnosticados como reais, e atuar sobre eles. Bratton, em particular, trabalha por uma ampla exposição na mídia, reafirmando, sempre que possível, a mensagem de mobilização e suporte pleno à pró-atividade de seus policiais. Internamente, o NYPD passa a circular um *newsletter* realista e centrado nas questões concretamente vividas pela força, além de reforçar as estratégias e objetivos definidos pelo Comando Central.

É posto em prática um amplo programa de desenvolvimento de propostas para reengenharia da organização. Áreas problemáticas são identificadas e tornadas objeto de proposições e sugestões, com as 12 equipes envolvidas chegando a 600 recomendações específicas. Destas, cerca de 400 são definidas como a serem implementadas (Henry, 2003, op.cit.).

Há um certo consenso na literatura que a mobilização provocada pelo programa foi importante, mas alguns aspectos de tal mudança, em direção a uma organização mais ‘magra e malvada’, são por vezes questionados. No que se refere à redução de níveis hierárquicos, por exemplo,

---

<sup>34</sup> Em particular, o sensível tema da ‘integridade do policial’ – isto é, sua propensão a e suas práticas de corrupção em diversos níveis e tipos – é tratado e trabalhado nestes grupos de foco. Cf. Henry (2003), op. cit..

<sup>35</sup> Formulada por Elizabeth Reuss-Ianni, apud Henry (2003), op cit..

<sup>36</sup> Há a reveladora evidência de que os objetivos dos policiais nas ruas são muito mais próximos de objetivos de efetividade da organização policial do que o imaginado, frente à percepção, por estes mesmos policiais, de que o interesse das chefias centrava-se em expedir multas, reduzir as horas-extras e evitar ‘marola’. Cf. Henry, 2003, op.cit..

Silverman (1999, op.cit.)<sup>37</sup> reporta terem sido mais aparência do que ampla realidade. Os comandos divisionais foram extintos, mas cargos de ‘administradores’ e ‘assessores’ foram introduzidos na organização. Novos cargos de relevância – posições de Inspetores – também foram criados, abrindo caminho para promoções e progresso profissional dos comissários nos *precincts*. Neste sentido, são mudanças mais importantes em termos de Políticas de Recursos Humanos – ao abrirem um amplo leque de oportunidades de promoção que motiva os escalões médios da força – do que em termos de compressão hierárquica ou desoneração da folha.

Há consenso, entretanto, de que uma mudança é radical. Embora geograficamente dispersa, a lógica de divisão de trabalho e atribuição de poder formal no NYPD era basicamente funcional. No novo design organizacional, a dimensão geográfica passa a dominar a distribuição de responsabilidade e poder. Os comandantes de *precincts* passam ao *core* da dinâmica da organização, sendo definidos como os atores centrais na implementação das estratégias de redução de crime e da desordem pública. Alguns departamentos antes ‘especializados’ e centralizados são dispersos pelos *precincts*, enquanto outros são mantidos ligados à estrutura central<sup>38</sup>. Há ainda o caso dos que, antes dispersos, são consolidados em uma única unidade – por exemplo, no caso das equipes K-9, que são abrigadas na ‘Equipe Canina’ da Divisão de Operações Especiais. Mas a estrutura ganha como eixo de referência a relação Comando-*Precincts*.

O deslocamento de poder e autonomia para os *precincts* se dá acompanhado de um monitoramento regular, por parte do Comando, de seu desempenho. Bratton mantém reuniões semanais com seus comandados desde o início de seu mandato. O NYPD assume como verdade uma orientação já trazida de diversos diagnósticos anteriores: o desempenho de toda a força depende da capacidade gerencial e na liderança do comandante desta unidade descentralizada de perseguir e alcançar os objetivos definidos.

É no processo de aperfeiçoar os mecanismos de gestão desta malha de *precincts* – 76 ao todo – e de coordená-la com as unidades e forças-tarefa especializadas, que o Comando do NYPD chega à idéia de comparar as estatísticas de desempenho de cada unidade ‘em tempo real’. Jack Maple e Louis Anemone, quadros-chave da equipe de Bratton, começam a, por um lado,

---

<sup>37</sup> Silverman reporta, entretanto, que das 600 recomendações, 2/3 foram cortadas. Destas, ‘80 % foram declaradamente implementadas’ – sugerindo que apenas 160 modificações foram de fato feitas. Para Silverman, o processo de ‘reengenharia’, na verdade, apenas chegou às decisões já tomadas pela nova liderança da força diante de diagnósticos passados (“*more recovery than discovery*”). Seu formato participativo, entretanto, permitiu ao Comando afirmar que os problemas relatados pela tropa haviam sido ouvidos, entendidos e encaminhados na forma de soluções coletivamente desenvolvidas.

<sup>38</sup> Entre elas, a Crime Scene Unit, a Emergency Services Unit, e várias forças-tarefa inter-agências trabalhando sobre tipos específicos de crime – terrorismo, assalto a bancos, etc.. Cf. Henry, 2003:210, op.cit..

pressionar os *precincts* a disponibilizarem rapidamente as estatísticas sobre crime em sua área de responsabilidade; e, por outro, a darem conta dos resultados alcançados ao longo do tempo.

O processo se aperfeiçoa com a incorporação de software (MapInfo 94) para geoprocessamento de tais informações. O ‘mapeamento do crime’ serve de insumo para discussões fortes e exigentes com os comandantes dos *precincts* acerca de sua performance<sup>39</sup>.

Por outro lado, reuniões entre J Maple e os tenentes de operações especiais de cada *precinct* oferecem informação qualitativa acerca do andamento das atividades em cada um deles. É obviamente uma perspectiva igualmente importante.

Conforma-se, portanto, ao longo do tempo, uma solução gerencial, a “reunião CompStat”, onde os comandantes de *precincts* (3 ou 4 por reunião) apresentam o status de sua área e o que estão fazendo (ou fizeram ou planejam) para melhorá-lo. Bratton participa dessas reuniões, geralmente comandadas por Maple ou Anemone, assim como toda a Direção da força, e todos os comandantes de *precincts*, e chefes de unidades especializadas. Ocorrem duas reuniões por semana, das 7 às 10 da manhã.

As reuniões CompStat coordenam a atuação da força de maneira inédita.

Em sua passagem pregressa pela *New York Transit Police* – uma polícia à parte do NYPD, que seria depois, já sob Bratton, incorporada a este – Bratton, já com a ajuda inestimável de J Maple, desenvolvera uma forma de atuar centrada no acompanhamento de indicadores de incidência de crime, com forte relevância da atuação dos policiais no local. Adotara, então, as teses de J Wilson e G Kenning (1982)<sup>40</sup> sobre a necessidade de ‘consertar as janelas quebradas’ para evitar a deterioração de uma dada vizinhança. Pelo combate a crimes de maior incidência, e também a infrações de menor monta, e buscando controle territorial da malha de transporte, localizando suspeitos e agindo preventivamente (com base em infrações menores), eles haviam alcançado desempenho relevante em termos de redução de indicadores de criminalidade e desordem pública.

---

<sup>39</sup> Um desafio inerente à gestão sob tal lógica refere-se, justamente, a quais os dados a destacar – o que remete a discussão (novamente) à questão dos indicadores pertinentes – e à da existência de políticas e estratégias específicas para o bom desempenho de cada força policial. O NYPD levou algum tempo definindo a grade básica de indicadores de desempenho, e o próprio Bratton afirmou recorrentemente que cada situação (de cada polícia) exigiria um quadro particular de estatísticas a comparar (Henry, 2003, op.cit.).

<sup>40</sup> Wilson, James Q. e Kelling, George L. – Broken Windows – Atlantic Monthly, março 1982. (reproduzido em Dunham, Roger G. e Alpert, Geoffrey P. - Critical Issues in Policing, 4a ed..Prospect Heights, IL: Waveland Press, 2001).

O CompStat como modelo incorporará essa dupla orientação: deve-se assumir objetivos específicos que foquem a atuação da força policial, e buscar alternativas diversas para alcançá-los – isto é, táticas efetivas que mostrem resultado.

Com as reuniões CompStat, a política e as estratégias definidas pelo Comando podem ser não só reiteradamente comunicadas, mas também exigidas e avaliadas. A sinalização é permanente.

Por outro lado, o desempenho de cada *precinct* torna-se mais transparente. O alto comando pode ‘ver’ como o comandante local está desempenhando. O chefe do *precinct* torna-se ‘responsabilizável’ (*accountable*) de uma forma inédita. O que faz, ou deixa de fazer, reflete-se nas telas do mapa de ocorrências<sup>41</sup>.

Para que tal lógica funcione, o sistema de informação deve ser confiável. Um outro princípio estabelecido para o CompStat é, justamente, sempre contar com inteligência acurada na hora certa<sup>42</sup>.

As reuniões, ao contarem com basicamente toda a estrutura hierárquica do Departamento, viabilizam outra característica valorizada no CompStat: a rápida disponibilização no local certo (*deployment*) de pessoal e recursos. Na medida em que as discussões tragam à luz a necessidade de ações coordenadas entre diferentes unidades, os comandantes e representantes das unidades podem começar a encaminhar uma operação conjunta já na própria reunião. Podem, também, acionar o Comando da força, no sentido do provimento de recursos especiais, ou de conexões com outras agências públicas<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> A própria dinâmica estabelecida na reunião CompStat centra-se na responsabilização do chefe do *precinct*. No momento de sua exposição diante de seus pares e de seus superiores, ele apresenta o status de sua área de costas para uma grande tela, onde podem ser lidas as estatísticas às quais faz referência, ou serem vistas imagens colhidas em sua área de atuação (McDonald, 2001, op.cit.). A forma de operação do modelo, em determinado momento de sua trajetória, buscava explicitamente vexar publicamente o chefe de posto de polícia que omitisse dados e/ou buscasse disfarçar as condições vigentes em sua sub-área. De fato, a reunião bi-semanal funciona como um sistema de monitoramento muito potente, ao expor profissionalmente o oficial ao seu mais temido público – seus superiores e, talvez principalmente, seus colegas, tanto os amigos como os rivais, pois todos entendem do assunto em pauta e têm opinião sobre o melhor a fazer em cada situação. A exposição e questionamento públicos medem também a capacidade de resposta do comandante de *precinct* aos dramas que os dados revelam, em tempo real, diante dos comandos de toda força policial.

<sup>42</sup> Não é fácil assegurar que os dados disponibilizados são fidedignos. O controle do *input* ao sistema é fundamental. Os dados no CompStat são permanentemente auditados, e equipes de auditoria verificam a situação real da área sob cada *precinct*, inclusive com filmagens das condições lá vigentes (por exemplo, grafitis, áreas abandonadas, etc.), para exibição nas reuniões CompStat. Mais de um comandante de *precinct* viram-se vexados pela comparação entre o que dizia estar acontecendo em sua área, e o que aparecia na tela atrás de si (Stone, C., entrevista em Setembro 2003).

<sup>43</sup> Não há como exagerar, pelo que se conhece de uma organização hierárquica burocrática tradicional, o ganho representado por tal forma de rápida decisão quanto à alocação de recursos. Cabe observar ainda que ouvimos, em algumas entrevistas, ao tocar no tema CompStat, a referência quanto à presença, com alguma frequência, do próprio prefeito Giuliani nas reuniões CompStat. O prefeito, inclusive, assumiria, em muitos casos, o encaminhamento imediato das demandas relevantes apresentadas pelos comandantes dos *precincts*, acelerando sobre-maneira o

E, finalmente, há o sentido basal de reunir-se com tanta freqüência, e colocar-se os comandos periodicamente ‘sob os holofotes’: o incansável processo de acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados, para que se aprenda com o que dá certo, e se descarte o que não está funcionando – incluindo, neste último, o afastamento gradual ou sumário de comandantes de baixo desempenho.

Observe-se que o Sistema de Informação, uma vez incorporado pela organização, habilita-a não só a controlar seu desempenho como também, e, médio e longo prazo, principalmente, a refinar seu aprendizado. Se a adesão a políticas gerais pode ser imposta pela cobrança regular, também seus limites e conseqüências na ponta podem ser mais rapidamente entendidos, e novas orientações podem ser geradas. Seja nos *precincts*, seja nas reuniões CompStat, pode-se buscar diagnosticar o que acontece, e estabelecer novos cursos de ação.

O estudo de relações de causa-efeito pode ser, portanto, conduzido ao nível da unidade, e, de forma mais ampla e aprofundada, ao nível do centro. O modelo CompStat favorece o desenvolvimento de um conhecimento técnico policial especializado, e mesmo científico, diante do crime e da desordem pública. Equipes de inteligência ligadas ao centro da organização policial podem se dedicar a estudar os padrões pontuais e gerais de formação de zonas de alta incidência de crimes (os *hot spots*) e avaliar as estratégias e práticas utilizadas para combatê-los. A identificação de fatores criminogênicos pode orientar políticas específicas, de caráter preventivo. E diante de problemas de alta complexidade, ou de demandas públicas mais estridentes e urgentes, a própria Direção pode se engajar de maneira informada em projetos estratégicos de alto impacto<sup>44</sup>.

