

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

JOSÉ DIRCEU PEREIRA

**ANÁLISE LONGITUDINAL NA GESTÃO DA POLÍCIA MILITAR DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Vitória – ES
2009

JOSÉ DIRCEU PEREIRA

**ANÁLISE LONGITUDINAL NA GESTÃO DA POLÍCIA MILITAR DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, sob a orientação do Prof. Dr. João Gualberto Moreira Vasconcellos e co-orientação do Prof Dr. Hélio Zanquetto Filho, como requisito de avaliação para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Vitória – ES

2009

JOSÉ DIRCEU PEREIRA

Análise longitudinal na gestão da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Estado do Espírito, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Aprovada em ____ de _____ de ____.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. João Gualberto M. Vasconcellos –
Orientador (UFES)

Prof. Dr. Sérgio Robert Sant'ana –
Membro (UFES)

Prof. Dr. Alfredo R.L da Silva –
Membro (FUCAPE)

AGRADECIMENTOS

A toda minha família e amigos pelos momentos que lhes furtei de minha companhia;

Ao Major PMES Hélio Alexandre L. de Holanda, pelo apoio material e intelectual graciosamente oferecido;

Ao Prof. Dr. João Gualberto e ao Prof. Dr. Hélio Zanquetto, pela sabedoria demonstrada durante a orientação científica possibilitando o correto alinhamento dos objetivos e o alcance dos resultados desejados;

A todos os amigos de mestrado sem os quais, principalmente nos momentos difíceis em que o desânimo nos assola, não atingiria a realização desse sonho.

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa empírica, realizada com um grupo de gestores de maior hierarquia da Polícia Militar do Espírito Santo, que procurou analisar como se deu a mudança na gestão da organização em dois momentos históricos específicos: durante regime militar de 1964 e após a abertura política consolidada com a edição da Constituição Federal de 1988. Estuda a importante regra da maioria como atributo democrático e os perigos a que estão submetidas as minorias quando tal regra é utilizada sem critérios para sustentar a máxima do *marketing* corporativo de que o cliente tem sempre razão. Discute a relevante questão envolvendo a definição do cliente da organização, a predominância de ações reativas para atendê-lo e a urgência da adaptação comportamental do gestor e do trabalhador operacional para o atendimento das demandas emergentes do solicitante do serviço, e não somente daquilo que a organização considera como importante - muda-se, assim, o foco da atuação da polícia militar, em vez de ações pró-ativas, muito enfatizadas para caracterizar um órgão empreendedor, para ações reativas de atendimento imediato de demandas sociais erroneamente não priorizadas pela corporação. Analisa a aplicação de tecnologias oriundas do modelo de gestão burocrático na organização - tais como a norma escrita, a impessoalidade e a centralização administrativa - como um processo, de longo prazo, sustentado pelas tradições cultuadas pelos componentes do grupo pesquisado. Levanta a importância do novo modelo de gestão empresarial, com aplicação ao serviço público, trazido pela reforma administrativa ocorrida em meados da década de noventa - reforma que procurou flexibilizar as características do modelo burocrático e direcionar para a gestão pública tecnologias utilizadas na gestão privada. Estuda a importância da avaliação de desempenho, do foco no cliente e na descentralização do processo decisório como elementos impulsionadores na nova gestão e como imprescindíveis para se chegar ao princípio constitucional da eficiência administrativa. Verifica a importância de um modelo adaptativo que congregue legalidade, fins públicos e qualidade nos serviços, e o possível amálgama que pode ser feito das ferramentas apresentadas pelo modelo burocrático e pelo modelo empresarial para uma melhor aplicação na gestão da organização pesquisada. A pesquisa, por fim, aponta a necessidade de mudança organizacional em dois sentidos, em que um exclui o outro. O primeiro através de uma alteração gradual e constante procurando acompanhar as mudanças sociais, adequando as novas tecnologias administrativas à realidade social vivenciada pelo seu cliente prioritário. A segunda mais drástica e que quer reforma constitucional, unificando-a com outro órgão policial, dando origem a uma polícia estadual única.

Palavras-chave: Polícia Militar. Modelos de gestão. Mudança organizacional.

ABSTRACT

This study is about an empirical research, accomplished with a group of managers of higher hierarchy of the Military Police of Espírito Santo, that sought to analyze the change in the management of the organization at two specific historical moments: during the military regimen of 1964 and after the consolidated political opening with the edition of the Federal Constitution of 1988. It studies the important rule of the majority as democratic attribute and the perils that the minorities are submitted when such rule is used without criteria to support the maxim of the corporate *marketing* that the customer is always right. It discusses the definition of the organization customer, the predominance of reactive actions to attend him and the urgency of the behavioral adaptation of the manager and the operational worker for the attendance of the emerging demands of the service solicitant, and not only what the organization considers as important - it is changed, thus, the focus on the performance of the military police, instead of pro-active actions, much emphasized for characterizing an agency enterpriser, reactive actions for attending immediate erroneous social demands not prioritized by the corporation. It analyzes the application of technologies deriving from the bureaucratic model of management in the organization - such as the written norm, the impersonality and the administrative centralization - as a process, on the long run, supported by the traditions of the components of the searched group. It raises the importance of the enterprise management new model, applied to the public service, brought by the administrative reform in middle of the nineties - reform that sought to adjust the characteristics of the bureaucratic model and to direct to the public administration technologies used in private administration. It studies the importance of the performance evaluation, the focus on the customer and the decentralization of the decisive process as booster elements in the new management and as indispensable to achieve the constitutional principle of administrative efficiency. It verifies the importance of an adaptive model that congregates legality, public finality and quality in the service, and the possible amalgam that can be made of the tools presented by the bureaucratic model and the enterprise model for a better application in the management of the researched organization. The research, finally, points the necessity of a two-way organizational change, where one excludes the other. First through a gradual and constant modification following the social changes, adjusting the new administrative technologies to the social reality lived by its with priority customer. The second most drastic one and that needs a constitutional reform, unifying it with another police agency, originating an only state police organization.

Key-words: Military police. Models of management. Organizational change

SUMÁRIO

| | |
|------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| 1 HISTÓRIA, REGIME MILITAR E REGRA DA MAIORIA | 19 |
| 1.1 A POLÍCIA: DO IMPÉRIO À CONSTITUIÇÃO DE 1988 | 20 |
| 1.2 A POLÍCIA MILITAR APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988..... | 30 |
| 1.3 EFICIÊNCIA E DEMOCRACIA..... | 34 |
| 2 GESTÃO ORGANIZACIONAL | 45 |
| 2.1 INTRODUÇÃO..... | 45 |
| 2.2 TECNOLOGIAS DE GESTÃO..... | 46 |
| 2.2.1 Organização burocrática | 48 |
| 2.2.1.1 Características burocráticas..... | 50 |
| 2.2.1.2 Disfunções da burocracia..... | 54 |
| 2.2.2 A proposta da gestão empresarial | 58 |
| 2.2.2.1 Avaliação de desempenho..... | 61 |
| 2.2.2.2 Foco no cliente..... | 64 |
| 2.2.2.3 Delegação de poder..... | 67 |
| 2.2.2.4 Política de pessoal..... | 70 |
| 2.2.2.5 Contrato de gestão..... | 73 |
| 2.2.2.6 A prevenção..... | 75 |
| 3 MÉTODO | 77 |
| 3.1 DADOS: COLETA E ANÁLISE..... | 78 |
| 3.2 SUJEITOS..... | 81 |
| 3.3 ENTREVISTA..... | 84 |
| 3.3.1 Dificuldades da entrevista | 85 |
| 3.3.2 Forma da entrevista | 86 |
| 3.4 ANÁLISE DOCUMENTAL..... | 88 |
| 3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA..... | 88 |
| 4 ANÁLISE DOS DADOS | 90 |
| 4.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO..... | 90 |
| 4.1.1 Estrutura | 90 |
| 4.1.1.1 Cúpula estratégica | 91 |
| 4.1.1.2 Assessorias..... | 93 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.1.1.3 Linha intermediária..... | 95 |
| 4.1.1.4 Núcleo operacional..... | 96 |
| 4.1.2 Técnica e processo de trabalho..... | 97 |
| 4.1.3 Estrutura: em síntese..... | 102 |
| 4.2 SOBRE OS DADOS DAS ENTREVISTAS, DOS DOCUMENTOS E DAS OBSERVAÇÕES..... | 104 |
| 4.2.1 Regime militar e abertura política..... | 106 |
| 4.2.2 Impessoalidade burocrática..... | 109 |
| 4.2.3 Eficiência..... | 111 |
| 4.2.4 Atendimento ao cliente..... | 117 |
| 4.2.5 Níveis hierárquicos | 122 |
| 4.2.6 Descentralização..... | 124 |
| 4.2.7 Pessoal..... | 129 |
| 4.2.8 Planejamento..... | 141 |
| 4.2.9 Avaliação de desempenho..... | 144 |
| 4.2.10 Sobre mudanças..... | 149 |
| 4.3 SÍNTESE GERAL DO CAPÍTULO..... | 155 |
| 5 CONCLUSÃO: GESTÃO BUROCRÁTICA OU EMPRESARIAL..... | 159 |
| 5.1 A GESTÃO POLICIAL EM EVOLUÇÃO..... | 159 |
| 5.2 GESTÃO BUROCRÁTICA..... | 160 |
| 5.3 GESTÃO EMPRESARIAL..... | 163 |
| 6 REFERÊNCIAS..... | 169 |
| NOTAS DE FIM..... | 174 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1 – Taxa de homicídios no Brasil..... | 45 |
| Quadro 2 – Relação dos entrevistados..... | 114 |
| Quadro 3 – Posição dos entrevistados face ao regime político..... | 118 |
| Quadro 4 – Impessoalidade burocrática..... | 120 |
| Quadro 5 – Medição de índice de criminalidade..... | 125 |
| Quadro 6 – Sensação de segurança..... | 126 |
| Quadro 7 – Atendimento ao cliente..... | 132 |
| Quadro 8 – Níveis hierárquicos..... | 134 |
| Quadro 9 – Descentralização organizacional..... | 138 |
| Quadro 10 – Contratação de pessoal face à demanda de serviço..... | 141 |
| Quadro 11 – Nível de escolaridade dos ingressantes oficiais..... | 143 |
| Quadro 12 – Possibilidade de demissão do servidor..... | 144 |
| Quadro 13 – Ensino Policial..... | 145 |
| Quadro 14 – Critério de promoção..... | 148 |
| Quadro 15 – Policial desempenhando outra atividade..... | 149 |
| Quadro 16 – Policial ideal..... | 151 |
| Quadro 17 – Planejamento estratégico..... | 154 |
| Quadro 18 – Existência de avaliação de desempenho..... | 159 |
| Quadro 19 – Mudança organizacional..... | 160 |
| Quadro 20 – Manutenção das tradições..... | 162 |
| Quadro 21 – Unificação das polícias estaduais..... | 165 |
| Quadro 22 – A polícia militar em cada uma das cinco configurações..... | 166 |
| Quadro 23 – Síntese da análise dos dados..... | 167 |

LISTA DE SIGLAS

ASP OF – Aspirante a Oficial
ART – Artigo
BME – Batalhão Missões Especiais
BOP – Boletim de Ocorrência Policial
BPM – Batalhão Policial Militar
CAP PM – Capitão Policial Militar
CB PM – Cabo Policial Militar
CEL PM – Coronel Policial Militar
CF – Constituição Federal
CFA – Centro de Formação e Aperfeiçoamento
CFO – Curso de Formação de Oficiais
CIA – Companhia da Polícia Militar
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CPO-M - Comandos de Policiamento Ostensivo Metropolitano
CPO-N – Comando de Policiamento Ostensivo para municípios do norte do Estado
CPO-S – Comando de Policiamento Ostensivo para municípios do sul do Estado
DAL – Diretoria Logística
DF – Diretoria de Finanças
DINFO – Diretoria de informática
DINT – Diretoria de Inteligência
DINT – Diretoria de Inteligência
DPM – Destacamento Policial Militar
DPS – Diretoria de Promoção Social
DS – Diretoria de Saúde
HPM – Hospital da Polícia Militar
IGPM - Inspetoria Geral da Polícia Militar
MAJ PM – Major Policial Militar
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
ONU – Organização das Nações Unidas
PM - Policial Militar ou Polícia Militar
PMES – Polícia Militar do Espírito Santo

R-200 – Decreto-lei nº 200 de 1967

RP – Rádio Patrulha

SD PM – Soldado Policial Militar

SNI - Serviço Nacional de Informações

SGT PM – Sargento Policial Militar

TEN CEL PM – Tenente Coronel Policial Militar

TEN PM – Tenente Policial Militar

INTRODUÇÃO

As quatro últimas décadas cobrem uma faixa da história do Brasil marcada por profundas mudanças políticas, sociais e econômicas. Experimentou-se nesse período um regime autoritário, em que o poder político estava concentrado nas mãos dos militares, um regime de transição, com a exigência de seguimentos sociais por eleições diretas e de abertura política, e um regime democráticoⁱ, ainda em fase de sedimentação, no qual a sociedade brasileira busca a extensão de direitos e o aumento na participação política.

A história das organizações policiais acompanha *pari passu* a história do Estado brasileiro e, como não poderia ser diferente, as mudanças ocorridas pela assunção do poder de diferentes regimes políticos refletiram-se, num contínuo processo de avanços e recuos, diretamente na gestão dessas organizações. Nesse processo de mudanças, dois marcos históricos importantes ocorreram recentemente e mereceram um destaque especial. O primeiro foi o regime militar de 1964, que estabeleceu um governo de exceção e elevou os militares à direção política da nação. O segundo foi a promulgação da Constituição Federal de 1988ⁱⁱ, que sedimentou a abertura política, iniciada nos anos anteriores, e afastou os militares do poder.

Com a edição da nova Carta, a República Federativa do Brasil constituiu-se em um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade. Tais preceitos estão estampados no seu preâmbulo e no art. 1º.

A valorização pela Constituição do Estado democrático visou afastar a tendência ao autoritarismo e à concentração de poder, vivenciados na história brasileira. O novo texto constitucional trouxe também a exigência de uma polícia voltada para os anseios sociais e, principalmente, mais eficiente.

A abertura política, entretanto, não teve o resultado esperado na qualidade de vida da população. Pelo contrário, em várias áreas de atuação do Estado, o que se viu foi uma queda no atendimento das demandas sociais. Um exemplo desse quadro

pode ser visto na área da violência criminal. O grande desafio para os governos sucessores do antigo regime e para os cientistas sociais foi, e ainda é, como explicar que justamente no período em que o país saia de um regime autoritário e recuperava as instituições da democracia ocorreu grande aumento da violência criminal, seja de gênero, dos lares, ou da difusa violência das cidadesⁱⁱⁱ. Hoje há uma confusão entre ordem e desordem, entre negócios legais e ilegais, entre o que é certo e o que é errado para o bom convívio social.

Alguns autores, como Castel (2005), procuram explicar o fenômeno da violência criminal, e de outras questões sociais, asseverando que quanto mais totalitário o Estado, maior a possibilidade de controle e de eficiência, pois as demandas são reprimidas e menores são as possibilidades, individuais ou coletivas, de se transgredir a ordem. Outros, como Diniz (1996, p.168), pontuam que: “essa linha de argumentação cria problemas de difícil tratamento teórico, pois explosão de demanda e saturação da agenda expressariam um aspecto paradoxal da dinâmica democrática”; e, complementa, que “se democracia implica em extensão de direitos e alargamento da participação, tais prerrogativas, ao serem exercidas em sua plenitude, acarretariam erosão crescente da capacidade governativa, desencadeando, assim, uma lógica perversa de debilitação das instituições democráticas”. A saída seria a contenção de demandas e o reforço da autoridade estatal, o que para ela é inadmissível já que a função do Estado é suprir e não suprimir as crescentes necessidades sociais.

Dois caminhos de análise das demandas sociais por segurança pública são possíveis. O primeiro seria considerar que enquanto o Brasil viveu sob o regime militar, independentemente dos meios utilizados, era mais eficiente no combate à criminalidade. O segundo seria considerar que outros fatores interferiram no aumento da criminalidade e que o abalo na ordem pública não decorre do regime político^{iv}.

Seja como for, um primeiro ponto que deve ficar assentado, pelo menos nas sociedades ocidentais, há pouco espaço para o crescimento de Estados autoritários. A polícia deve buscar harmonizar eficiência com Estado democrático

de direito, pois foi essa a opção da sociedade política explicitada pela Constituição Federal brasileira.

Um segundo ponto, ao se relacionar eficiência com o registro de maior índice de criminalidade, é que chega-se à uma conclusão de que o Estado brasileiro não está sendo nada eficiente no quesito violência social, pois, na prática da gestão pública democrática, disponibilizar segurança individual e coletiva de qualidade para a população, desponta como uma das principais carências governamentais da atualidade. Ter-se-ia então o seguinte silogismo: i) os órgãos estatais para serem eficientes precisam controlar a criminalidade; ii) a violência criminal está fora de controle; iii) logo, as organizações são ineficientes.

Um alerta deve, contudo, ser feito: tal raciocínio dedutivo é superficial. A eficiência das organizações policiais não pode ser baseada apenas nos números da violência criminal. Como sabido, em decorrência das várias causas do crime, é possível que uma organização seja eficiente e, mesmo assim, não consiga reduzir os índices de criminalidade. Além disso, deve-se ter em mente que há várias formas de se estudar a organização e aferir se, para aquele foco específico, a organização é capaz de dar respostas satisfatórias às demandas sociais.

Assim, para prosseguir no estudo, vários recortes teóricos precisam ser feitos a fim de se atingir o objetivo do presente trabalho: i) A violência criminal apresenta várias possíveis causas. Algumas podem ser amenizadas (como a diminuição da oportunidade para o crime) pela maior eficiência dos órgãos estatais. Eficiência entendida como a utilização das melhores práticas de gestão existentes e possíveis de aplicação. São dessas práticas que se ocupará a dissertação. ii) A violência criminal pode ser estudada por várias disciplinas (direito, sociologia, psicologia, história, dentre outras). Aqui será observada sob o foco da administração e complementada pontualmente por normas de direito. iii) A violência criminal é enfrentada por vários órgãos de segurança pública em todo território nacional^v. A pesquisa não se ocupará de todos eles. Terá como objeto de estudo pontos de gestão observados na polícia militar do Estado do Espírito Santo (a importância desse órgão específico é transmitida pela sua missão constitucional de preservação da ordem pública). iv) A organização policial militar comporta leituras

diversas a depender do ponto de vista de quem olha (gerentes, operários, cliente, outros). O ponto de vista que interessa à investigação é o da gerência e como ela é conduzida. v) Na administração, muitas podem ser as abordagens sobre um mesmo objeto de investigação (cultural, processo decisório, ambiente, organização do trabalho, motivação, dentre outras). A ênfase aqui será dada ao estudo de algumas ferramentas ou tecnologias de gestão, tanto do modelo burocrático quanto das novas tecnologias (sugeridas para emprego na administração pública).

Em síntese. No presente estudo a relevância da pesquisa está assentada na adequação da gestão da organização face às demandas sociais da atualidade.

Tem-se então o seguinte quadro: i) Para gerir as necessidades da sociedade, o Estado cria seus órgãos. Em assuntos complexos como os relacionados à violência, a simples existência de órgãos e agentes públicos não é capaz de dar as respostas exigidas pela sociedade. ii) Paralelo às inserções oficiais, em matéria de segurança criminal, proliferam pelo país estudos acadêmicos sobre as causas do crime, onde os cientistas^{vi} sociais buscam explicar quais fatores são intervenientes na alta criminalidade. Esses estudos são reveladores, pois indicam que nenhuma causa atua isoladamente e que o Estado, seguindo a orientação democrática de direito, pode melhorar a sua gestão e atuar de forma eficiente apenas em algumas dessas causas. iii) Ocorre que, no campo onde é possível o Estado/Segurança atuar, por vezes, ele não desempenha bem sua missão.

Ganha importância o processo de gestão desses órgãos. Melhorar a gestão passa a ser a medida fundamental para que os órgãos públicos disponibilizem serviço de qualidade. Se os números da violência criminal irão cair, não se pode afirmar. Mas é uma causa a menos a ser enfrentada na tarefa de propiciar segurança à população.

Dois aportes bibliográficos foram utilizados. O primeiro foi sobre a burocracia. Sua relevância decorre da real possibilidade de se identificar os pontos afins desse modelo com os existentes na corporação policial militar. O segundo foi sobre as novas formas de gestão empresarial e sua aplicação na organização pública sob estudo. Conforme entendimento de estudiosos e de condutores das reformas administrativas nos Estados contemporâneos (PIMENTA, 1998; OSBORNE,

GAEBLER, 1994; PEREIRA,1999), a utilização desses novos modelos são preeminentes em face dos modelos clássicos.

O Brasil já presenciou, conforme será visto no capítulo 2 deste estudo, algumas tentativas de implantação dessa nova forma de gestão, mas foi na década de 90 que foi tentado implantar uma ampla reforma administrativa. Essa reforma surgiu com uma variada gama de itens que propunham ampla mudança legal e procedimental no aparato estatal. Dois foram seus pontos centrais: a eficiência da administração pública e a melhoria da gerência pública.

A reforma, que visava reduzir o tamanho do Estado e modernizar a administração pública, tornou-se ponto importante de uma nova agenda política; e, ao contrário das experiências anteriores, essa modernização se inspirou fortemente nos modelos de gestão privada, considerados superiores e mais eficazes. Muitas das mudanças sugeridas no projeto inicial foram acatadas pelos congressistas, como por exemplo, especificamente no setor prático administrativo, o contrato de gestão^{vii}. Tal contrato tinha como principal objetivo avaliar o desempenho de determinado órgão com fim específico na melhoria da eficiência. Embora tenha, literal e metaforicamente falando, ficado no papel.

Percebeu-se que a norma jurídica por si só não é capaz de implementar as mudanças trazidas em seu texto se os homens responsáveis pela sua execução não se empenharem em fazê-las. Uma boa administração não se instala por norma de direito. Por isso mesmo, como o tempo demonstrou, muitas das idéias lançadas na década de 90 não prosperaram.

Por outro lado, a gestão burocrática, vista com certo ceticismo pelos condutores da reforma, encontra-se enraizada em diversos seguimentos, senão em todos, da administração pública e, em especial, em instituições seculares como as polícias militares.

Não está claro qual o modelo de gestão mais adequado para a polícia militar. Autores, como Motta e Pereira^{viii} (1983), asseveram que muitas vezes o problema está nas disfunções do sistema burocrático. Spink (2001), em entrevista^{ix} à Revista Integração, demonstrou sua posição da seguinte forma: “eu não penso,

necessariamente, que adotar práticas gerenciais em vez de outras práticas da atualidade, tornar a administração pública mais empresarial, é necessariamente uma coisa boa ou uma coisa ruim. A questão mais importante é como os cidadãos conseguem direcionar o que é feito na área pública”.

Crozier (1981), tenta encontrar respostas à longevidade do sistema burocrático. Morgan (2006), cita vários exemplos de organizações com alto grau de eficiência e que adotam o modelo burocrático de gestão. Giddens (2001), em sua proposta de uma terceira via, que amalgamaria a bandeiras da esquerda com o pensamento da direita, indica que a nova administração pública deve buscar mecanismos tanto das grandes burocracia (*welfare state*) quanto dos ideais neoliberais (Estado mínimo e economia de mercado).

De toda sorte, várias das características do sistema burocrático e vários de seus fundamentos são utilizados para gerenciar um grande número de pessoas, uma estrutura piramidal e hierárquica, um razoável controle interno e uma rígida distribuição de cargos em vários órgãos da administração pública e, mais especificamente, em organizações que atravessaram a história da humanidade como no caso da administração militar.

Nesse passo, a pesquisa justifica-se pois a polícia militar, pelo próprio momento histórico de insegurança pública vivenciado pela população, merece um estudo em sua gestão. Ganha relevância a análise relacionada a dois campos de estudo: i) prática histórica policial centrada numa administração burocrática e suas doutrinas e ii) as novas práticas de gestão contemporâneas que procuram dar soluções às aflições coletivas e apontam para a necessidade de mudanças.

Concomitantemente a isso, a organização, impulsionada pela necessidade de adaptar-se em ambientes turbulentos e fortemente contingenciais, deve buscar a formas de gestão sem afastar-se das exigências do Estado democrático de direito.

O estudo concentra-se em situar historicamente a organização nas quatro últimas décadas e fazer um paralelo entre os períodos históricos e os modos de gestão existentes na corporação polícia militar, colhendo os dados, principalmente, através de entrevistas com os gestores dessa época. Paralelo a isso, buscar-se-á os

pontos de tangência entre a administração burocrática e a administração gerencial, tendo como base a reforma da administração pública empreendida em várias partes do mundo nas últimas décadas.

Trabalhar-se-á, então, em três frentes: elementos de gestão burocrática, elementos de gestão empresarial e, o que poder-se-ia chamar - assim como o fez Giddens (2001), ao sugerir um caminho intermediário entre a esquerda e a direita - , de via congruente. Via essa que agrega, envolve e harmoniza elementos das duas outras formas de gestão.

A atenção a ser dada ao agente responsável pela escolha, aquele que tem o poder de decidir, está assentada em adicionar um componente imprescindível nas abordagens, muito das vezes incompletas, que focalizam somente os aspectos funcionais de uma organização, esquecendo-se de que a ação política do detentor da decisão pode modificar completamente o rumo de um procedimento ou de uma regra tida como padrão.

A partir desse propósito foi formulada a seguinte pergunta problema:

Durante as últimas quatro décadas, como os principais gestores da organização policial militar utilizaram os vários modelos de gestão?

A inserção da gestão burocrática em organizações públicas e privadas teve, em sua gênese, como protótipo as organizações militares, mas nunca se estudou a fundo se tal forma é a ideal para toda situação prática enfrentada por tais corporações . Para Etzioni (1984), por exemplo, no campo de batalha o modelo burocrático não atende eficientemente a organização militar que deve se guiar mais com base no carisma de suas lideranças^x.

O estudo envolvendo a organização e o meio na qual está inserida merece aprofundamento posto ser relevante saber se a atividade policial, em determinadas circunstâncias, equivale a um campo de batalha e, sendo assim, o sistema burocrático não daria as repostas imediatas exigidas.

O objetivo geral pode ser assim enunciado:

Analisar as mudanças que ocorreram no contexto social e as demandas dos serviços prestados pela Polícia Militar do Espírito Santo (PMES), bem como saber como a organização vem transformando seus modelos de gestão a fim de atender a essas demandas.

Dessa forma, a dissertação está estruturada em três bases que estão divididas em seis capítulos.

A primeira parte está reservada à introdução, que abarca as considerações gerais, enunciando o que será pesquisado, o problema de pesquisa e o objetivo geral. O primeiro capítulo é dedicado a um relato histórico do Brasil e das organizações militares, contemplando a polícia militar nas últimas quatro décadas, em especial os fatos mais marcantes como a ascensão militar ao poder em 1964 e as promulgações das Constituições de 1967 e de 1988. Essa perspectiva tem como objetivo contextualizar os acontecimentos políticos com as práticas da corporação e fazer breves comentários sobre o assunto que envolve o aparente paradoxo entre eficiência e democracia. O segundo capítulo trata de alguns pontos da pretendida reforma administrativa e a tecnologias de gestão apresentadas, o que foi efetivamente mudado no modelo brasileiro e o que não conseguiu ser implantado. O capítulo terceiro indica a descrição dos aspectos metodológicos da pesquisa. Nele se inclui o método seguido, a apresentação do objeto, a caracterização dos sujeitos, os instrumentos ou técnicas de pesquisa utilizados para a coleta de dados. O capítulo quarto é dedicado à análise dos dados coletados e sua conseqüente interpretação. O capítulo quinto é destinado a um resumo sobre alguns aspectos relacionados aos modelos de gestão. Nele se destaca o atendimento ao cliente, o processo de descentralização, os mecanismos de avaliação de desempenho e, também, algumas características burocráticas como a promoção por merecimento e a estrutura hierárquica de autoridade.

1 HISTÓRIA, REGIME MILITAR E REGRA DA MAIORIA.

Para desvendar uma organização, segundo Fleury (1996, p.23), analisando cultura, é preciso seguir os seguintes passos: i) conhecer a história da organização; ii) conhecer o processo de socialização de novos membros; iii) conhecer a política de recursos humanos; iv) conhecer o processo de comunicação; e v) conhecer a organização do processo de trabalho. No decorrer deste trabalho esses e outros pontos serão abordados. Neste capítulo, será dada ênfase à história da polícia militar e, também, ao contexto histórico na qual ela fez parte. Além disso, o capítulo apresenta, já na parte final, uma abordagem sobre o paradoxo que envolve a atuação da polícia militar face à regra da maioria. Tal alusão é ponto base para se definir o modelo de gestão mais adequado às diferentes situações enfrentadas no atendimento ao cliente da organização.

A narrativa seqüencial, tendo como base preceitos legais, faz-se necessária à compreensão do assunto abordado, já que, pelo menos em tese, administração pública e norma jurídica são termos indissociáveis. O estudo localiza temporalmente a organização nos diversos períodos históricos que se inicia com a chegada da família real ao Brasil, passando pelo império e república, dando notícias das constituições e ênfase ao período que vai da revolução de 1964 à promulgação da Constituição de 1988, posto cobrir um período da história de importantes mudanças políticas que se refletiram diretamente na gestão da organização polícia militar. Grande parte do relato tem como referência os trabalhos de Carvalho (2005), Demoner (1985) e Stepan (1984), complementados por outros autores não menos importantes, citados diretamente no texto, e através de uma busca minuciosa em toda legislação publicada sobre o tema.

No primeiro parágrafo de cada tópico abordado será indicado o motivo de sua inserção no estudo, pois, como lógico, não teria sentido falar em determinado assunto, já exaustivamente explorado por outros autores, se não houvesse ressonância na gestão atual da polícia militar que se pretende enfatizar.

1.1 A POLÍCIA: DO IMPÉRIO À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Visa este tópico demonstrar a necessidade da polícia como mecanismo de controle nos grupamentos sociais; a gênese da vinculação da polícia aos detentores do poder (que refletirá no trato com a comunidade); a origem da formação militar para o combate das polícias (criticada pela nova gestão); a guarda nacional (e sua proposta de retorno); a guerra do Paraguai (sua influencia no recrutamento de pessoal nas polícias - corpo de voluntários – e no surgimento do “espírito de Corpo”); o foro especial para crimes militares (criticado pela nova gestão como indução ao corporativismo); a missão francesa e sua influência no preparo policial das corporações militares (ainda hoje presente nas corporações e criticada pela nova gestão); o início do regime militar de 64 como decorrência da quebra dos princípios basilares da hierarquia e da disciplina (que implica no maior ou menor controle dos gerentes sobre seus subordinados); a Constituição de 1967 e a ingerência expressa do exército brasileiro nas polícias militares (o cargo de Comandante Geral da Polícia Militar passa a ser ocupado por oficial do exército, fortalecendo o modelo burocrático de gestão); o modelo de autoritarismo instrumental, de Vargas e do regime militar de 64, como ferramenta de transição para se chegar à uma sociedade democrática (regra da maioria e atendimento ao cliente).

Como deve ser, começar-se-á pelo início.

Desde Aristóteles assentou-se que próprio do homem a vida em sociedade. Mas a vida em sociedade requer restrições pessoais que nem sempre são aceitas, gerando conflitos de interesses individuais e coletivos. Conforme Santos (1992), os conflitos de interesses sempre foram resolvidos de três maneiras principais: i) pela composição, em que as pessoas em conflito abrem mão de parte do seu interesse e chegam a um acordo que atenda às duas partes, ii) pela submissão, em que o mais forte submete o mais fraco a sua vontade; e iii) através da administração do conflito por um terceiro que dirá quem tem razão no litígio. Dependendo do tamanho da sociedade existirá um tipo específico de mecanismo de controle (a cargo de um terceiro) para resolver os conflitos de interesses dos indivíduos nela

inseridos. Após sair do estágio da sociedade tribal, o instrumento de controle dos conflitos sociais foi uma organização chamada de polícia.

Todo grupamento humano, a partir da tribo, possui uma polícia (justiça) para funcionar como um terceiro dirimidor de conflitos, pois só assim é possível o convívio social.

Para ser funcional, essa polícia possui um poder: o poder de polícia. No Brasil colônia esse poder de polícia estava nas mãos dos proprietários de terras.

No início da ocupação do Brasil, para defender a posse da colônia foi preciso ocupá-la, e para ocupá-la só havia uma maneira: atrair trabalhadores e produzir. A cana de açúcar foi a cultura eleita. Aos escolhidos para cultivar a terra, a Coroa transferiu não só uma boa parte do poder econômico, mas também poderes políticos. O senhor de terras será, conseqüentemente, a autoridade pública local, inclusive com título de comandante militar da colônia (SODRÉ, 1979). Nessa época havia duas forças, uma regular, vinda da metrópole, e a outra semi-regular, formada pelas milícias. As forças regulares e semi-regulares defendiam os interesses da classe dominante colonial. E a classe dominante era a dos proprietários de terras. A atividade de polícia estava então concentrada nas mãos dessas pessoas, que controlavam o público e o privado.

No império, e de lá até os dias de hoje, havia um ponto de tangência entre a atividade militar de defesa territorial - representada pelo exército - e a atividade de manutenção da ordem interna - exercida pela polícia. No exato ponto de tangência encontrava-se a polícia militar. Ou seja, a polícia militar sempre viveu uma crise de identidade entre servir ao Estado^{xi} e proporcionar segurança à população. Várias vezes ver-se-á, no desenrolar deste estudo, o amalgama dessas atividades. A história da polícia militar se confunde com a história das instituições militares e policiais.

Com a chegada da família real, em 1808, é criada a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, que deu origem às atuais polícias civis estaduais. A intendência nasce com funções judiciais, investigativas e, também, de responsável pela administração da iluminação, do fornecimento de água e fiscalização de obras

públicas. Note-se que, embora a primeira vista pareça estranho um órgão policial envolver-se em tais assuntos, Osborne e Gaebler (1994), sugerem uma participação maior das polícias no atendimento da necessidade da população e citam exemplos da participação policial na coleta de lixo e na iluminação pública de cidades americanas da atualidade como forma de aproximar o cidadão do policial. Verificar-se-á isso com mais detalhes no capítulo 2 deste estudo.

Em 1809 é criada a Guarda Real de Polícia, organizada em moldes militares e com dupla subordinação: Ministério da Defesa e Intendência. Com isso desempenhava ao mesmo tempo funções de patrulhamento e de investigação. A guarda real deu origem às atuais polícias militares.

Na década de 20, ocorreram importantes fatos históricos. O primeiro foi a independência do Brasil em 1822. O segundo, a promulgação da primeira Constituição^{xii} brasileira, em 1824. Nessa Constituição já se vê a presença de parâmetros de gestão de tropa com alguma semelhança com o exército prussiano do século anterior e com a administração científica que viria posteriormente: obediência, hierarquia, utilização de uniforme e respeito à autoridade. Veja o que diz o seu art. 147: “A Força Militar é essencialmente obediente; jamais se poderá reunir, sem que lhe seja ordenado pela autoridade legítima”. O terceiro, em 1827, a aprovação da lei que instituía a figura do juiz de paz, eleito com atribuições policiais e judiciais, podendo inclusive nomear os inspetores de quarteirão.

Na década seguinte, teve-se a promulgação do Código Criminal do Império e a dissolução da Guarda Real pelo ministro da justiça. Este código estabelecia a possibilidade do agente público ser responsabilizado por abuso de poder ao efetuar qualquer prisão (art. 5º). Em 1831 é criada a Guarda Nacional que, como o nome indica, atuaria em todo o território e com múltiplas funções. De um lado ela auxiliava o exército na defesa das fronteiras e do outro era responsável pela manutenção da ordem pública. Neste mesmo ano, o Padre Diogo Antônio Feijó, então ministro da justiça, autoriza o governo local a criar no Rio de Janeiro e nas demais províncias o Corpo de Guarda Permanente. Em 06 de abril de 1835 (Lei nº 09) e criada a Polícia Militar do hoje Estado do Espírito Santo. Dizia o art. 1º dessa lei: “Criar-se-ha uma companhia com o título de guarda de polícia provincial,

composta de três oficiais subalternos, um primeiro sargento, dois segundos sargentos, hum furriel, seis cabos, dois cornetas e cem soldados” (sic). Observe-se que a designação das patentes correspondia, para os postos e graduações criados, exatamente aos da Polícia Militar atual.

A Guarda Nacional, baseada no modelo francês, fortaleceu as elites políticas locais, com recrutamento de pessoal vinculado a elas. O grande senhor de terras obtinha do Estado títulos nobiliários e títulos militares (de oficiais) e alguns alcançavam a patente de coronel. Em cada Município havia um regimento da Guarda Nacional e seu comando era atribuído ao chefe político local. Mesmo após a Guarda Nacional ter sido extinta em 1918, os oligarcas locais conservaram as patentes como título informal. Surge daí a expressão coronelismo para designar o grande latifundiário que detinha o poder local e controlava o público e o privado (CARVALHO,2007; VASCONCELLOS, 1995)

Embora a Guarda Nacional tenha sido há muito extinta, há muitos projetos de emenda constitucional em tramitação no congresso sugerindo que, sob o aspecto da eficiência, as atuais Polícias Militares poderiam ser agrupadas em uma instituição maior e mais abrangente, que atendesse a todo território nacional. Seria o retorno da Guarda Nacional com outra roupagem. Não nos padrões do império, de uma tropa mal treinada e sem salário, mas nos padrões atuais de qualidade, tal como se observa em vários países como Alemanha, Portugal e Chile. A razão estaria assentada na evolução tecnológica do aparato criminal, na facilidade de dispersão e concentração do contingente em locais mais necessitados, ou momentaneamente com grave perturbação da ordem, e no comando unificado e padronizado das ações^{xiii}.

Avançando um pouco mais, já na década de 60, o acontecimento histórico mais relevante foi, sem dúvidas, a Guerra do Paraguai. Nessa guerra foram reunidos os voluntários da pátria, a guarda de polícia provinciana (atual polícia militar) e as forças armadas regulares. Loiola (2007, p.34) nos dá a notícia, resgatada do pronunciamento do então presidente da Província do Espírito Santo, que “339 voluntários da pátria, 214 guardas nacionais designados, 324 recrutas para o

exército e 50 praças da companhia de polícia [atual polícia militar], perfazendo um total de 927 homens”, foram enviados para a zona de confronto.

Há que se ressaltar que o corpo de voluntários nem sempre era de voluntários. Conforme o mesmo autor, citando Daemon (1879, p.417), numa tentativa de recrutar “voluntários” para a polícia militar e para o exército, em 8 de maio de 1874, o então comandante geral da organização (polícia militar), foi morto por um recrutando, quando aquele invadiu a casa deste e tentou levá-lo à força para servir na Corporação. Ao arrombar a porta e entrar, o comandante geral foi baleado e morreu. Fato ocorrido no distrito de Villa de Vianna. Retirando a comoção que envolveu toda a tropa, foi um sinal de que havia a necessidade de profissionalizar o contingente policial militar. Vale aqui a inferência sobre a pouca qualidade do serviço público quando executado por pessoas que são obrigadas a trabalhar em uma atividade na qual não possuem vocação. O concurso público, nos moldes exigidos pela legislação, muitas vezes atrai somente candidatos interessados na remuneração, sem vocação para a atividade. A contratação nesses moldes é muito criticada pela gestão empresarial.

Carvalho (2005) faz um relato sobre a participação das polícias militares na guerra do Paraguai, do desenvolvimento de um “espírito de corpo” durante os confrontos e de sua influência em vários fatos históricos que a sucederam. Essa expressão, por sinal, evoluiu para um corporativismo muito presente nas organizações policiais atuais. Corporativismo que se torna maléfico quando, em excesso, o interesse do grupo se sobrepõe ao interesse coletivo.

Em 1889, após um golpe militar, a monarquia é extinta e instaura-se um governo provisório republicano. Os policiais integrantes das organizações deixam de ser amadores, tornam-se profissionais exclusivos, e passam a receber salários dos cofres públicos. Acaba assim a “caça aos voluntários” para servir nas organizações policiais militares em momentos de crise. O art. 87 da Constituição de 1891 reforça tal decisão ao estatuir: “§ 3º - Fica abolido o recrutamento militar forçado.”.

Em 1891, é promulgada a primeira Constituição Republicana. Nela são inseridas importantes mudanças relacionadas aos militares. Uma delas está no art. 77 - “Os militares de terra e mar terão foro especial nos delitos militares”. Tal prerrogativa

permanece até hoje. Os policiais que cometem crimes militares, assim definidos em lei, são julgados por outros militares de hierarquia superior. Embora para muitos, a primeira vista, pareça indicar corporativismo o fato de o militar julgar a conduta criminosa de outro militar, e isso gerar impunidade, pesquisas internas nos fóruns demonstram que para aqueles crimes que deixaram de ser considerados militares, como o homicídio doloso, e passaram a ser julgados pela justiça comum, os casos de absolvição aumentaram. Ou, em outras palavras, a justiça militar é mais rigorosa do que a justiça comum. De toda sorte, a extinção das justiças militares é assunto em pauta em varias discussões e projetos de reforma constitucional no Congresso Nacional relacionadas à militares e à segurança pública, mas que, para o momento, não merece maiores comentários.

Em 1907, o Governo do Estado de São Paulo preocupado em fixar as bases do processo de ensino da corporação militar contrata a assim chamada "Missão Militar Francesa". Na França, como cediço, eram os militares que se encarregavam de toda a segurança, interna e externa, sem nenhuma divisão de função^{xiv}. Em 1919, o Ministro da Guerra do governo federal, seguindo os passos da polícia militar de São Paulo, contrata a "Missão Militar Francesa" com os mesmos objetivos da missão anterior. Cabe ressaltar que tal missão fortaleceu a formação militar de combate, que perdurou por várias décadas nas academias militares e só foi amenizada após a inserção de disciplinas mais consentâneas com as inovações democráticas trazidas pela Constituição de 1988.

Em 1930 ocorre o golpe e Getúlio Vargas torna-se o chefe de Governo. A força pública do Espírito Santo (polícia militar) participou dessa revolução, assim como o fizera na revolução paulista de 1924, e como o faria, posteriormente, na revolução constitucionalista de 1932. Como se verá com mais propriedades oportunamente, um dos entrevistados desta pesquisa, faz um pequeno relato sobre sua participação na revolução de 1932: “essa foi uma revolução muito importante, fomos combater nos campos em São Paulo”(informante A). Fato representativo da função dúplice da organização: defesa territorial e preservação da ordem pública.

Quatro anos depois, em 1934, é promulgada uma nova Constituição com substanciais referências às polícias militares. O art. 5º estabelecia que “Compete

privativamente à União: [...] i) organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra”. Mais à frente, no art. 167 - “As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União”. O art. 167 permanece quase *ipsis litteris* na Constituição atual.

Em 1937 tem-se outro golpe de Estado dado por Getúlio Vargas e, na seqüência, a outorga de nova Constituição. Com relação aos policiais militares, essa Carta mantém os textos dos arts. 5º e 167 da Constituição de 1934, e reforça a prerrogativa de foro já prevista na Constituição de 1891.

Em 1945 Getúlio é deposto e, no ano seguinte, um general é eleito Presidente da República pelo voto direto. No mesmo ano é promulgada a Constituição Federal de 1946, tida como a Constituição mais democrática até então existente no Brasil. Com relação às polícias militares, manteve as determinações das constituições anteriores, incluindo sua convocação e mobilização para momentos críticos. Foi a primeira Constituição a utilizar o termo polícia militar para designar a força pública dos Estados federados. Assim dizia o art. 183: “As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército”.

Em 1964 teve-se o mais importante evento interno da trajetória militar brasileira: o golpe e a instauração de um governo que suspendeu o Estado de direito existente. Carvalho (2005) estatui que o golpe pode ser entendido a partir no início da Era Vargas. O autor a divide em três fases: de 1930 a 1937, chamada fase do namoro. De 1937 a 1945, chamada fase da lua-de-mel. E de 1945 a 1964, chamada de fase do divórcio.

O rompimento dos militares com Vargas teve seu ápice quando este, procurando ampliar suas bases, incorporou o povo no processo político - principalmente o povo organizado nos sindicatos - aumentou o protecionismo econômico e voltou-se para o nacionalismo de esquerda, ferindo assim o interesse de grandes grupos econômicos e sociais. Mas o golpe fatal veio em 30 de março de 1964, quando a força militar sentiu-se ferida em seus dois maiores pilares: a hierarquia e a

disciplina. E foi o Presidente João Goulart que precipitou esse golpe ao participar da festa dos sargentos da Polícia Militar do Rio de Janeiro e fazer um discurso inflamado para um auditório exaltado e com tendências comunistas (Carvalho,2005).

Sobre a quebra da hierarquia e da disciplina no seio militar, embora seja dada pouca importância no meio civil, é matéria de alta relevância nas corporações militares. Sempre que se fala em gestão na polícia militar, mesmo em conversas informais com os oficiais, um dado logo surge: a organização não aceita mudanças na hierarquia e na disciplina.

Sabe-se que a reforma administrativa preconiza uma maior flexibilidade, menor distribuição de cargos verticais e um menor controle. “Deixe o administrador administrar” (KETTLE, 1999) diz a nova gestão empresarial aplicada ao serviço público. Importa que, na caserna, essa flexibilização ainda não encontra terreno fértil para crescer. Pelo contrário, qualquer idéia de quebra desse paradigma é logo rechaçada e tida como fator desagregador. Se isso hoje é assim, pense-se o que seria em 1964.

Em 1967 é outorgada a Constituição Federal do regime militar. Nesta Carta, manteve-se o papel das polícias militares já definido nas constituições anteriores. Há, contudo, uma maior preocupação no controle das polícias por parte do exército. Tanto é assim que, em 13 de março do mesmo ano, o governo federal baixa o decreto-lei n.º 317 que cria a IGPM (Inspetoria Geral da Polícia Militar), regulamentado pelo decreto nº 61245/1967, com competências muito amplas. Por exemplo, diz o art. 2º, 1), que compete à inspetoria “proceder ao controle da organização, dos efetivos e do material bélico das polícias militares”.

Tais restrições, principalmente efetivo e armamento, foram vistas como preparatórias às medidas que a sucederam. Em 13 de dezembro de 1968, foi dado o mais violento golpe do regime militar da história brasileira, quando os chefes militares de linha-dura baixaram o Ato Institucional nº 5, fecharam o Congresso, censuraram a imprensa e cassaram os direitos políticos de muitas pessoas tidas como contrárias ao sistema.

Segundo Stepan (1986, p. 38), a comunidade de segurança, da ala dura militar – na marinha, aeronáutica, polícia militar ou Serviço Nacional de Informações (SNI) – “previsivelmente eram dos mais ferrenhos partidários do argumento que os conflitos sociais colocavam ameaças para a segurança interna e para o desenvolvimento nacional e, portanto, precisavam ser reprimidos”.

A polícia militar, que à época era ligada ao SNI e também atuava na repressão, ainda hoje mantém um serviço secreto chamado de DINT (Diretoria de Inteligência). Tal diretoria somente recentemente mudou o foco de atuação, passando a produzir informações relacionadas à segurança pública.

Em 1969, a Constituição de 1967 sofre profundas modificações. Autores há que defendem que na verdade outra Constituição foi outorgada. As regras relacionadas aos policiais militares foram mantidas, acrescentando apenas no art. 13, § 4º, o seguinte complemento quanto a vencimentos: “não podendo os respectivos integrantes [da polícia militar] perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes”. Era mais uma forma de controle do regime. A Constituição Estadual de 1989, tentando demonstrar os desacertos da Carta Federal de 1967, inverte o comando dado à Constituição Federal em 1969, para garantir justamente o contrário, ou seja, que o militar estadual não poderá ganhar menos do que o militar federal. Regra mais simbólica do que real e de pouca importância para os governos que, na verdade, nunca a respeitaram.

Há na imprensa nacional manifestações ferrenhas sobre a impossibilidade de a polícia militar ser eficiente pagando baixos salários a seus integrantes, numa linha mais aproximada do pensamento da escola de relações humanas. Outros há que defendem que não é só o salário que vai tornar a polícia mais qualificada, mas uma série de medidas que levem em conta a qualidade de vida e o preparo profissional do trabalhador policial.

No mesmo ano, teve-se também a publicação do decreto-lei 667/69 que, dentre outros comandos, determinou no art. 6º que “O comando das Polícias Militares será exercido por oficial superior combatente, do serviço ativo do exército,

preferencialmente do posto de Tenente Coronel ou Coronel, proposto ao Ministro do Exército pelos Governadores de Estado e de Territórios ou pelo Prefeito do distrito Federal”. Esta regra foi amenizada em 1983. Mas o decreto-lei 667/69 foi o que mais diretamente influenciou a estrutura das polícias militares do Brasil, posto que além de designar um oficial do exército para comandar a polícia, definiu a hierarquia em postos e graduações; deu exclusividade no policiamento ostensivo à polícia militar; regulou o funcionamento da justiça militar estadual e dos regulamentos disciplinares, enfim, foi a norma jurídica mais abrangente já editada relativa às polícias militares do Brasil. Só para se ter uma idéia, repita-se, o cargo mais importante da corporação, que detém o poder de direcionar as políticas de gestão, era exercido por um componente do exército, ou seja, a administração estava voltada exclusivamente para um padrão burocrático nos moldes prussianos. Veja-se também, conforme relatos que podem ser acompanhados no capítulo 4 desta dissertação, que muitos gestores de cúpula da organização foram favoráveis aos comandos do exército. Para eles é melhor ser comandado por um militar sem vínculo político partidário, do que por militares ligados a políticos que só pensam em promoções pessoais.

Em 1973, no governo de Geisel, tem-se início a abertura política e o retorno à democracia. Não por pressão social significativa, mas por uma distensão oriunda de conflitos intra-militares (STEPAN, 1986). O processo de abertura finaliza-se no governo Figueiredo em 1985.

Em 1985, tem-se, então, o fim do regime militar com a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência da República brasileira. Tancredo morre antes de assumir o cargo, tomando posse em seu lugar o vice-presidente José Sarney.

Chega-se assim em 1988, ano marcado pela promulgada da atual Constituição Federal e pelo retorno da liberal-democracia no país. Regime materializado por eleições diretas em todos os níveis e amplas liberdades individuais e coletivas.

Nessa Carta, mesmo ainda com forte vínculo com o exército brasileiro, a missão principal da polícia militar passa ser uma atividade de polícia para o atendimento ao cidadão. Um poder^{xv} para atender o povo.

1.2 A POLÍCIA MILITAR APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Conforme supra, a Constituição Federal de 1988 estatuiu que as polícias militares são órgãos da administração direta, pertencentes à estrutura do poder executivo dos Estados, que prestam um serviço de policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública, tendo como trabalhador o policial e como cliente, a depender do foco de visão, o cidadão necessitado, o Estado e a população em geral.

Por força do art. 37 desta mesma Carta, a administração pública deve obedecer ao princípio da eficiência e legalidade. Quer dizer, enquanto ao particular é permitido tudo que não é proibido (por lei), à administração (e aos seus agentes) só é possível aquilo que a lei manda.

E a lei manda. A CF, em seu art. 144, afirma que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Dentre os órgãos responsáveis pela segurança pública estão as polícias militares, às quais o pré-falado art. 144 dedica o parágrafo 5º: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública^{xvi}”; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil” (sem grifos no original).

O parágrafo destaca-se por enfatizar a missão da polícia militar. E, segundo Osborne e Gaebler (1994), uma das primeiras tarefas da organização é definir claramente a missão para seu cliente. No caso das polícias militares, a própria Constituição tratou de defini-la. Outro dado importante é que a segurança pública passa a ser responsabilidade de todos e não só das polícias. Também nesse ponto, os autores citados dão suas contribuições ao estatuírem que “a crescente confiança em ‘administradores neutros’ e no ‘profissionalismo’ cegou-nos para a consequência da perda do controle por parte das famílias e das comunidades” (p.54). Todos são solidariamente responsáveis pela segurança pública, cada um com sua parcela de colaboração.

Além do art.144, que é o principal diploma legal que disciplina a missão da polícia militar, a organização é, direta ou indiretamente, citada pelos seguintes artigos

constitucionais: art.5º, LXI; art.14,§8º; art. 22; art. 42; art.125,§3º; art.142, §2º,§3º, IV e V; art.144,§6º. Vê-se, pois, que a atividade policial militar foi relevante para o constituinte de 1988. Alguns dos artigos trazem restrições ao policial no exercício da função, outros trazem prerrogativas. São eles:

Possibilidade de prisão administrativa^{xvii}. Observe-se que os únicos agentes público, ou melhor, os únicos profissionais, que podem ser presos sem um prévio cometimento de crime é o agente militar. Tal possibilidade é um importante instrumento de gestão utilizada pelos administradores para evitar desvios de conduta. É como se houvesse uma espada de Dâmocles^{xviii} sobre a cabeça do policial avisando que se ele desviar-se da conduta tida padrão pela polícia militar será penalizado. Tal instituto é muito criticado na caserna pelos policiais de menor hierarquia sob o argumento de que enquanto a norma exige que o policial dê tratamento isonômico a todas as pessoas, ele mesmo, policial militar, não o tem. O policial considera-se um cidadão menor. A expressão da moda: polícia cidadã fica mitigada uma vez que se o próprio Estado não reconhece uma cidadania plena ao policial, não pode exigir dele comportamento diverso. Dito de outra forma, normativamente polícia é instrumento do Estado, logo não se pode conceber uma polícia-cidadã em um Estado não-cidadão. A teoria crítica acusaria aqui a ideologia do determinismo.

Restrições à participação política^{xix}. O militar para concorrer a um cargo eletivo deve ser exonerado, se tiver menos de dez anos de serviço e, se contar com mais de dez anos e perder as eleições, retornará para a organização. Caso vença as eleições, no ato de diplomação irá para a inatividade.

O objetivo principal da norma foi afastar, pelo menos formalmente, a participação do policial em ações políticas ou trazê-las para o seio da tropa. O que foi dito no tópico acima, também cabe nesta restrição.

Restrições quanto à competência^{xx}. Diz o art. 22 que compete privativamente à União legislar sobre vários assuntos de interesse nacional. No inciso XXI estabelece sua competência para editar “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”. O texto é uma repetição das constituições anteriores.

Demonstra a preocupação em normatizar o campo de atuação das polícias a fim de evitar o surgimento de pequenos exércitos. Na verdade de grandes exércitos, como é o caso da polícia militar de São Paulo que possui um efetivo aproximado de cem mil homens.

Imposição da disciplina e da hierarquia. “Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Uma das principais características da burocracia é o respeito à hierarquia, que quase sempre arrasta consigo a disciplina. É um dos mais importantes pontos, quando se fala de administração pública, na gestão de pessoal da polícia militar. Conforme ver-se-á no capítulo seguinte deste estudo, a nova gestão administrativa preconiza que a estrutura hierárquica deve ser flexibilizada e o controle deve ser menos rígido. Essa inovação vai de encontro ao pensamento reinante entre os administradores da organização.

Prerrogativa de julgamento pelos pares^{xxi}. Na verdade não se pode afirmar que o julgamento em tribunal especial seja uma prerrogativa. A uma porque o julgamento não é feito por pares (iguais), mas por superiores. A duas porque, a depender do crime, por exemplo, nos crimes contra o patrimônio, o rigor punitivo é maior. De qualquer forma, este preceito constitucional é muito criticado por dar tratamento diferenciado aos militares. Não se pode perder de vista, contudo, que para toda matéria envolvendo militares foi dado um tratamento diferenciado por parte do constituinte. Alguns artigos são vistos como prerrogativas descabidas, como no caso deste § 3º, e outros como rigor excessivo contra os militares, como no caso dos §§ 2º e 3º do art. 142, que proíbem o *habeas corpus* contra sanções disciplinares, a sindicalização, a greve e a filiação a partidos políticos. Assim, para uma boa análise das prerrogativas e sujeições, o exegeta não pode fugir de uma interpretação sistêmica.

Restrições à alguns direitos (individuais, políticos e sociais). Art. 142, “§ 2º - Não caberá *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares”. Art. 142, §3º -

“IV. Ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”. Art. 142, §3º - “V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos”.

O objetivo do primeiro preceito é evitar a ingerência do judiciário em assunto *interna corporis* das organizações militares e, indiretamente, fortalecer a disciplina militar, já que se está diante de um efetivo fardado, armado e com forte poder de mobilização. No segundo e no terceiro (sindicalização, greve e filiação política) preceitos, o objetivo foi desestimular a participação política ativa e a possibilidade de organização sindical.

Caberia aqui uma discussão sobre a intervenção da polícia militar nos movimentos grevistas de outras categorias agindo, nessa qualidade, como agente repressor do Estado; ou de se saber se não existe qualquer ação judicial que ampare os policiais militares subalternos se ocorrer arbítrios de superiores hierárquicos que, por ilegalidade ou abuso do poder, venham a negar-lhes um legal direito de locomoção^{xxii}. Essas discussões, embora importantes, demandariam forte incursão jurídica, o que não é o caso agora. Esclareça-se, contudo, que a punição disciplinar é um poderoso instrumento administrativo, embora não totalmente condizente com as novas práticas de gestão, como se verá no próximo capítulo.

Subordinação. Art. 144. “§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Este parágrafo deve ser temperado com o estatuído no Decreto nº. 66862/70 (R-200)^{xxiii}, principalmente o art. 4º que diz que “As Polícias Militares, para emprego em suas atribuições específicas ou como participantes da defesa interna ou na defesa territorial, ficarão diretamente subordinadas aos Comandantes de Exército [...], nas seguintes hipóteses: [...]”. Vê-se, então, que a polícia militar continua, mesmo que de forma mais branda, a desempenhar atividades de defesa territorial ao lado da função de preservação da ordem pública que é sua atividade específica. Mas, repita-se, com o advento da Nova Carta, passou-se a exigir da polícia militar uma maior aproximação com as comunidades, acatamento aos direitos humanos e respeito às minorias, conforme se verá a seguir.

1.3 EFICIÊNCIA E DEMOCRACIA

Tratar de eficiência e democracia envolve algumas questões que merecem um exame mais acurado, principalmente por levantar incertezas sobre a missão da organização e a qual cliente se destinará o atendimento das demandas.