Em suma, os cinco pontos sublinhados nestes últimos parágrafos constituem os componentes do que o próprio NYPD entende ser o núcleo do modelo gerencial CompStat (Silverman, 1999; McDonald, 2001 e 2002; Henry, 2003; op cit.).

Observe-se que tais aspectos se articulam na conformação de um circuito virtuoso de desempenho. Os objetivos específicos definem o que se entende por ‘efetividade’ num dado momento, expressando o sentido da estratégia buscada pelo Departamento. As táticas a serem adotadas comportam o conhecimento profissional policial coletivo, e sua adoção vem de um histórico de sucesso. Se tais táticas, devidamente justificadas pela situação em pauta, e apoiadas pela disponibilização apropriada de recursos, se mostram, ao serem aplicadas, ineficazes, deve-

---

circuito burocrático de cessão de recursos. Não foi encontrada, entretanto, referência a fatos desta ordem na literatura consultada.

<sup>44</sup> O CompStat tem, portanto, o potencial de favorecer o desenvolvimento do policial ‘verdadeiramente profissional’, tal como formulado no Ensaio 2 deste relatório.

se buscar outras, ou criar novas. Este último aspecto, aliás, pode ser destacado como um dos ‘sintomas’ de bom desempenho do CompStat: diversas abordagens inovadoras são desenvolvidas por policiais individuais ou equipes pontuais para encaminhar a solução de problemas específicos<sup>45</sup>. Quando bem sucedidas, são não só visíveis e valorizadas nas reuniões do CompStat, como também publicizadas e difundidas em toda organização.

A coordenação da ação coletiva do NYPD pelas reuniões do CompStat se verá potencializada pela experiência, idealizada no mandato de Bratton, mas realmente implementada no mandato de Safir, com o SATCOM na região administrativa do Norte do Brooklyn<sup>46</sup>. No SATCOM, todos os detetives dos *precincts* e das unidades especializadas (por exemplo, narcóticos), e todo pessoal operacional, foi colocado sob o alcance direto do Comando da região administrativa. Com grande grau de autonomia concedido pelo Comando central, o Comando do SATCOM podia compor equipes para condução de operações complexas, exigentes da atuação simultânea sob diversas abordagens. Ele coordenava a ação coletiva com a emulação do modelo CompStat neste nível ‘meso’ – reuniões freqüentes apoiadas em dados objetivos (geoprocessados) e subjetivos (análises qualitativas pelos policiais locais). No caso deste experimento, o foco adotado (i.e., o ‘objetivo específico’) foi redução de crimes relacionados a drogas. As ações levadas a cabo, em decorrência de tal meta, resultaram na supressão de conhecidos (e até, poder-se-ia dizer, tradicionais) *hot spots*, levando à queda dos indicadores de crime em velocidade mais rápida do que em qualquer outra região da cidade (Henry, 2003; Silverman, 1999;op.cit)<sup>47</sup>.

Observe-se que nestes, como em outros casos, houve uma intensa utilização do que entendemos ser o equivalente do ‘código de posturas municipais’ de Nova York. A ‘redução do incômodo’ (*nuisance abatement*) serviu de instrumento para o fechamento de bares, restaurantes e lojas conhecidos por ancorarem áreas conturbadas e de alta incidência de crimes (tráfico de drogas) e distúrbios (causados por compradores, usuários e traficantes). O bem sucedido papel da fiscalização de posturas levará, inclusive, à redefinição da inserção dos ‘advogados municipais’ na estrutura de segurança pública (Silverman, 1999, op.cit.). Neste sentido, é uma estratégia bem sucedida que leva à alteração em um aspecto do modelo de gestão.

---

<sup>45</sup> Um bom exemplo é o da descoberta, por um sargento, de que a aplicação do código de trânsito sobre o estado de bicicletas permitia ao policial em patrulha legalmente abordar um cidadão para interpellá-lo. Seguindo essa abordagem, este policial encontrou e apreendeu cerca de duas dezenas de armas de fogo em um curto intervalo de tempo (cumprindo, assim, uma das estratégias centrais dentre as propostas por Bratton, a de tirar as armas de fogo das ruas de Nova York). A prática se difundiu, e logo centenas de armas foram apreendidas, levando à redução do porte de arma pelos indivíduos. (Silverman, 1999, op.cit.).

<sup>46</sup> SATCOM é um acrônimo de Strategic and Tactical Command. A expressão “região administrativa” foi adotada para traduzir a expressão “borough”, que define a macro-partição da cidade de Nova York.

<sup>47</sup> Silverman, em particular, destaca a grande operação de eliminação do tráfico no Rua Palmetto No. 100, local conhecido e citado em raps populares.

Se o sucesso do SATCOM está sem dúvida associado a estratégias e táticas eficazes, é inegável que estas só puderam ser levadas a cabo pelo alto grau de coordenação propiciado pelo poder hierárquico concedido ao seu Comandante e pela reprodução, ao nível da região administrativa, de reuniões CompStat. A diluição das fronteiras organizacionais entre *precincts* e unidades especializadas, e a relação direta com outras agências públicas, tornaram viáveis intervenções em múltiplas frentes nas operações de supressão de ‘fontes’ de crimes e desordem pública; as reuniões focadas e informadas pelo mapeamento do crime funcionaram como o mecanismo de coordenação para que tal ação coletiva fosse bem sucedida.

Observe-se que não é nada imediato que uma organização multi-unidades possa ser coordenada desta maneira. Na verdade, uma perspectiva conceitualmente informada reconheceria que as unidades organizacionais da polícia são unidades de profissionais com uma curta escala hierárquica em cada uma. Lidam basicamente com a mesma grade de problemas (desordem, crimes), embora a ênfase relativa sobre qual seja o problema mais grave (ou de solução mais urgente ou de maior prioridade) em cada sub-área varie. Há, portanto, relativa homogeneidade nesta variedade de situações. As unidades, autônomas no trato com sua realidade local ou especialização funcional, são formadas por quadros de mesma origem e perfil geral. Trata-se, sem dúvida, de uma mesma organização, mesmo que multi-localizada e multi-especializada. As unidades podem, portanto, partilhar recursos e trocar experiências, e aprender juntas e compararem-se umas às outras. Há ainda problemas cuja origem ultrapassa o perímetro de sua sub-área – o que faz com que a ‘rede’ tenha motivos ‘naturais’ para funcionar coordenadamente. O CompStat pressupõe autonomia a cada nó da ‘rede’, mas assegura a inter-ligação entre os comandos destes nós, dando substância – e potencial de ação coordenada – à tal ‘rede’.

#### **4. O modelo de gestão CompStat: aspectos em torno do ‘núcleo’**

A reorganização do NYPD em torno do novo arranjo Comando-Unidades induz a alterações importantes no restante da sua lógica de gestão.

A ampliação da latitude de ação dos comandantes de *precincts*, somada à sua nova centralidade na progressão na carreira dentro da organização, traz novo dinamismo à organização dentro de cada um deles. O comandante passa a poder definir quantos policiais estarão alocados a cada tarefa – quantos à paisana, quantos em Polícia Comunitária, quantos na unidade de repressão ao tráfico de rua. Ele pode adequar sua distribuição de quadros na medida de suas prioridades e

táticas policiais. Responsável pleno pelo desempenho de sua unidade, ele passa a ter poder de alocar como achar pertinente seus recursos<sup>48</sup>.

Por outro lado, o NYPD passa a diferenciar os *precincts* de acordo com sua complexidade. Cada um foi classificado como A, B ou C, sendo A os mais complexos e difíceis de gerir. Um *precinct* do tipo A deveria ser comandado por um Inspetor Pleno, enquanto um C estaria sob comando de um Capitão de polícia. Com isso, estabeleceu-se que a patente seria equivalente à dificuldade da tarefa, e que o caminho para o Comando Central passaria por evidenciar desempenho ‘na linha de frente’.

Há também mudanças no esquema de turnos. A proposta, a ser implementada gradualmente, foi no sentido de estabelecer seqüências de cinco dias de trabalho durante o dia, com dois de folga, seguidos de seqüências de cinco noites de trabalho, com três dias de folga. Os comandantes, porém, tinham a liberdade de manter turnos específicos, dependendo da missão da seção de seu *precinct*, ou, ainda, de criar um grupamento extra, para patrulhamento em turnos específicos (por exemplo, das 7 da noite às 3 da madrugada), caso a curva de ocorrências em sua área de responsabilidade assim o justificasse (Henry, 2003, op.cit.)<sup>49</sup>.

A pressão por desempenho manifesta durante as cobranças e indagações feitas nas reuniões CompStat refletem-se na promoção, pelos comandantes, de uma atitude mais pro-ativa de seus comandados. Pressionados, os chefes locais buscarão levar seus subordinados a conceberem e empreenderem soluções para problemas recorrentes. Organizarão, inclusive, reuniões do tipo CompStat com seus policiais em seus *precincts*. O CompStat busca capilarizar a migração da postura do tipo ‘não fazer marola’ para uma mais propositiva e energética. Reconhece-se, portanto, o papel intrinsecamente ativo do policial na rua, e estimula-se que ele atue com o sentido de cumprir as metas de sua unidade.

Esta capacidade de levar à ponta uma orientação do topo faz com que as decisões do Comando no CompStat tenham de ser ainda mais cuidadosas do que o usual. Uma comunicação ou sinalização equivocadas nas reuniões CompStat serão rapidamente alavancadas nas reuniões locais nos *precincts* ou nas reuniões do SATCOM. Agrava-se, portanto, a responsabilidade da liderança e do planejamento estratégico da força.

---

<sup>48</sup> Note-se que o comandante do *precinct* pode refinar seu processo de tomada de decisão, usando a base de dados do CompStat para suas próprias análises, ou recorrendo aos analistas do Quartel-General se necessário. Um software de identificação de padrões de ocorrência de crimes virá a ser eventualmente disponibilizado para a força.

<sup>49</sup> Henry observa ainda que as propostas de reorganização dos turnos de trabalho buscavam não só maior eficiência, mas também favorecer a formação de laços de camaradagem entre as equipes de policiais, pelo convívio freqüente com os colegas de *precinct*.

A lógica de orientação estratégica do NYPD, no contexto da implantação do modelo CompStat, foi no sentido de estabelecer um conjunto de 10 estratégias para controle do crime e defesa da qualidade de vida nas vizinhanças. Tais ‘estratégias’ demarcavam quais as políticas centrais do Departamento, e quais as táticas que deveriam sustentar sua manifestação. Tais táticas recuperavam práticas conhecidas dos policiais, e foram comunicadas com o sentido de orientar, e não de definir, o que as unidades organizacionais devem fazer. Os documentos que apresentavam tais ‘estratégias’ foram redigidos com a intenção consciente de não serem demasiadamente prescritivos, mas antes flexíveis e adaptáveis.

Cabe ressaltar, novamente, que, em termos de conteúdo, tais estratégias – que não serão aqui citadas – poderiam ter sido assumidas no âmbito de qualquer modelo de gestão. A forma como foram comunicadas, entretanto, estão referenciadas na premissa do CompStat quanto à autonomia necessária ao comandante do *precinct* (ou, se for o caso, da unidade especializada).

Neste sentido, a política de contenção firme mesmo dos pequenos delitos de ordem pública deve ser tomada como uma política específica, uma orientação eventualmente formulada pelo chefe de polícia. Não é parte intrínseca do modelo CompStat<sup>50</sup>. O mesmo vale quanto à adoção de esquemas de Polícia Comunitária, e para a operação policial guiada por problemas. Pode-se adotar esses programas como parte de uma política mais geral para a força, ou, eventualmente, como experimento em um determinado *precinct*.

O fato é que os indicadores de referência que orientam o CompStat não precisam se restringir à incidência de crime e ao desempenho em eficiência e eficácia da força policial. É de se esperar, inclusive, que combinem, com o tempo, diversos aspectos do desempenho policial, combinando a efetividade no combate ao crime e à desordem pública com o respeito aos direitos humanos e à cidadania.

Um uso particularmente relevante está na identificação de eventuais falhas nos procedimentos-padrão da força policial. Uma prescrição equivocada, por exemplo, quanto ao gradiente adequado de uso da força, tende a refletir-se em comportamentos ‘estranhos’ quanto ao perfil e alcance da vitimização e da letalidade dos embates policiais (assumindo que tais dados estivessem incluídos nos boletins do CompStat). Localizado o problema, a supervisão técnica da

---

<sup>50</sup> Esta seria a política de “tolerância zero”, associada à lógica de evitar as *broken windows*. Henry (2003, op.cit.) reporta, entretanto, que Bratton sempre afirmou ter usado o termo ‘tolerância zero’ apenas no que se refere a regras e procedimentos da ação policial, e não em relação a controle do crime. Observe-se, ainda, que, no início de seu mandato, o novo comandante H. Safir formulou a (nona) estratégia, nomeada “Cortesia, Profissionalismo e Respeito”, que estabelecia metas quanto ao cumprimento de procedimentos e abordagens corteses, profissionais e respeitosas quando da interação com os cidadãos.

força poderá estudar a revisão dos procedimentos, e rapidamente difundir as novas doutrina e técnicas na força policial.