Campilongo (1997), em estudo sobre direito e democracia, diz que a regra da maioria é imprescindível ao convívio social e está presente em reuniões de condomínios, sindicatos, associações, democracias políticas e em um amplo elenco de situações em que um grupo de pessoas é chamado a decidir. O princípio é utilizado para se chegar a uma decisão mais igualitária possível. O autor, contudo, adverte que a regra da maioria é necessária, mas não suficiente para a democracia. Embora seja um instrumento capaz de propiciar o máximo de liberdade, ela possui limites; e não assumir suas restrições pode levar seu aplicador a cometer graves erros.

Bobbio (2007), num ensaio em que contrapõe democracia e liberalismo, traz à colação o pensamento de Tocqueville, extraído da obra *Democracia na América*, sobre o que deve prevalecer no embate entre um Estado liberal e um Estado democrático. Segundo Tocqueville, diz o autor, só o Estado liberal poderá proteger “a liberdade de imprensa, a liberdade de associação, e em geral a defesa dos direitos do indivíduo que os Estados democráticos tendem a desconsiderar em nome do interesse coletivo” (p.60). Tocqueville iguala a regra da maioria à da democracia e, quando faz isso, alerta para a possibilidade da maioria não respeitar alguns direitos naturais do ser humano. Na verdade, o pensamento atual sobre o tema, e Bobbio (2007) deixa isso bem claro, combina os ideais liberais e o método democrático num tal modo que “hoje apenas os Estados nascidos das revoluções liberais são democráticos e apenas os Estados democráticos protegem os direitos do homem” (p.44). Tal ponto ainda não é totalmente pacífico em muitos trabalhos acadêmicos e, principalmente no senso comum, persiste certa identificação entre regra da maioria e democracia.

Para o presente estudo, no qual o objetivo principal é analisar a gestão na organização policial militar, três aspectos são relevantes na abordagem da regra da

maioria: quem decide, em que proporção decide e onde e quando a decisão é tomada

Um exemplo demonstra bem tal relevância. Pense-se no caso da instalação de um presídio. É notório que o governo do Estado encontra grande resistência da população local quando pretende construir prédios para custódia de presos criminais em áreas municipais. O conteúdo da decisão vai depender de quem vai ser chamado a decidir. Se a regra da maioria a ser satisfeita for local, possivelmente não haverá presídio.

Outra questão que surge é saber se o *quorum* da maioria pode limitar os direitos individuais fundamentais garantidos num Estado liberal (vida, propriedade, liberdade de expressão, de crença, de participar da vida política, dentre outros.). Imagine-se um caso de 51% da população aceitar a tortura de presos e 49% não aceitar. Isso legitimaria a tortura de presos para obter confissões? A resposta é “não”, mas esse “não” deriva de um liberalismo que encontra fundamento filosófico no jusnaturalismo^{xxiv} e não da regra da maioria. Ou seja, a liberal-democracia também protege os direitos das minorias como uma das suas tarefas primordiais.

O aspecto espaço-temporal também é relevante. Não só as minorias devem ser protegidas, como também as futuras gerações. “A legitimação pelo procedimento majoritário é sempre parcial, no espaço e no tempo. A questão ecológica exemplifica bem o quanto uma limitação desse tipo é relevante” (CAMPILONGO, 1997, p.50).

Por fim, além dos limites já expostos, uma outra restrição à regra da maioria, e por ser relevante merece um comentário um pouco mais delongado, é saber se um voto livre e consciente pode constituir um regime autoritário? Ou, se quiser continuar na regra majoritária, a aceitação da maioria pode dar legitimidade a um regime autoritário? Essa questão é importante por abordar uma relevante regra de *marketing* organizacional: lidar com o atendimento da necessidade do cliente (o cliente tem sempre razão?).

Parece importante começar pela definição de legitimidade. A legitimidade é politicamente definida como “um atributo do Estado, que consiste na presença, em

uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer do uso da força, a não ser em casos esporádicos” (BOBBIO, 2004, p.675). Adotando-se tal conceito de legitimidade, verifica-se que para ser legítimo o Estado precisa buscar “alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão”.

Se hoje pareça ilógico que o povo, detentor do poder (CF/88. Art. 1º parágrafo único: todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição), abdique da autoridade de seu próprio poder, num passado recente da história do Brasil isso não ocorreu. Segundo Silva (2002), um dos teóricos do Estado Novo de Getúlio Vargas, Oliveira Viana, defendia a tese de que na “verdadeira democracia o que deve estar bem representado é o interesse particular das diversas corporações profissionais. Organizar a opinião corresponde ao fortalecimento de sindicatos e associações profissionais representativos dos diversos setores de algum relevo na esfera econômica”(p.20). Nesse sentido, defendia-se o Estado Novo como um Estado democrático, já que possuía legitimidade perante a população. O autor, contudo, não concorda com tal posição e, mais à frente, demonstra seu ceticismo quanto a essa democracia autoritária: “A primeira questão envolve saber se podemos conceber um tipo de organização democrática do poder estatal que possa prescindir completamente de eleições, de eleitores, de partidos e de parlamentos”. E, mais à frente, conclui: “o que não é pouco quando se toma em consideração não somente a prática da democracia no mundo atual, mas também as teorias modernas da democracia, centradas no conceito de representação política” (SILVA, 2002, p.20).

Na esteira da legitimidade, o povo queria Getúlio e este sabia o que aquele queria, não havia necessidade de parlamento e eleições. Essa era a democracia getuliana: desejo da maioria, Estado legítimo, portanto.

Tudo o que foi dito até agora demonstra a importância de não se conceber a regra da maioria, ou da opinião pública, como único parâmetro para se definir uma democracia. Ou, se assim se fizer, tal conceito poderá ser analisado apenas como

um conceito restrito de democracia. Num conceito amplo, ao se falar em democracia, na verdade, estaria compreendido o termo liberal, posto amalgamar regra da maioria e liberdade individual.

Outro conceito aproveitado da teoria de Oliveira Viana serviu de fundamento teórico para o regime militar iniciado em 1964. Trata-se do assim chamado autoritarismo instrumental. Tal modelo sugere que as instituições do Estado autoritário são apenas um caminho, uma porta de passagem, não constitui um fim, mas um meio destinado a preparar o terreno para a criação de uma sociedade liberal e de um liberalismo político eficiente.

O que se supõe ser a meta do Estado autoritário [...] é exatamente a liberdade política, que culminaria no auto-governo dos cidadãos pelo exercício consciente e autônomo das liberdades políticas, especialmente da liberdade positiva do sufrágio. Supõe-se que o problema da efetivação da democracia resume-se a uma questão de controle de tempo e de etapas de um processo intencionalmente desencadeado pelas elites estatais. Não é por acaso que inextrincavelmente associada à idéia de instrumento está a idéia de transitoriedade, na caracterização do papel da institucionalidade autoritária (SILVA, 2002, p.17).

E qual a relação entre a eficiência, o regime autoritário e o princípio da maioria? De regra, em regimes autoritários, as minorias são tratadas de forma extralegal. Assim, só para exemplificar com o extremo, se matar alguém é crime gravemente apenado quando a vítima é um trabalhador (maioria), se a vítima é um criminoso (minorias), o fato perde importância, ou seja, passa a ser legítimo. Matar criminoso ou impingir-lhe tratamento desumano torna-se uma regra de eficiência para a maioria, já que quanto menos criminosos existirem ou circularem, melhor será o convívio social da maioria. E tal exemplo não é de todo utópico. Pesquisa recente sobre violência^{xxv} no Brasil, feitas com pessoas com escolaridade entre as séries iniciais do primeiro grau, responderam afirmativamente à seguinte pergunta: Você acha correto que a polícia torture um criminoso para que este confesse um crime? A resposta da maioria foi sim, concorda.

A polícia, se atendesse a regra da maioria, estaria exercendo um comportamento anti-democrático? A resposta parece ser afirmativa. Conforme visto, a democracia não se resume à regra da maioria. É muito mais, democracia não existe sem respeito aos direitos das minorias, e o direito à vida é inerente ao regime democrático.

Veja-se, no quadro abaixo, os números de homicídios apresentados no Brasil de 1980 a 2000.

Quadro 01. Taxa de homicídios no Brasil.

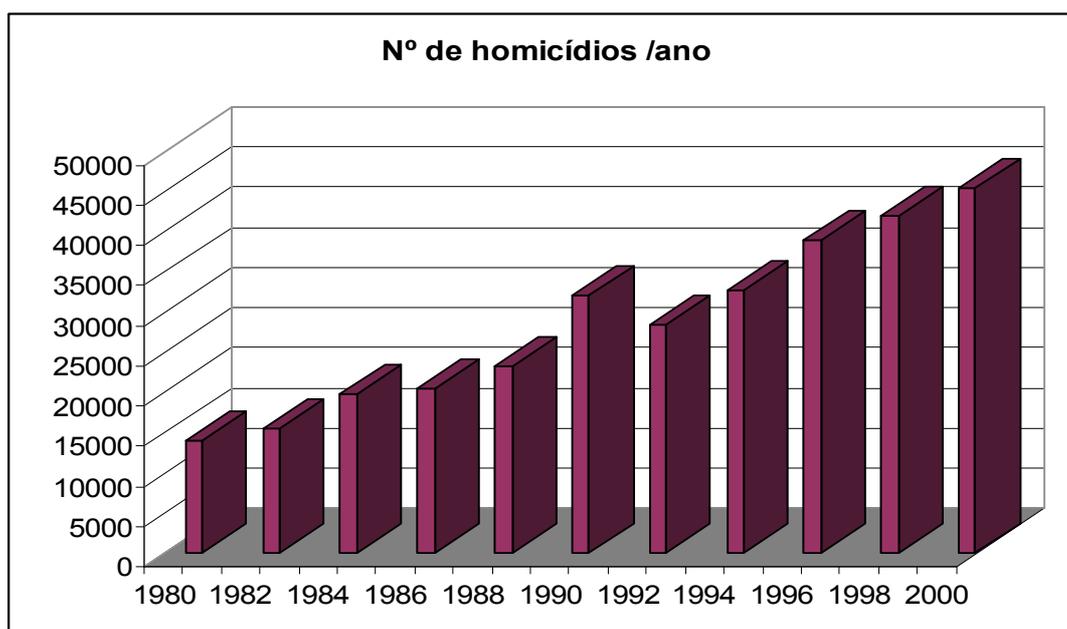
| Homicídios | Números absolutos | Grupo de 100 mil |
|------------|-------------------|------------------|
| 1980 | 13.877 | 11.73 |
| 1981 | 15.139 | 12.50 |
| 1982 | 15.490 | 12.51 |
| 1983 | 17.332 | 13.71 |
| 1984 | 19.671 | 15.25 |
| 1985 | 19.665 | 14.94 |
| 1986 | 20.386 | 15.19 |
| 1987 | 22.959 | 16.79 |
| 1988 | 23.229 | 16.68 |
| 1989 | 28.719 | 20.27 |
| 1990 | 31.936 | 22.16 |
| 1991 | 30.510 | 20.78 |
| 1992 | 28.358 | 19.07 |

| | | |
|------|--------|-------|
| 1993 | 30.560 | 20.16 |
| 1994 | 32.553 | 21.18 |
| 1995 | 37.128 | 24.00 |
| 1996 | 38.888 | 24.40 |
| 1997 | 40.507 | 25.00 |
| 1998 | 41.916 | 25.90 |
| 1999 | 42.914 | 26.30 |
| 2000 | 45.343 | 27.01 |

Fonte: SIM/DATASUS (Banco de Dados do Sistema Único de Saúde)

Ou, numa visão gráfica, que melhor demonstra a ascensão cruenta dos números do crime no Brasil.

Gráfico 01. Taxa de homicídio



Fonte: SIM/DATASUS (Banco de Dados do Sistema Único de Saúde)

Constata-se, em números absolutos ou relativos, que para cada grupo de 100 mil habitantes, os índices estão crescendo a uma taxa média de 5% ao ano. Ou seja, à medida que se afasta cronologicamente do período do regime militar, mais as taxas crescem.

Há, pois, um paradoxo existente. Quanto mais se avança rumo a uma maior participação política e a um Estado mais democrático, mais insegura fica a população (maioria).

Estados autoritários, ou políticas públicas autoritárias, que foram ou são eficientes (leia-se: com baixos índices de criminalidade) quando o assunto é diminuição da insegurança pública, são vários pelo mundo. Veja dois exemplos.

O primeiro é a China. Estado autoritário com vários registros de desrespeito aos direitos humanos, pena de morte para criminosos que cometem crimes graves e controle da imprensa. Suas taxas de homicídio estão entre as menores do mundo, com um registro de menos de 1 ponto, ou seja, menos de 1 homicídio a cada grupo de 100 mil habitantes (KILSZTAJN, 2005). No Brasil a taxa média é de 27 pontos. No Estado do Espírito Santo, um dos Estados federados mais violentos do país, a taxa é de 46,7 mortes para cada grupo de 100 mil habitantes^{xxvi}.

O segundo é da Cidade de Nova York. Seu idealizador foi recentemente pré-candidato à presidência dos Estados Unidos e ficou conhecido por ter reduzido os índices de criminalidade da cidade. Importa saber a que preço. Nova York, assim como o Município de Vitória no presente, convivia com altíssimas taxas de violência. No início da década de noventa o prefeito republicano Rudolf Giuliani, implantou uma política de segurança que reduziu todos os tipos de crimes a níveis muito baixos, se comparada à década anterior. Para isso, algumas medidas foram adotadas: i) qualificar os policiais, afastar os maus e incentivar com premiações os bons policiais; ii) aplicar nova concepção estratégica que focaliza “os crimes da qualidade de vida”, tradicionalmente desprezados por apresentar menor potencial ofensivo. Essa nova concepção foi denominada de “tolerância zero”. Pequenas infrações passaram a ter grande importância, desde práticas como pequenos danos ao patrimônio alheio, a prostituição, mendicância, até atravessar a rua fora da faixa de pedestres, jogar lixo fora do local apropriado, pichar muros ou mesmo revitalizar locais sujos, abandonados, vinculados à desorganização e ao perigo subjacente à racionalidade humana. A orientação política funcionou e os números do crime baixaram para todos os tipos penais. Por outro lado, uma importante questão surgiu: os episódios de violência policial aumentaram sensivelmente e os presídios

ficaram abarrotados. Foi o preço pago. Desrespeito aos interesses das minorias (WENDEL, 2002)

Na contramão da política de gestão aplicada na Cidade de Nova York, no Brasil vem-se aprovando sucessivos abrandamentos na legislação criminal. Em 1995, por exemplo, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 9099, chamada lei dos juizados especial criminais para crimes de menor potencial ofensivo. Com o surgimento desse novo ordenamento jurídico, os crimes apenados com até dois anos de detenção não levam mais o infrator para a cadeia, ou seja, ameaçar uma pessoa de morte, caluniá-la, difamá-la, enfim, cometer uma gama enorme de crimes, libera o infrator da norma de perder sua liberdade de locomoção. E mais, tais crimes não são levados em conta em caso de reincidência. O estatuto da criança e do adolescente e a nova lei de drogas são outros diplomas que também amenizam o rigor penal.

Não se pode afirmar se foi em decorrências de tais ordenamentos, mas a sensação de impunidade e de insegurança alastrou-se pela sociedade brasileira nos últimos tempos. O órgão público que mais sofre com a carga social decorrente do aumento da violência é a polícia militar, pois é quem aparece ostensivamente para prender, não prender ou soltar o causador do ato reprovável. A população atrelou o menor rigorismo legal como sendo mais um caso de ineficiência policial.

Uma das propostas da nova gestão empresarial na administração pública estatui que governos e democracias existem para atender à população. Osborne e Gaebler (1994) partidários dessa corrente dizem que “todos os especialistas em administração, de Peters a Waterman, de Druckrer a Deming, sabem da importância de se ouvir o cliente” (p.185). Ouvir o cliente e atendê-lo é, então, consenso. Mas se o cliente (está-se aqui falando de maioria) exigir do governo/polícia uma prática contrária à lei e aos preceitos democráticos? Conforme dito na introdução desse estudo, o Brasil é um Estado democrático de direito. Assim, a regra do atendimento ao cliente deve ser mitigada, ou temperada, com o respeito às leis e com as regras de uma sociedade democrática. Não se pode, pois, utilizar cegamente modelos de gestão aplicáveis a uma empresa que visa gerar lucro, de resultados, na administração pública sem observar tais preceitos. Há

princípios inafastáveis presentes na administração pública, como, por exemplo, da legalidade (art.37 da CF/88), da cidadania e da dignidade da pessoa humana (art. 1º da CF/88) que devem ser obrigatoriamente observados pelos agentes públicos responsáveis, mesmo que isso traga insatisfação ao cliente prioritário da organização.

Ser eficiente, no sentido de diminuir os índices de criminalidade e tornar mais segura uma sociedade, adquire duas faces. A primeira diz respeito ao tipo de Estado que se quer para gerir as necessidades de uma sociedade. Explica-se melhor. À medida que se afasta do regime democrático e se aproxima de regimes autoritários (ou simplesmente de medidas autoritárias), cada um num extremo de uma mesma reta, torna-se mais fácil para o Estado propiciar segurança para a maioria, posto que a minoria (criminosos, mendigos, esbulhadores, drogados, etc.) seria severamente reprimida. Logicamente, isso o distanciaria dos padrões democráticos. A segunda seria a eficiência aferida quando fossem observadas todas as regras de uma sociedade justa e fraterna, assentada na defesa dos direitos humanos e na restrita obediência às regras liberal/democráticas. Assim, mesmo que os índices de criminalidade estivessem em alta, o Estado buscaria formas democráticas de combatê-los, mas de antemão sabendo dos limites impostos à atuação do Estado/polícia.

Bobbio (2007) apresenta três dificultadores para a governabilidade decorrente do regime democrático. O primeiro está relacionado à desproporção entre o excesso de demanda e a capacidade de resposta do Estado, “fenômeno que na terminologia da teoria dos sistemas recebe o nome de sobrecarga [...], enquanto a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil, a autocracia tem a demanda mais difícil e tem mais fácil a resposta” (p.93-94). O segundo seria decorrência do primeiro, pois quanto mais aumentam os conflitos, maior a dificuldade de resolvê-los, sendo impossível satisfazer uns sem prejudicar outros, numa cadeia sem fim. O terceiro é a difusão do poder. No regime democrático o poder está pulverizado em várias instâncias e isso dá origem a resoluções diferentes para conflitos semelhantes.

Segundo vários autores (OSBORNE e GAEBLER,1994; PEREIRA, 1999; KETTL,1999), e outros por eles citados, como Peter Drucker, uma organização

eficiente deve identificar qual é o seu cliente. Pois bem. A polícia militar do Brasil ainda não está certa de quem é o seu cliente. A maioria, a minoria, a população em geral ou o Estado? Descobrir isso parece ser um primeiro passo para se definir que polícia a sociedade brasileira precisa. Esse ponto será melhor trabalhado no capítulo 4. Uma coisa, contudo, já está assentada. Tendo a Constituição brasileira optado por um Estado Democrático de Direito, o termo eficiência deve ser analisado sob o ângulo das liberdades e garantias individuais. A polícia que a maioria quer, pode não ser a polícia condizente com o atual desenvolvimento do Estado brasileiro, orientado por princípios democráticos.

Outro ponto é que, abalada pela pressão por eficiência (maioria) oriunda do aumento da consciência do cidadão, o momento de transformações a que vive as polícias militares é importante. Se se imaginar que desde o tempo de D. João VI como força pública, e posteriormente, como reserva do exército, a polícia militar sempre esteve envolvida direta ou indiretamente com a proteção do Estado, seria lógico imaginar que novas atribuições lhe causaria, ao longo da história, complexos processos de adaptação funcional para lidar como policiamento comunitário. O horizonte que se afigura para a polícia militar é uma aproximação progressiva rumo às necessidades da população. Fugir desse desiderato não é mais possível e, se ela quiser continuar a existir, deverá dialogar com suas próprias tradições.

Sabe-se que a gestão tradicional da polícia militar, embora atualmente experimente evoluções, está historicamente permeada por valores, mitos e crenças seculares. E, em organizações seculares como as militares, “a tradição é efetivamente uma maneira de evitar choques entre diferentes valores e modos de vida” (GIDDENS, 1997, p.91). Giddens (1997) apresenta quatro maneiras pelas quais os choques de valores entre indivíduos, coletividades e organizações podem ser resolvidos: i) a coerção ou violência, ii) o discurso ou diálogo, iii) o alheamento do outro e, por fim, iv) o enraizamento da tradição. Com a emergência da modernidade (globalização, avanço tecnológico e maior consciência social), essas maneiras estão enfraquecidas. Atualmente o cenário é outro e “as tradições só persistem na medida em que se tornam passíveis de justificação discursiva” (GIDDENS, p.92). Esse é então o ponto. A corporação deverá justificar suas tradições através de um diálogo com a sociedade. A eficiência centrada em um regime autoritário não

encontra mais tal justificação. A questão agora é saber as quais diálogos justificativos a organização policial militar resiste para continuar atuando legitimamente.

2 GESTÃO ORGANIZACIONAL

2.1 INTRODUÇÃO

Implementar mudanças no Estado de modo a poder adaptá-lo às novas demandas da contemporaneidade é um desafio dos governos da atualidade. No campo da gestão, a literatura atual, tanto nacional quanto internacional, aponta para o caminho da aplicação efetiva dos modelos de gestão privada na administração pública para, assim, afastar a propalada crise dos modelos em vigor na administração estatal.

Segundo Kettl (1999), embora não se saiba sobre a origem das causas que desencadearam a corrida pela reforma do Estado, desde os anos 80 vem crescendo pelo mundo os esforços para modernizar a administração pública. Tal fato é observado na Suécia, no Reino Unido, nos Estados Unidos, na Coreia, na Nova Zelândia, em Portugal e na Austrália. Na América Latina o fenômeno se repete e muitos países também aderiram, pelo menos em discurso, a essa nova concepção de administração pública. Spink (1999), observando essa tendência, afirma que, quase sem exceção, vêem-se programas visando à modernização do Estado, inspirados nos avanços da tecnologia e dos atuais padrões do comportamento humano, e realizado com base em modelos observados nas empresas privadas.

Alguns autores (PIMENTA,1998; PEREIRA,1999; KETTL,1999) são unânimes em afirmar que o paradigma a ser enfrentado é o da burocracia, acusada pelos diversos males do setor público. O contraponto é trazido pelo modelo de gestão empresarial, mas que sofre limitações para poder ser aplicado pelo gestor estatal: a legalidade restrita dos seus atos, a orientação política do governo e o fim público sempre presente em qualquer atividade do Estado.

Sobre as ferramentas (tecnologias) apresentadas pela reforma da administração pública do Brasil e pelos teóricos administrativos sobre as indicações de aplicação de modelos da iniciativa privada na administração pública dedicar-se-á este capítulo. O interesse do estudo está assentado na identificação das inovações passíveis de aplicação na polícia militar.

2.2 TECNOLOGIAS DE GESTÃO

O estudo da gestão, e mais especificamente da gestão pública, pode ser iniciado com o alerta apresentado por Osborne e Gaebler (1994) de que o governo é uma instituição diferente da empresa privada. O primeiro busca o atendimento à população através de serviços públicos; a segunda, o lucro. Essa diferença leva à conclusão apressada de que entidades públicas e entidades privadas não podem ser administradas utilizando as mesmas ferramentas. Tal afirmação, contudo, além de ser parcial, não afasta a possibilidade de aplicação de muitos princípios e modelos utilizados pela iniciativa privada na administração pública. Para isso, faz-se necessário aplicar mudanças.

No Brasil, pode-se dizer que houve alguma tentativa de mudança na administração pública no início do século passado. Já em 1938, segundo Pereira^{xxvii} (1999), o Estado, percebendo a necessidade de adaptar-se às questões emergentes da época, dava os primeiros passos no sentido sugerido pela administração gerencial com a criação da primeira autarquia nacional. Foi um movimento tímido que assim permaneceu até 1967, quando ocorreu a assim considerada primeira verdadeira reforma do aparelho administrativo estatal, formalizada legalmente através do Decreto-lei nº 200. O principal item dessa reforma foi a forte descentralização imprimida pelo governo federal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a pauta reformista foi bastante mitigada, uma vez que toda ação ligada ao regime militar era vista com certo ceticismo pelos constituintes. A mobilização para a reforma administrativa do Estado só teve início novamente em 1995, com forte ênfase numa menor participação do Estado na economia, ampla alteração de vários textos legais e, principalmente, com a introdução de modelos e ferramentas novas de gestão no serviço público.

Para iniciar o estudo sobre os modelos de gestão trazidos pela reforma administrativa e sobre algumas tecnologias de gestão apresentados por estudiosos do tema e passíveis de aplicação na administração pública, alguns pontos devem ficar claros.

O primeiro é a distinção entre administração pública^{xxviii} e administração privada. Crettela Júnior (1989, p.20) diz que “da palavra administração emerge evidente sentido dinâmico, a que se associa, sempre, a idéia de vontade racional, orientada para um fim, de caráter econômico ou não, de natureza privada ou pública”. O fim a ser atingido é uma necessidade humana^{xxix} que é antecedida por um conjunto de operações mediante as quais alguém procure provê-la empregando os recursos adequados. Administra-se tanto para atingir as necessidades individuais, quanto para atender as necessidades coletivas^{xxx}. De regra, quando se procura atender as primeiras, está-se no campo da administração privada e, quando se procura atender as segundas, está-se no campo da administração pública. A diferença principal está nos fins visados. Enquanto a administração privada visa ao lucro (individual ou de um grupo), a administração pública é concebida tendo em vista o interesse público.

O segundo é saber a abrangência do termo reforma administrativa. Spink, utilizando o relatório das Nações Unidas de 1971, transcreve a definição de reforma administrativa nos seguintes termos: “definem-se tais reformas administrativas como os esforços que têm por fito induzir mudanças fundamentais nos sistemas de administração pública, através de reformas de todo o sistema ou, pelo menos, de medidas que visem à melhoria de um ou mais de seus elementos-chave, como a estrutura administrativa, pessoal e processo” (1999, p. 148).

O terceiro é entender que a primeira característica dessa nova maneira de pensar a administração pública está no rompimento, mesmo que parcial, com a administração pública burocrática.

O último ponto é de natureza terminológica. Essa nova administração passa a chamar-se administração pública gerencial.

Sendo a gestão burocrática, repita-se, o paradigma a ser contraditado pela gestão empresarial, cabe lembrar, mesmo que a passos largos, um pouco da administração burocrática^{xxxi}. Com dito, é com base em suas características que os novos modelos de gestão traçam um paralelo indicando os pontos que necessitam de mudança a fim de se obter uma administração pública eficiente e que atenda aos anseios sociais.

2.2.1 Organização burocrática

A inserção da análise da burocracia neste estudo tem como objetivo verificar as características definidoras de uma administração burocrática para, posteriormente, identificar a presença de tais elementos na organização policial militar. Para isso, como não poderia ser diferente, ganha relevância os trabalhos de Max Weber.

Weber (1978), citando as civilizações antigas, considerava como um dos primeiros modelos de burocracia o existente no Egito. Cita também, já no século XVIII, o modelo burocrático presente na administração militar do exército prussiano como protótipo perfeito de um sistema capaz de obter os melhores resultados com os menores custos (MORGAN, 2006; MOTTA e VASCONCELLOS, 2002; FARIA, 2004).

A Prússia era uma monarquia do tipo militar, isto é, o poder estava concentrado nas mãos de uma única pessoa que governava através de funcionários obedientes e pagos por ela, e privilegiava a formação militar. Na linha do conceito amplo sugerido por Motta e Pereira (1983), mesmo com a presença de um rei, era um regime autocrático-burocrático, e apresentava os dois requisitos essenciais para caracterizar uma burocracia: racionalidade e hierarquia.

Cabe, rapidamente, relatar como essa burocracia foi formada.

Frederico II, então rei da Prússia, herdou um exército composto por gente da pior espécie. “Copiou muito das práticas das legiões romanas e das armadas européias do século XVI, mas também introduziu numerosas inovações próprias. Muitas delas foram inspiradas pelas invenções mecânicas da sua época” (MORGAN, 2006, p.25). Sua meta era transformar o exército em uma máquina confiável e eficiente - como também ocorreu posteriormente, no início da Administração Científica, com os operários fabris, introduziu muitas reformas que realmente serviram para reduzir os seus soldados a robôs, “corpos dóceis” (FOUCAULT, 1993), talhados para seguirem fielmente as ordens recebidas. Entre essas reformas estavam a utilização de uniformes, a criação padronizada de regulamentos, a criação de um padrão de linguagem de comando, o treinamento sistemático que envolvia exercício físico e obediência (traduzidas no binômio hierarquia e disciplina). Frederico pretendia

transformar o exército em um mecanismo eficiente, que funcionasse por meio de peças padronizadas e que, por isso mesmo, fosse facilmente substituída. O procedimento padrão “permitia que essas partes fossem forjadas de toda e qualquer matéria-prima, qualidade essencial para operações em tempo de guerra. Para assegurar as operações e o comando da sua máquina militar, Frederico desenvolveu o princípio de que os homens deveriam ser ensinados a temerem os seus oficiais mais do que o inimigo” (MORGAN,2006,p.25). Era o comando pelo medo.