Não se deve, não obstante, sacralizar o uso de indicadores como instrumento de gestão. Em que pese todos os ganhos associados à ‘comparação de estatísticas’, indicadores de crimes, por exemplo, são enviesados para aqueles mais freqüentemente reportados (assassinatos, roubo de carros) do que outros (tráfico de drogas, agressão na rua). Além disso, o objeto de medição é, em si, um fenômeno dinâmico. O crime migra, muda; a desordem se esconde, transfigura-se. Um exemplo: a repressão ao tráfico de drogas nas ruas pode levar os traficantes para dentro das casas. A ocorrência do crime some do ‘radar’ da polícia, e só episodicamente se tomará contato com o alcance real da malha de distribuição<sup>51</sup>. Não custa observar que o modelo CompStat não é uma panacéia, embora guarde prescrições mais aderentes à realidade do trabalho policial do que o modelo burocrático que o precede, como será comentado a seguir.

## **5. O circuito de gestão de uma organização profissional e o CompStat**

A consideração de uma organização policial como uma organização profissional (cf. texto sobre Premissas) abre campo para considerações mais técnicas sobre o CompStat como modelo de gestão.

O CompStat surge como um modelo para gerir, com orientação e responsabilização ‘capilares’, uma organização profissional descentralizada. Considerando-se como matriz a imagem de organização profissional apresentada no texto sobre as premissas que regem este trabalho (figura P-1), o CompStat poderia ser representado como na figura E3-1.

Esta representação, entretanto, pouco avança no sentido de aprofundar a discussão sobre o quanto um modelo como o CompStat refina a gestão de uma organização com tal perfil. Ela apenas ilustra que a questão geral em pauta refere-se a como gerir uma organização formada por um conjunto de unidades descentralizadas de natureza profissional, comandadas por um centro que lhes é hierarquicamente superior (e, logo, possui, sobre elas, autoridade formal e real)<sup>52</sup>.

Para melhor situar a discussão, cabe uma digressão sumária sobre certas características de uma organização profissional com tal perfil, e em particular da organização policial. Começemos por alguns comentários iniciais.

---

<sup>51</sup> Observação do Dr. C. Stone em entrevista em Setembro/2003.

<sup>52</sup> Assume-se aqui, desde logo, de forma alinhada com decisões fundamentais no modelo CompStat, que não é próprio pensar uma organização policial como uma organização burocrática (“maquinal”) hierárquica funcionalmente estruturada.

Uma primeira reafirmação é quanto ao fato de que, mesmo reconhecendo que a atividade do policial uniformizado, na patrulha ou no pronto-atendimento, se dá sob maiores restrições de controle que a atividade do detetive, nem por isso seu trabalho deixa de ser o de um profissional – no sentido técnico da palavra. O policial na rua precisa desenvolver um conhecimento específico, de natureza tipicamente hoje artesanal. Ser policial é, como visto, exercer um ofício (*craft*), no contexto de uma organização regrada e hierárquica, mesmo no que se refere ao patrulhamento.

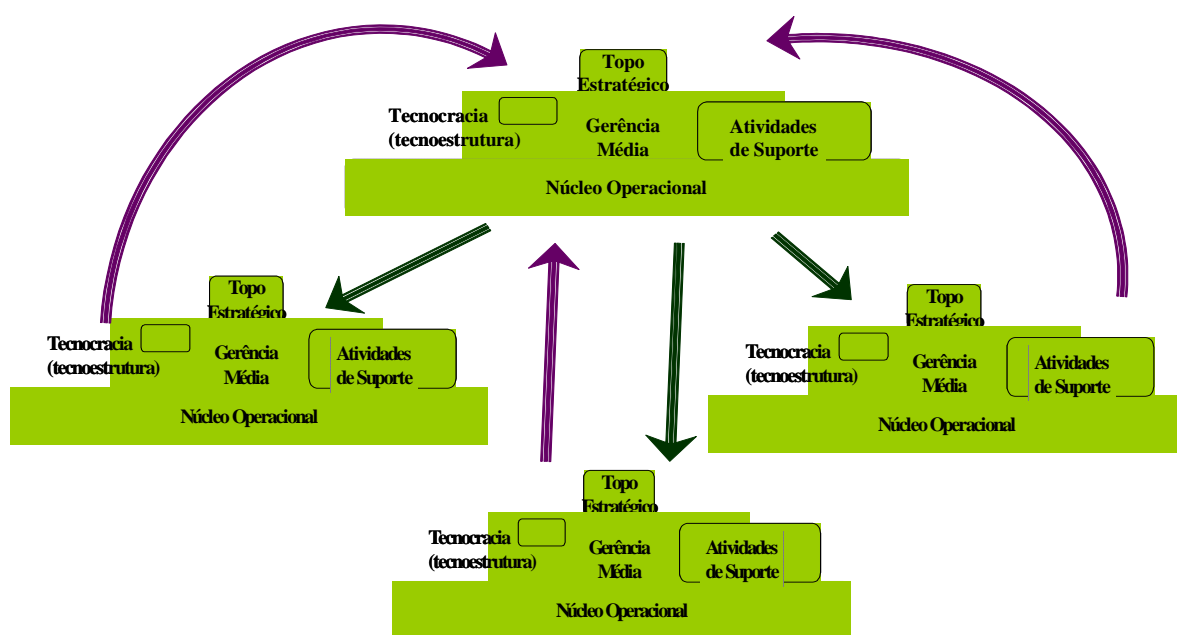


Figura E3-1: O modelo CompStat como coordenador de unidades profissionais descentralizadas. (Observe-se que o Comando (o ‘centro’) é, por sua vez, também representado como uma configuração profissional, embora possua papel diferenciado, de normatizador e auditor, no contexto mais amplo da organização. A imagem unitária de uma organização profissional é baseada em Mintzberg (1979)<sup>53</sup>.)

Um segundo ponto refere-se à inevitável forma algo pessoal com que uma organização profissional é gerida. As lideranças se forjam na base do respeito à sua expertise. O aprendizado profissional se dá em boa parte *on-the-job*. Mesmo que treinados em técnicas básicas em suas academias, um policial aprende seu ofício praticando-o, no convívio com colegas próximos, na medida em que estes lhe inspirem confiança. O policial aprende, também, na medida das missões que recebe. Numa organização profissional, um dos poderes-chave da gerência média é,

<sup>53</sup> Mintzberg, H. – The Structuring of Organizations. Upper Saddle, NJ: Prentice Hall, 1979.

portanto, a decisão quanto a onde alocar o profissional. Pois é a tarefa enfrentada – o caso, a ronda, o chamado – que irá oferecer oportunidades de crescimento e destaque para o policial.

Um terceiro ponto refere-se ao fato da organização profissional em pauta – a organização policial – organiza-se tipicamente em formato multi-localizado (descentralizado). Neste caso, a organização profissional vira inevitavelmente uma rede, na medida em que as unidades tendem a aspirar se tornarem autônomas, enfraquecendo as conexões laterais entre elas. E, é fato, conseguir combinar autonomia local com colaboração lateral é sempre muito difícil. Este é um problema geral de organizações profissionais deste tipo.

Em organizações profissionais descentralizadas forças desagregadoras importantes estão sempre em ação – o foco em desenvolver a própria expertise, a priorização afetiva do grupo primário com que se trabalha, a busca por resultados através de um trabalho bem feito, a resistência a qualquer forma de controle que limite (ou pareça limitar) a manifestação da capacidade do profissional. Para além dos mecanismos hierárquicos, de autoridade formal, e dos efeitos da liderança da Direção, a literatura (Mintzberg, 1979, op.cit.; Maister, 1993, 1997<sup>54</sup>) irá destacar que mecanismos de gestão específicos devem ser estabelecidos para superar tais tendências.

Não que não haja ganhos em atuar como uma rede solidária. Pertencer a uma rede será estimulante e propiciará colaboração entre unidades se houver oportunidades de aprendizado e ganhos concretos para cada profissional e para os gerentes locais derivado deste convívio; isto pode se dar através de processos de formação partilhados (com ganhos de escala para todos), e da partilha de metodologias testadas, e de esforços coletivos eficazes para análise e solução de problemas recorrentes (Maister 1993, 1997; op.cit.).

Esta descrição geral informa a oportunidade sobre a qual parte dos efeitos positivos do modelo CompStat se funda. É, de fato, adequado para a organização que um seu modelo de gestão permita, por exemplo, melhoria nos resultados associados à identificação e combate a crimes multi-localizados de mesmo autor, ou, ainda, uma discussão sobre as melhores práticas de enfrentamento pontual e geral do crime organizado, ou de novas técnicas de abordagem policial.

Não obstante, cabe destacar alguns aspectos associados a esta ‘oportunidade’. “Grupos” não colaboram - pessoas, sim. São relações entre indivíduos que tecem as redes. Outra, é que uma rede se forma tipicamente de forma incremental, pois o fundamento da cooperação não é a confiança na partida, é a durabilidade inevitável da relação – ou seja, a necessidade de contar mais adiante com o outro. Tal cooperação, para ser durável, deve ser uma via de mão-dupla - um

---

<sup>54</sup> Maister, D – Managing the Professional Service Firm – The Free Press, New York, 1993; e Maister, D. – True Professionalism – The Free Press, New York, 1997.

jogo ganha-ganha repetido, que se evidencie simétrico no longo prazo. É portanto conceitualmente consistente que as reuniões freqüentes entre todos os comandos da força promovidas no âmbito do CompStat acabem por fortalecer o processo de formação da ‘rede’, tal como descrito na literatura sobre o caso do NYPD.

Outro aspecto relevante para consolidação da rede está nos mecanismos de incentivo dominantes na organização. Estabelecida a referência de desempenho (os indicadores no CompStat), cabe estabelecer como buscar levar os profissionais a assim desempenharem. Maister (1993, op.cit.) recorre à curiosa imagem de que prestar um bom serviço é como fazer dieta para emagrecer. Como em uma dieta, a culpa por não estar fazendo certo não basta. Mas o nível certo de constrangimento perante os pares, sim. É o sub-desempenho diante de seus colegas, o “vexame profissional”, que leva um profissional a buscar melhorar seu desempenho.

Portanto, para que a qualidade venha a acontecer, é preciso estabelecer um sistema de monitoramento – tornar a qualidade na prestação de serviço como que “uma dieta inescapável, mandatória”. (Observe-se a centralidade de um ‘sistema de informação’ em uma organização profissional).

Tal sistema de monitoramento será sempre desconfortável. Um incômodo para o profissional individual. Tipicamente, exigirá mudanças disciplinadas no dia-a-dia, e forçará os profissionais a alcançarem as metas com as quais, presume-se, eles terão concordado.

Ao examinar as considerações genéricas de Maister – feitas para todas as organizações profissionais – o que se pode constatar desde logo é que os problemas relatados na gestão das organizações policiais não lhes são específicos. A resistência ao monitoramento – isto é, ao controle, por exemplo – é universal entre profissionais de todos os ramos (professores, médicos, engenheiros, advogados, etc.).

Em qualquer caso, as medidas de desempenho que deverão reger o incentivo aos profissionais terão de ser associadas à percepção dos usuários do serviço prestado. Para as polícias, isto se traduz na consideração típica de que a opinião dos cidadãos sobre o que é importante conta<sup>55</sup>! De fato, soluções do tipo “consulta aos ‘clientes’” por questionário – i.e., retorno por parte de quem usa o serviço de forma sistemática e freqüente – são consideradas instrumento-chave para avaliação de desempenho de qualquer organização profissional.

O contra-ponto do trabalho de monitoramento sobre a atividade do profissional é a obrigação da gerência de se assumir como um “mecanismo consciente”, que reage ao retorno trazido pelas medições feitas. O gestor (ou os gestores) deve estudar esse retorno, e discuti-lo com os

---

<sup>55</sup> cf. Ensaio 2 deste Relatório.

responsáveis. É crítico, portanto, conduzir um *follow up* real, que leve a mudanças no padrão de atuação objeto de crítica.

Esta é uma reprodução quase literal de uma das características do modelo CompStat tal como descrito pelo próprio NYPD: o acompanhamento e avaliação incansáveis dos resultados concretamente alcançados. E, como decorrência deste, um aperfeiçoamento sistemático das práticas em curso no Departamento.

Quando Maister (1993, op.cit.) descreve usos do monitoramento e de seus retornos, ele destaca que a identificação das melhores práticas favorece comparações entre as diferentes unidades da organização, em um processo de *benchmarking* interno, para sustentação pública de recompensas e restrições. A comparação entre as médias de desempenho dos grupos serviria para alcançar o efeito desejado no âmbito do coletivo.