Sobre o controle pelo medo, cabe aqui um parêntese. Verifica-se, ainda hoje, nas corporações militares a presença dessa doutrina. Envolve a obediência pelo medo da punição, medo da exclusão, medo do não reconhecimento por parte do superior, medo de cometer alguma falha, dentre outros. Não se pode afirmar se, atualmente, o comandamento pelo medo do policial perante seu superior apresenta resultados práticos para a população. Não é o caso aqui essa análise. Mas isso desenvolveu um espírito social paternalista de que o policial de menor nível é massacrado por aquele de maior nível hierárquico. Pensamento que, não poucas vezes, é levado ao extremo, principalmente por parte de membros do judiciário que, de forma contumaz, vem restituindo aos quadros da corporação policiais excluídos por graves desvios de conduta sob o argumento de que seus superiores os perseguiram na caserna. De toda sorte, a divisão entre operário que executa e gerente que pensa e planeja, vastamente preconizado pela administração científica, foi idealizado por Frederico II para “assegurar que a máquina militar fosse usada tão inteligentemente quanto possível [...] liberando os orientadores especializados (staff) da linha de comando para o planejamento de atividades” (MORGAN, 2006, p.26). Outra questão importante que se resgata é o controle descentralizado. Tal controle surgiu da necessidade de administrar os territórios conquistados, na mesma linha das tropas romanas, e também para criar uma especialização mínima a depender das diferentes situações que poderiam surgir no campo de batalha e nos territórios conquistados.

Assim, repita-se, a idealização de Frederico II de um exército “mecanizado” foi amplamente copiado para o modo de produção capitalista pelos pensadores da escola mecanicista, tornando-se uma realidade tanto nas situações de fábrica com

Taylor, como nas de escritório com Fayol. No Brasil, o exército, e mais à frente as Polícias militares, organizou-se de forma burocrática somente a partir da Guerra do Paraguai, mas sobre isso já foi falado.

É, contudo, com o aparecimento do Estado liberal, segundo Motta e Pereira (1983), que a burocracia passa a espalhar-se por várias regiões do mundo, tornando-se um fator social dominante. No Brasil, pelo menos na administração pública, o processo foi mais tardio e o primeiro registro histórico de tentativa formal de implantação de um modelo burocrático data do início do governo de Vargas (1930), no século passado.

A burocrática weberiana é do tipo ideal^{xxxii}. Há organizações que se aproximam mais, principalmente em sistemas fechados onde as variáveis são controladas, ou menos desse modelo. Dentre as organizações que se aproximam bastante do modelo ideal tem-se as organizações militares aquarteladas.

2.2.1.1 Características burocráticas

No seu “tipo puro”, as organizações burocráticas são sistemas racionais-legais que apresentam características que as distinguem dos demais sistemas sociais. Muitas dessas características são observadas claramente em instituições como as polícias militares. Daí a importância de se citar brevemente cada uma delas para, nos capítulos seguintes, traçar um paralelo com as novas formas de gestão.

Na linha de vários autores que estudam o tema (MORGAN, 2006; MOTTA, VASCONCELLOS, 2005; MOTTA, PEREIRA, 1983; ETZIONI, 1984; WEBER, 1978), pode-se dizer que as principais características da burocracia são as seguintes:

i) derivam de normas, ou seja, são baseadas no ordenamento que as regula. Nas organizações privadas, lucrativas ou não, normalmente as normas são baixadas pela presidência e padronizam o comportamento esperado do trabalhador, embora também devam observar as normas editadas que regulamentam sua própria atividade empresarial. Na organização pública, as normas são baixadas através de procedimentos legais. De regra, a norma básica a ser seguida é a Constituição do

país. A Carta de 1988, por exemplo, dedica todo um título à ordem econômica e financeira e apresenta, como princípio da atividade econômica, no art. 170, “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]”. Segue uma relação de princípios dos quais os mais relevantes são: o respeito à propriedade privada; a função social da propriedade; a livre concorrência; a defesa do meio ambiente; o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. No parágrafo único deste mesmo artigo é dito que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Têm-se também os estatutos das empresas, os códigos de ética e os meios que as organizações podem se valer para aplicar sanções, que teoricamente lhes garantem obediência como, por exemplo, as sanções que podem ser aplicadas ao trabalhador desidioso previstas na Consolidação das leis do Trabalho (CLT);

ii) As normas burocráticas são escritas exaustivamente em regulamentos, regimentos, plano geral de ação, notas e diretrizes de serviço, ordens de serviço, dentre outras. Segundo Motta e Pereira (1983, p.30) “elas procuram cobrir todas as áreas da organização, prever todas as ocorrências e enquadrá-las dentro de um comportamento definido”. Disso decorre que toda decisão é controlada. O que, de certa forma, facilita o trabalho do subordinado que não precisa a cada momento ficar se perguntando qual a melhor forma de agir. Sua ação já está definida.

iii) A hierarquia de autoridade é a terceira característica levando-se em conta o aspecto formal. É uma relação de mando entre superior e subordinado. Cada superior tem sob suas ordens uma relação de subordinados. Estes, por sua vez, têm sob suas ordens outra relação de outros subordinados. Essa seqüência só tem fim quando se chega ao nível mais baixo de uma estrutura em forma de pirâmide. Assim, no tipo ideal, existe apenas um chefe para cada subordinado e a autoridade do superior caminha do topo para a base da organização. Nesse percurso é formada uma cadeia que, por sua vez, é resultante da unidade de comando por onde passa toda comunicação e toda tomada de decisão.

iv) Além da distribuição de autoridade vertical em forma de pirâmide, a organização burocrática apresenta uma estrutura horizontal de cargos. Nessa estrutura os cargos são abstratamente criados e existem estando ou não ocupados por pessoas^{xxxiii}. Para cada cargo são elencados um série de funções definidas pela administração. Ao contrário dos modelos, tradicional e carismático, no modelo burocrático o cargo não pode ser alienado, pois não faz parte do patrimônio da pessoa. Um conjunto de cargos em linha vertical forma uma carreira. A carreira é típica do administrador burocrático. A promoção e a seqüência na carreira devem ser regulamentadas de forma objetiva, evitando favorecimentos decorrentes de relações pessoais.

v) A impessoalidade (que pode ser das regras, dos procedimentos e das nomeações) é outra característica marcante das burocracias. Ela é derivada da distribuição do trabalho que decorre não em função da pessoa, mas do cargo que ela ocupa. Isso indica que o poder é impessoal. A norma cria cargos, estes têm suas funções que devem ser executadas. A impessoalidade também se manifesta na relação subordinado superior. A obediência é em decorrência do cargo que o superior ocupa e não da sua pessoa. A consequência disso (ETZIONI, 1984; MOTTA, PEREIRA, 1983) é que o subordinado só está obrigado a obedecer ao superior dentro da limitação de sua competência, racional e objetiva, estabelecida pela norma jurídica. Nas palavras do próprio Weber, repetidas por Motta e Pereira (1983, p.33), “a burocracia é mais plenamente desenvolvida quando mais se desumaniza” [trabalha como máquina], “quando mais completamente alcança as características específicas que são consideradas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos pessoais, emocionais e irracionais, que escapam ao cálculo”. O que se quis evitar com a impessoalidade foi, entre outros, o nepotismo, muito presente nos governos de países subdesenvolvidos como o Brasil, onde, principalmente para cargos comissionados, o interesse pessoal prevalece, a impessoalidade é esquecida e tais cargos são preenchidos por parentes da autoridade que está governando.

vi) A administração profissional é outra característica da organização burocrática. O burocrata é um especialista que deve passar por um rigoroso processo de seleção. Deve conhecer as normas, os procedimentos de rotina em sua totalidade. Se

estiver no topo da organização só precisa administrar e conhecer um pouco as funções desempenhadas pelos outros cargos, não precisa saber a fundo, por exemplo, finanças, orçamentos, compras, entre outras especialidades. O administrador profissional tem em seu cargo sua única atividade.

Note-se que há categorias profissionais em que a unicidade no exercício de cargo é imperativo legal, como no caso da maioria dos cargos da administração pública^{xxxiv}. O policial militar, por exemplo, que tiver outro cargo é chamado a optar por um deles. Se não fizer a opção, será excluído dos quadros da organização, além de estar sujeito a sanções disciplinares.

vii) O burocrata sempre administra em nome de outrem. Daí a clara divisão entre a propriedade e a administração. Se estiver na administração privada, administra em nome do empresário ou dos sócios, no caso de sociedades comerciais. Se estiver na administração pública, administrará em nome da população depositária dos serviços públicos. O salário fixo do burocrata é outra característica da burocracia. Isso evita os favores em troca de presentes, honrarias e mercadorias. A nomeação do administrador burocrático é feita por um superior hierárquico. Não é feita por eleição^{xxxv}, como no caso de sindicatos e associações e nem através de concursos^{xxxvi}, como ocorre de regra no serviço público atualmente. Tal nomeação recai geralmente em pessoas mais aptas para o desempenho da função após um recrutamento feito por meio de regras previamente estabelecidas, ou seja, a seleção e a promoção são baseadas na competência. Por fim, a nomeação é em caráter definitivo, ou melhor, indefinido no tempo. Na administração pública ocorre o fenômeno da estabilidade pela qual o detentor do cargo só o perde em situações extraordinárias definidas em lei. Além da estabilidade existe ainda o cargo vitalício, como é o caso do cargo de juiz, em que o titular não perde o cargo em hipótese nenhuma. Na Polícia Militar, por exemplo, para a carreira de gerentes^{xxxvii}, os cargos estão divididos em seis níveis hierárquicos. Os critérios para ascensão na carreira estão definidos em normas jurídicas, não se permitindo avaliações subjetivas para determinar quem deva ser promovido. Tal fato, aparentemente salutar, traz um complicador de difícil transposição. O processo de ascensão funcional, por prender-se apenas a critérios objetivos, leva pessoas incompetentes

a serem promovidas por antiguidade. Se o critério fosse por merecimento, esse problema seria minimizado. No capítulo 4 deste estudo, voltar-se-á a esse ponto.

2.2.1.2 Disfunções da burocracia

Deve-se agora citar algumas das, assim chamadas, disfunções^{xxxviii} da burocracia. Tal alusão é importante, pois é principalmente a partir delas que surgem os modelos de gestão que objetivam substituir ou amenizar os rigores da burocracia ideal weberiana.

Como cediço, a organização burocrática apresentada por Max Weber é a do tipo ideal ou pura, representada pela trilogia racionalidade, impessoalidade e formalidade. Tal organização não existe na pureza idealizada, embora o autor afirme que quanto mais burocrática, mais eficiente é uma organização. Segundo o renomado autor a burocracia “é superior a qualquer outra [...] em precisão, estabilidade, rigor disciplinar e confiança. Daí a possibilidade de que os chefes da organização e os interessados possam contar com um grau particularmente elevado de calculabilidade dos resultados” (WEBER, 1978, p.24). Etzioni (1984), quebrando um pouco o rigorismo weberiano, ameniza a regra dizendo que “uma organização pode passar de uma estrutura mais burocrática para uma estrutura mais carismática, e depois voltar para uma estrutura mais burocrática [sem perder a eficiência]”; e, mais à frente, complementa dizendo que um bom exemplo está nos exércitos que “em tempo de guerra [...] as regras e os regulamentos são atenuados ou desprezados, a liderança pessoal importa mais que as posições formais de poder e em grande parte as comunicações orais substituem as escritas”(p. 76). Assim, a maior ou menor burocratização com vistas à eficiência depende da situação organizacional a ser enfrentada.

Ver cada uma das disfunções da burocracia parece relevante:

i) Submissão exagerada à norma. Na linha preconizada por Merton (1978), as normas e regulamentos passam a se transformar em fins e não em meios para atingir objetivos. O funcionário adquire "viseiras" e esquece que a flexibilidade é uma das principais características de qualquer atividade racional. Conhecer o emaranhado de normas passa a ser a atividade do funcionário e nisso ele vira

especialista. A finalidade da norma, que seria facilitar o processo decisório do funcionário, adquire caráter absoluto e passa a ser aplicada sem discussão em qualquer situação, mesmo que o ambiente tenha mudado; e mudança no ambiente é o que mais ocorre na vida das organizações, posto inseridas em meios sociais que exigem a todo tempo adaptações para sobrevivência. A inflexibilidade de um lado e a mudança produzida do outro gera, inexoravelmente, ineficiência. O mesmo autor, citando Burk, traz o exemplo do galinheiro para demonstrar os problemas da inflexibilidade na aplicação da regra. Num galinheiro “os reflexos dos pintinhos podem ser condicionados para que o som de uma campainha se converta em sinal de alimento. A mesma campainha pode ser usada para reunir os 'pintinhos treinados' para a sua decapitação” (p.112).

ii) Documentação excessiva. A necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia a fim de que tudo possa ser devidamente testemunhado por escrito produz uma “papelada”, que constitui uma das mais gritantes disfunções da burocracia. Segundo Motta e Pereira (1983) o princípio da documentação está correto, pois são os documentos que possibilitam a racionalização do trabalho e o controle das atividades. A questão é saber qual é o limite da documentação. Um exemplo interessante, relatado por um oficial da polícia militar, foi o tempo de três meses gastos pelo comandante do Batalhão de Missões Especiais para consertar a torneira que estava pingando do banheiro anexo a sua sala. Após tramitar o documento por vários setores solicitando o reparo - que foi protocolizado, despachado, carimbado e analisado juridicamente - não obtendo resposta em tempo hábil, já que o consumo de água estava exagerado, solicitou que um policial de rua fizesse o serviço. Assim, não havendo limites, a documentação transforma-se em “papelada” que é uma das causas da ineficiência da organização.

iii) Resistência às mudanças. Como na burocracia criam-se regras para tentar disciplinar tudo e tende-se a documentar quase tudo, o funcionário da burocracia está acostumado a seguir fielmente essas regras, conforme a rotina, e com isso sente-se seguro e tranquilo em realizar somente o que determina o procedimento padrão instituído, não fazendo mais do que o mínimo exigido. Daí sua resistência às mudanças e ao controle sobre sua produtividade. Quando a avaliação de

desempenho não é mais feita somente levando em conta o cumprimento de regras mínimas, mas de forma pessoal e direta, influenciando sua promoção, sofre e passa a boicotá-la.

iv) Rigidez hierárquica e processo decisório. A burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade, ou seja, na burocracia quem toma as decisões são as pessoas que estão no mais alto nível da hierarquia. O problema maior não é o desconhecimento do assunto, pois, de regra, pelo menos na iniciativa privada, nos mais altos postos estão os gestores mais competentes e capacitados para decidir e, mesmo que não saibam a fundo do assunto, possuem um corpo técnico especializado como suporte. O Problema está na excessiva concentração das decisões nas mãos de um único administrador, ou por uma pequena cúpula, gerando lentidão, desmotivação e ineficiência no processo de comunicação.

v) Sinais de autoridade. Decorre da anterior. Como a burocracia enfatiza a hierarquia, quanto mais se sobe na escala hierárquica, mais se estabelece uma relação de poder entre os níveis hierárquicos, chegando em muitos casos a se identificar a autoridade pelas roupas, padrão de salas, entre outros sinais. Tal fato remete a organização a uma divisão do tipo “eles são eles e nos somos nós” e causa um falta de compromisso com o todo da organização. Merton (1978) assinala que o “burocrata, independentemente de sua posição hierárquica, atua como representante do poder e do prestígio de toda a estrutura. No desempenho do seu cargo está investido de uma autoridade definitiva” (p.120). O apego excessivo à autoridade pode levar a organização a afastar-se da população carente e até mesmo a desvios de conduta. Há uma expressão antiga, atualmente já não utilizada no seio militar, de autoria desconhecida, em que se identifica bem os sinais de autoridade. Diz a expressão: “O coronel manda no major que manda no capitão que manda no tenente que manda no sargento que manda no cabo que manda no soldado, este, não tendo mais em quem mandar na estrutura burocrática, manda na população”.

vi) Conflito com o público. Decorre da despersonalização e do formalismo entre os funcionários burocráticos e o público. Os clientes necessitam de atendimento personalizado, mas na burocracia os funcionários atendem os clientes num padrão,

numa categoria, fazendo com que as pessoas fiquem insatisfeitas com os serviços. Note-se que a impessoalidade e a distância foram idealizadas burocraticamente a fim de evitar favorecimentos pessoais, nepotismos, entre outras. A distância e a impessoalidade seriam os elementos que proporcionariam a isonomia de todos diante da organização. Importa que, quase sempre, o cliente acha que o seu problema é o mais importante e apresenta características que merecem tratamento particularizado. Não recebendo tal tratamento, surgem os conflitos que desgastam tanto o cliente quanto a organização. Por outra ponta, o excesso de burocracia pode levar ao favorecimento à corrupção. Como são criadas enormes dificuldades ao atendimento das necessidades dos clientes, em função da rigidez das normas e do descomprometimento dos funcionários, o cidadão, querendo ver seu problema resolvido, ou mesmo por desonestidade, “compra facilidades” ou se utiliza do famoso tráfico de influência. “Modelo” em que o cliente é amigo do funcionário de outro setor e este, credor de algum favor para com o primeiro, consegue algum favorecimento para o amigo. Em síntese, a excessiva barreira burocrática pode favorecer o aumento da corrupção.

vii) Resistência às regras. É contrária ao excesso de burocracia. Enquanto no excesso o funcionário cumpre a norma inflexivelmente, aqui ele resiste à tentativa da administração burocrática de padronizar comportamentos. Conforme já se vem falando ao longo deste texto, a autoridade burocrática é do tipo racional-legal. A legitimidade do poder burocrático deriva exatamente da norma que o legaliza (MOTTA, PEREIRA, 1983) e na disciplina no seu cumprimento. Para isso a organização burocrática dispõe de mecanismos de punições aos desviantes do comportamento padrão minimamente detalhado e esperado pela administração. Importa que, por uma série de razões, a necessidade de controlar comportamentos por parte da administração pode entrar em conflito com as necessidades subjetivas dos trabalhadores. A escola de relações humanas talvez tenha sido a primeira a observar que os funcionários têm necessidades individuais e grupais (MORGAN, 2005) que muitas vezes discrepam das exigências burocráticas. Essa discordância cria nas organizações as chamadas relações informais. Grosso modo, a existência de relações informais nas organizações pode ser apontada como uma consequência imediata da divergência entre a estrutura burocrática e as necessidades subjetivas dos funcionários. Embora não se vá estender a discussão

sobre organizações informais, cabe uma observação. É possível encontrar organização com altos índices de satisfação pessoal e, ao mesmo tempo, ineficiente. Daí a importância de se conciliar, dependendo do caso, elementos da organização formal com elementos oriundos das relações informais existentes da organização, posto que o objetivo final da administração é ser eficiente e assim ser reconhecida.

viii) Corporativismo. Uma decorrência natural das relações informais é o que Merton (1978) chama de “espírito de corpo”, unindo seus membros na busca dos interesses comuns. Quando isso ocorre de forma exagerada evolui para o chamado “corporativismo”. Em várias organizações são notados fortes traços de corporativismo. Veja-se como exemplo o forte corporativismo existente no Ministério Público e no Judiciário brasileiros. As organizações policiais militares também são muito criticadas por transparecerem um forte corporativismo. Nesse caso, segundo seus críticos, ao invés de se voltar para o cumprimento de sua missão constitucional que é a preservação da ordem pública, os membros da organização passam a se preocupar basicamente com seus próprios interesses, criando uma rede de proteção para com os colegas.

2.2.2 A proposta da gestão empresarial

A centralização do processo decisório foi um dos primeiros princípios burocráticos a sofrer uma tentativa de flexibilização nas incipientes propostas de reforma administrativa implementada no território nacional. Conforme dito alhures, um início de reforma da administração (ou do Estado^{xxxix}) com vistas à descentralização foi verificado em 1938 com a criação da primeira autarquia federal. A autarquia, como sabido, “exerce atividade autônoma, com patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (CARVALHO FILHO, 2003, p.366). A descentralização só voltou de novo à discussão no ano de 1967, quando foi proposta uma reforma administrativa mais substancial e algumas importantes medidas foram adotadas. De acordo com o previsto no Art. 10 do decreto-lei 200/67, foi promovida uma ampla descentralização das atividades de produção de bens e de vários serviços para autarquias, fundações, empresas

públicas e sociedades de economia mista. Tal artigo apresentava a seguinte redação: “A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais: a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões”. Além disso, foi ampliada a contratação de trabalhadores pelas regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Flexibilizando a gestão, pelo decreto, segundo Pereira (1999, p.244) “buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial”. Com a Constituição de 1988, houve, contudo, um retrocesso burocrático (PEREIRA, 1999), posto que foi atribuído ao regime militar e a sua forte descentralização a culpa pelas deficiências brasileiras em todos os níveis de governo. O constituinte não observou que não havia somente uma crise política, mas também uma crise fiscal, do esgotamento no modo de intervenção e, principalmente, uma crescente ineficiência do aparato estatal (DINIZ, 1996); e não seria desfazendo tudo, inclusive a descentralização, que o regime militar havia construído, que se chegaria a tão esperada eficiência dos órgãos governamentais. Em vez de tornar a administração pública mais eficiente e qualificada, aproximando-se dos modelos mais avançados que surgiam pelo mundo, fez exatamente o contrário. Só para se ter uma idéia, a Constituição concedeu aposentadoria integral para todo servidor público independentemente do tempo de contribuição com o instituto de previdência, e criou o regime jurídico único, fazendo com que milhares de trabalhadores regidos pela CLT, com regras menos rígidas com possibilidade de demissão, tornassem-se estatutários com estabilidade garantida.

No Brasil, segundo Pereira (1999, p.258), “a proposta de reforma do aparelho estatal parte da existência de quatro setores dentro do Estado: a) o núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas de Estado; c) os serviços não-exclusivos ou competitivos; e d) a produção de bens e serviços para o mercado”.

Grosso modo, o núcleo estratégico é formado em nível federal pelo presidente da república e pelos ministérios, em nível estadual pelo governador e pelas secretarias e, em nível municipal, pelo prefeito e seus secretários. As atividades exclusivas são desempenhadas por aqueles que exercem o poder de Estado: exército, polícias, órgãos de fiscalização e tributação, e outros. Os serviços não exclusivos são aqueles que podem ser realizados tanto pelo Estado quanto pelo particular, mas de interesse público, como hospitais e universidades. Os serviços de mercado são aqueles que estão sujeitos às leis de mercado da oferta e da procura. Nessa ordem, para situar o objeto ao contexto, a organização sob estudo (polícia militar) está classificada como atividade exclusiva do Estado.

Conforme proposta encaminhada para o Senado em 1995, o objetivo geral da reforma administrativa era, paulatinamente, transitar da administração burocrática para a administração gerencial, conservando o que poderia ser bom da administração burocrática e implantando a administração gerencial naquilo em que a gestão burocrática não dava respostas satisfatórias às demandas sociais.

As demandas sociais no mundo são crescentes e, para muitos pesquisadores, como Kettl (1999), os cidadãos parecem ter chegado à conclusão de que a administração pública é muito cara, ineficiente e precisa mudar para atender melhor a seu cliente. Há certo consenso entre os estudiosos sobre o que especificamente deva ser mudado.

O primeiro consenso está nos padrões vigentes de pouca flexibilidade para os gerentes. Sobre este ponto há basicamente duas correntes procurando a hegemonia de suas teses (KETTTL,1999). Na primeira, os condutores das reformas dizem que é necessário deixar o gerente livre para gerenciar, sem interferência, pois eles sabem exatamente o que fazer. Quando há muitos procedimentos e regras a serem cumpridas, o gerente não se concentra naquilo realmente que precisa ser resolvido. A avaliação aqui volta-se para o resultado e não para o procedimento^{xl}. Nesse passo, ganha relevante importância o interesse do usuário. Ao deixar que o gerente decida a melhor forma de administrar, os padrões burocráticos cedem espaço para as necessidades dos clientes. A qualidade a ser aferida é a que o usuário considera como qualidade. Na segunda, os condutores da

reforma defendem outra abordagem, enquanto o verbo da primeira corrente é “deixar”, nesta o verbo é “fazer”. O deixe o gerente gerenciar passa a ser o de faça o gerente gerenciar. Isso por uma questão muito simples. A ausência de concorrência em vários setores estatais, as chamadas atividades exclusivas de Estado, sem a presença do mercado, faz com que o gerente faça apenas o mínimo exigido pela burocracia. Esse, por sinal, é um dos fatores que determinam a privatização de várias atividades não exclusivas desempenhadas pelo Estado.

Em paralelo com a menor ou com a maior flexibilidade, os autores (PIMENTA,1998; PEREIRA,1999; KETTL,1999; OSBORNE,GAEBLER,1994), sem muita contradição, apontam algumas medidas prioritárias a serem seguidas pelos gestores quando o enfoque é a aplicação de tecnologias de gestão empresarial (avaliação de desempenho, foco no cliente, descentralização, dentre outras) na administração pública. Descrever as mais importantes, passíveis de aplicação na polícia militar, é o que se fará a seguir.

2.2.2.1 Avaliação de desempenho

Hoje se assiste, não só no Brasil mais em toda parte do mundo, que o cidadão não aceita mais pagar altos impostos e ter um serviço de baixa qualidade. Na verdade, ele quer saber o que é feito com o dinheiro que investe no Estado e, para isso, exige resultados. Não se sabe de outra forma de conhecer dos resultados de determinado trabalho senão através da avaliação de desempenho, onde se verificará a eficiência do serviço.

Esse ponto é um dos mais importantes de toda e gestão empresarial. Para saber se um programa, serviço ou agente é ou não eficiente, inexoravelmente, ter-se-á que avaliá-lo. É aqui que a maioria dos governos naufragam após uma tentativa de mudança na gestão administrativa, pois há a necessidade de firmar um compromisso com a idéia de avaliar resultados e com a alteração da cultura organizacional, o que muitas vezes não ocorre. Outro ponto sensível é que muitas vezes a avaliação de desempenho se transforma em um fim em si mesma, os dados não são incorporados para se tomar outras decisões, não são utilizadas para melhorar estrategicamente o processo e não são utilizados para justificar um maior emprego de recurso neste ou naquele programa. De toda sorte, a avaliação de

desempenho é o “carro chefe” de toda reforma administrativa iniciada em vários países na atualidade.

A avaliação de desempenho requer uma seqüência de passos que devem ser criteriosamente observados^{xlii}: missão^{xliii}, meta, objetivo, aferição da produção e aferição do resultado.

Na missão se esclarece aos funcionários e aos clientes qual é o motivo da existência daquela agência. De regra, tal missão está prevista em leis ou regulamentos. O serviço de segurança pública, por exemplo, tem a missão estabelecida em lei. Conforme art.144 da Constituição Federal, a missão da polícia militar é o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

Depois da missão são estabelecidas as metas. Essas decorrem logicamente da missão. A meta é o que se pretende atingir e são, geralmente, bem amplas. No caso da segurança pública uma possível meta seria a redução da criminalidade entre jovens durante o ano de 2008, quando comparada ao ano anterior, em 5%.

O terceiro passo é traçar os objetivos que, como se está numa cadeia causal do geral para o particular, decorre da meta que, por sua vez, decorre da missão. O objetivo, que na verdade são os objetivos, já que invariavelmente de uma meta surgem o objetivo geral e vários objetivos específicos, relaciona mais detalhadamente quais são os estágios necessários à obtenção da meta desejável. Continuando no exemplo da segurança pública, em que a missão é a manutenção da ordem pública e a meta é diminuir os índices de criminalidade em 5%, os objetivos seriam: i) fazer um processamento geográfico a fim de se descobrir onde o crime ocorre com mais freqüência e em que dia e horário; ii) implementar programas de instrução para jovens nas escolas sobre drogas ilícitas; iii) melhorar a iluminação pública em bairros carentes; iv) determinar o fechamento de locais propícios ao cometimento de infrações; v) adquirir mais viaturas policiais e disponibilizá-las para os locais de maior necessidade; vi) mudar a escala de serviço dos servidores para que estejam de serviço nos horários e locais de maior ocorrência de infrações, dentre outros.

O quarto passo seria a aferição da produção. Aqui o gestor deve medir se os objetivos foram atingidos através da mensuração do que é possível aferir. No objetivo do inciso ii), acima, poder-se-ia verificar se o programa foi realizado, quantos jovens deveriam ter sido instruídos e quantos efetivamente o foram, se os instrutores estavam capacitados, se o tempo disponível para a instrução foi ideal, entre outros.

O quinto e último passo seria a aferição dos resultados. Os resultados foram atingidos? Para saber isso, os gerentes comparam suas metas, estudam os resultados obtidos e o investimento realizado.

Sobre avaliação de produção e avaliação de resultado falar-se-á mais um pouco no capítulo 4. Para o momento, basta assentar que há quatro níveis sujeitos à análise de desempenho: o órgão, o programa vazado em objetivos, o grupo de trabalho e o indivíduo.

Ao final da avaliação, a lógica aponta para que o sucesso deva ser recompensado. Contudo, tal prática nem sempre funciona assim. Veja o caso da segurança pública. Segundo Osborne e Gaebler (1994, p.161), “quando a criminalidade aumenta, dá-se mais dinheiro à polícia. Se, mesmo assim, não for bem-sucedida, recebe um pouco mais”. Ou seja, premia-se o insucesso. Concorde-se em parte com tal referência. Na verdade, as causas da criminalidade vão muito além da mera injeção de dinheiro nas polícias. Sobre isso não se aprofundará, mas uma coisa é certa, se uma organização não avalia seus resultados, é incapaz de identificar o que dá certo e o que não funciona.

A avaliação de desempenho pode ser aproveitada de três formas pelo governo. Na primeira, ela pode ser utilizada para condicionar salários a resultados. Na segunda, as informações podem ser utilizadas como uma ferramenta da administração para melhoria da *performance* geral, ou seja, através de um *feed back* contínuo para aperfeiçoar as operações. Essa forma de aproveitamento das informações dá ao avaliado condições para mudar o que não está sendo bem avaliado. Na terceira, a avaliação pode ser utilizada para associar gastos com resultados. Na linha de Osborne e Gaebler (1994), as organizações públicas com tendências mais voltadas

para a administração gerencial, buscam as três formas de aproveitamento das informações provenientes da avaliação de resultados.

Cabe, contudo, um alerta. Por mais promissor que pareça, a avaliação de desempenho tem suas restrições que devem ser observadas e controladas a todo tempo para que efetivamente cumpra seus objetivos. Alguns autores (KETTLE, 1999; OSBORNE, GAEBLER, 1994) citam vários perigos a que está sujeita a avaliação de desempenho. i) O primeiro deles é achar que a avaliação de desempenho é um processo infalível capaz de criar homens além do normal, que serão os mais eficientes comparados com outros não avaliados. Em geral, quando se espera resultados imediatos, sem o devido tempo para que o processo se dê gradativamente, a tendência ao fracasso na implantação da avaliação é maior. ii) O segundo é não esquecer que a avaliação está sujeita a mascaramentos por parte dos gestores. Esse mascaramento pode se dar por duas vias. Na primeira, o gestor não apresenta os dados de forma sistêmica, mas como parte^{xliii} destacada de um todo que é omitido. Na segunda, o gestor estabelece metas tão singelas que somente um estranho ao negócio não percebe que tal meta é atingível em circunstâncias normais do negócio. iii) O terceiro é avaliar o desempenho relativo à matéria irrelevante que, ao final da avaliação, não vá acrescentar nada para uma melhor avaliação do produto ou do resultado final do negócio. v) O quarto, e último, é que o benefício por desempenho individualizado isola pessoas e dissemina ressentimentos entre os não contemplados. Uma solução seria uma posição intermediária, ou seja, não se premiar a todos e nem a somente um, mas sim ao grupo específico que apresentou melhor desempenho.

2.2.2.2 Foco no cliente

A grande tendência de avanço em direção à administração gerencial no serviço público talvez tenha se dado em decorrência da pouca atenção dada pelos gestores públicos burocráticos ao cliente destinatário do serviço. O motivo para isso é de fácil explicação. Como muitos dos serviços prestados constituem monopólios, o consumidor fica sem opção de escolha. É a lógica do “é melhor pouco do que nada”. Para minimizar o efeito do monopólio, os reformadores apostam nas privatizações. Com aumento da concorrência, os serviços antes disponibilizados

somente pelo Estado chegam ao mercado brigando pelo cliente com a iniciativa privada, e isso se converte em eficiência. Foi o que se viu recentemente com o serviço de telecomunicações no Brasil. O problema persiste, contudo, com os serviços públicos não privatizáveis, executados pelo núcleo de governo e pelo serviço exclusivo que não se sujeitam às regras de mercado. Para esse grupo projetou-se uma maior atenção no modelo reativo, ou seja, prestar o serviço que o consumidor deseja. Para isso, há necessidade de mudança na cultura organizacional, que inclui o estímulo ao trabalhador público através de mecanismos de incentivo à melhoria de desempenho. É preciso enfrentar o problema da motivação que, conforme demonstrado pela escola de relações humanas, não se subsumi a incentivos monetários.

Osborne e Gaebler (1994) trazem um exemplo americano interessante sobre o foco no cliente. A polícia de Houston, no Estado do Texas, era acusada de racismo e brutalidades em 1982, até que foi implantado um policiamento em que se procurou ouvir a comunidade. A idéia era muito simples, em vez de ser uma polícia apenas repressiva, ela passou a se preocupar com os problemas subjacentes à atividade delituosa. Os policiais foram orientados a aumentar os laços de entendimento e a cooperarem mais com as necessidades apresentadas pelas donas de casa, donos de lojas, religiosos, associações de pais, de moradores, enfim, envolverem-se com as organizações comunitárias e respeitarem os problemas locais, embora intimamente o policial achasse o problema irrelevante. Na verdade, o objetivo era criar uma parceria entre a comunidade local e o policial que ali trabalhava, indo a atividade para além das questões policiais. Houve casos do policial “ajudar os membros da comunidade a retirar o entulho de terrenos baldios e dar fim a carcaças enferrujadas de automóveis” e, em outra oportunidade “organizar demonstrações contra os vendedores de drogas; ou, então, trabalhar com os líderes locais para que os alunos não faltassem à escola”. Até 1994, mais de 300 cidades americanas já haviam adotado essa nova forma de policiamento e mais de “18 mil grupos de vigilância de bairros, com um milhão de membros, cooperam com as organizações policiais para defender suas comunidades do crime” (p.52). Com relação ao combate às drogas, o exemplo da participação comunitária nesse problema veio do bairro de Kenilwoeth-Pakside, na cidade de Washington. Segundo os mesmos autores, “toda noite, centenas de traficantes se postavam na

rua, oferecendo tóxicos [...] mas a polícia hesitava em entrar no bairro, devido à hostilidade dos moradores”, só após uma reunião, quando os moradores começaram a criar confiança na polícia e passaram a dar informações as coisas melhoraram. “Em 1989, a taxa de crime tinha caído de 12 a 15 por mês, uma das mais altas da cidade, para apenas 2 [...]. A lição é clara: a polícia pode fazer batida após batida, mas seu trabalho só se torna efetivo se a comunidade decidir responsabilizar-se pela sua própria segurança” (p.67).

A lição que se tira de tudo que se vem falando é a de que o cliente consumidor compreende melhor seus problemas do que os profissionais a serviço da impessoalidade burocrática. Se o serviço público existe para satisfazer as necessidades da coletividade, é nela que se vai obter os elementos necessários para satisfazê-la.

Isso é correto, contudo, alguns cuidados devem ser tomados, pois tal regra não é absoluta. Explica-se melhor. A expressão “o cliente tem sempre razão”^{xliv} pode ser bastante utilizada nas relações de consumo, mas nem sempre é a melhor alternativa para serviços como o de segurança pública, numa sociedade assentada em normas de direito em que o respeito às minorias deva ser observado.

A regra do cliente pode não ser é racional. Pense-se, por exemplo, nas questões envolvendo problemas raciais, ou nas opções sexuais dos indivíduos, ou no tratamento dispensado aos criminosos pelas polícias. Um exemplo recente, sobre problemas com a regra do cliente, foi publicado no Jornal Nacional da Rede Globo^{xlv}. Reportagem que tratou de uma pesquisa conduzida pela Universidade Federal Fluminense (RJ). Na pesquisa se perguntava ao entrevistado “se alguém é eleito para um cargo público, deve usá-lo em benefício próprio?” Responderam afirmativamente 40% dos analfabetos e 31% dos respondentes com escolaridade entre as séries iniciais.

Vê-se, pois, que é imprescindível harmonizar a opção política do governo com a demanda da população (ou parte dela). Os administradores devem ser capazes de ouvir o que o povo necessita, fazer a respectiva ponderação de direitos e converter tal necessidade em realidade^{xlvi}.

Após citarem uma enorme quantidade de exemplos, Osborne e Gaebler (1994) demonstram que existem dezenas de maneiras para se ouvir a voz do cliente: pesquisa de opinião, acompanhamento ao cliente, pesquisas comunitárias, contato com o cliente, relatórios de atendimento ao cliente, conselhos de clientes, grupos de interesse, entrevista com clientes, correio eletrônico, treinamento para atendimento ao cliente, teste de marketing, garantia de qualidade, inspetores, *ombudsmen* e caixas de sugestões. Todas essas formas, logicamente, não terão o menor valor se, após ouvir o cliente e sopesar as informações com as regras jurídicas do Estado, não se implantar mecanismos para atender as necessidades da população ávida por um serviço público de qualidade.

2.2.2.3 Delegação de poder (descentralização)

Outro ponto enfatizado pela reforma da administração, já tentado em décadas anteriores no Brasil (R-200) por incipientes movimentos de mudança, é a delegação de poder. É quase unanimidade entre os autores estudiosos do tema (OSBORNE, GAEBLER, 1994; SPINK, 1999; DINIZ, 1996; KETTL, 1999; PIMENTA, 1998; PEREIRA, 1999), e entre os países que iniciaram suas reformas, de que o modelo centralizado com vários níveis hierárquicos prejudica a tomada de decisão para situações que requerem respostas mais rápidas.

Há, contudo, muitas questões que devem ser analisadas antes de decidir pela centralização ou pela descentralização. O melhor caminho para se atingir a eficiência desejada pode passar pela descentralização da atividade, pela descentralização parcial, pela centralização, ou ainda, pela mescla de algumas delas dentro da mesma organização para alguns pontos específicos.

Osborne e Gaebler (1994) enumeram uma série de vantagens das instituições descentralizadas, pode-se citar: são mais flexíveis e respondem com rapidez às mudanças do ambiente e necessidades dos clientes, são mais eficientes, são receptíveis às inovações, têm moral mais elevada e são mais comprometidas.

Se pontualmente analisadas, acompanhando os exemplos que as sustentam, não há como fugir do desiderato, mas, como dito acima, tais vantagens vão depender

de muitos fatores intervenientes como, por exemplo, a atividade desenvolvida, as características regionais e as necessidades sociais.

A descentralização pode ser feita de duas formas: descentralização interna e descentralização externa^{xlvii}. Na primeira trata-se de uma “descentralização do processo decisório, em um movimento de cima para baixo dentro da própria organização estatal, entre os diversos níveis hierárquicos, delegando competências e responsabilidades” (PIMENTA, 1998, p.181). Na externa, o serviço é privatizado ou terceirizado. Outro ponto, talvez menos importante, é que há uma sutileza entre delegação de poder e descentralização. Embora estritamente ligados, na lição de Kettl (1999), a delegação de poder transfere a capacidade decisória para os níveis inferiores da organização. Na descentralização, a atividade descola-se da organização central para a periferia.

É certo que o gestor, para tornar eficiente sua atividade, deve ter o poder de decisão. Mas até que ponto se deve delegar a tomada de decisão? Esta questão não é nada fácil. Os reformadores da administração sugerem delegação de poder para a tomada de decisão e, ao mesmo tempo, exigem a prestação de contas do gestor através da avaliação de desempenho. O contrato de gestão trazido pela reforma do Estado no Brasil^{xlviii} é um bom exemplo. Conforme texto constitucional, tal contrato daria ao gestor a possibilidade de tomar decisões em vários níveis, mas ao mesmo tempo seria avaliado através dos resultados alcançados.

Na polícia militar, quanto à forma interna de delegação, pode-se dizer que há uma descentralização na execução da atividade dita operacional (fim), com a instalação de prédios (unidades policiais) em várias localidades territoriais, e uma centralização na atividade meio (administrativa) de logística, finanças e de pessoal. Quanto à delegação da execução de serviços para organizações externas (não-policiais), uma das tecnologias de gestão em fase de implantação é a terceirização. Até bem pouco tempo, toda a atividade de limpeza, por exemplo, dos prédios e instalações, era executada por policiais militares. Hoje, nas administrações centrais, esse serviço foi delegado para firmas prestadoras de serviços. O mesmo pode se dizer do serviço de atendimento de chamadas policiais via 190. Na capital do Estado existe atualmente um serviço terceirizado de *call center* na qual a

população, num primeiro momento, é atendida por um serviço terceirizado e, só após cadastro e confirmação de dados, a ocorrência é repassada ao policial militar responsável pelo despacho da viatura policial encarregado pelo atendimento ao cliente.

A entrevista com os gestores da corporação indicará, conforme pode ser visto no capítulo 4, como se deu essa mudança na execução dos serviços e porque tais serviços foram terceirizados.

Um item importante da reforma, inexistente na gestão empresarial, mas que pode ser inserida no tópico da descentralização, pois dela decorre, é a privatização. Segundo Osborne e Gaebler (1994) a privatização só é possível nas atividades em que o Estado participa como empreendedor. Há serviços que não podem ser privatizados, por não propiciarem lucro, ou por fazerem parte do núcleo de governo, ou ainda por pertencerem ao chamado serviços exclusivos. Os reformadores, quase em sua unanimidade, defendem a idéia de maior eficiência dos Estados mínimos (menor intervenção), mas advertem, conforme asseveram os dois autores acima, citando Peter Drucker, que “não estamos diante do desaparecimento do Estado. Pelo contrário, precisamos de um governo forte, vigoroso, muito ativo. Mas enfrentamos a escolha entre o governo extenso e impotente e o governo que é forte porque se limita a decidir e a dirigir, deixando o ‘fazer’ para outrem” (1994, p.50).

A inserção da privatização neste estudo decorre exclusivamente da referência feita a essa modalidade de descentralização nas sugestões de reforma. Por ser um serviço exclusivo, a polícia militar não pode ser (ainda) privatizada^{xlix}. Outras organizações, contudo, não possuem tal restrição. No Brasil recente, no início da reforma empreendida na década de noventa, algumas grandes empresas foram privatizadas. O caso mais emblemático foi a privatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), muito criticada à época, mas que se mostrou, como o tempo indicou, como uma boa medida adotada pelo governo federal.

A segurança privada, indiretamente, é uma forma de privatização do serviço de segurança pública. Essa matéria mereceria uma exposição mais detida, posto ser um indicativo de ineficiência policial, mas obrigaria a um desvio de rota incompatível com os objetivos do presente estudo.

2.2.2.4 Política de Pessoal

Um dos itens sugeridos pela reforma administrativa de 1995, mas que não conseguiu espalhar-se pela administração pública, embora introduzidos na Carta de 1988 através da Emenda constitucional nº 19 de 1998, foi a alteração nas regras de estabilidade do servidor. A idéia original pretendia enxugar os quadros da administração para torná-la mais eficiente, transformar o regime jurídico¹ do servidor estatutário para celetista, possibilitando à administração utilizar as regras de contratação e dispensa de funcionários nos moldes existentes na organização privada. Como o tempo demonstrou, poucos foram os avanços nessa área.

A gestão empresarial sugere algumas medidas a serem adotadas na administração pública, com relação a recursos humanos, que podem ser sintetizadas em cinco pontos: i) contratação, ii) carreira, iii) promoção, iv) demissão e v) corte de pessoal (OSBORNE e GAEBLER, 1994). É importante falar um pouco sobre cada uma delas face à relevância do tema no presente estudo de caso.

i) Com relação à contratação, como cediço, as regras de admissão de pessoal são diferentes entre a organização privada e a estatal. Na gestão pública há uma regra prevista constitucionalmente na qual só através do concurso público se é possível contratar. Os selecionados são aqueles candidatos mais bem pontuados nos exames intelectuais e/ou nas provas de títulos, não se podendo levar em conta aspectos importantes como motivação e afinidade com a atividade. Outro ponto importante refere-se ao longo tempo para contratação, face à necessidade de se observar várias regras jurídicas, com prazos para cada etapa, numa seqüência determinada pelo edital do concurso, o processo de contratação se arrasta por longo tempo. Na polícia militar, a regra do concurso público para preencher seus cargos vagos é obedecida em todos os seus termos, não existindo cargo comissionado ou de confiança. O candidato, para habilitar-se no certame deverá, além de ser aprovado no exame intelectual e físico, ser submetido a um exame psicossomático, a fim de determinar se suas características comportamentais são as desejáveis para o desempenho da atividade policial. Aqui também procura-se descobrir a aptidão e a motivação do candidato para com o serviço e sua especificidade. Essa regra, contudo, vem sendo questionada na justiça que

reconhece os pedidos dos ingressantes e obriga a administração a admitir candidatos não recomendados, sob o argumento de que não pode haver critérios subjetivos (exame psicossomático) para contratação. A interferência do poder judiciário no processo de seleção de candidatos à uma vaga na administração vai de encontro ao preconizado pela nova forma de gestão empresarial, pois baseia-se numa lógica equivocada de que é mais importante assegurar a formalidade da norma jurídica do que atestar a capacidade comportamental do candidato para atender à população/cliente com qualidade. Em síntese, não é possível utilizar as regras de contratação da iniciativa privada na polícia militar. A vantagem, ou desvantagem, desse preceito será melhor analisada no capítulo 4 deste estudo.

ii) Um segundo ponto é a classificação do trabalhador seguindo um plano de carreira funcional. Numa linha cartesiana, na administração pública a ascensão na carreira segue um padrão de antiguidade inquestionável em que o segundo funcionário na linha de sucessão só é promovido a um cargo mais importante após o primeiro (mais antigo) ascender a este cargo, ser promovido e desocupar o antigo. Não importa qual o rendimento do funcionário para sua promoção, mas sim seu tempo de serviço. A classificação é um dos pontos que necessitam de mudanças, conforme indicação da gestão empresarial no serviço público, pois, como visto, uma das disfunções da burocracia é justamente o “corpo mole” que fazem certos servidores públicos por saberem que, produzindo ou não, sua remuneração será a mesma de todos os outros funcionários e sua promoção não vai ser alterada. Há um outro lado perverso nessa irracional classificação: funcionários eficientes e ineficientes recebem o mesmo tratamento por parte da administração, fazendo com que todos sejam equiparados por baixo. Isso traz várias conseqüências prejudiciais aos bons servidores, uma delas é a dificuldade de negociar reajustes salariais.

iii) Quanto ao processo de promoção, cabe ainda um comentário. O fato das promoções serem automáticas e independerem de *performance* faz com que pouca ou nenhuma importância seja dada à eficiência no serviço. As promoções são controladas pelo departamento de pessoal e não pelo administrador do negócio.

iv) A demissão de funcionários, outro ponto relacionado à pessoal, talvez seja a maior das dificuldades encontradas pela administração pública. Osborne e Gaebler citam um ditado que diz o seguinte: “os funcionários do governo são como pregos sem cabeça; é fácil botá-los para dentro, mas é impossível sacá-los para fora” (1994, p.136). Quando há falta disciplinar, grave as chances de se retirar um servidor aumenta um pouco, mas o processo administrativo é tão demorado, com tantas possibilidades de recursos que os gestores preferem simplesmente transferir o trabalhador de seção do que mover um dispendioso processo demissionário. Já para o caso dos servidores “simplesmente” incompetentes, mas que não cometem qualquer falta grave, a administração, de um jeito ou de outro, os mantém em seus quadros. Se o chefe não suporta mais trabalhar com tal servidor, simplesmente o transfere e solicita a reposição, passando o “problema” para outro setor. A máquina administrativa, por isso mesmo, vai se tornando cada vez mais pesada.

v) O corte de pessoal seria uma forma de reajustar a máquina pública e torná-la mais leve. Contudo, na administração, o corte de funcionários – que geralmente é feito por meio de demissão voluntária, já que, como dito acima, se for por falta disciplinar o processo se arrasta por anos e, se o caso for de incompetência, não é possível demiti-los - se dá justamente onde não poderia acontecer, que é junto aos funcionários mais capacitados para o exercício da função. Isso ocorre por dois motivos, o primeiro é que os funcionários mais antigos geralmente estão numa zona de conforto e não se interessam em começar nova atividade, em segundo lugar está o fato de sempre se preservar o funcionário mais antigo. Osborne e Gaebler (1994) citam um exemplo, por eles considerado um sucesso, ocorrido em um órgão público da Califórnia-EUA, em que houve uma reclassificação de todos os cargos em apenas cinco carreiras, com cinco ou seis níveis de pagamento cada, em que funcionários mais competentes foram elevados aos melhores postos enquanto os funcionários mais medíocres foram rebaixados e tiveram seus salários reduzidos. A ascensão na carreira passou a ser feita por rendimento e não por antiguidade.

A transposição do modelo acima para o Brasil, contudo, não se apresenta fácil. Veja o que diz a Constituição: “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] VI -

irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo.” E, mais à frente, no “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis [...]”. Assim, até mesmo para o trabalhador regido pelas regras de gestão privada, a constituição garante, salvo exceção, o direito à irredutibilidade de vencimentos. Quanto à administração pública a dificuldade é ainda maior. Talvez uma saída fosse criar cargos novos com salário diferenciado e colocar os cargos antigos em extinção. A verdade é que a administração pública convive com funcionários indesejados por anos sem ter o que fazer com tais servidores.

2.2.2.5 Contrato de gestão

O Contrato de gestão, oriundo de modelo francês (MELLO, 2003), é mais uma das inovações trazidas pela reforma administrativa brasileira. Sua inserção se deu através da EC/19, que incluiu no art.37, da Constituição Federal, o § 8º, com a seguinte redação: “A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal”.

Tal contrato pode ser celebrado de três formas distintas: i) entre o Poder Público e entidades da administração indireta; ii) entre o Poder Público e órgãos da própria administração direta; e, iii) entre o Poder Público e “organizações sociais”.

A polícia militar, como sabido, pertence à administração direta, daí o interesse neste momento em tecer comentários apenas para o contrato de gestão celebração entre o Poder Público e seus órgãos.

Tal contrato é muito simples. De um lado tem-se um órgão superior, de outro um órgão subordinado. Os dois firmam um pacto no qual o segundo aumentaria sua eficiência, aferível por avaliação de desempenho, e o primeiro, em contrapartida, ofereceria alguma vantagem. Essa vantagem poderá ser orçamentária, financeira ou outra modalidade a ser fixada na avença. Um exemplo elucidava bem o que está sendo dito. Pense-se num contrato entre a polícia militar e o Governo do Estado. O Governo estabeleceria metas de desempenho a serem atingidas pela corporação, por exemplo, reduzir os índices de furto em estabelecimento comercial da capital em 10%. O contrato teria duração de 02 anos. Em contrapartida, a polícia militar, receberia mais 100 homens e 10 viaturas policiais, teria a dotação orçamentária duplicada, faria compra sem licitação e contrataria seu pessoal diretamente^{li}. Ao final dos dois anos, a depender dos resultados aferidos, o contrato seria extinto ou renovado.

Importa que, aquilo que parece fácil em teoria, a grande maioria dos teóricos administrativistas (MELLO, 2003; DI PIETRO, 2003; CARVALHO FILHO, 2003.) vêem grande dificuldade de aplicação. Isso porque os órgãos públicos, como a polícia militar, são centros de competência sem personalidade jurídica e pertencentes à mesma estrutura administrativa do órgão a que está subordinado na administração direta. Dizem que, além dos enormes entraves legais, tais contratos seriam inúteis, “pois não faz sentido contratar o que se pode impor” (MELLO, 2003, p. 215). E mais. Contratos envolvem direitos e deveres das partes. Em caso de descumprimento de algum dever ou cláusula contratual por parte de uma das partes, qual a sanção? Não há, ou melhor, só haverá se o órgão subordinado descumpri-la. Segundo Mello (2003), “nem o Estado pode contratar com seus órgãos, nem eles entre si, que isto seria um contrato consigo mesmo [...]. Trata-se de algo evidentemente impossível” (p. 216).

Talvez mesmo em decorrência da extensa crítica jurídica e da real impossibilidade legal de execução, tal contrato não prosperou no âmbito da administração pública, sendo desconhecido por grande parte dos gestores públicos. Oportunamente se retornará a esse assunto.

2.2.2.6 A prevenção (planejamento estratégico)

É dito popular que é melhor evitar o problema do que ter que resolvê-lo, pois muitos problemas resolvem-se por si só. Na administração pública a regra é a mesma e os exemplos são muitos. Na saúde, poder-se-ia citar vários casos: o não combate ao fumo que causa o câncer; a falta de dieta que causa problemas cardíacos; a poluição do ar que causa problemas respiratórios; a falta de esgoto tratado que causa doenças provenientes de parasitas; a falta de exercícios físicos que facilita o aparecimento de doenças degenerativas; a falta de exames preventivos que causam problemas médicos insolúveis. Na área ambiental, as queimadas que causam o aquecimento global e a eliminação de várias espécies; a poluição dos rios e mares que causam o desaparecimento dos peixes; os desmatamentos que causam desequilíbrio ambiental.

Na segurança pública, mais especificamente na polícia militar, sobre a qual dedicou-se um estudo mais pormenorizado no capítulo anterior, a regra da prevenção é obrigatória, tanto é assim que a Constituição Federal de 1988 concedeu-lhe especial atenção. Diz o art. 144 que: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas [...]”, e, no § 5º do mesmo artigo, estatui: “às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública [...]”. Ou seja, a prevenção faz parte da missão da polícia militar. Preservar para que o crime não ocorra e para que a sociedade viva em ordem e harmonia.

Osborne e Gaebler (1994, p. 250) citando um dito popular de autor não identificado dizem que “há três tipos de pessoas: as que fazem as coisas acontecerem; as que observam as coisas acontecerem e as que não sabem o que está acontecendo. O mesmo se pode dizer dos governos; infelizmente, a maioria deles não sabe o que está acontecendo”. Não sabendo o que está acontecendo, torna-se impossível prevenir qualquer acontecimento futuro.

Um instrumento que vem sendo utilizado para prevenir minimamente as ocorrências futuras e desagradáveis no seio administrativo é o plano estratégico. Oriundo do setor privado tal plano vem sendo aplicado por várias instâncias de governo. O plano, decerto, não assegura a correção da tomada de decisão. Mas,

para um acerto mínimo, um primeiro passo é saber o que está acontecendo e prever o que possivelmente ocorrerá no futuro^{lii}.

Um problema dos planos estratégicos e sua longevidade está justamente na contraposição entre a necessidade de prever acontecimentos futuros e a brevidade dos mandados eletivos, que querem respostas imediatas. O planejamento estratégico presume um contexto totalmente racional, desvinculado das paixões políticas. Na polícia militar temos um exemplo dessa real antítese entre o plano estratégico e a política.

Desenvolveu-se na organização militar, na segunda metade da década 90, do século passado, no início do então governo de José Inácio, um plano estratégico com a previsão de várias ações. A aceitação da população capixaba para com tal plano foi muito boa e o plano ficou conhecido em todo o Estado. Importa que, o Governador José Inácio ficou marcado pelo envolvimento em várias irregularidades, em parceria com a Assembléia Legislativa, e terminou seu governo sob forte pressão popular. Com a assunção do atual Governador, mudou-se a orientação política e tudo o que havia sido feito no governo anterior foi desfeito ou abandonado. Não houve o devido cuidado de se verificar os projetos em andamento, que tinham o apoio popular e mostravam-se eficientes, e aproveitá-los em prol da sociedade. Em resumo, embora tal prática não seja, como cediço, um “privilégio” do nosso país, tem-se como a melhor decisão, minimizar ao máximo a desmobilização de projetos reconhecidamente eficientes.

Outro ponto relevante é que o político não se preocupa muito com a prevenção. Ele quer apresentar resultados tangíveis. Ações preventivas são demoradas e os resultados aparecem tardiamente. O político precisa de publicidade e, para obtê-la, não pode esperar.

Por fim, cabe um comentário de que o planejamento evita problemas orçamentários e financeiros. Há registros^{liii} de gastos exorbitantes sem lastro com recursos que inviabilizaram completamente a gestão de entes estatais. No Brasil, face ao grande descontrole dos nossos governantes, foi criada recentemente a lei de responsabilidade fiscal que visa punir governantes que ao final do mandato repassam dívidas, impossíveis de serem pagas, aos seus sucessores.

3 MÉTODO

A escolha do método^{liv} está assentada na busca de possíveis compreensões do modelo de gestão pautada na interpretação das entrevistas dos atores envolvidos na pesquisa e na observação *in loco* feita pelo pesquisador.

Pretendeu-se desenvolver um modelo descritivo, posto objetivar expor uma realidade observada e relatada por uma população que presenciou (ou presencia) determinado fato de relevância gerencial ou social e pela observação do próprio pesquisador sobre os mesmos fatos. A técnica de pesquisa utilizada é o estudo de caso, com aportes documentais e bibliográficos.

O caso é a Polícia Militar do Estado do Espírito Santo. Não toda a organização, mas uma abordagem da gestão sob o ponto de vista dos seus gestores de maior hierarquia. A unidade de análise é um grupo específico de coronéis do sexo masculino.

Uma pergunta emerge: por que gerentes somente do sexo masculino? A pergunta, aparentemente embaraçosa, não o é. Deve-se então explicar neste momento o porquê da exclusão das mulheres como sujeitos da pesquisa. Mas não só delas. Deve-se explicar também o porquê da exclusão do grupo de oficiais mais jovens (iniciantes na carreira de gestores), ou mesmo do grupo de trabalhadores de menor hierarquia, ou ainda, de componentes externos, como os gestores das forças armadas ou de outras polícias militares.

Segundo Molinier (2004) as questões de gênero sempre devem ser consideradas em qualquer pesquisa social, pois existe uma divisão social do trabalho entre homens e mulheres, e as experiências diárias no trabalho em uma empresa são percebidas de forma diferente de acordo com o sexo do sujeito. No estudo que se aborda, as mulheres foram afastadas por uma questão de ordem temporal. As primeiras mulheres ingressaram na PMES no ano de 1983 no cargo de sargentos. As primeiras oficiais formaram-se na academia de polícia de Minas Gerais em 1989. Ainda hoje não se tem nenhuma mulher ocupando o maior posto (coronel combatente) na polícia. Assim, além do ano de ingresso ser incompatível com o foco da pesquisa, o nível hierárquico em que foram incluídas e o nível hierárquico

em que se encontram hoje, afasta a abordagem em que a relevância está no processo decisório da alta gerência.