Os gestores individuais, entretanto, deveriam ser embaraçados privadamente, diante de seus superiores. O superior deveria levar os dados médios, e abrir, em sala fechada, o dado individual do profissional problemático, ou da unidade problemática, e perguntar como poderia ajudar o gestor ou o profissional a melhorar seu desempenho. Isto contrasta com o formato original das reuniões CompStat, onde o comandante do *precinct* sob escrutínio não só tem exposto seu desempenho, como também pode ser cobrado e criticado diante dos quadros executivos da força.

Vale observar, em outra prescrição genérica válida também para as organizações policiais, que todo este trabalho de monitoramento e pressão será perdido se não houver, fechando o ciclo, uma sinalização clara do que é valorizado pelo comando da organização, na forma de recompensas evidentes e relevantes. A recomendação geral é que se deve combinar recompensas materiais (maior remuneração, maior acesso a recursos materiais, promoções) com recompensas simbólicas, inclusive na forma de “sinais” de prestígio, como acesso privilegiado à informação ‘de cúpula’.

No caso do CompStat, diversas idéias foram consideradas, mas o único ganho significativo esteve em aumentar a pontuação para promoção para trabalhos excepcionais em patrulhamento, sinalizando, ao menos, a relevância desta atividade para o bom desempenho de todo NYPD (Henry, 2003, op.cit.).

O processo de comparação e pressão também deve ser entendido como parte de um trabalho metódico de difusão de idéias procedentes e de melhores práticas. Os resultados registrados devem ser, inclusive, rotineiramente incorporados aos processos de formação, treinamento e doutrinação, característicos das organizações profissionais. O sistema de monitoramento oferece uma solução de base para o desenvolvimento de um aprendizado ao nível organizacional. Este é,

na verdade, um dos aspectos mais destacados no modelo CompStat, particularmente no que se refere à avaliação de táticas policiais clássicas e inovadoras.

O circuito de gestão aqui descrito pode ser ilustrado pela figura E3-2.

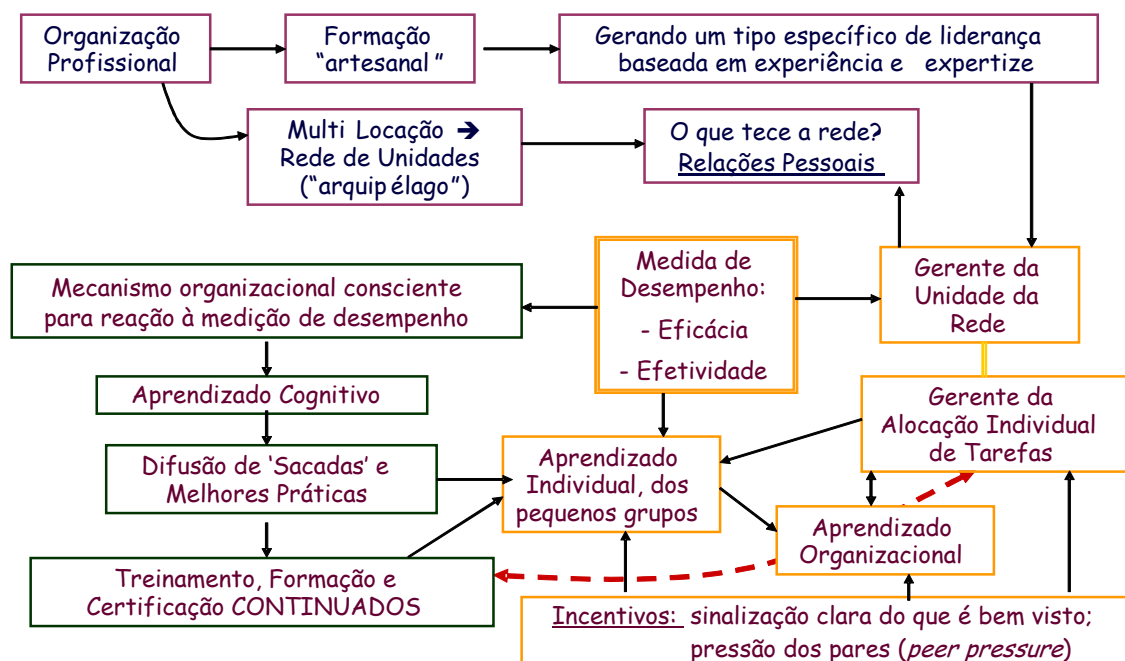


Figura E3-2: O circuito de gestão em uma organização profissional – uma representação esquemática

Esta imagem, mas detalhada, destaca a centralidade das medidas de desempenho para boa gestão da organização, o que é coerente com a lógica que preside o modelo CompStat. Na verdade, pode-se localizar componentes do CompStat nesta ilustração, como se procura representar na figura E3-3.

Procura-se, portanto, evidenciar aqui, que o modelo CompStat é fortemente aderente à assunção da premissa de que a organização policial é uma organização profissional, no sentido que a teoria das organizações dá ao termo. Como modelo, ele comporta contribuições relevantes e pertinentes para superação de alguns dos impasses com que a organização policial estritamente burocrática traz.

O CompStat reconhece a relevância do engajamento policial na ponta, a centralidade das gerências médias, e a necessidade de dar transparência, para o comando e para a sociedade,

quanto ao andamento e efetividade reais da atuação das unidades descentralizadas. Sua ênfase na definição de objetivos claros e inequívocos, e no acompanhamento incansável (*relentless follow up*) da atuação da polícia caso a caso (ou situação a situação) também é pertinente à gestão de uma organização profissional.

A lógica de aprendizado associada ao modelo também aponta para a crescente tecnificação do trabalho policial, na medida em que se pode apostar em ‘economias de escala’ na geração de conhecimento tático e de procedimentos. Ou seja, um esforço de estudo e experimento para definição de um conjunto de prescrições para o enfrentamento de uma dada situação prática (por exemplo, encontro acidental com um dado tipo específico de crime em andamento) encontrarão eco na organização policial, pois tal conhecimento poderá ser rapidamente difundido. Ou, ainda, estudos de relação de causa-e-efeito entre atividade policial e indicadores de ocorrência poderão apontar para estratégias alternativas, por vezes inesperadas, para contenção bem sucedida do crime. Este é, como visto no Ensaio 1 deste Relatório, um vetor de evolução altamente desejável para as organizações policiais.

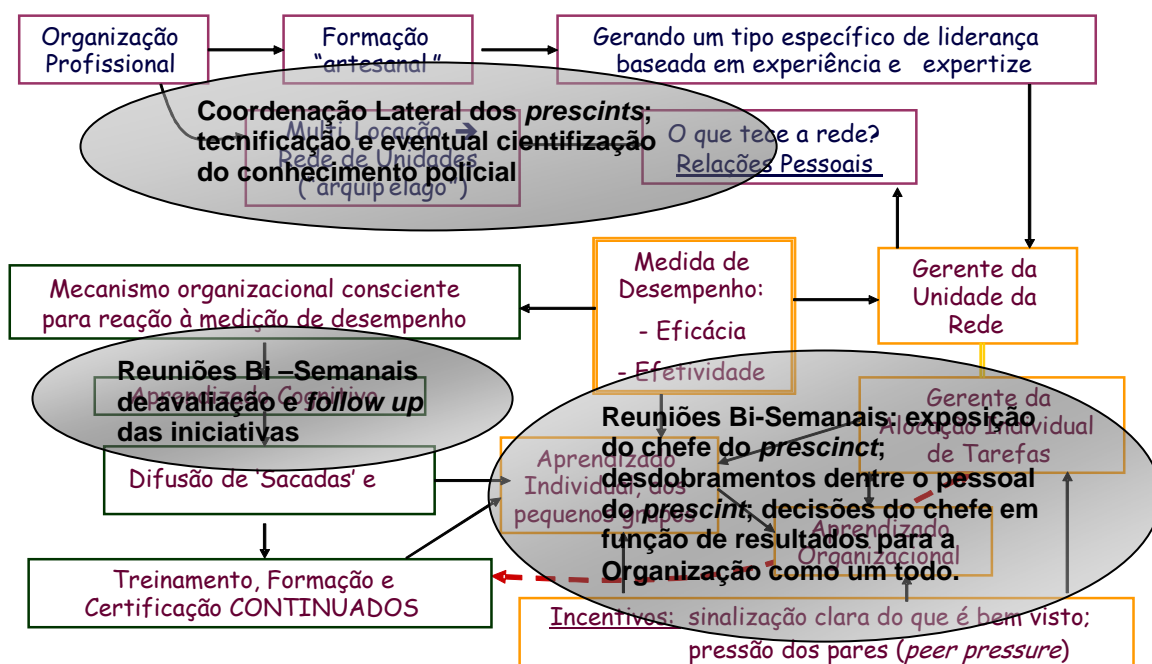


Figura E3-3: O papel do modelo CompStat no circuito de gestão de uma organização profissional: uma aproximação

Um aspecto da gestão não coberto pela figura E3-2, e portanto também ausente da figura E3-3, refere-se a uma solução para o complexo processo de formação de estratégias na organização profissional (cf. o Ensaio 1 deste Relatório (“Premissas...”).

Para a literatura<sup>56</sup>, mudanças em métodos de operar, desenvolvimento de novas habilidades, novas formas de responsabilização - são sempre mudanças disruptivas, desconfortáveis, conflitivas e politizadas. Neste sentido, é razoável propor que os próprios profissionais realizem boa parte das atividades de planejamento estratégico. Em um processo em que as ordens ‘venham de cima’, eles podem no máximo ser ‘convencidos’. O problema, nesse caso, é que, inequivocamente, são eles que vão fazer a ação (nova) acontecer. O desenvolvimento da estratégia deve ser o mais *bottom up* possível. Essa é, hoje, a proposta da *best practice* para uma organização profissional.

Por outro lado, qualquer que seja o método de planejamento, ele deve assumir uma premissa crítica: minimizar papel (Maister, 1993, op.cit.). Além disso, ele não deve exigir a explicitação de uma estratégia como condição de partida. Deve, isto sim, promover a reflexão e a argumentação (o *reasoning*). As apresentações mútuas de idéias e proposições devem ser objetivas, curtas, focadas, e altamente interativas. O único documento que realmente fará diferença é aquele que diz quem fica responsável pelo que para quando (os comprometeros com ação).

O que se destaca, em essência, é o papel de comunicação e troca entre profissionais, durante o processo de planejamento. O centro do processo é a interação entre estes, devidamente informados pelas ordens da Direção e pelas orientações técnicas de analistas e, eventualmente, *gurus*, o que está de acordo com a referência geral sobre o processo de formação de estratégias em organizações profissionais<sup>57</sup>.

Neste contexto, a missão da Direção não seria desenvolver e assegurar uma dada estratégia; é garantir que o processo de desenvolvimento da estratégia seja bem feito. Não é seu trabalho central pensar e conceber; é sua responsabilidade crítica, isto sim, assegurar que os gestores pensem e concebam proposições conseqüentes. Ela cumpre, entretanto, dois papéis essenciais, que balizam e conformam este processo de interação do coletivo:

a) Definir as regras do jogo (as *policies*), particularmente as de distribuição de recursos e recompensas; definir o que está sendo medido, e como o que está sendo medido se converte em recursos para cada um - como cargo e como indivíduo.

---

<sup>56</sup> Mintzberg, 1979; Maister, 1993, 1997. Op. cit..

<sup>57</sup> Cf. figura E1-2, no ensaio E1 (‘Premissas...’) deste Relatório.

b) Definir a lógica de alocação de gastos (despesas, investimentos e *funding* ao nível da organização). Isto é, estabelecer como tratar as propostas que vierem do processo de discussão ascendente. Isto é indelegável. A decisão final será sempre da Direção.

O modelo geral aqui delineado reconhece, portanto, a dinâmica do processo de formação de estratégias na organização profissional, ao mesmo tempo em que procura balizá-lo em termos do que pode ser ascendente, e do que deve permanecer firme sob a batuta do gestor central.

Embora não tenhamos encontrado uma descrição clara quanto ao processo de planeamento estratégico preconizado no âmbito do CompStat<sup>58</sup>, pode-se detectar, na apresentação de sua lógica nuclear, vários dos elementos propostos deste modelo geral de planeamento para organizações profissionais. Tanto os papéis (a) e (b), quanto a lógica geral de conformar o processo de decisão a ser empreendido por cada gestor individual, estão lá presentes. O próprio esforço de redução de papel proposto por Maister aparece objetivamente descrito como um dos esforços de ‘reengenharia’ empreendidos no início do mandato de Bratton em Henry (2003, op.cit.). Este autor reporta ganhos reais nos processos mais óbvios, mas dá mais destaque à implantação de mecanismos de redução continuada da papelada que oprime os comandantes e gestores dos *presincts*.

Em suma, o modelo CompStat é notavelmente consistente com diversas das caracterizações e prescrições da literatura sobre organizações profissionais. Isso sugere que a lógica de gestão calcada na territorialização em tempo-real de dados sobre o crime e a desordem pública, somada à responsabilização descentralizada, porém centralmente coordenada, pela contenção do crime, e associada a mecanismos de planeamento, aprendizado e difusão de padrões de melhores práticas, parece, de fato, uma orientação razoável para o policiamento contemporâneo.

Há, entretanto, algumas considerações adicionais sobre tal modelo.

## **6. Questões sobre o modelo CompStat**

O modelo de gestão CompStat guarda elementos que informam um modelo mais geral de gestão de organizações policiais, e neste sentido pode, de fato, ser incluído entre padrões de referência para uma ‘reforma policial’. Suas credenciais, desde o ponto de vista dos princípios definidos por Bayley (2001, op.cit.) para uma polícia democrática, apresentados na primeira seção deste Ensaio, são, até onde pode ir um modelo de gestão – atendimento aos princípios #1, #2 e #4 –

---

<sup>58</sup> O foco se centra na identificação de quais foram as estratégias – melhor dizendo, as diretrizes – emanadas do Comando ao longo dos mandatos de Bratton e no início do de Safir.

satisfatórias. Dado o sucesso relatado do NYPD, e os resultados alcançados em experiências semelhantes, o CompStat seria um ponto de partida pertinente para considerações nesta linha<sup>59</sup>.

Não se deve, entretanto, assumir a experiência do NYPD nos anos 90 como inteiramente contida e explicável por sua lógica de gestão. A ênfase do prefeito Giuliani na questão da segurança pública como um dos esteios de seu mandato é crucial para entender seu comprometimento com a pauta de desenvolver a polícia. Há um forte direcionador político no processo, que se soma ao momento histórico então vivido pela cidade e pela sociedade norte americanas (os *roaring nineties*). Além disso, há ainda que considerar a eficácia e a efetividade reais da agenda e das políticas de combate ao crime organizado, conduzido em diferentes frentes, cujas estratégias, então adotadas, não foram objeto deste projeto, entre outros pontos.

Se considerarmos, entretanto, as observações de Bayley (2001) sobre as premissas para o sucesso de reformas policiais, lá encontraremos a necessidade de articulação orgânica entre os objetivos claros, a liderança comprometida e sistemas de gestão apropriados<sup>60</sup>. A gestão deve assegurar a

---

<sup>59</sup> Cf., Balestra, F F, op.cit..

<sup>60</sup> Bayley (2001, op.cit.) oferece um conjunto de “lições” centrais (*core lessons*) para condução de uma reforma nas polícias, definidas, em estudo amplo e sistemático. São 17 prescrições, dentre as quais se destacam, dentre as mais aderentes à questão organizacional (a numeração respeita a ordenação original de Bayley):

#2 – Liderança e comprometimento da alta gerência são necessários para produzir qualquer mudança significativa.

De fato, esta prescrição é a mais repetida das prescrições em mudança organizacional, mas nem por isso menos verdadeira. No caso de uma organização policial, o caráter profissional (e, portanto, semi-pessoal) das relações hierárquicas só torna esta orientação ainda mais verdadeira. Qualquer reforma passará pela firme determinação dos superiores hierárquicos, e, em particular, do par detentor do mandato popular <-> comando das forças. Este aspecto é indubitavelmente crucial, e está presente no caso do NYPD.

#3 – A chave para mudança de qualquer aspecto da ação policial é a gestão, isto é, a maneira como os membros da organização policial são levados a fazer o que as políticas determinam.

Não se poderia ter melhor recomendação do que esta, dada a natureza da atividade e da organização policial. Não se trata de mexer nas ‘caixinhas’ do organograma (cf. ‘lição’ 4, a seguir), ou de mudar este ou aquele quadro gerencial. O jogo da mudança estará em sua essência no sistema gerencial (no modelo de gestão), e na cultura que ele ensejar.

Além disso, a prescrição de Bayley, de forma alinhada e coerente com a natureza profissional das organizações policiais, deixa claro que não basta recrutar e formar novos quadros (embora isto seja crucial, cf. Ensaio 1) para mudar a polícia. Sem um sistema gerencial adequado, não haverá sustentação para a difusão de novos comportamentos.

Bayley destaca ainda os mecanismos concretos para difusão da mudança, em um corolário a esta prescrição: a polícia se convencerá do valor de um novo programa pela boca de outro policial, do que por qualquer avaliação estatística de resultados. A socialização, a comunicação entre pares nas equipes (pequenas) de trabalho, é o principal veículo de integração do profissional à sua organização. Bayley assinala, por outro lado, que é preciso reforçar o treinamento para mudar comportamentos com recompensas tangíveis ao policial que faça progressos. Realça, portanto, o caráter central do sistema de incentivos no interior de qualquer modelo de gestão de uma organização profissional. Novamente, esta orientação se alinha com a sinalização mais ampla para o caso das organizações profissionais. Ambos os corolários estão manifestos no processo vivido pelo NYPD.

# 4 – O comportamento da polícia não pode ser mudado por uma reorganização formal, dentro da polícia, ou por uma reestruturação geral, inclusive a nível nacional.

Em uma frase-síntese potente, Bayley afirma que “uma reforma na polícia precisa ser gerenciada, não estruturada, para se tornar realidade”. Mudanças na estrutura organizacional, se têm por virtude sinalizar a relevância do que está

capilaridade da reforma, o envolvimento das gerências em nível médio e dos policiais na ponta; a percepção, pelo corpo policial, de que é de seu interesse que a polícia, como organização, seja efetiva. E de que a adesão às novas políticas terá conseqüências positivas, e a recusa, negativas. A lógica geral do modelo CompStat, e seu histórico de desenvolvimento no NYPD, respeita tais

---

em curso, podem tirar o foco da tarefa, sempre hercúlea mas, em si, a central, de mudar as práticas operacionais da força policial.

# 6 – Reforma significativa requer aceitação generalizada através das hierarquias e alocações nas organizações policiais. Neste sentido, Bayley prescreve a adoção de um processo participativo de definição de novas práticas operacionais, que envolva as gerências e lideranças ao longo de toda a cadeia hierárquica da polícia, e traga a experiência das ruas para dentro dos procedimentos a serem prescritos. Este processo deve ser objetivo e pragmático, e chegar a projetos-piloto. Consultar o pessoal extensivamente é a melhor forma de avançar a reforma policial, evitando a mentalidade de ‘eles contra nós’.

Esta recomendação segue não só a literatura de orientação empresarial sobre organizações profissionais (cf. Maister 1993, 1997, op.cit.), como também, como seria de se esperar, a voltada para a prática policial (cf. por exemplo Fyfe, 2001, op.cit.).

Um ponto fundamental destacado por Bayley é a centralidade dos níveis hierárquicos inferiores e médios. Um processo de reforma exige que estes quadros sejam preparados e qualificados para o novo contexto, conscientes das implicações (positivas) do novo modelo de gestão para si e para a organização. Este aspecto se alinha com as considerações aqui desenvolvidas. E, de fato, esta é a linha das ‘lições’ seguintes:

# 8 – Oficiais de polícia não mudarão seu comportamento a não se que percebam o novo modelo de gestão como algo de seu interesse pessoal. Não há como um processo desse ser bem sucedido sem que os critérios de avaliação do desempenho individual reflitam o tipo de comportamento esperado com a nova polícia.

# 9 – Os reformistas devem ser cuidadosos para não denegrir a motivação, o conhecimento e as habilidades das pessoas cujo comportamento eles pretendem mudar. Sem dúvida, só com o envolvimento e compromisso dos policiais pode uma organização policial ser mudada. Aliená-los com ofensas e acusações, ou, pior, desprezo, em nada avança uma agenda de mudanças.

# 10 – A avaliação do progresso da polícia que enfatiza a eficácia no lugar da efetividade como medida de sucesso inibe a criatividade organizacional.

Esta é uma orientação altamente relevante, se reconhecido o fato de que, por exemplo, um bom patrulhamento não faz o número de prisões aumentar, mas sim, diminuir. Centrar em resultados apenas por serem ‘quantificáveis’, ou voltados apenas para o alcance da perfeita adesão a normas e padrões, ao invés de atuar para alcançar os resultados buscados na comunidade, desencoraja a inovação e a flexibilidade operacional. Este é um risco no qual o CompStat, em sua implantação, parece ter evitado.

# 15 – Declarar objetiva e inequivocamente as Diretrizes da nova política organizacional, e fazê-las acompanhadas de sanções positivas e negativas apropriadas, é uma forma poderosa de mudar o comportamento dos policiais, mesmo em situações de elevada tensão e urgência.

Última ‘lição’ que será aqui destacada, esta prescrição de Bayley guarda um alvo claro: a idéia de que a ‘cultura policial vigente’ é insuperável e irrevogável. Em sua ampla revisão bibliográfica e em seus estudos, Bayley encontrou evidências de que uma liderança determinada apoiada por uma gestão habilidosa consegue reduzir substancialmente tiros em civis, o abuso de força não-letal, e corrupção. Também se pode melhorar os padrões de atuação em casos de violência doméstica e regular a perseguição a veículos em alta velocidade.

Em outras palavras, uma organização policial, como qualquer organização profissional, é muito sensível “aos ventos que sopram”, como confirmado inclusive por depoimentos dos limitados estudos de campo deste projeto. Sinalizar claramente para onde ir, definir regras do jogo claras, premiar a adesão, e punir a rejeição, no contexto de um processo de envolvimento dos quadros, tem o potencial de levar a organização na direção desejada. A liderança da força, se bem apoiada pelas lideranças locais, ocupando os cargos hierárquicos com poder de alocação, premiação e punição, pode levar a organização a mudar. O recado de Bayley, repita-se, é claro: a ‘cultura’ é muito poderosa, um forte freio a mudanças – mas não é invencível. A preocupação aqui relatada de Bratton quanto à ampla divulgação da nova agenda do NYPD é coerente com esta prescrição.

premissas, e se adequa à organização profissional descentralizada (ou multi-localizada), tal como podemos constatar.

Há, entretanto, alguns riscos associados ao CompStat. Como recorrentemente observado neste texto, a questão quanto a que indicadores utilizar é crítica, sob sua lógica, para a boa gestão da polícia. Uma composição adequada entre indicadores de efetividade e eficácia na redução de crimes e de redução do temor do público, desempenho civilizado e de baixa violência pela polícia, de eficiência no uso de recursos pelas organizações policiais, e de estado de ânimo e satisfação de seu corpo profissional, sinaliza, por exemplo, a multi-dimensionalidade do ‘desempenho policial’, e é, nesse sentido, bem vinda.

Pois um problema possível para uma polícia guiada pelo CompStat é de, justamente, centrar em demasiado a atenção na redução de crimes. Assumido este norte, a atuação policial pende do necessário papel de ‘policial da paz’ (*peace officer*) para o de ‘policial da lei’ (*law officer*), um agente da repressão ao crime, mais do que um ator condutor da redução de conflito e solução de problemas na comunidade. E, como constatado no texto ‘Premissas’ deste Relatório, esta última função é, de longe, a mais demandante das forças policiais.

Por outro lado, a assunção de análises baseadas em um amplo leque de indicadores, que envolva considerações sobre as diversas dimensões da situação sócio-econômica de uma dada realidade pontual (por exemplo, situação demográfica e estado dos níveis de educação, saúde, aspectos sanitários e de urbanidade, entre outros), pode levar a um escopo muito amplo de possibilidades nas relações de causa-e-efeito, perdendo-se de vista o sentido de orientar a ação policial para superação de uma dada realidade.

Há ainda que considerar que permanece em aberto, desde um ponto de vista científico, se os resultados alcançados em Nova York ou em Nova Orleans, onde foram adotadas as práticas associadas a este modelo de gestão, foram realmente fruto de uma ‘polícia melhor’ (McDonald, 2001, op.cit.). Em essência, o que permanece em pauta é, justamente, se uma avaliação de desempenho baseada em efetividade – o coração de nossa definição de gerência estratégica na administração pública, e norte do modelo de gestão aqui delineado – realmente melhora o desempenho dos chefes, supervisores, inspetores, detetives e policiais singulares nas ruas das cidades, e mesmo de toda a organização policial.

Desde a perspectiva da Engenharia de Produção, entretanto, a consistência conceitual do modelo, e suas flexibilidade e adaptabilidade intrínsecas, sugerem que ele seja, ao menos, uma alternativa razoável para condução do trabalho policial.

Discussões sobre a integridade das polícias e o combate à corrupção nas agências policiais, ou sobre o uso apropriado de gradientes de força coerciva, podem ser, uma vez estabelecidas as políticas apropriadas para dar conta de tais problemas, assumidas no âmbito da força policial.

Ou seja, este é um modelo de gestão que pressupõe ser a polícia uma organização fortemente influenciada pelo ambiente societal em que atua. Forças políticas, sociais, econômicas e culturais moldam fortemente a atividade policial. Em suma, a forma de gerir a polícia deve dar conta de absorver e atender tais demandas, sem que se perca sua capacidade de, diante de algo que não devia estar acontecendo, atuar imediatamente.