Com relação aos mais jovens, a exclusão deveu-se em função da não vivência desses oficiais em assuntos estratégicos para a organização, só possível nos postos mais avançados. Ou seja, esses oficiais não presenciaram internamente as mudanças ocorridas, no período sob análise, estando no posto de dirigente maior. O nível hierárquico em que se encontram é incompatível com a pesquisa.

A mesma justificativa é válida para outros policiais de menor hierarquia.

Já para a exclusão de oficiais de altas patentes das outras polícias militares e do exército brasileiro, o motivo determinante foi o alargamento demasiado da unidade de análise. Muito embora se saiba que, pelo menos em tese, por formarem em academias de outros estados os oficiais acabam comungando de culturas internas semelhantes e desenvolvendo certo pensamento hegemônico sobre determinados assuntos, mesmo assim, a oitiva dessas pessoas inviabilizaria, em seu tempo, o presente estudo.

Quanto ao pessoal do exército existe uma questão adicional. Por não se envolver diretamente nas questões de preservação da ordem pública e perder muito do contato com a população carente de segurança em face da violência criminal, seus oficiais, afastam-se um pouco da unidade de análise e do foco principal da pesquisa. Isso não diminui o importante papel desempenhado pelo pessoal do exército na formação da cultura da organização policial militar, mas é um fator de corte no presente objeto de estudo.

3.1 DADOS: COLETA E ANÁLISE

A coleta e a construção dos dados foram feitas diretamente (fonte primária) através de dois instrumentos: a entrevista e a observação; e indiretamente, através de levantamento bibliográfico e documental. Todas essas fontes, por estarem afinadas ao mesmo objeto de estudo, favoreceram a emergência de três princípios correlatos, apresentados por Yin (2005) como sugestão ao pesquisador para uma boa condução dos trabalhos: i) utilização de várias fontes de evidências para

propiciar uma triangulação de dados e aumentar a validade da pesquisa; ii) criação de um banco de dados para organizar e documentar as informações e possibilitar uma análise secundária em futuras pesquisas ou questionamentos; iii) manutenção de um encadeamento de evidências, para que um observador externo siga as evidências numa seqüência lógica das questões iniciais até as questões finais e conclusivas. Neste último ponto, Yin (2005) sugere que “como ocorre com as provas criminais, o processo deve estar claro o suficiente para assegurar que as provas apresentadas no tribunal – o relatório do estudo – sejam, com certeza, as mesmas que foram coletadas na cena do crime” (2005, p.133).

Os passos da pesquisas foram os seguintes: i) levantamento, leitura e redação inicial com base no material bibliográfico e documental; ii) coleta de dados por meio de entrevistas semi-estruturadas (com perguntas abertas e fechadas); iii) anotações das observações iv) análise dos dados; e v) conclusão do estudo.

Salvo exceções, antes do contato de campo, não se pode descurar de uma boa base teórica. Yin (2005) cita algumas teorias necessárias para certos tipos de pesquisa^{iv}, mas tal base decorre do que se quer pesquisar. No caso do presente estudo, a base teórica está disciplinada nos capítulos 1 e 2 e foram de suma importância para os demais passos do trabalho.

A coleta de dados através das oitivas de pessoas foi feita seguindo os passos sugeridos por autores estudiosos do tema, como Lodi (1991) e May (2004), conforme infra-citado.

Com base no material coletado, a análise e interpretação dos dados seguiram seu caminho em consonância com o modelo proposto por Bardin (2006) de análise de conteúdo. Segundo essa autora, tal análise pode ser resumida como sendo “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (p.37).

E, mais à frente, prossegue explicando o objetivo desta análise como sendo “a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (p.41).

A análise por meio do conteúdo da mensagem remete o pesquisador, que acompanhar a escritora, para outro conceito: o de categorização^{lvi}. “A Categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto [...], são rubricas ou classes, que reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos” (p.111). Ou, se quiser explicar melhor, “funciona por operações de divisão do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos” (p.145). Neste trabalho, procurou-se categorizar através da investigação temática. Isso é, agrupamento de um ou vários temas de significação.

A categorização pode ser feita *a priori* ou *a posteriori*. Quando feita *a priori*, decorre diretamente das hipóteses (procedimento por caixas). Já no segundo caso, quando o “sistema de categorias não é fornecido, resultando da classificação analógica e progressiva dos elementos [...]. O título conceitual de cada categoria somente é definido no final da operação” (p.113). Num primeiro momento da pesquisa, optou-se pela categorização *a posteriori*, ou seja, explicando melhor, a estratégia do método qualitativo escolhido, embora não obrigasse, sugeria que as categorias não fossem definidas no início, mas que surgissem à medida que a análise fosse ganhando corpo durante seu desenvolvimento.

Mesmo assim, ainda de forma rudimentar, mas baseado no referencial teórico relatado nos capítulos 1 e 2, foi possível observar: i) no Capítulo 1, assuntos como: os regimes políticos por que passou a corporação, a regra da maioria e sua possibilidade de negação à democracia; e, ii) no Capítulo 2, abordagens sobre as práticas burocráticas e as inovações na área de gestão pública. Nesta última dando relevância: à avaliação de desempenho, ao foco no cliente, à delegação de poder e à política de pessoal (estabilidade, contratação, promoção e demissão). E, diante desse quadro provisório, puderam-se antecipar algumas categorias. Muitas delas confirmadas posteriormente:

Práticas burocráticas: rígida distribuição de cargos, alto controle, forte hierarquia e disciplina, centralização das decisões, imparcialidade, política de pessoal (contratação por concurso, promoção por antiguidade, demissão envolvendo fatores como estabilidade e cometimento de faltas graves, cortes de pessoal só em caso de falta grave), atuação baseada em normas exaustivamente escritas.

Práticas da nova gestão empresarial na administração: poucos cargos, promoção por merecimento, baixos níveis de controle, foco no cliente, práticas baseadas em projetos, descentralização, política de pessoal (contratação por aptidão, promoção por merecimento, demissão e cortes de pessoal baseado na avaliação de desempenho).

Práticas legais, mas rejeitadas pela regra da maioria: sensação de impunidade, polícia ineficiente, respeito à diversidade.

3.2 SUJEITOS

O sujeito da pesquisa deve fornecer os dados necessários para a compreensão das questões investigadas. Para isso, o conhecimento e a possibilidade de responder às indagações formuladas sobre determinadas realidades experimentadas pela organização é imprescindível na sua escolha. Assim, a escolha foi intencional e selecionada por critérios subjetivos do pesquisador, dentre os selecionáveis interessados em participar da pesquisa. A escolha foi em número de onze trabalhadores e, principalmente, ex-trabalhadores. A idéia inicial era resgatar esse número de um total de aproximadamente duzentos gestores, dos cargos e funções dos principais postos de trabalho. No desenrolar da pesquisa, por deterem, em tese, maior quantitativo de informações, optou-se por entrevistar somente gestores do grupo estratégico (comandantes e subcomandantes gerais), que atuam ou atuaram na administração pública do Estado do Espírito Santo no período selecionado para análise.

Cabe ressaltar que, embora a escolha recaísse em onze pessoas, trabalhou-se com uma seleção de vinte gestores, ficando oito de reserva para eventuais complementações ou substituições.

Em resumo, os sujeitos foram onze gerentes dos maiores cargos e a organização a ser estudada foi a corporação policial militar do Espírito Santo.

Diga-se, por sinal, que os sujeitos pertencem a uma organização que, embora atue em âmbito estadual, está presente em todo o território nacional. Não há no Brasil Estado federado que não as possua. Sendo também semelhante o campo de atuação de todas elas: policiamento ostensivo e preservação da ordem pública. Outro ponto relevante é que possuem padrões gerais de comportamento que foram adquiridos historicamente – como resultado de uma origem comum e da tangência com o exército brasileiro – e que são seguidos e cultivados. A prova disso (forte influência de padrões semelhantes) é facilmente obtida numa rápida pesquisa na legislação própria e na inferência obtida pela análise das práticas diárias. Pense-se em modelos padrões. O padrão das edificações, o uniforme dos funcionários, o padrão de atendimento ao público, a forma do agente expressar-se, as tradições preservadas, a cultura, enfim, há uma gama enorme de características que são comuns à todas as polícias militares e às forças armadas. E o que mais interessa no momento, por também ser o mais importante, todas vivenciaram as mudanças de regimes políticos pelas quais passou o Estado brasileiro nas últimas décadas e como isso influenciou na forma de gerir a organização.

É certo também que, embora todas apresentem características comuns herdadas do exército brasileiro e tenham passado pelos mesmos momentos de mudanças políticas e que, de uma forma ou de outra, sofrem enorme pressão social por mudança na forma de atuação, há exceções regionais que não podem ser transportadas de forma mecânica de uma organização para outra.

O critério de seleção dos sujeitos foi feito escolhendo no universo específicos de agentes públicos aqueles do mais alto cargo (coronéis) da organização, identificados pela diretoria de pessoal do próprio órgão para aqueles da ativa, e no registro de inativos para os trabalhadores aposentados, que se enquadraram em um ou mais dos seguintes itens: i) ser da mais alta patente da organização; ii) trabalhar ou ter trabalhado no período selecionado para estudo; iii) ser ou ter sido o comandante geral ou subcomandante da organização (tal cargo equivale ao de

diretor presidente de uma organização de 8.000 funcionários), ou; iv) ter participado de algum evento de grande importância histórica ou gerencial.

Preenchidas tais condições, o critério de seleção foi, repita-se, definido pelo pesquisador, desde que o indigitado entrevistado estivesse entre os selecionados pelos critérios objetivos elencados. Alguns dos gerentes, por apresentarem problemas de saúde ou simplesmente por não aceitarem participar da pesquisa, foram substituídos.

Além da posição hierárquica que o gerente ocupou, a escolha foi feita, como dito, com base em períodos históricos acompanhados pelo sujeito durante sua trajetória profissional. Esses períodos foram os seguintes:

De 1960 a 1970: Período escolhido por conter dois importantes marcos históricos, o golpe militar de 1964 e a Constituição de 1967, que alteraram a forma do governo solucionar as demandas sociais;

De 1971 a 1980: Regime autoritário com forte militarização das polícias, mas também com o afastamento da polícia militar das questões relacionadas às guerras e à defesa territorial;

De 1981 a 1990: Abertura política e edição da Constituição de 1988 que modifica a forma de atuação das polícias militares. A prioridade passa a ser o cidadão e não o Estado;

De 1990 a 2008: Democratização e reforma administrativa de 1995 que instituiu, ou pretendeu instituir, a gestão empresarial no Estado.

Esses sujeitos foram entrevistados, utilizando-se uma abordagem direta com perguntas abertas e semi-abertas.

No momento inicial, sem a amplitude geral do campo, pretendeu-se caracterizar o sujeito através de levantamentos documentais junto ao setor de pessoal da organização e através de perguntas diretas aos entrevistados. Essa caracterização se deu através do resgate de dados em quatro níveis:

Dados pessoais: nome, idade, formação acadêmica (o objetivo deste item foi identificar o local da graduação para posterior desempenho do cargo. Sabia-se de antemão que, por exemplo, a maioria dos gerentes, senão todos, foram formados em outros Estados da federação, o que reforçou aquilo que foi dito acima sobre o modelo gerencial padrão das polícias do Brasil);

Trajetória profissional: quais os locais onde trabalhou, quais as experiências vividas, as promoções recebidas (aqui pôde-se avaliar, por exemplo, se a promoção dependia ou não de uma avaliação prévia de desempenho);

Dados sobre a organização: como era a organização em vários setores - como pessoal, logística, correicional; e como era a estrutura da corporação como, por exemplo, a divisão dos escalões de comando;

Dados sobre mudança organizacional: o que mudou e o que não mudou na organização no período sob análise. Principalmente aspectos ligados à descentralização, foco no cliente, avaliação de desempenho, entre outros.

3.3 ENTREVISTA

A entrevista, como sabido, pode ser individual ou em grupo. Foi da primeira que se fez uso no presente estudo.

A entrevista individual apresenta uma definição comum como sendo um encontro entre duas pessoas a fim de que uma delas obtenha informações sobre um tópico determinado, mediante uma conversação de natureza profissional (MAY, 2004; MARCONI, LAKATOS, 1996). Trata-se, pois, de uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica e com objetivo específico de obter informações. Ou, como quer Gaskell (2004, p.65), a entrevista é “essencialmente uma técnica, ou método, para estabelecer ou descobrir que existem perspectivas, ou pontos de vista sobre os fatos, além daqueles da pessoa que inicia a entrevista”.

A técnica da entrevista, como lecionam vários autores (LODI, 1991; MAY, 2004; GASKELL, 2002), grosso modo, quanto a sua estrutura, pode ser classificada em quatro categorias: entrevista estruturada, entrevista semi-estruturada, entrevista não-estruturada e entrevista em grupo (*focus group*). Trabalhou-se aqui com a

entrevista semi-estruturada. Esse tipo é intermediário entre outras duas. Um exemplo elucida bem o que está sendo dito. O entrevistador quer saber quais são as pessoas e por que escolhem determinado lugar para morar. As informações sobre idade, sexo, ocupação, tipo de domicílio, renda familiar, meio de transporte para se chegar à residência, local de trabalho e assim por diante, podem ser perguntadas em formato padronizado sem preocupações adicionais (estruturadas). Já para uma pergunta do tipo: Qual a importância da segurança pública na sua escolha de um bairro para morar? Oferece um leque de alternativas para respostas que não são previamente controladas pelo pesquisador (não-estruturada).

3.3.2 Dificuldades da entrevista

Esperou-se minimizar as seguintes dificuldades apresentadas nas entrevistas:

- ✓ Dificuldade de expressão e comunicação de ambas as partes.

Não houve, posto que se conhecia bem a forma de cada gestor entrevistado expressar-se.

- ✓ Incompreensão, por parte do informante, do significado das perguntas da pesquisa, que poderia levar a uma falsa interpretação.

Principalmente para as novas formas de gestão, procurou-se, antes de perguntar sobre determinada prática, explicar seu conceito e alcance.

- ✓ Possibilidade de o entrevistado ser influenciado, consciente ou inconscientemente, pelo questionador, suas atitudes, idéias e opiniões.

Para minimizar este problema foi mantido um contato inicial, explicando os objetivos da entrevista e da pesquisa, solicitando que o entrevistado relatasse fielmente sua experiência no seu devido tempo e contexto, liberando-o de qualquer justificativa. Sabe-se que é improvável que um administrador de 1964 pensasse da mesma forma que um administrador do século 21.

- ✓ Disposição do entrevistado em dar as informações necessárias.

Não houve qualquer problema uma vez que se estava diante de um quadro de entrevistados muito grande e, durante a própria seleção dos escolhidos, foram excluídos aqueles que por uma questão íntima, de ordem pessoal ou profissional, não quiseram manifestar-se.

✓ Retenção de alguns dados importantes, receando que sua identidade fosse revelada.

Em nenhum momento se pretendeu trabalhar sem identificar o interlocutor. Alguns poucos entrevistados pediram para desligar o gravador em determinadas passagens, contudo, relatavam apenas informações pessoais ou insatisfações que de regra fugiam ao objetivo da pesquisa.

✓ Controle sobre uma situação de construção de dados.

Neste ponto também não se encontrou dificuldades já que se estava diante de um campo bem conhecido pelo pesquisador e que, se houvesse qualquer desvio, o controle poderia ser de imediato restabelecido.

✓ A entrevista ocupa muito tempo e é difícil de ser realizada.

Realmente esse problema existe e existiu, principalmente face ao grande quantitativo de sujeitos disponíveis para entrevista, contrapondo-se ao período disponível para realizá-la. Por isso, deste o momento inicial, procurou-se racionalizar ao máximo o tempo, para aproveitá-lo bem na coleta e análise dos dados.

3.3.3 Forma da entrevista

Durante a entrevista, adotaram-se certas medidas para que o acesso fosse o mais fácil possível, a começar pela abordagem inicial. Desde o primeiro momento de contato com o informante se estabeleceu uma conversação amistosa, explicando a finalidade da pesquisa, seu objeto, relevância e ressaltando a necessidade de sua colaboração (LODI, 1991).

As entrevistas foram realizadas em local de melhor conveniência para os gerentes sujeitos da pesquisa. A grande maioria foi entrevistada em suas casas, uns poucos no local atual de trabalho e dois no quartel.

Já na formulação das perguntas, para não confundir o entrevistado, foi feita uma pergunta de cada vez, explicando seu conteúdo e abrangência. Em alguns casos, quando houve pontos obscuros, observados após o encerramento da entrevista, ela foi repetida em parte num segundo momento.

Como a grande maioria dos gerentes eram aposentados, os termos novos, como por exemplo “contrato de gestão”, foram conceituados e interpretados, para que não pairassem dúvidas sobre seus alcances.

Para atingir o objetivo inicial proposto, foram buscadas algumas respostas (LODI, 1991) valendo-se de formas próprias de se perguntar:

- ✓ Convidando para fazer descrições: (Exemplos: Poderia falar-me sobre o tempo em que o senhor foi Comandante Geral? O que vem à mente quando o senhor pensa em contrato de gestão? Como o senhor descreveria a atuação da polícia militar em face do cliente, destinatário do serviço, para alguém que não era de sua época, ou não havia passado por experiência semelhante antes?);
- ✓ Levando as coisas adiante: (Exemplos: Poderia dizer-me algo mais sobre a formação do policial em sua época? O senhor falou sobre o sentimento do dever cumprido. O que o faz sentir-se assim? E isso é importante para o senhor? Como é isso?);
- ✓ Provocando informação contextual: (Exemplo: Quando o senhor ouviu falar sobre o “contestado” pela primeira vez? Qual sua participação? Qual era o sentimento da opinião pública naquela época? Qual foi sua reação imediata?);
- ✓ Projeções: (O que o senhor acha da forma de administração militar durante o regime de 1964? Que tipo de pessoa o senhor acha que gostaria do regime militar? Que tipo de pessoa não gostaria do regime militar?);
- ✓ Do particular para o geral e vice-versa: (Na sua experiência, o pessoal ligado aos direitos humanos representa quais tipos de pessoas? Poderia dar um exemplo específico disso?);

- ✓ Pensamentos finais: (Discutiu-se uma porção de assuntos interessantes, há alguma coisa que não foi falada? Há algo mais que o senhor gostaria de dizer?).

3.4 ANÁLISE DOCUMENTAL

A pesquisa documental foi um complemento da coleta bibliográfica e foi feita com base nas leis e nos documentos arquivados da corporação policial militar. Neles se deu ênfase: i) nos planos estratégicos, ii) nas grades curriculares das disciplinas ministradas no Centro de Formação e Aperfeiçoamento (CFA) nas diferentes épocas sob análise, iii) nas ordens expedidas pelos oficiais do exército quando na função de comandante geral da PMES, iv) nos editais para contratação de novos membros da organização e, nas decisões de descentralização territorial.

A exploração dos arquivos da organização permitiu uma triangulação de dados entre entrevista, observação e documento.

3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A necessidade de limitar o campo de análise a uma categoria de servidores excluiu da apreciação do estudo outras opiniões e pontos de vista (mulheres, policiais de menor hierarquia, público administrado, dentre outros) importantes sobre o tema. Tal limitação poderá ser futuramente corrigida com o surgimento de novos interesses de pesquisa sobre o objeto de estudo;

Por tratar-se de estudo sobre uma organização específica e suas idiossincrasias, o trabalho não pode ser generalizado para outras organizações públicas de gênero diverso. Contudo, para as organizações de mesmo padrão de comportamento e gestão como por exemplo outras polícias militares, é perfeitamente possível pensar em generalização, senão em todos, pelo menos para as abordagens pontuais da pesquisa (mesmo que a escolha não-probabilística dos sujeitos num primeiro momento não a permita, como se vem dizendo, há muitas características que são comuns a todas essas organizações. Isso permite identificar pontos comuns);

A seleção dos entrevistados pode não ter abrangido todas as possibilidades de interpretações sobre o mesmo fato. Porém, para uma dissertação de mestrado, não se poderia abarcar todas as probabilidades de sujeitos e de inferências;

A forma de ver o mundo sob a ótica do pesquisador em relação ao tema também pode ter influenciado na neutralidade da pesquisa. O pesquisador, oficial superior do sexo masculino da corporação, possui individualidades difíceis de separar do contexto organizacional em que trabalha. Campos e Costa (2007, p. 37-48), citando Wright Mills, denunciam “a falácia da neutralidade do pesquisador” e propõem “o cientista social, antes de tudo, como um ator histórico e social: contido no sistema que pesquisa, agindo moral e politicamente e disposto a questionamentos”. Note-se que, de acordo com essa corrente de pensamento, o pesquisador, em maior ou menor proporção, encontra-se envolvido em um mundo social, político e ideológico que o conduzem a pensar em determinado sentido, mesmo esforçando-se para dele desvincilar-se. As autoras complementam o raciocínio dizendo que “o papel do pesquisador repousa na crença em que a pesquisa social ocorre paralelamente a outras práticas e reflete a forma como o pesquisador expressa a si mesmo e se relaciona com o mundo”.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Este capítulo será dedicado a estabelecer a configuração da estrutura da organização e a efetuar a análise dos dados coletados nas entrevistas, nos documentos e na observação *in loco* da gestão na policial militar. As sugestões e idéias presentes na obra Criando Organizações Eficazes (MINTZBERG, 1995) foram fortemente privilegiadas, visto apresentarem elementos de análise que se acoplam perfeitamente à organização sob estudo.

4.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

4.1.1 Estrutura

Segundo Mintzberg (1995), as organizações são estruturadas em cinco blocos ou partes: cúpula estratégica, tecnoestrutura, assessoria de apoio, linha intermediária e núcleo operacional. A depender da prevalência (de importância) de uma parte sobre a outra, surgem cinco configurações básicas as quais ele chama de tipos puros. Assim, quando a parte chave da organização for a cúpula estratégica, ter-se-á a configuração da estrutura simples; quando for a tecnoestrutura, a configuração da burocracia mecanizada; quando for o núcleo operacional, a configuração da burocracia profissional; quando for a linha intermediária, a configuração da forma divisionalizada; e, quando a parte chave for a assessoria de apoio, a configuração da adhocracia. Cada uma dessas configurações possui, além de seu elemento chave, suas descrições próprias, ou um tipo básico de estrutura organizacional, e não existe nenhuma organização que possua características de apenas uma configuração. O que existe são organizações que possuem mais características de uma configuração do que de outra, e isso favorece ao aparecimento de um enquadramento por aproximação. Outra possibilidade é a combinação de uma configuração com outra, ou com outras, dando origem a formas híbridas.

Com base nas partes que compõe o todo organizacional, seguindo os passos apresentados pelo autor, é possível fazer um delineamento da estrutura da polícia militar atual. Indicando onde a organização se aproxima mais e onde se aproxima menos de determinada configuração. A isso se dedicará este tópico. Apenas um ajuste foi feito: a tecnoestrutura está inserida na assessoria de apoio.

4.1.1.1 Cúpula estratégica

A cúpula estratégica da polícia militar é composta por dois gestores de graduação máxima (comandante geral e subcomandante geral). É responsável por satisfazer as exigências do governo^{lvii}, fazer cumprir a missão da organização e desenvolver a estratégia da polícia militar.

Manter o equilíbrio entre essas três demandas parece ser o grande desafio da cúpula estratégica. Um dos entrevistados, gestor máximo da organização no ano de 2006, ao relatar sobre a maior dificuldade em ser comandante geral disse que “conciliar os interesses da organização [formal e informal], dos governantes [incluindo o judiciário e o parlamento estadual e municipal] e da sociedade é, sem dúvidas, o grande desafio” da gestão na polícia militar (informante K). No mesmo sentido, outro entrevistado, comandante em 1986, diz que “a maior dificuldade [...] é que você lida com três públicos: público interno, público externo e praticamente todas as autoridades governamentais” (informante F).

A cúpula estratégica tem uma liberdade de ação muito ampla, mas tal liberdade apresenta certos inconvenientes administrativos. Um deles é a enorme demanda oriunda das demais instâncias de poder que se refletem na gerência do efetivo da corporação. Um exemplo elucidava bem a questão. Um policial militar, simpatizante de determinado partido, é transferido, por necessidade do serviço, de um município para outro. Esse policial, não querendo ser transferido, procura o amigo vereador que procura o amigo deputado que pertence à base de sustentação do governador. O deputado, por sua vez, procura o comandante geral e solicita revogação da transferência. O Comandante Geral pode, então, adotar dois procedimentos. No primeiro, nega o pedido, pois a corporação é mais importante do que o interesse individual do policial. Nesse caso, sofrerá pressão do gabinete, pois, como dito, o deputado é aliado do governo na assembléia e, caso não seja atendido, matérias consideradas importantes para o governador poderão não ter seu voto. No segundo, atende ao pedido do deputado. Nesse caso reforça a aliança política, mas enfraquece-se internamente. O mesmo pode ser dito com relação ao judiciário. Um pedido não atendido é uma futura demanda judicial perdida ou procrastinada.

Para fazer cumprir a missão constitucionalmente prevista da organização, a cúpula tem a obrigação principal de coordenar e controlar os trabalhos dos escalões inferiores através da supervisão direta. Aqui ela gerencia castigos e recompensas, emite ordens, acompanha atividades dos níveis intermediários, administra conflitos internos, determina aquisições de bens e contratações de serviços. Como o controle cerrado da atividade policial não é tarefa fácil, o caminho sugerido por estudiosos contemporâneos, como Senge (2006), é o da disseminação da visão compartilhada. Isso implica numa convergência de propósitos entre a alta gerência e os demais escalões. Na polícia militar não se vê essa convergência.

Além de responsabilizar-se por fazer cumprir a missão da organização (preservação da ordem pública) e de manter relações com o ambiente, a cúpula estratégica põe em prática e desenvolve o plano estratégico da polícia militar. Conforme se verá mais à frente, através do resgate das entrevistas, os planos da polícia militar nunca tiveram real adesão do núcleo operacional.

Por fim, sobre a cúpula estratégica, merece destaque um ponto pouco abordado pela doutrina, mas muito presente na alta gerência da polícia militar: o tempo que o gestor dispõe para pensar.

Sem muita perquirição, numa simples verificação dos documentos diuturnamente produzidos, é de fácil observação que a carência de tempo, motivo de grande reclamação da cúpula estratégica, decorre principalmente de dois fatores. O primeiro é de ordem interna. Por ser o único ordenador de despesas da corporação, toda aquisição de bens e serviços, por mais simples que seja, obrigatoriamente passa pelo comando geral^{lviii}. O segundo é de ordem externa. Para atender às diversas demandas políticas do próprio governo estadual ou de outras instâncias (em sentido amplo: prefeitos, vereadores, juízes, líderes comunitários, etc.), tanto para assuntos organizacionais quanto para assuntos não oficiais (“favores”), a cúpula estratégica não tem tempo para pensar o desenvolvimento da organização.

Senge, um dos poucos autores que dedica boa parte do seu estudo sobre organizações eficazes a essa temática, diz que “se a alta gerência lida com vinte problemas em um dia de trabalho, ou está desperdiçando muito tempo com problemas que deveriam ser resolvidos localmente, ou está dedicando tempo

insuficiente aos problemas complexos. Em todo caso, é um sinal de que o trabalho gerencial está sendo feito de forma inadequada” (2006, p.331).

Veja como o que um dos entrevistados relatou o problema da falta de tempo: “as vezes, quando eu estava no comando e queria descansar, eu ia pra um lugar que não pegava celular, porque se eu ficasse aqui o celular tocava o dia todo. Era o governador, o secretário de segurança [...] não sei quem mais [...] era um inferno”. E, mais à frente, arremata: “o desgaste do cargo é muito, na verdade você fica 24 horas [resolvendo problemas]. Eu chegava a casa, as vezes 9 horas [da noite], daqui a pouco, os problemas de todo o Estado caíam sobre mim [...]. Você tem que resolver isso tudo” (informante I).

Para examinar com consistência e precisão as demandas verdadeiramente importantes, o gerente sênior (comandante geral) precisa de tempo para pensar de forma sistêmica. Não tendo esse tempo, toda decisão é parcial, momentânea e incapaz de abarcar a maior parte das possíveis variáveis e alcançar os micromundos (SENGE,2006) existentes em cada situação que necessita de decisão. Desvencilhar-se do “varejo” para dedicar-se ao “atacado” é o grande salto qualitativo na gestão que poucos executivos conseguem dar.

4.1.1.2 Assessoria (tecnoestrutura e assistência)

Engloba assessorias de controle e padronização e assessorias de apoio. Nas primeiras têm-se as seguintes diretorias: i) Diretoria Correicional (Corregedoria): responsável por padronizar comportamentos relacionados ao culto aos símbolos nacionais; à probidade e à lealdade em todas as circunstâncias; à disciplina e à hierarquia; e ao rigoroso cumprimento das obrigações e ordens; ii) Diretoria de Pessoal (DP): objetiva padronizar o recrutamento de pessoal; as promoções, as licenças (para trabalhar em outro órgão, para candidatar-se a cargo eletivo, para tratar de assunto pessoal, etc.); as informações (através de boletins internos, onde são publicados todos os eventos individuais e organizacionais de importância para a corporação), dentre outros; iii) Diretoria de Ensino e Instrução (DEI): responsável pelo treinamento de novos membros e pela reciclagem de trabalhadores efetivos; pela doutrinação e disseminação de valores organizacionais.