[Ensaio 4]

**[A ser enviado à parte, porém como componente deste Relatório Preliminar]**

## Considerações sobre Reformas de Organizações de Segurança Pública - em particular, das Organizações Policiais

Neste ensaio serão tratados pontos que nos parecem críticos quando o assunto é “Reforma de Organizações de Segurança Pública”. Só faremos referências à bibliografia quando se tratar de texto ainda não trabalhado nos documentos anteriores.

### 1. Processos



A reportagem do jornal carioca Extra (edição de 28/3/4 – Geral, primeiro caderno – não disponível em digital) – “Criminalidade aumenta, mas processos caem” ilustra o primeiro ponto a ser tratado. Os conjuntos de fatos citados – processos criminais e crimes de morte – são geridos por organizações diferentes apesar de pertencerem, como mostra a reportagem, ao mesmo processo.

Para representar esta questão, produzimos o “macro-processo” da segurança pública<sup>61</sup>. Enquanto a gestão do mencionado macro-processo for realizada por instituições diferentes sem qualquer articulação gerencial objetiva / efetiva, os fatos narrados na reportagem continuarão a acontecer. Devem ser esperados (e, portanto, serem encarados como “normais”) fatos do seguinte tipo:

- Prioridades diferentes e, eventualmente, conflitivas nas / das diversas organizações;
- Melhorias locais levando a desempenhos globais decrescentes;
- Redundâncias em termos de recursos, capacitações, etc.;
- Conflitos políticos mais ou menos velados entre estas organizações;

São poucas as alternativas gerenciais disponíveis. A primeira passa por uma reforma ampla e radical, envolvendo uma nova localização nas futuras organizações de segurança pública, das atuais atividades identificadas no macro-processo já citado. Esta redistribuição das funções e atribuições deve respeitar as lógicas sequenciais identificadas nos processos (não se pode admitir nesta concepção, por exemplo, polícias de ciclo “quebrado”).

A segunda alternativa seria criar mecanismos de coordenação efetivos que cruzassem as diversas organizações. Este caminho não é de fácil (ou mesmo possível) implantação. Por exemplo, significaria colocar sob uma mesma lógica e uma mesma gestão integrada os mecanismos de premiação (salários, carreiras, incentivos, etc.) de 2 organizações hierarquicamente autônomas. Ou seja, não parece haver solução fora da gestão processual.

## **2. Processos – Outras Relações de Causa e Efeito**

A segurança pública é, sabidamente, uma questão complexa. Os fenômenos nesta área podem ter relações de causa e efeito múltiplas, complexas e interdependentes (em certa medida, intertravadas). É impossível analiticamente desacoplar uma discussão sobre furtos às residências da taxa de desemprego no entorno ou do nível de renda da população da região afetada. Várias ações poderiam ser justificadas, variando do imobilismo aos “mega-planos integrados”.

Uma solução passa pela existência de unidades organizacionais formais, dotadas de orçamento (eventualmente, matriciais), nos diversos níveis dos executivos (municipais, estaduais e federal), e entre estes níveis, capazes de:

---

<sup>61</sup> Cf. relatórios anteriores deste projeto. A representação do provimento de Segurança Pública como uma Cadeia de Atividades veio sendo desenvolvida ao longo do projeto. No caso deste relatório, ela é referência para considerações do Ensaio 4, e, também, para o exercício de relação processo-organização apresentado no anexo 2.

- Formular iniciativas integradas que respeitem as “reais” relações de causa e efeito associadas aos fenômenos da segurança pública;
- Implementar de forma integrada tais iniciativas.

Existem poucos casos no país onde tenha acontecido uma forte revisão da estrutura formal de estruturas de governos / executivos (para exemplos, ver <http://reforma.pjf.mg.gov.br/> e [http://www.ma.gov.br/cidadao/governo/poder\\_executivo/index.php](http://www.ma.gov.br/cidadao/governo/poder_executivo/index.php)). Isto significa que esta linha de ação, que favoreceria a integração entre unidades organizacionais através da criação de macro-funções de Estado, não deve ser de fácil cognição / adoção.

### **3. Reestruturação Organizacional - Reengenharia**

Há um, digamos, certo descrédito em relação à necessidade / efetividade das reformas das estruturas organizacionais das organizações policiais. Este descrédito tem se manifestado em textos tanto nacionais quanto internacionais. Segundo estes autores, mais importante que rever “caixas e linhas” seria rever a forma de gestão de tais organizações e a sua forma de operação. Ora, o que as análises consistentes demonstram é que não existe mudança na gestão / operação de porte sem reforma estrutural<sup>62</sup>. O inverso não é verdadeiro: pode acontecer uma reestruturação organizacional sem mudança efetiva na gestão / operação. Talvez esteja neste ponto a origem da confusão.

Em função das características do problema em questão (complexidade, amplitude, interfaces, etc.), não é factível uma mudança de gestão / operação sem uma ampla reforma estrutural – tirando os aspectos negativos associados ao termo, trata-se da clássica reengenharia:

- Ampla revisão das lógicas de departamentalização (geografia com configurações localmente especificadas);
- Idem para a forma de operação (unidades autônomas articuladas em redes);
- Idem para a “mecânica gerencial” (da organização “comando e controle militar” para a organização profissional em rede);
- Forte implantação de sistemas informatizados de gestão e automação das atividades administrativas;
- Revisão ampla dos processos de tomada de decisão e dos perfis dos decisores;

---

<sup>62</sup> Tendências Mundiais em Reformas Policiais - estudo de casos, Florência Fontán Balestra, texto não publicado, Viva Rio, RJ, sem data.

- Expulsão de parte significativa da força de trabalho por envolvimento em atividades ilícitas (em casos internacionais fala-se em números maiores que 10% do total);
- Reformas de caráter participativo, mas não de “qualquer participação”.

Estes elementos configuram o que comumente se costuma chamar de reengenharia. Em alguns casos, de sua forma menos branda: folha em branco → reprojeto do zero das novas organizações.

Como já colocado, a reengenharia não garante a mudança da gestão / operação, mas esta não acontecerá sem aquela. Não acreditamos na implementação contínua de mudanças incrementais que, em algum ponto do tempo, promoveriam um salto de qualidade na organização. A situação é de tal modo degradada, que esta linha de ação seria fadada ao insucesso antes do tal salto de qualidade acontecer.

#### **4. Administração Pública**

Existe um conjunto de características na administração pública brasileira que impedem mudanças significativas e necessárias para a reversão do quadro analisado. Neste sentido, seria importante tirar da esfera da administração pública direta<sup>63</sup> (e mesmo da indireta) todas as atividades possíveis. Exemplos:

- Execução da formação dos quadros técnicos e operacionais;
- Logística e suprimentos;
- Sistemas de informação;
- Análise criminal prospectiva;
- Inteligência criminal “civil”;
- Execução de perícia técnica;
- Atividades de caráter social hoje realizadas pelas organizações policiais;
- Manutenção de próprios públicos;
- Etc.

---

<sup>63</sup> Porém, mantendo o controle público destas atividades.

## **5. Resumo e Conclusão**

A reversão da situação de degradação crescente da segurança pública exige linhas de ação de alto impacto. Procuramos elencar algumas delas neste ensaio. É evidente que a implementação das mesmas não é nada simples e, colocadas da forma acima, até impossível. Caberia, então, definir estratégias de mudança de longo prazo capazes de, através de encaminhamentos pontuais fortes, criarem oportunidades de mudanças no futuro. Por exemplo, permitir que as Guardas Municipais de cidades com mais de 50.000 habitantes se armem pode apontar nesta linha. É sabido que existe forte “zona de sombra” real entre as atribuições das Guardas Municipais e das Polícias Militares. Reforçar as Guardas (desde que estas nasçam já sob um novo modelo de atuação) hoje pode significar viabilizar a municipalização da segurança pública através de instituições de novo perfil. Esta estratégia poderia ser muito mais eficiente / viável do que a de tentar reformar as atuais Polícias Militares.

## ANEXO 1

### O ‘MODELO DE REFERÊNCIA EMERGENTE’<sup>64</sup>

O modelo de trabalho conjunto entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, integrado a outras agências públicas (tipo de ação exemplificado pela experiência em Morro das Pedras em Belo Horizonte<sup>65</sup>), apresentado pelo Plano de Segurança Pública de Minas Gerais (projeto objeto de estudo de campo deste eixo temático), mostrou-se, em linhas gerais, semelhante às iniciativas anunciadas por outros estados (tais como Rio Grande do Sul, Ceará, Pernambuco, São Paulo, e Espírito Santo<sup>66</sup>).

Há também forte referência a este “paradigma” nas propostas do Secretário de Segurança do Rio de Janeiro<sup>67</sup>, e no Projeto de Segurança Pública do Instituto da Cidadania (em particular: p.19, p.21, pp.26-30, pp.34-35, pp.38-42, pp.44-50)<sup>68</sup>. Observe-se, inclusive, que o diagnóstico exposto em tal Projeto reflete-se no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que preside às Diretrizes que, por definição de partida, este projeto deve acompanhar. Neste sentido, tal “solução geral de referência” parece ser o encaminhamento possível para modernização das polícias no país.

Quais seriam os aspectos componentes desta “solução geral”, tal como sintetizada na figura 1?

---

<sup>64</sup> Este Anexo reproduz parte do Relatório do produto 4 da linha ‘Organizações’, deste Grupo Temático.

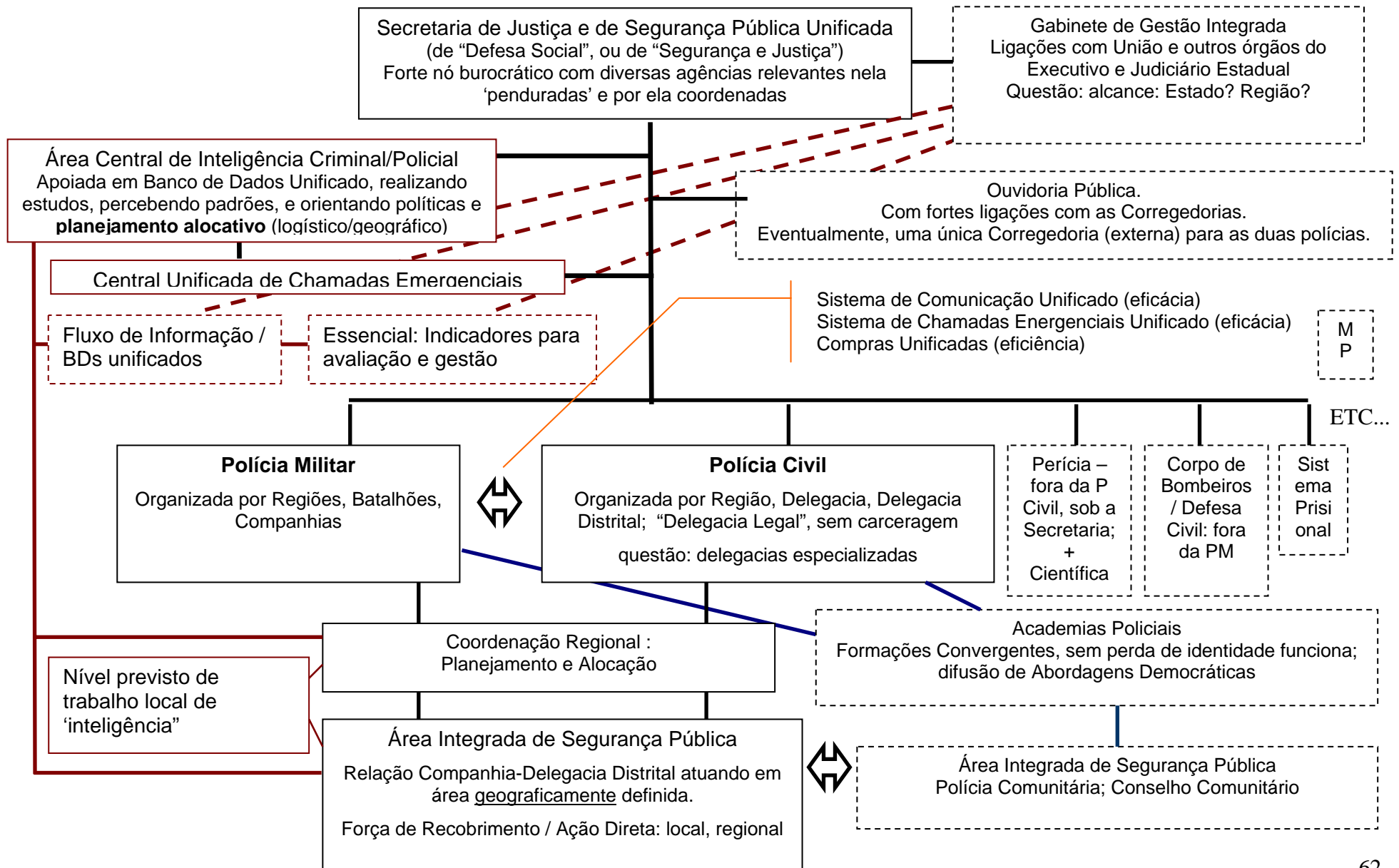
<sup>65</sup> Cf. Beato, Cláudio C. – “Projeto Controle de Homicídios em Belo Horizonte” – artigo, mimeo, s/data, cedido pelo autor.