Para as assessorias de apoio existem seis diretorias, uma assistência jurídica e uma assessoria de comunicações. As diretorias são: iv) Diretoria Logística (DAL): responsável pela aquisição de bens (veículos, fardamento, material de expediente, etc.) e serviços (terceirização: manutenção e locação de viaturas, serviço de limpeza, etc.); iv) Diretoria de Promoção Social (DPS): atende a família policial em suas necessidades extraordinárias (alimentação, moradia, apoio psicológico, etc.); v) Diretoria de Finanças (DF): responsável pelo pagamento de pessoal, orçamento, entre outras; vi) Diretoria de Saúde (DS): cuida da saúde física e mental do policial, congrega, além de pequenas unidades em alguns batalhões, o Hospital da Polícia Militar (HPM); vii) Diretoria de Inteligência (DINT); responsável pela investigação de atividades de interesse do comando da organização (no passado era a responsável por acompanhar movimentos grevistas, ações de sindicatos e de partidos políticos; hoje, concentra-se na investigação de atividades criminosas); Diretoria de informática (DINFO): responsável pela rede de computadores da polícia militar, *link* com provedor, pequenos programas para as demais diretorias, etc.

Essas assessorias, embora concentradas no prédio do comando da organização, possuem “filhotes” nas unidades operacionais descentralizadas (batalhões e companhias) para os municípios. Assim, por exemplo, para a Diretoria de Pessoal, o batalhão possui o departamento de pessoal, chamado de P1. Para a Diretoria de Finanças, o batalhão possui o departamento de material e finanças (P4). Para atos correicionais, os batalhões possuem os cartórios de processos administrativos. Para o setor de investigação, o departamento de investigação (P2); e, para contato com a imprensa e com o público externo, os batalhões possuem o departamento de comunicação (P5).

Observe-se que essa repetição de órgãos e atividades sugere a forma divisionalizada (MINTZBERG, 1995) de configuração na estrutura (a grande estrutura, a sua semelhança, possui estruturas menores descentralizadas). Os comandos operacionais, responsáveis pela atividade fim da organização, possuem todos os componentes necessário para uma gestão semi-autônoma no seu espaço territorial. Sobre esse assunto se voltará mais à frente.

Um ponto que chama a atenção é a ausência de assessores (ou analistas) responsáveis pela padronização de tempos - a única aferição que se teve notícia é do tempo gasto para atender a uma ocorrência policial de urgência após a chamada no 190 - e movimentos (análogos aos engenheiros de produção) na organização. O processo de trabalho não é controlado para se aferir qual a forma mais econômica e eficiente de se realizar uma atividade. É provável que pelo fato de ser um monopólio, trabalho exclusivo, portanto, não haja a preocupação com a perda de mercado para concorrentes mais eficientes, porque esses concorrentes, formalmente, não existem.

4.1.1.3 Linha intermediária

Da cúpula estratégica saem dois ramos hierárquicos. O primeiro, que liga o comando geral diretamente às assessorias; e o segundo, que liga o comando geral ao núcleo operacional através da cadeia de gerentes pertencentes à linha intermediária. Para Mintzberg (1995, p. 22), essa cadeia “vai desde os gerentes de mais alto nível até os supervisores de primeira linha (tais como mestres de fábrica), os quais têm autoridade direta sobre os operadores, incorpora os mecanismos de coordenação que denominamos supervisão direta”.

A linha intermediária da PMES é formada por vários níveis hierárquicos. No topo dessa linha estão os comandos regionais (Comandos de Policiamento Ostensivo - CPO). Esse comando é dividido territorialmente em três partes: o CPO-N, que congrega os municípios do norte do Estado; o CPO-S, para os municípios do sul do Estado; e o CPO-M, para os municípios que compõem a região metropolitana. Cada comando regional possui sub-divisões, chamados de Batalhões ou Companhias, que atuam diretamente nos municípios.

A cadeia hierárquica desse grupo vai do cargo de coronel ao cargo de tenente. Essa cadeia é escalar, ou seja, descem em linha direta do topo da organização até a sua base. Assim, tomando como exemplo o CPO-M, temos a seguinte cadeia de gerentes: i) Comando geral (cúpula estratégica); ii) coronel comandante do CPO-M (linha intermediária); iii) tenente coronel comandante, por exemplo, do batalhão situado no município de Cariacica (linha operacional); iv) capitão/tenente comandante da companhia que congrega, por exemplo, os bairros de Porto de

Santana, Flexal, Itacibá e Porto Belo (linha operacional); v) policiais militares que trabalham, por exemplo, no Bairro de Porto de Santana (núcleo operacional).

Como a organização necessita dessa cadeia completa, a coordenação se dá pela supervisão direta. Assim, pelo menos formalmente, o comando geral supervisiona os comandos regionais (os três). Estes supervisionam os batalhões (quinze), quatro deles chamados especiais. Cada batalhão possui em média três companhias (quarenta e cinco). Cada companhia possui, também em média, três pelotões (cento e trinta e cinco). E cada pelotão possui, em média, trinta policiais. A companhia é gerenciada por um capitão e o pelotão é gerenciado por um tenente. A amplitude de controle mínima, então, é de um supervisor subalterno (sic) (tenente) para cada grupo de trinta trabalhadores operacionais.

Nas palavras de Mintzberg (1995, p. 23) - que se ajustam perfeitamente à organização sob análise – na linha intermediária, os gerentes intervêm no fluxo decisório. “Isso porque, fluindo para cima estão as disfunções da unidade, as propostas de mudanças e os pedidos de autorização para decisões”. Muitas das decisões, do fluxo, são tomadas pelos próprios gerentes intermediários, que possuem bastante autonomia decisória para “questões operacionais”. As questões não resolvidas são transferidas para o nível superior resolver. “Por outro lado, fluindo para baixo estão os recursos que ele deve alocar para sua unidade, as regras e planos que necessita elaborar e os projetos que precisam nela ser implantados”.

4.1.1.4 Núcleo operacional

É sem dúvida a parte da organização que merece as maiores atenções dos gestores. É aqui que ocorre o contato com a população, onde a eficiência do serviço é colocada à prova, onde se estabelece a linha divisória entre a vida e a morte da organização. “O núcleo operacional da organização engloba aqueles participantes – os operadores – que perfazem o trabalho básico relacionado diretamente com a produção de bens ou prestação de serviços” (MINTZBERG, 1995, p.20). Na polícia militar, o núcleo operacional é composto, em sua maioria, pelo cargo de soldado. Este é o trabalhador que está na linha de tangência entre o

ambiente interno, hierarquizado e padronizado, e o ambiente externo, complexo e dinâmico.

Pela importância social da linha intermediária e do núcleo operacional, ganha relevância a análise da técnica e do processo de trabalho relacionadas à atividade fim da organização. É o que se fará a seguir.

4.1.2 Técnica e processo de trabalho

A polícia militar é um órgão pertencente à administração direta estadual. No momento da pesquisa contava com um efetivo de aproximadamente 7.500 agentes públicos^{lix}, homens em sua maioria - embora não exista atividade específica só desempenhada por um dos sexos - trabalhando em diversas funções. Independentemente do gênero, todos são habilitados na execução de qualquer função policial. É um serviço de interesse público, sem fins lucrativos e desempenhado, principalmente, através do policiamento ostensivo preventivo. Formalmente, executa sua atividade com exclusividade. De fato, materialmente, outras polícias, e até mesmo a iniciativa privada ligada à vigilância, também fazem policiamento ostensivo e dividem espaço com a polícia militar.

A técnica e o processo de trabalho são os mesmos desde o regime militar (1964/1985). Há dois grandes grupos de trabalhadores. Um que executa atividades administrativas e outro que executa atividades operacionais (ou atividade fim).

Para os primeiros, estão divididas as tarefas de instrução e ensino; de seleção, contratação, mobilização e publicações informativas de pessoal; de licitações e contratos; de orçamento e finanças; de correções dos desvios profissionais; de saúde física e mental do servidor; de investigação policial; e de apoio à família policial. Para cada um desses setores existe o cargo máximo de diretor. Todas as diretorias estão subordinadas ao Comandante Geral.

Para o segundo grupo, os operacionais, é destinada a tarefa prioritária da organização: missão constitucional de preservação da ordem pública. É aqui que, efetivamente, ocorre o contato direto com a população. Operacionalmente, conforme visto acima, a polícia militar é dividida em três grandes Comandos

Regionais. Não há subordinação entre os comandos operacionais e as diretorias. A estrutura hierárquica é em forma de pirâmide.

Subordinados aos comandos regionais estão os batalhões e companhias. Estes últimos são os encarregados pelo emprego efetivo das equipes de trabalho junto à população (por isso são chamados de “policiamento de rua”). O policiamento de rua é executado pelos Comandos Operacionais através de vários processos, tipos e modalidades de policiamento, todos trazidos pelo Manual Básico de Policiamento Ostensivo (1999).

O Manual de Policiamento é extenso e poder-se-ia aprofundar o estudo sobre os tipos de policiamento (rodoviário, ambiental, outros); formas (desdobramento, escalonamento, outros), ou outras modalidades (diligências, escoltas), mas o estudo ficaria muito alongado e sairia dos objetivos deste trabalho. Todas essas técnicas foram observadas em pleno uso na organização. Reter-se-á um pouco mais apenas no policiamento a pé e motorizado. Eles foram selecionados por apresentam consonância com alguma categoria de análise. As palavras em negrito sintetizam a relevância básica do tópico:

i) Policiamento à pé. Processo em que uma dupla de policiais percorre uma faixa limitada em caminhada, observando a movimentação das pessoas, dissuadindo qualquer tentativa criminosa e mantendo contato direto com a população. Na caserna é comum chamar esta dupla de “Cosme e Damião”^{lx}. Segundo dois dos entrevistados, nas décadas de 60 e 70, esse processo de policiamento era muito eficiente, posto destinar-se a policiamento de pequenos trechos, facilitada pela baixa densidade populacional da capital estadual. Um dos entrevistados retrata da seguinte forma essa época: “nós tínhamos a máquina de escrever, a forma de comunicação era precária. Mas fazia-se policiamento a pé, não motorizado como hoje. Havia mais perigo na região do centro. Era a época do ‘Cosme e Damião’” (informante E). Relato corroborado por outro entrevistado, com os seguintes dizeres: “nós mantínhamos o policiamento ostensivo da capital com a famosa dupla ‘Cosme e Damião’. Fazíamos o policiamento de dia e de noite na capital; era feito a pé em duplas a noite inteira” (Informante B).

O policiamento a pé, com o passar dos tempos (**mudança no contexto histórico**), foi perdendo prestígio para outros processos de policiamento (carro, helicóptero, cães). Atualmente volta a ser lembrado pelos gerentes contemporâneos como um processo eficiente de distribuição do efetivo, pois as duplas a pé estreitam os laços de confiança entre polícia e comunidade conhecida como comunitarização. Muitos autores, como Osborne e Gaebler (1994), comungam do mesmo pensamento, asseverando que o policial deve estar envolvido com as necessidades locais (menor **impessoalidade**).

ii) Policiamento motorizado. Processo de policiamento em que o policial trabalha embarcado em um carro ou em uma motocicleta (ou outros, como, por exemplo, helicóptero e barco). Os serviços motorizados, de regra, estão interligados a um sistema de comunicação central, de tal forma que o cliente necessitado de alguma intervenção policial, através de uma ligação telefônica via 190^{lxi}, acessa a um *Call Center* que aciona uma Rádio Patrulha (RP) mais próxima do local da chamada. Quando o cliente é atendido, várias informações são solicitadas a fim de se evitar “trotes”. O preenchimento de formulários contendo muitos dados causa certo sofrimento ao cliente que deseja que a RP o atenda rapidamente. A RP é acionada via sistema de rádio, ou seja, a atendente do 190 aciona o rádio-operador que aciona a guarnição de RP que atenderá ao cliente. Aqui também há grande reclamação da população quanto à demora no atendimento e até ao não atendimento das solicitações (**foco no cliente**). As ocorrências tidas pela polícia militar como sendo de menor potencial ofensivo entram por último numa fila de prioridades e, por vezes, por falta de meios ou por serem irrelevantes, na visão do policial que despacha a viatura, essas chamadas não são atendidas. Como se verá mais à frente, há uma visão equivocada no atendimento dessa demanda. A polícia prioriza o que ela acha que seja importante e não o que o cliente do serviço acha importante.

O trabalho operacional^{lxii}, onde a eficiência da organização é aferida socialmente, consiste numa jornada muito variada, podendo ser de seis horas diárias, de doze horas com folga de quarenta e oito ou até mesmo de vinte a quatro horas com folga de setenta e duas. Pela dedicação exclusiva, estabelecida e obrigada pelo regime de trabalho, os deslocamentos e até mesmo as horas de folga podem se converter

em horas de trabalho. Mesmo estando de folga, repita-se, o policial militar é obrigado a intervir, em caso de acionamento ou por iniciativa própria, em situações que exijam a ação imediata para restabelecimento da ordem ou para evitar o cometimento de infrações penais.

Cumprindo as escalas, as equipes são dispostas em carros policiais chamados, como já se disse, de rádio patrulha, mais conhecida como RP. Em cada carro existe uma guarnição composta por dois ou três policiais. Essa guarnição é a menor fração de tropa existente, sendo que, cada uma, executa uma parcela da atividade que, somada às outras RPs e aos demais processos de policiamento, desaguarão na missão da polícia militar: preservação da ordem pública.

O trabalho diário é bem diversificado e complexo. Os fatos que requerem a intervenção policial são imprevisíveis e alguns submetem o policial a um alto grau de pressão emocional. A incerteza no porvir imediato de um cenário desconhecido faz do trabalho policial uma rotina muito ampliada (com muitas variáveis). Ou seja, por exemplo, enquanto na produção de um trabalhador fabril se conhece e se calcula o tempo e o movimento para se produzir determinada peça, na atividade policial nenhuma ocorrência é igual à outra (as pessoas, os locais, os motivos, os dias, as horas, tudo pode ser diferente). As grandes ocorrências (com mortes, fugas, roubos armados, entre outras) são as preferidas pelos policiais. Os fatos corriqueiros como os pequenos crimes, as assistências a enfermos e o policiamento preventivo são desprezados (**eficiência**).

Quando alguma ocorrência é despachada pelo sistema 190 e atendida por uma RP, os fatos são registrados em um Boletim de Ocorrência Policial (BOP). Se em decorrência do fato atendido houver necessidade de conduzir alguma pessoa presa, a guarnição prossegue para a delegacia de polícia, onde o preso será entregue. Os policiais militares evitam ao máximo o contato com a polícia civil. Na verdade, as organizações apenas se toleram, não havendo qualquer convergência de valores, comportamentos ou ideais entre elas. Quando alguma coisa dá errada, tipo fuga de presos, rapidamente uma encontra razões para atribuir a culpa à outra (**unificação** das polícias e das atribuições).

Sobre a falta de convergência entre os trabalhos da polícia militar e da polícia civil, falar-se-á em tópico próprio, mas veja, como aperitivo, o que diz um dos entrevistados sobre sua posição a respeito da unificação das polícias militar e civil: “Eu sou contra, a água não se une com óleo” (informante A). É de fácil inferência que o maior prejudicado por essa divisão é o cliente do serviço. Sobre esse assunto, como dito, se voltará mais à frente.

Cada guarnição tem autonomia de decisão para o serviço cotidiano. Para os casos mais complexos, o processo decisório é transferido para o escalão superior de comando que, de regra, é um oficial subalterno (gerente de menor hierarquia) que determina o melhor encaminhamento para a ocorrência.

A divisão do trabalho não é rígida. Principalmente no interior do Estado, é comum uma guarnição de RP atender ocorrências de trânsito ou ambiental, por exemplo. O mesmo se diga da divisão do trabalho entre os níveis hierárquicos inferiores. É possível encontrar-se guarnições composta por dois soldados, um soldado e um cabo, dois cabos, além de outras combinações (**níveis hierárquicos**).

No quesito coordenação, as guarnições são fiscalizadas por um gerente subalterno (oficial: 1º ou 2º tenente) através da supervisão direta. No caso da região da Grande Vitória, cada município é controlado por um gerente que é o responsável por verificar a adequação entre a norma burocrática e atividade operacional. Esse gerente é tido como um “dificultador” do serviço pelas guarnições, posto restringir o campo de atuação policial (**relações formais e relações informais**).

Quando não estão empenhadas, algumas poucas guarnições desempenham segurança privada em troca de alguma vantagem pessoal. Muitos policiais também fazem segurança no horário de folga (**segurança privada**). A organização, formalmente, proíbe que o policial trabalhe em segurança particular. Mas, de fato, tolera tal prática sob o argumento não declarado da necessidade de complementação salarial. A incerteza de como tratar a matéria manifesta-se nas entrevistas. “As necessidades da família em face da realidade sócio-econômica do país mudaram muito” (informante K); “é melhor ter um policial ganhando honestamente aquilo que o Estado deveria lhe pagar e não lhe paga, do que fazendo outras coisas que a gente sabe que no passado fazia” (informante I). Veja

que, ao ler as punições disciplinares constantes das fichas funcionais, é possível verificar várias sanções de policiais por trabalharem de segurança no horário de folga. Assim, repita-se, a polícia militar não sai à procura desses policiais, mas se o fato chegar formalmente à corporação, o trabalhador será penalizado.

Há certo nível de importância, resgatados das relações informais, entre o local em que o policial executa seu trabalho. Numa escala de preferências, em último lugar está o serviço de policiamento a pé. Na seqüência, o policiamento de RP e, por fim, o serviço das unidades especializadas (Choque, Trânsito e Ambiental). Não se tem estudos que indiquem porque o policial atribui maior importância a um processo ou modalidade de trabalho do que outro. Empiricamente, é possível afirmar que a questão envolve a ostentação de maior ou menor autoridade. É comum verificar o comportamento diferenciado, principalmente oriundo das crianças, dado ao policial à pé e ao policial à bordo de uma viatura operacional de grande porte. Esta última atrai a atenção e, se o policial estiver fortemente armado e embarcado em um veículo de grande porte (carro tipo *blazer* ou helicóptero), aparentemente ostentará maior poder. O policial busca esse poder socialmente reconhecido.

4.1.3 Estrutura: em síntese

Pois bem, do que o que foi sucintamente dito e do que foi observado, confrontando com as cinco configurações apresentadas por Mintzberg (1995) - estrutura simples, burocracia mecanizada e profissional, forma divisionalizada e adhocracia - verifica-se que a organização policial possui os seguintes elementos caracterizadores das respectivas configurações:

Da estrutura simples: a) o principal mecanismo de coordenação é a supervisão direta. Isso porque, mesmo com as diretorias buscando padronizar o trabalho e as habilidades, é através dos vários escalões que a coordenação é feita; b) a parte chave da organização é a cúpula estratégica (e o núcleo operacional), daí saem as orientações para os escalões inferiores; c) o controle do desempenho, conforme infra, é incipiente ou inexistente; d) o poder concentra-se no executivo principal (embora o nível intermediário e operacional detenha parte do poder de decisão);

Da burocracia mecanizada: e) o comportamento burocrático é muito formalizado (aqui tem-se disfunções). Há leis e normas para disciplinar as ações de todos os níveis da organização; f) o tamanho da unidade é grande na base e à medida que avança para a ponta, diminui; g) a cúpula estratégica resolve os conflitos de maior importância; h) a linha intermediária é elaborada e significativa, resolve e filtra de forma mediana os conflitos e interliga os fluxos verticais; i) as assessorias formalizam as atividades e trabalham para reduzir incertezas, embora haja constantes desvios ao trabalho formalizado; j) o fluxo de comunicação informal é desencorajado (aqui há disfunções). Não obedecer a cadeia de comando para as comunicações internas e externas é motivo, inclusive, de punições disciplinares de trabalhadores e gerentes; k) O sistema técnico é regulado, mas não é automatizado. Pelo contrário, por ser uma prestadora de serviços, a atividade humana da organização é intensa e, face à complexidade das demandas, a qualidade do serviço depende diretamente do trabalhador de ponta.

Da burocracia profissional: l) a parte chave da organização, como dito acima, é a cúpula estratégica, mas ela não está sozinha. O núcleo operacional divide com a cúpula estratégica esta primazia, posto carrear para si o contato diário com o cliente da organização e tomar várias pequenas decisões que, ao final, somadas, vão desaguar numa maior ou menor eficiência organizacional; m) o planejamento estratégico, na prática do dia a dia do policial, é pequeno.

Da forma divisionalizada: m) a especialização de serviços é mediana tanto na forma horizontal como na forma vertical. Salvo algumas áreas específicas (HPM, setor financeiro, etc), o trabalhador deve conhecer um pouco de várias especialidades: direito, ciências sociais, psicologia e administração, por exemplo. É com esse elenco que ele procurará dirimir os conflitos sociais; n) o treinamento e a doutrinação são medianos, ou seja, há muito treinamento dos gerentes (somente durante a formação) e pouco nos policiais de ponta. A doutrinação não é obtida sem resistência, o que pode descaracterizá-la; o) a descentralização é vertical (do comando geral para os comandos intermediários e operacionais); p) há uma tendência para a formalização, embora as unidades operacionais detenham certa autonomia para assuntos diários; q) a tecnoestrutura é elaborada no comando geral, mas pouco elaborada nas unidades; r) o fluxo de autoridade é significativo

tanto na cúpula estratégica como nas demais partes da estrutura organizacional, ou seja, flui por toda a parte; s) a tomada de decisão é diferenciada. Na cúpula as decisões decorrem de três demandas diferentes (governos, associações e planos estratégicos) e, geralmente, envolvem toda a organização. Já para as unidades operacionais o fluxo das decisões, de regra, atende demandas imediatas e diretas dos clientes da organização; t) quanto ao tamanho e a idade, pode-se afirmar que a organização é muito grande e idosa (possui cento e setenta e sete anos), característica também presente na burocracia mecanizada.

Da adhocracia: u) a constelação de trabalho é muito grande, sendo as demandas diversas e, por vezes, imprevistas; v) o ambiente é complexo e dinâmico. Como visto, nunca se sabe ao certo qual demanda surgirá num dia de serviço.

Com esses elementos, repita-se, seguindo as propostas de configurações apresentadas por Mintzberg (1995), pode-se caracterizar - por aproximação e pela maior aglomeração de elementos caracterizadores - a organização policial militar como sendo uma forma híbrida que congrega vários elementos, mas com predominância na forma burocrática mecanizada e na forma divisionalizada. Em síntese, a polícia militar tem a estrutura de uma burocracia mecanizada divisionalizada.

4.2 SOBRE OS DADOS DAS ENTREVISTAS, DOS DOCUMENTOS E DAS OBSERVAÇÕES.

O parâmetro para delinear os tópicos que se seguem decorre da incipiente categorização informada no capítulo da metodologia e nas categorias que surgiram durante as entrevistas.

A gerência mais alta da organização, conforme visto acima, é composta por sete diretores e por três comandos regionais. Na cúpula estratégica estão o comandante geral e seu adjunto (subcomandante geral). É deles, gestores da cúpula, suas idiossincrasias e ações organizacionais, que se busca retirar as informações necessárias para melhor compreender a organização.

O comandante geral (todas as informações são válidas para o subcomandante geral) é um homem na faixa etária entre quarenta e cinco e cinquenta anos, dos quais, pelo menos 25 foram trabalhados ocupando posições subalternas e intermediárias de gerência. Até o cargo de tenente coronel suas promoções foram, de regra, por antiguidade^{lxiii}. Como os registros de abandonos da carreira de oficiais são ínfimos, na maioria dos casos, as turmas de oficiais que formam na academia chegam juntas ao posto de coronel (atualmente são treze vagas). Esses coronéis ocuparão os postos de diretores e comandantes regionais. É deste grupo de coronéis que sairá, por nomeação do governador, o comandante geral da corporação.

A função de comandante geral é a mais importante da polícia militar, decorre daí uma forte relação de poder^{lxiv} que deve ser cuidadosamente gerenciada a fim de evitar cisões internas.

A maioria dos oficiais da polícia militar que foram comandantes gerais, no período sob análise, formou-se em academias de outros Estados federados. Isso reforça o que foi dito sobre o padrão médio de comportamento organizacional e do culto a certas tradições entre as polícias do Brasil.

O quadro abaixo traz a relação nominal dos entrevistados, cargo que ocupavam quando se aposentaram, local de formação e período em que trabalharam na organização. O último ano coincide com a data em que o oficial estava na cúpula estratégica da organização e de interesse da pesquisa. A parte do nome sublinhada é como o entrevistado era conhecido na organização (“nome de guerra”).

Quadro 2. Relação dos entrevistados.

| ENTREVISTADOS | ESTADO FEDERADO | PERÍODO |
|---------------|---------------------|-----------|
| A) INFORMANTE | ESPÍRITO SANTO | 1928/1960 |
| B) INFORMANTE | ESPÍRITO SANTO | 1942/1962 |
| D) INFORMANTE | DISTRITO FEDERAL-RJ | 1952/1979 |
| E) INFORMANTE | DISTRITO FEDERAL-RJ | 1954/1986 |
| F) INFORMANTE | DISTRITO FEDERAL-RJ | 1954/1986 |

| | | |
|---------------|--------------|-----------|
| G) INFORMANTE | SÃO PAULO | 1965/1993 |
| H) INFORMANTE | MINAS GERAIS | 1964/1991 |
| I) INFORMANTE | MINAS GERAIS | 1968/1998 |
| J) INFORMANTE | MINAS GERAIS | 1970/2000 |
| K) INFORMANTE | SÃO PAULO | 1978/2006 |
| L) INFORMANTE | MINAS GERAIS | 1981/2009 |

A seguir, a fim de atender ao objetivo específico da pesquisa, em tópicos, serão indicadas as categorias de análise, as visões pessoais dos gestores, a visão pessoal deste pesquisador - obtidas através da observação - e as evidências documentais resgatadas dos arquivos da organização. Para facilitar a concentração dos dados, ao final de cada tópico, são apresentados pequenos quadros. Neles são utilizadas somente as letras correspondentes aos nomes dos respectivos entrevistados. Assim, por exemplo, o primeiro informante será representado pela letra "A", o segundo pela letra "B", e assim sucessivamente. Quando não houver no quadro a letra correspondente ao entrevistado, isso quer dizer que ele não respondeu àquela pergunta.

A transcrição apresentada em cada tópico é aquela que melhor sintetiza o pensamento majoritário. Quando alguma informação divergente foi relatada, sua síntese também foi transcrita.

4.2.1 Regime militar e abertura política

Não há como se afastar, quando se busca entender a forma de gerir uma instituição, do contexto histórico por ela perpassado. Sobre isso, e também sobre o desempenho de suas atividades como agentes públicos, foi falado no capítulo 1 deste estudo. O que volta a tona agora é saber como os gestores perceberam as mudanças organizacionais em face das mudanças políticas ocorridas em suas épocas.

Embora outras perguntas fossem utilizadas para resgatar as informações dos gestores, a pergunta básica que impulsionou a obtenção desse dado foi a seguinte: Qual foi a mudança observada na corporação após o golpe militar de 1964 e após a constituição de 1988?

As respostas centraram-se em três eventos. O primeiro, anterior ao golpe de 1964, retratou a participação, a última, da polícia militar como força pública de defesa territorial. Foi a chamada “Guerra do Contestado” (questão lindeira). Evento ocorrido entre os anos de 1948 e 1963, e entre os Estados do Espírito Santo e de Minas Geral. O objetivo da tropa mineira era atingir a costa capixaba e propiciar-lhe, ao Estado vizinho, uma saída para o mar. A importância histórica desse acontecimento, para o estudo, está no fato de que foi o último em que a organização foi utilizada como força de guerra. Depois da revolução de 64, o exército procurou afastar a polícia militar das questões relacionadas às conquistas territoriais. Relataram suas participações na questão lindeira vários dos entrevistados.

O segundo foi o golpe militar de 1964, onde a polícia militar tem seu campo de atuação limitado (o exército passou a controlar e restringir o efetivo e o armamento das polícias). Limitação foi reforçada pela Constituição de 1967 e pelo Decreto 667/69 e o medo das forças armadas era de que se formassem pequenos exércitos nos Estados Federados. Com isso, direcionou a atividade das polícias militares para o policiamento ostensivo e para a manutenção da ordem pública interna, incluindo a violência criminal urbana. Segundo um dos entrevistados “houve uma transformação para reforçar a disciplina, a hierarquia e reorganizar [o efetivo]” (informante F).

O terceiro evento resgatado da memória dos entrevistados, foi a promulgação da Constituição de 1988. Através dela a democracia se reinstalou no país e houve uma grande busca pela extensão de direitos individuais e sociais. A polícia militar, após longos anos sob o auspício do exército, se viu obrigada a adaptar-se à nova realidade social emergente. Isso não se deu sem sofrimento. Os gestores da época, e também os atuais, embora em menor número, encontraram muita dificuldade de adaptação. Veja o que dizem alguns deles:

“Nessa época a polícia militar tinha mais poder [referindo-se ao regime de 1964]. A Constituição Federal de 88 deu muita liberalidade [...]. Se o povo não está devidamente educado para essa ampliação de vantagem de direitos está sujeito a descambar. Atualmente os infratores, malfeitores, enfrentam a polícia. Antigamente não se fazia isso. A população respeitava a polícia, pois a polícia agia com mais segurança” (informante B).