<sup>66</sup> Além de, quando possível, ter-se visitado interlocutores em tais estados, foi feita ampla pesquisa na Internet sobre o tema. Uma síntese dos resultados foi apresentada em anexo do Produto 4, da linha ‘Organizações’ deste eixo temático.

<sup>67</sup> Cf. Garotinho, A; Silva, J, et al – *Brasil Segurança Máxima* – Rio de Janeiro: Ed. Hama, 2002.

<sup>68</sup> Cf. Projeto Segurança Pública – Instituto da Cidadania, 2002.

Figura 1: Solução Geral de Referência para a Segurança Pública Estadual (as caixas pontilhadas referem-se a aspectos fora do escopo de trabalho do Grp. Gestão Organizacional)



Em primeiro lugar, há uma tendência a definir sob uma “Secretaria” única o sistema de segurança pública executiva (“defesa social” em MG e em PE; “justiça e segurança” no RS) como um todo, sendo a secretaria um forte nó burocrático (Secretário/ Gabinete/ Assessorias/ Diretorias) com as diversas ‘agências’ relevantes estando a ela ligadas. Tais organizações sob sua coordenação seriam depositárias da tradição histórica que as formou, e incluiriam:

- Polícia Militar – com funções de polícia preventiva e ostensiva;
- Polícia Civil – com funções de polícia investigativa e judiciária;
- Aparato de Formação Policial unificado (p.ex., RS e MG) – institucional ou como programa, cuidando de cursos compostos, para criação de um substrato informal para coordenação da ação policial (caso clássico de mecanismos de coordenação lateral de baixo grau burocrático);

Este é um aspecto central desta solução. Há propostas e ações variadas, mas a intenção é aumentar fortemente o tempo de formação policial. No RS, por exemplo, o aumento seria de 2 para 12 meses quanto ao tempo de formação do policial civil, sendo que 6 meses em regime unificado com o policial militar, e 6 meses como especialização. O conteúdo programático desta formação é tema de trabalho do Grupo Temático sobre Formação em Segurança Pública do projeto Segurança Cidadã.

- Insulamento do aparato de Perícia – tipicamente, a ser subordinado diretamente à Secretaria de Segurança, saindo da alçada da Polícia Civil ou da Universidade. Esta também é a orientação do PNSP, e se alinha com os resultados parciais do Grupo Temático de Perícia do projeto Segurança Cidadã.
- Instalação ou Fortalecimento de uma Ouvidoria Pública (p.ex., em MG e em SP), com articulação com as Corregedorias da Polícia Civil e da Polícia Militar – a ser inclusive instrumento de uma política de ‘controle social’ ou ‘externo’ das polícias. Há ainda casos de propor-se uma única Corregedoria para as duas polícias, que, neste caso, seria ‘externa’ às polícias (com quadros delas oriundos), mas interna à Secretaria. Há divergências não-resolvidas sobre se o policial que migrasse para Corregedoria deveria ou não voltar para a força policial. A questão do controle das polícias é objeto do estudo do Grupo Temático Controle Externo, no âmbito do projeto Segurança Cidadã.
- Não é de todo evidente, mas parece razoável que a solução geral aponte para um insulamento do Corpo de Bombeiros, que se relacionaria autonomamente com as duas

polícias, e seria subordinado à Defesa Civil. Embora haja uma Diretriz neste sentido no PNSP (PSP-IC,2002:50), este é um aspecto pouco discutido no âmbito da ‘solução geral’, mais preocupada com a segurança pública. Observe-se que, em pelo menos 16 estados da Federação, o Corpo de Bombeiros já está desvinculado das Polícias Militares.

- Detran – a ser também insulado das Polícias, e tratado como uma agência civil.
- Há encaminhamentos também quanto à relação com o Sistema Prisional e com as esferas Federal e Municipal, mas estes temas não são considerados próximos a este eixo temático, sendo o Sistema Prisional tratado por Grupo Temático específico no âmbito do projeto.

Um segundo ponto parte de um diagnóstico, hoje generalizado, de que há uma “disjunção” no trabalho policial. Ambas as polícias são de ‘ciclo incompleto’ (a PM sendo a polícia ‘do antes’, e a PC sendo a polícia ‘do depois’). A proposição básica é de que uma atividade de planejamento comum poderia superar essa desarticulação. A unificação da informação, associada à unificação da Inteligência e de comando pela Secretaria, e ao aparato solidário de formação policial, contribuiriam, com suporte de outros componentes, para que se formasse “naturalmente” uma ‘meta-agência policial’ de ‘ciclo completo’. As seguintes propostas são desdobradas desta idéia mais geral:

- Centralização do Banco de Dados com informações policiais – ação descrita usualmente como uma ‘revolução’ se vier a dar certo. (E com eventuais inter-ligações com bancos de dados integrados aos de outras agências e a nível do aparato nacional de segurança pública).
- Planejamento Operacional combinado feito solidariamente pelas duas polícias, no âmbito da Secretaria (e de forma articulada com agências federais e municipais);
- Centralização da Inteligência Policial na Secretaria, com um quadro executivo específico ligado diretamente ao Secretário;
- Unificação dos sistemas de comunicação das duas polícias;
- Superposição da esfera geográfica sob responsabilidade de Delegacias e Batalhões, com localização dos comandos das duas organizações – a Civil e a Militar – em um mesmo ponto. Esta é a idéia geral de Áreas Integradas de Segurança Pública, que se repete com nomes diferentes em cada estado.
- Unificação do sistema de chamadas emergenciais (CIOSP no RS; CIAD em MG), a ser conectado com o processo de planejamento operacional e com a atividade de inteligência unificada – em instâncias solidárias das duas polícias (CISP no RS, CINDS no MG – há

diferenças, mas a idéia básica é semelhante, com aspectos comuns tais como o Geo-processamento, Boletim de Ocorrência informatizado, etc.. Cf. ainda a solução CIOSP no Ceará<sup>69</sup>).

- Centralização das compras, para buscar maior eficiência.

Um terceiro ponto a ser salientado refere-se às políticas para ação policial, no âmbito desta ‘solução geral’. Estas políticas compreendem:

- Entendimento do problema da segurança sob uma ótica ‘holística’ (ou sistêmica, ou multidisciplinar), com forte atenção ao problema da prevenção.
- Atenção à Prevenção, no âmbito do ‘modelo ecológico’, com análise situacional do crime e intervenções de amplo espectro em ‘pontos quentes’ (*hot spots*). (Este tema é objeto de trabalho do Grupo Temático em Prevenção no âmbito do projeto Segurança Cidadã.)
- Adoção de práticas de Policiamento Comunitário, associadas, entre outros, à formação de Conselhos Comunitários de Segurança Pública, em diversos níveis de relacionamento com a população. De fato, embora por ‘Policiamento Comunitário’ possa-se entender diversos conteúdos<sup>70</sup>, a ênfase parece estar, no momento, na formação de instâncias de relacionamento e articulação com a Sociedade, inclusive com o sentido de obter trabalho voluntário, informações, orientações e mesmo doações de empresas interessadas em colaborar com a Segurança Pública.
- Há importante ênfase na doutrinação de respeito aos Direitos Humanos a permear toda a concepção desta ‘solução geral’. Há também referências a procedimentos formais de abordagem policial para ordenar o gradiente de uso da força.
- Vigilância com câmeras nas ruas, nas capitais – tanto em Porto Alegre, como em Belo Horizonte e em Fortaleza, esta solução foi postulada;
- Gerenciamento de Crises e Conflitos pela via da negociação – postura assumida como crítica particularmente no caso dos conflitos rurais (por exemplo, em conflitos entre o MST e fazendeiros). Política explicitamente destacada tanto em MG como no RS.
- Há ainda uma grande preocupação com melhor gerir o ciclo ‘judiciário’, desde logo após a detenção do suspeito até seu retorno à sociedade. Cabem aqui, entre outros, a discussão de

---

<sup>69</sup> Furtado, V – *Tecnologia e Gestão da Informação na Segurança Pública* – Ed. Garamond, 2002.

<sup>70</sup> A literatura destaca frequentemente a diversidade de definições de ‘Policiamento Comunitário’. Cf. artigos sobre o tema em Dunham, R G e Alpert, G P - *Critical Issues in Policing*. Waveland Press: Prospect Heights, IL, 2001.

revisão de penas, com abrandamento em casos triviais; os programas de proteção a testemunhas; a eliminação da carceragem nas Delegacias; a perene questão da falta de espaço em presídios; a assunção de uma firme distinção e apartamento de apenados por grau de periculosidade; etc.;

- Há uma orientação geral para fortalecimento da Perícia, aumentando sua densidade científica e o número de efetivos envolvidos.
- E cabe observar que, ao nível da retórica assumida nos Planos de Segurança estaduais, há o habitual pleito, inclusive no contexto do combate ao crime e da expansão de efetivos, por recursos para viaturas, armas, etc.. Há um lado ‘bélico’ *hard* nas polícias que terá de ser sempre considerado.

Há, não obstante seu amplo escopo, aspectos na questão da Segurança Pública pouco desenvolvidos nesta ‘solução geral’. Por exemplo, falta de uma agenda para discussão das agências privadas de segurança. E, claro, da relação das polícias com tais agências. Há referências desairosas aos ‘bicos’ feitos por policias neste tipo de trabalho, mas a questão não é tomada como central. Uma política de ‘acreditação’ e classificação em diferentes níveis de tais agências privada, por exemplo, poderia ser desenvolvida nesse sentido.

O desenho organizacional e de processos de gestão ao nível do comando de uma tal Secretaria ampla também merece melhor delineamento. A ‘solução geral’ só ganhará equacionamento prático se a estrutura de assessoria e gabinetes for pensada com o sentido de coordenar efetivamente as várias agências.

Finalmente, vale retomar a ambição quanto a tal ‘solução geral’ enfim gerar um policiamento de ciclo completo, onde toda cadeia de atividades policiais estaria sob uma mesma coordenação hierárquica<sup>71</sup>. Este sentido do ‘paradigma emergente’ esbarra na complexa situação da Polícia Civil, simultaneamente investigativa e judiciária. A freqüente discussão quanto ao direito do Ministério Público conduzir ou não investigações<sup>72</sup> assinala que este é um aspecto central na discussão quanto à melhor ordenação das atividades para provimento da Segurança Pública no país.

---

<sup>71</sup> Cf. anexo 2.

<sup>72</sup> Sem que nos caiba qualquer posição sobre o assunto, vale, não obstante, observar que encontramos polêmica freqüente quanto às responsabilidades e processos operacionais reais e adequados na interface entre a Polícia Civil, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

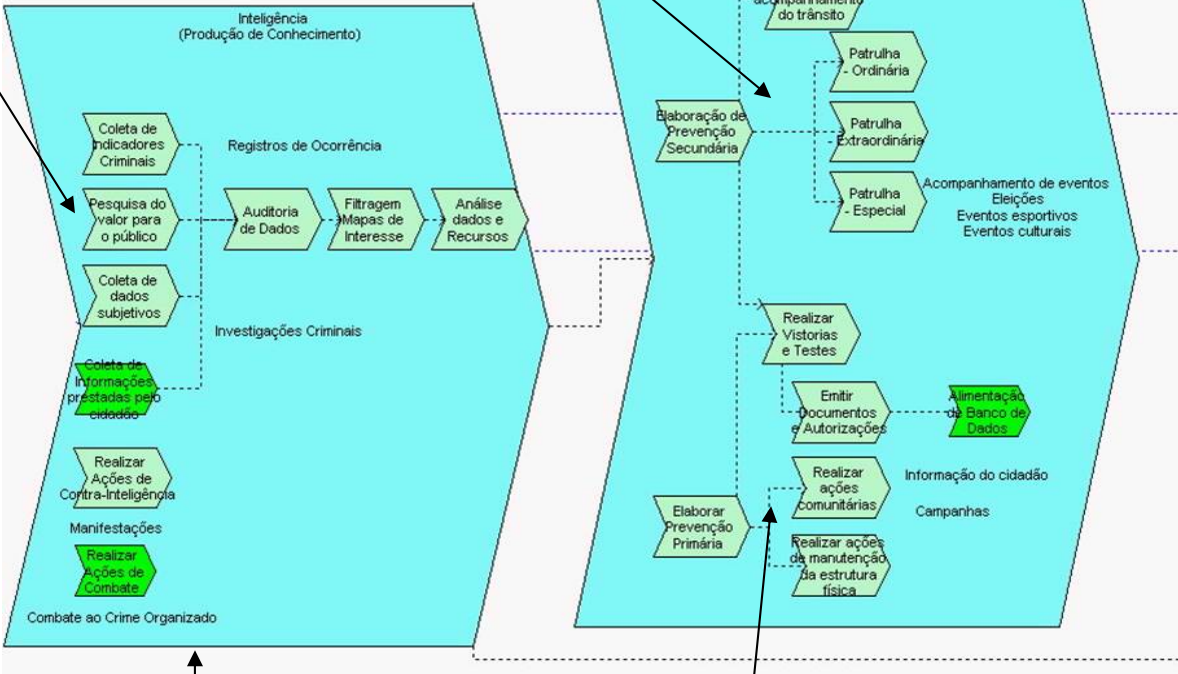
## ANEXO 2

Apresenta-se, a seguir, um exercício de representação do ‘modelo de referência emergente’ decalcado sobre a Cadeia de Atividades de provimento de Segurança Pública. Esta cadeia é uma forma de representar este ‘macro-serviço’ como um ‘macro-processo’, e evidencia a interconexão compulsória entre as diversas etapas do provimento de Segurança Pública. A ilustração que se segue busca servir de Ensaio sobre o potencial para projeto da relação processos-organização.

Área Integrada de Segurança Pública  
 Relação Companhia-Delegacia Distrital atuando em área geograficamente definida.  
 Força de Recobrimento / Ação Direta: local, regional

Coordenação Regional :  
 Planejamento e Alocação

Essencial: Indicadores para  
 avaliação e gestão

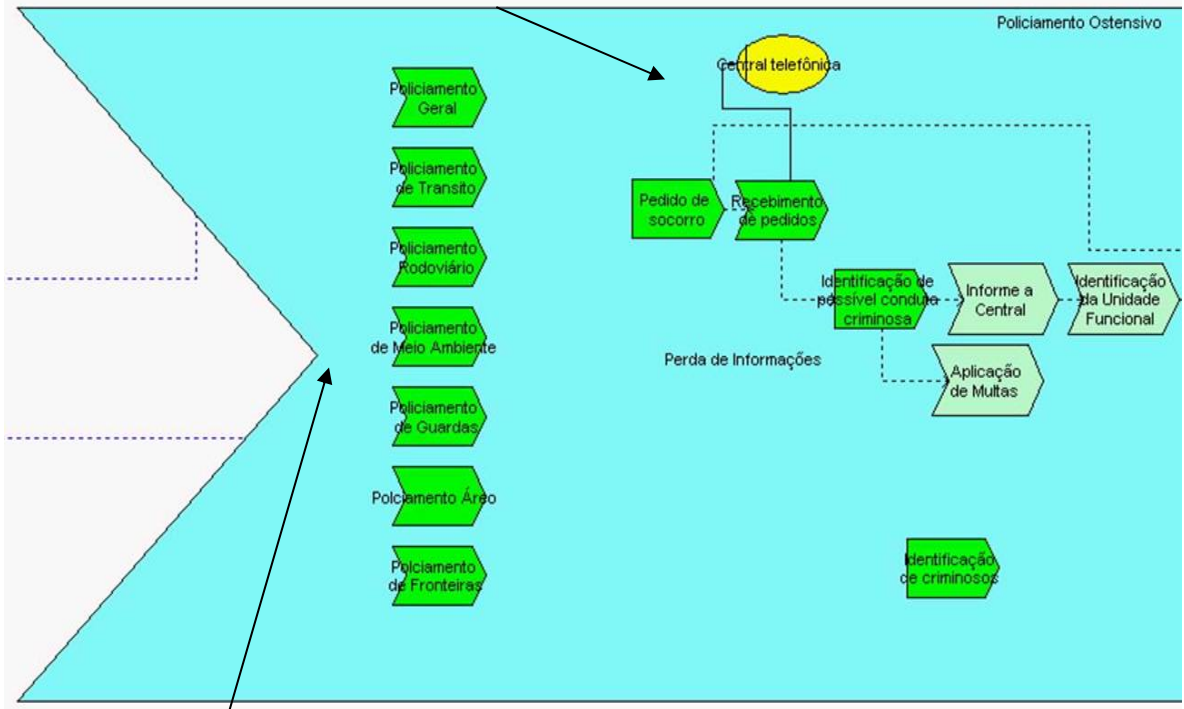


Área Central de Inteligência Criminal/Policial  
 Apoiada em Banco de Dados Unificado, realizando estudos, percebendo padrões, e orientando políticas e **planejamento alocativo** (logístico/geográfico)

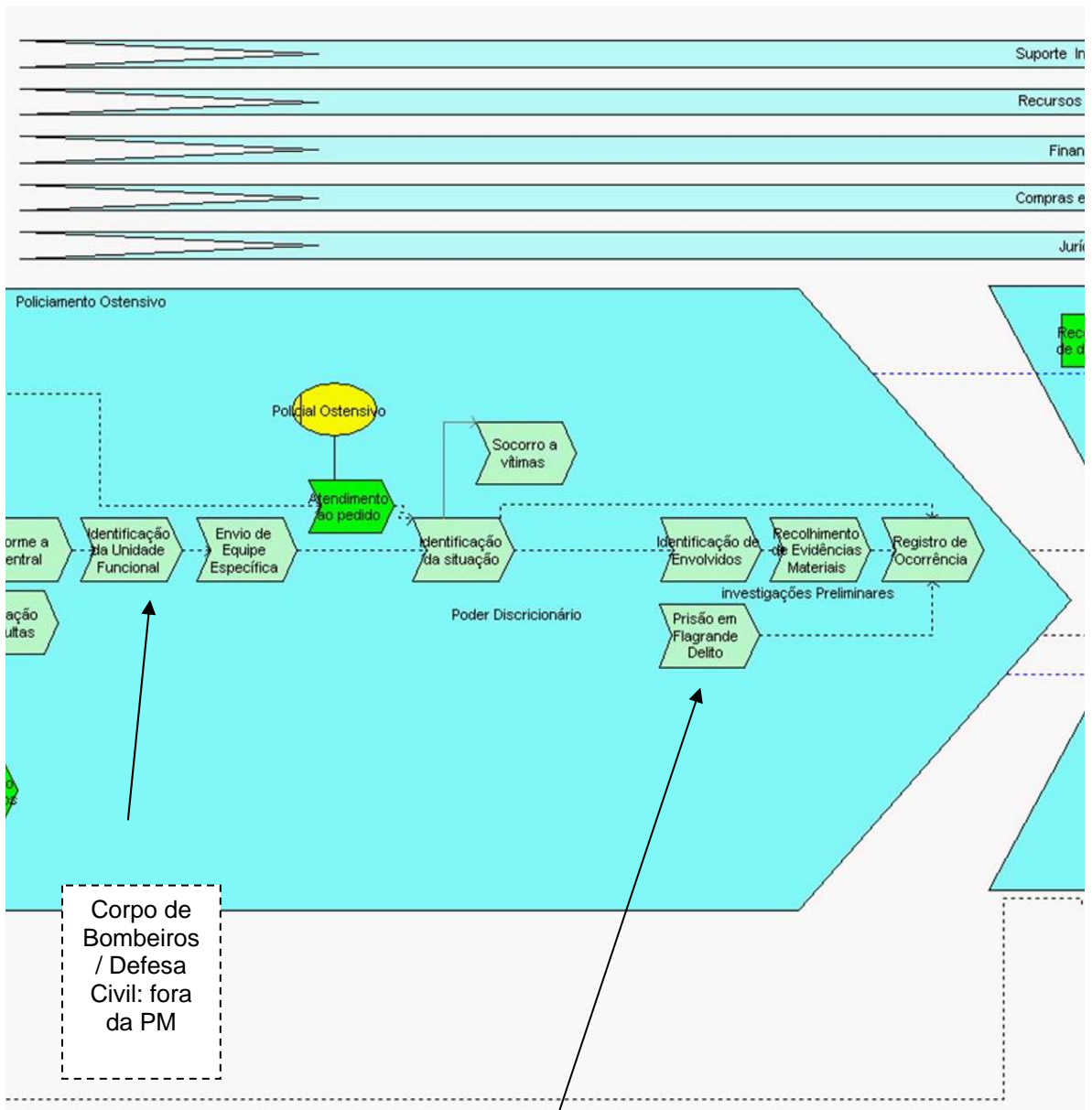
Gabinete de Gestão Integrada  
 Ligações com União e outros órgãos do Executivo e Judiciário Estadual  
 Questão: alcance: Estado? Região?

Implementar Melhorias Administrativas

Central Unificada de Chamadas Emergenciais



**Polícia Militar**  
Organizada por Regiões, Batalhões,  
Companhias



**Polícia Militar**

Organizada por Regiões, Batalhões, Companhias

**Polícia Civil**

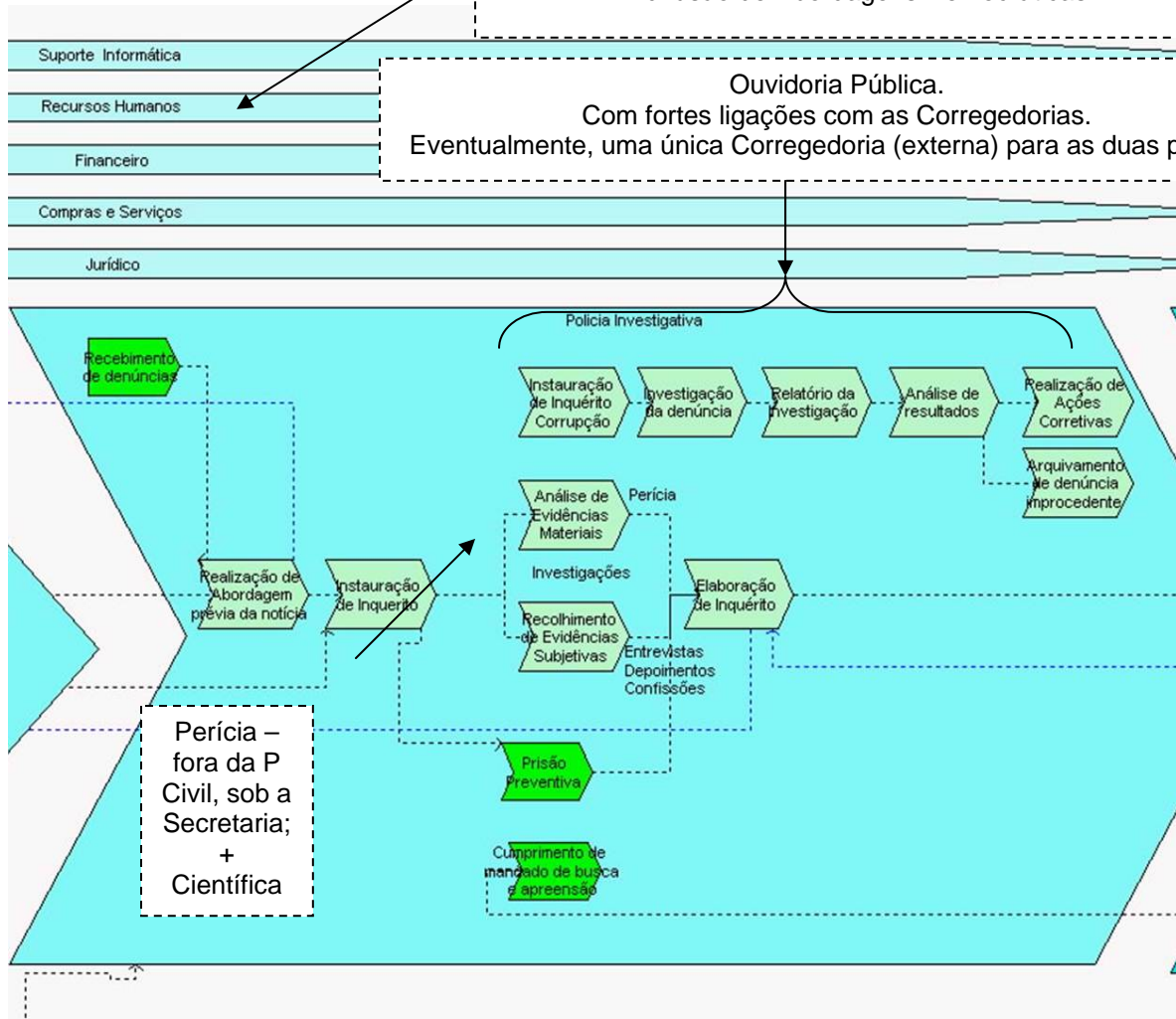
Organizada por Região, Delegacia, Delegacia Distrital; "Delegacia Legal", sem carceragem  
questão: delegacias especializadas

Perícia – fora da P Civil, sob a Secretaria; + Científica

Secretaria de Justiça e de Segurança Pública Unificada  
 (de “Defesa Social”, ou de “Segurança e Justiça”)  
 Forte nó burocrático com diversas agências relevantes nela  
 ‘penduradas’ e por ela coordenadas

Academias Policiais  
 Formações Convergentes, sem perda de identidade funcional;  
 difusão de Abordagens Democráticas

Ouvidoria Pública.  
 Com fortes ligações com as Corregedorias.  
 Eventualmente, uma única Corregedoria (externa) para as duas polícias.



### Polícia Civil

Organizada por Região, Delegacia, Delegacia Distrital; “Delegacia Legal”, sem carceragem  
 questão: delegacias especializadas