“Nos 20 anos do regime militar era uma época mais rígida, houve uma abertura e excesso de liberdade, pois a democracia é difícil de ser praticada” (informante E).

A impunidade vem aumentando ao longo do tempo, e isso está levando à criminalidade. A falta de respeito está muito grande. Na verdade depois da chamada “Constituição Cidadã” que só dá direitos e não dá a contrapartida dos deveres [a coisa piorou]. [...] teve esse embate de vamos fazer a redemocratização. Acharam que, principalmente os órgãos de repressão, na qual [fazia] parte a polícia militar, [foram os culpados] e [a organização] foi muito sucateada” (informante I).

“Mas assim mesmo a Constituição veio para melhorar, nós é que não usamos como deveria ser feito” (informante J).

“São dois períodos distintos no cenário político e social do país. No período anterior os direitos e garantias individuais não eram totalmente respeitados e a atuação da PM precisou ser reavaliada quando da aprovação da Constituição Federal de 1988. Portanto, devem-se estabelecer parâmetros entre a situação antes e após o ano de 1988” (informante K).

Vê-se, pelos relatos dos entrevistados, que o regime militar de 1964 trouxe vantagens e desvantagens para a polícia militar. As desvantagens, conforme já explanado anteriormente, estão no campo da diminuição do poder bélico, nas restrições à participação política, nas limitações de certos direitos (prisão administrativa, impossibilidade de greve, etc.). As vantagens estão na definição da missão da organização, no vínculo protetivo entre corporações militares e o exército e na maior abertura para população, e dos demais agentes políticos (judiciário e parlamento), da atividade policial. Note-se que, até o ano de 1983, conforme levantamento documental, a polícia militar tinha como comandante geral um oficial

do exército brasileiro. Isso corrobora com as declarações dos gestores. Ou seja, diminuição do poder interno, mas aumento do poder externo da polícia militar.

Por outra ponta, com a promulgação da Constituição de 1988, a polícia militar, responsável pela pacificação social, se viu surpreendida não só pela ampla liberdade dada ao cidadão, mas também pela forma como as pessoas passaram a comportar-se em relação aos órgãos públicos. Fazer policiamento não era tão simples como no regime anterior. O desafio agora era ser eficiente num contexto que envolvia “desrespeito social” que não podia ser combatido com práticas anti-democráticas.

Quadro 3. Posição dos entrevistados face ao regime político.

| Elemento de análise | Favorável | Desfavorável |
|-------------------------------------------------------|-------------------|--------------|
| Regime militar | A;B;E;F;H;G;D;K;L | J |
| Constituição de 1988 (com relação à criminalidade) | A;J;K;L | B;E;F;H;I;D |

A simpatia pelo regime de 1964 demonstra, na percepção dos entrevistados, que o trabalho policial apresentava maior eficiência durante o regime militar e que à medida que foi havendo maior abertura política, os direitos individuais foram ampliados e as minorias foram mais respeitadas, porém os índices de criminalidade gradativamente foram aumentando. Esse dado é convergente com os números oficiais de mortes no Brasil nas últimas décadas, conforme já falado no capítulo 1. As letras repetidas indicam que para o entrevistado, especificamente para determinada época, um regime político era o ideal, mas que, para o período seguinte, o outro regime seria melhor.

4.2.2 Impessoalidade burocrática

O Capítulo 2 dedicou-se a uma análise mais extensa sobre a impessoalidade como característica burocrática. Como dito, a impessoalidade sugerida por Weber (1978), objetivava evitar o favorecimento pessoal e o nepotismo, presentes nos Estados absolutistas do século XVIII. Há muitas críticas (ETZIONI, 1984; MOTTA e VASCONCELOS, 2002; MOTTA e PEREIRA, 1983) incidindo sobre essa

característica, principalmente por potencializar a indiferença e a distância existente entre o cliente e o funcionário burocrático.

Saber como a impessoalidade burocracia se comportou na polícia militar ao longo dos anos (tipo se foi mais ou se foi menos impessoal), com base no depoimento dos entrevistados, foi uma tarefa difícil. De toda sorte, nas palavras de Pereira (1999), uma das características do regime militar foi a diminuição do patrimonialismo e de um aumento substancial da impessoalidade. Após a Constituição de 1988, contudo, o nepotismo e o assistencialismo, vertentes do patrimonialismo, voltaram com força total.

Ao que tudo indica, a hipótese mais provável é que a administração pública atual herdou o pior dos dois mundos. Ou seja, as instituições públicas dão um tratamento impessoal (das regras, dos procedimentos e das nomeações) à determinada categoria de pessoas e, à outras, o do favorecimento pessoal. Melhor explicando, a impessoalidade weberiana não atinge a todos indistintamente. Para uns, a administração pública dá um tratamento impessoal (o povo em geral). Para outros, a administração oferece “favores”.

A fim de confirmar essa premissa, foi associada a seguinte pergunta:

Uma das características da burocracia é a impessoalidade. A polícia militar, na sua época, era impessoal? Se houvesse um pedido de um juiz ou de um parlamentar e, num mesmo momento, de uma pessoa do povo, a quem a PM atenderia primeiro?

As respostas dos entrevistados confirmam a hipótese já indicada no capítulo 2 de disfunção burocrática.

“Não adianta mentir, por exemplo, essa influência política sempre existiu e dificilmente será extirpada, ou será banida. Porque você depende dos políticos para ‘N’ coisas. Para aprovação de lei, para aumento de efetivo, para aumento de salário e para criação de batalhões” (informante D).

“Esse negócio de pedido sempre houve, mas a gente também não pode deixar de valorizar o público interno. Eu dizia assim, a gente tem que fazer pelo nosso pessoal também, dentro do possível, dentro das limitações. Você vai aos órgãos aí

fora e vê, tudo gente da família, então porque a gente não pode valorizar e dar uma outra oportunidade para gente da casa, filho da casa, filho de pai da casa” (informante F).

Quadro 4. Impessoalidade burocrática.

| Elemento de análise | A organização é impessoal | A organização é pessoal |
|----------------------------|---------------------------|-------------------------|
| impessoalidade | A | D; E; F; G; H;L |

O quadro demonstra uma forte tendência em se considerar a organização como pessoal. Mas tal dado pode conter armadilhas invisíveis. É sabido que a impessoalidade burocrática é muito criticada pelas teorias mais contemporâneas, sobre isso já foi falado. A crítica principal é quanto ao afastamento do prestador de serviços do cliente, da aplicação rígida da norma e da inflexibilidade. Não é isso que é negado pelas entrevistas. A impessoalidade, e suas disfunções, continuam para o público em geral. O que as entrevistas revelam é que para os “escolhidos” ela dá um tratamento pessoal.

4.2.3 Eficiência

A eficiência foi elevada ao patamar de princípio administrativo através da Emenda Constitucional 19/1998. Como visto no capítulo 1, a Constituição não estabelece qualquer diferença entre eficiência, eficácia ou efetividade, sendo, portanto, a eficiência *lato sensu* gênero para as três espécies. Outra regra implícita é que ser eficiente nem sempre corresponde ao perfeito atendimento da regra da maioria.

Além de um pergunta genérica sobre eficiência, dois outros pontos foram perguntados aos entrevistados. A pergunta genérica que orientou este tópico foi a seguinte: o que o senhor considera como sendo uma polícia militar eficiente? As pontuais foram: o senhor já ouviu falar em reforma administrativa e em contrato de gestão? Como era medido o índice de criminalidade e como era percebida a sensação de segurança em sua época?

Sobre eficiência, as respostas que mais acrescentaram elementos para análise foram as que apontavam maior ou menor índice de criminalidade e sensação de segurança. Sobre reforma administrativa e contrato de gestão as respostas não apresentam dados significativos para análise. Sobre estes últimos pontos, em síntese, os gestores não ouviram falar, embora apóiem e anseiem por uma polícia militar melhor.

“Você pergunta, onde está a eficiência? Bem, a eficiência é estar presente [onde o povo está]. Polícia é soldado uniformizado, armado, com rádio no meio da rua” (informante G).

“Bem, o anseio da população é que haja segurança. Então eficiência seria você pelo menos estar presente naquelas regiões onde a falta de policiamento tem causado reclamações” (informante I).

“Acho que a polícia militar será uma polícia eficiente quando conseguir fazer um bom trabalho de prevenção porque ela foi criada para isso, o serviço dela é um serviço preventivo. O que ela faz de ação direta é uma ação de casualidade, mas o serviço dela é de prevenção onde tem gente, nas praias e nas praças” (informante J).

“Polícia Militar eficiente é aquela polícia que o cidadão deseja. Qual é a polícia que o cidadão quer? Qual o modelo de polícia, eu sempre digo que se eu estiver em casa, no final da noite, início da madrugada, sabendo que os meus filhos estão nas ruas, vindo para casa e que poderão ser abordados por policiais, eu fico tranquilo? Se eu ficar tranquilo eu diria que é essa polícia que eu busco, que eu quero. É a polícia que o cidadão quer, então é a polícia que você vai ter como referência a proteção, você vai ter o socorro e tudo mais que for necessário (informante L).

Vê-se que há certa convergência nas informações dos gestores em apresentar uma corporação eficiente como aquela que disponibiliza um serviço de policiamento ostensivo, nas ruas e logradouros públicos. Salvo exceção, não há a preocupação em se aferir, por exemplo, o grau de satisfação do cliente ou outro elemento indicativo palpável de eficiência.

Quanto aos itens pontuais, como sabido, o maior ou o menor índice de criminalidade depende de vários fatores que vão muito além da eficiência do serviço policial. Sobre isso já foi falado. Mas saber como se comporta determinada prática criminosa, quais os crimes mais, ou menos, cometidos, a faixa etária do criminoso, os motivos do crime, dentre outros, auxiliam as organizações a direcionarem seus recursos para determinada área ou para determinado tipo criminal.

Verificou-se, no resgate das entrevistas, que gradativamente a polícia militar passou a incorporar nos seus procedimentos policiais técnicas atreladas aos índices criminais.

Um outro campo, não menos importante, em que a polícia funciona diretamente é na sensação de segurança. Estado em que a pessoa, por motivos subjetivos, se sente segura no ambiente em que está inserida.

Uma pessoa pode se sentir extremamente segura num ambiente altamente inseguro e se sentir insegura num ambiente seguro. Vários fatores influenciam essa sensação. A mídia, por exemplo, pode transmitir uma sensação de insegurança tão grande que a pessoa se recuse a sair de casa com medo de ser atropelada, assaltada ou queimada, embora haja pouca probabilidade disso ocorrer.

Giddens (1997) também faz pequena uma alusão ao tema. O autor alerta que a sensação de insegurança tende a ser irracional e que “pessoas mais velhas, especialmente as que vivem em áreas mais pobres, estão freqüentemente temerosas de serem assaltadas, quando as chances de isso acontecer são pequenas”. E mais, que “alteram seus comportamentos de modo a evitar situações potencialmente ameaçadoras [...]. O risco de ser vítima de um crime parece assim ser maior do que realmente é” (p.97).

Mas a polícia militar pode aumentar a sensação de segurança? Pode. Um exemplo elucidada bem a questão. No governo de José Inácio, principalmente na Região Metropolitana da Grande Vitória, foi implantado um projeto chamado “Corredor de Segurança”. O projeto consistia em se posicionar viaturas policia nas principais

vias de acesso aos principais Bairros e Municípios da Grande Vitória. Esses veículos não podiam se afastar do ponto base. As pessoas se sentiam mais seguras por dois motivos. O primeiro era pelo simples fato de ver, durante seu deslocamento pela cidade, várias viaturas policiais. O segundo era a segurança de encontrar um policial naquele ponto específico para uma situação de urgência. O socorro estava ao alcance de suas mãos.

Segundo várias pesquisas empíricas sobre eficiência policial conduzidas nos Estados Unidos (WYCOFF, 2002), os métodos preventivos são pouco eficientes nas reduções dos índices de criminalidade, mas funcionam bem na sensação de segurança. Outros estudos, relacionados às práticas policiais, apontam que o policiamento reativo atende mais diretamente ao cliente (com reflexo direto na satisfação geral com o serviço) do que o policiamento pró-ativo (VANAGUNAS, 2002).

Sobre essas duas possibilidades de ação policial cabe uma pequena explicação. O policiamento de uma determinada área poder ser reativo, quando a polícia militar atende a uma solicitação decorrente de fato criminoso ou emergencial, e pró-ativo, quando o policiamento é voltado para a tentativa de prevenção. Este último, como dito, proporciona uma maior sensação de segurança. O primeiro, quando bem executado, proporciona ao cliente solicitante uma demonstração de confiabilidade na qualidade no serviço policial prestado.

Para aferir a eficiência da polícia militar, a tática reativa não é, e não pode ser, voltada exclusivamente para o combate a grandes ações criminosas, pelo contrário, deve preocupar-se com pequenos crimes e com eventos que influenciam na prática de atos infracionais. Sobre esse ponto se voltará mais à frente.

Quanto à medição de índices de criminalidade como ferramenta para direcionar o policiamento e para a época dos entrevistados, os relatos são convergentes:

“Naquela época não havia medição de índices de criminalidade como hoje, só que não existia a droga, não existia o progresso da informática. Nós tínhamos a máquina de escrever, a forma de comunicação era precária. Mas fazia-se policiamento a pé, não motorizado como hoje” (informante E).

“Os índices de criminalidade passaram a ser utilizados com maior intensidade recentemente, fazíamos apenas os Relatórios Periódicos de Informação onde eram relacionados os crimes acontecidos no mês anterior, mas de uma forma empírica” (informante K).

Essas informações coincidem com a evolução do sistema de informática da organização. A partir de 1996, à medida que o sistema foi se desenvolvendo, novos recursos foram adicionados e, atualmente, através de um sistema integrado de ocorrência policial, já é possível cruzar vários dados e fornecer, em tempo real, relatórios por tipo de crime, locais de ocorrência, faixa etária do criminoso, quantidade, comparados mês-a-mês, dentre outros.

Quadro 5. Medição de índice de criminalidade.

| Elemento de análise | Não havia medição | Havia só estatística | Havia medição |
|----------------------------|-------------------|----------------------|---------------|
| Índice de criminalidade | A;B;E;D | I; J, F;H;G;L | K |

Sobre sensação de segurança, os relatos demonstram certa coerência entre o momento histórico vivido pela população e uma maior ou menor procura por segurança. Esse processo é natural. Segundo Castel (2005), à medida que a pessoa vai conquistando certas garantias, as necessidades anteriores são esquecidas. O caso citado por ele é o de países que não possuíam sistema previdenciário e passaram a tê-lo; retornar ao estágio anterior seria impossível sem uma grande insatisfação social.

Na segurança pública, a informação passada pelos gestores foi a de que a situação está piorando.

“E as leis têm tantas brechas que os profissionais da área de Direito, jurídicos, se utilizam disso. Mas a impunidade é um dos fatores para o aumento do índice de criminalidade” (informante F).

“A impunidade no Brasil é um coisa dramática, mas não é impunidade do ladrão de galinha não, porque se o pai se conduz mal, pode saber que filho, filha, todos vão se conduzir mal. Os países de 1º mundo fazem questão de punir as pessoas do poder que cometem crimes, aqui essas pessoas nunca são punidas. E hoje, com a

liberdade de imprensa que verdadeiramente é grande, essas coisas são transmitidas para a opinião pública e para as pessoas. Ninguém é punido nesse Brasil, fulano rouba, fulano se elege com dinheiro público e nada” (informante G).

“Nós gostamos de copiar as boas coisas do estrangeiro. Nos EUA o menor é julgado como maior. [...] Mas do jeito que está [o Brasil], se [o menor] mata alguém, com 16 ou 18 anos, sócio-educativo [é uma medida prevista em lei que não deixa o infrator menor de idade cumprir pena restritiva de liberdade] vai pra rua e vai continuar fazendo” (informante I).

“Vitória era só o Centro, e na época do regime militar ninguém contestava o que era feito, a população tinha sensação de segurança, todos andavam despreocupados. Não tinha assalto à mulheres, à velhos [...]” (informante J).

“Hoje, só fica na cadeia quem não tem dinheiro, porque quem tem dinheiro, um bom advogado tira qualquer um com essas leis que estão aí” (informante J).

“Acredito que o período em que servi na PMES foi de grande transformação econômica, social e outros fatores que influenciaram na sensação de segurança da população, pois no início não havia a facilidade de acesso aos meios de divulgação e tampouco dava-se ênfase às ações criminosas e de violência como nos últimos tempos” (informante K).

Muitos dos entrevistados atribuem à impunidade, às filigranas jurídicas e às leis mais benéficas aos infratores - como a que regulamenta o estatuto da criança e do adolescente - como responsáveis pelo aumento da insegurança real e sentida. A impunidade do menor e a não aplicação de pena privativa de liberdade ao infrator de pequenos crimes é tida como fator potencializador da criminalidade e da sensação de insegurança.

Quadro 6. Sensação de segurança.

| Elemento de análise | Havia mais segurança | Não havia | Outra percepção |
|----------------------------|----------------------|-----------|-----------------|
| Sensação de segurança | A; B; E;F;H;D;L | | I;J;K |

As informações tabuladas como “outra percepção” (como, por exemplo, falta de contestação da população ou ausência de divulgação dos órgãos policiais e da mídia), na verdade, podem ser enquadrada em “havia sensação de segurança”, pois, por exemplo, se o fato não era divulgado, imaginava-se que ele não havia ocorrido; e é exatamente isso que caracteriza a sensação de segurança.

Em resumo. A eficiência da corporação, quando percebida pelo gestor através do índice de criminalidade e pela sensação de segurança, está diminuindo em todos os níveis, embora atribua a componentes externos causa do fenômeno.

4.2.4 Atendimento ao cliente

Sobre o cliente da organização já se falou em outro ponto. Foi dito que a polícia militar ainda não definiu com a devida clareza a quem deva prestar seus serviços. Três hipóteses foram apresentadas: i) a polícia militar tem como cliente o governo; ii) a polícia militar tem a população ordeira como cliente; iii) a população desordeira é sua cliente.

Em sentido amplo, os três são atendidos pela organização. Sobre esse ponto não se voltará. Mas, em sentido estrito, fixar-se-á como cliente dos serviços da polícia militar a população ordeira do Estado. E mais. A população ordeira que necessita dos serviços policiais. A explicação para essa escolha parte do pressuposto de que após a edição da Constituição de 1988, a missão da organização passou a ser a de preservar a ordem pública. Para manter a ordem pública a polícia deve controlar aqueles que tentam perturbá-la, a população desordeira, portanto. Por outra ponta, os governos existem para atender aos anseios e necessidades do povo. Não pode haver incompatibilidade entre o desejo do povo ordeiro e o desejo do governante. Se houver, aquele deve prevalecer. Um dos entrevistados deixa isso muito claro ao dizer que: “na vida militar não existe melhor ou pior, um comandante não pode deixar de cumprir com as obrigações dele para atender vontades e interesses inconfessáveis de governantes” (informante E).

Assim, *lato sensu*, a organização atende o governo, a população marginal e a população em conformidade com o estabelecido pelo contrato social, aqui chamada de população ordeira. *Stricto sensu*, o cliente da organização é a

população que respeita o avençado no acordo, e não só isso, que se utiliza dos serviços de segurança pública.

Atender bem a esse cliente deve ser o objetivo da polícia militar.

Para, então, tentar identificar como se processava o atendimento da população - não o relacionado ao processo de trabalho, mas à forma como a população via o policial militar - na visão do entrevistado e no contexto da época, foi elaborada uma pergunta que fugisse de respostas que indicassem a técnica formal, mas levantasse fatores subjetivos de percepção. A pergunta provocadora foi a seguinte: a população tinha medo da polícia?

Note-se que o procurado por essa pergunta não era identificar a existência de violência policial, mas descobrir qual a relação inter-pessoal existente entre os membros da organização e a população em geral.

Não havia muito interesse em se saber se o cliente estava ou não satisfeito com o serviço policial. A polícia fazia um elenco do que ela achava prioritário para a sociedade em matéria de segurança e dava um tratamento isonômico a todos. A diferença é que enquanto a população tinha medo (ou respeito) da polícia, o criminoso tinha pavor, pois sabia que o castigo pelo seu desvio seria aplicado pelo próprio policial, que fazia as vezes de advogado e juiz. A punição era geral e gradual. Tudo se resolvia pela força e pelo castigo corporal ao desviante da regra tida padrão pela organização. De acordo com o desvio cometido, o castigo variava de simples chamada de atenção, passando pela prisão, pela agressão corporal e, nos casos mais extremos, chegava-se à morte do desviante. Mesmo de forma arbitrária, a punição era aplicada. E mais. A forma como a polícia agia era levada para o interior das residências para reforçar uma relação de poder entre pais e filhos que ampliava a distância existente entre a população e a polícia. A expressão: “meu filho, se você não fizer o dever de casa eu vou chamar a polícia”, comum em certas residências, era a demonstração de que para todo comportamento fora do esperado correspondia uma forma de castigo ou de ameaça de castigo.

Nesse passo, a polícia militar, para os propósitos de sua existência, considerava-se eficiente. Mesmo que a obediência às regras formais fosse obtida pelo medo. Cabe lembrar que o país vivia um regime político militar. Nessa mesma linha, Spink (1999), ao fazer referência aos países latino-americanos, assevera que é possível se obter maior eficiência em regimes de exceção ou de presidencialismo forte do que em democracias pluralistas.

O regime vivido por muitos dos entrevistados foi o iniciado em 1964 e as respostas dão um indicativo, quando não confirmam, a relação entre eficiência e maior rigor estatal na solução dos conflitos sociais. Veja como foram algumas das respostas:

“A população tinha medo e os marginais tinham horror da polícia. Quando a polícia chegava, eles se entregavam logo, nem reagiam” (informante E).

“Eu não sei se era medo, ou se respeitava mais, porque, vamos dizer, o sentido de educação era outro, porque você respeitava a professora, o seu avô, o seu tio, o seu pai. Então, o desrespeito ele também se inicia no procedimento da polícia militar porque a partir do momento que você só dá direitos e não há contrapartida de deveres, o respeito também vai embora. Hoje, o que o tio exerce sobre os sobrinhos? Nada” (informante I).

“A população tinha muito respeito pela polícia, via na instituição uma fonte de segurança. O bandido tinha medo, respeito ele nunca teve, mas ele tinha medo e hoje ele não tem medo mais” (informante J).

“Ainda tem [medo], devido a práticas que ocorreram num passado recente, ou seja, nós temos uma abertura democrática muito jovem e as polícias, num determinado momento, chegaram a atuar contra pessoas por questão ideológicas e isso fez com que houvesse um distanciamento da sociedade da polícia” (informante L).

Conforme lembrado pelos entrevistados, repita-se, a própria sociedade tinha um comportamento de muito respeito, ou mesmo autoritário, entre seus membros. Embora não fosse a regra, era comum o castigo corporal do pai para com o filho e da professora para com o aluno.

Essa situação aos poucos foi mudando. O princípio da comunitarização, iniciado no Estado na década de 90, aproximou um pouco a polícia militar da comunidade e o medo generalizado passou a dividir espaço com o medo pontual.

O estudo social desse fenômeno não é o caso aqui. O objetivo dessa pequena incursão foi deixar claro que não era o cliente que decidia o serviço que queria, mas era a polícia militar que criava o modelo tido como padrão social e, a partir desse modelo, exigia um comportamento uniforme da sociedade em matéria criminal. Essa cultura ainda está presente na corporação e isso vem lhe trazendo grande dificuldade de adaptação.

De toda sorte, houve uma mudança no contexto social imposta pela Constituição de 1988. A população agora é instada a exigir uma polícia eficiente, mas num regime democrático e que requer observância de preceitos legais, julgamento dos crimes por juízes regulares e a presença de advogados nas defesas de infratores. Como a legislação não aceita mais o castigo imediato, aplicado pelo policial, pelo crime ou desvio cometido, há enorme sensação de impunidade e ineficiência perante a população.

Um outro ponto já salientado anteriormente, mas que merece um reforço, é o referente ao que é prioritário para a polícia militar e o que é prioritário para o cliente. Veja o que disse um dos entrevistados para um fato ocorrido com ele já aposentado: “ontem, ou antes de ontem, uma louca aqui na frente começou a quebrar as coisas, bater nos carros... telefonamos... estamos esperando alguém chegar aqui até hoje” (informante I). Não resignado pela pouca importância que a polícia militar deu a um fato de relevância para um necessitado dos serviços policiais.

Do elenco de prioridades, um fato como o relatado, mesmo que se tenha uma guarnição policial disponível para atender, não tem relevância na visão da organização policial. E tal comportamento não se coaduna com o novo pensamento sobre o atendimento ao cliente. A polícia militar deve mudar para adaptar-se a essa nova realidade. Osborne e Gaebler (1994) dão a notícia da necessidade da participação da polícia em todos os problemas comunitários. Citam, por exemplo, casos como o acompanhamento ao recolhimento de lixo e a iluminação pública

precária. Nesse mesmo sentido, Vanagumas (2002, p.47) diz que o policiamento deve ser feito na “perspectiva de um ‘consumidor’ direto e individual de serviços policiais, os problemas não relacionados a crimes são freqüentes e importantes”.

Este último autor salienta que solicitações para fatos não criminosos ou de pequenos crimes, tais como brigas de vizinhos, entreveros entre proprietários e inquilinos, fregueses embriagados, auxílio à pessoas doentes mentais, acidentadas ou enfermas, pessoas mordidas por animais domésticos, pessoas suicidas, pessoas abandonadas ou velhas, crianças sem assistência, animais perdidos, proteção a pessoas em local de risco, travessa de crianças em semáforos, fiscalização de locais insalubres, visitas às vítimas de criminosos, enfim, é enorme o campo de atuação não valorizado pela polícia militar. A visão, ainda hoje, é priorizar o atendimento ao cliente que foi vítima de crime típico grave (roubo, homicídio, estelionato, etc.) e o policiamento ostensivo preventivo sem demanda fixa identificada, em detrimento das demais necessidades da população ordeira, como as relatadas neste parágrafo.

Um último ponto, já apresentado a passos largos anteriormente, merece mais um breve comentário: saber o que é prioritário para a polícia, ações pró-ativas ou ações reativas.

Embora na administração empresarial os gestores sejam instados a serem pró-ativos, empreendedores e anteciparem os acontecimentos; e isso perfilhar-se com a prevenção, atividade tida como principal da corporação, não parece ser esse o caminho prioritário a ser seguido pela polícia militar. Acompanhando a linha de que o cliente da organização é o necessitado direto do serviço policial, e que todos os exemplos citados acima, e não atendidos pela organização, são reativos, pode-se afirmar que a prioridade das ações policiais deva ser para ações reativas. Ou seja, a polícia, em sua atividade principal agiria por provocação do cliente.

A visão pró-ativa de antecipação ao fato criminoso, executada através de rondas policiais, atuaria apenas na sensação de segurança, o que não deixa de ser importante, mas ficaria em segundo plano. Vanagunas (2002) é partidário desse entendimento. Para ele as organizações de serviços devem valorizar mais as ações reativas. A concepção de que a comunidade em geral é a beneficiária dos serviços

policiais é abstrata. “A maioria dos cidadãos de uma dada cidade raramente entra em contato direto com as suas forças policiais, e alguns deles nunca irão fazê-lo” (p.49). As percepções sobre o trabalho policial são retiradas, de forma indireta, através da mídia que valoriza os grandes acontecimentos, em contraste com a situação real de segurança, com o trabalho policial e com a verdadeira incidência de crimes.

Em síntese, a polícia militar vem ouvindo muito rapidamente o que a mídia elege como prioridade criminal e ouvindo muito lentamente o que o seu cliente real quer dizer. Mas como o cliente está diante de um monopólio (serviço exclusivo), outro caminho ainda não há senão aceitar, não sem reclamações, o serviço disponibilizado.

Quadro 7. Atendimento ao cliente.

| Elemento de análise | A população tinha medo da polícia | Não tinha medo, mas respeito |
|----------------------------|-----------------------------------|------------------------------|
| Atendimento ao cliente | A;E;D;L | F;I;J;H |

Note-se que a simplicidade da pergunta esconde aspectos importantes de análise, tais como o afastamento da população dos serviços policiais, o da eficiência (mesmo que obtida pelo medo) na redução dos índices e da sensação de segurança perante a criminalidade.

4.2.5 Níveis hierárquicos:

Levantamentos documentais dão prova de que os níveis hierárquicos são muitos e são os mesmo desde a década de 60 na polícia militar. Como visto no capítulo 2, um dos pontos abordados pela gestão empresarial na administração é de que os níveis hierárquicos devem diminuir para facilitar a comunicação e a rapidez das decisões. Há, portanto, um descompasso entre o que é sugerido pela administração empresarial e o existente na organização.

No resgate das entrevistas observa-se que os comandantes mais antigos achavam que os doze níveis (soldado, cabo, 3º sargento, 2º sargento, 1º sargento, subtenente, 2º tenente, 1º tenente, capitão, major, tenente coronel e coronel) eram suficientes. Já os mais modernos acham que os níveis podem diminuir:

“Eu acho que eles são suficientes. Realmente para beneficiar economicamente os integrantes dos quadros tem que haver promoções” (informante B).

“Eu acho que eles deveriam diminuir, inclusive com essa diminuição, por exemplo, ao invés de soldado e cabo você teria apenas, vamos dizer, o policial. Acabava o soldado e você o colocaria em nível de cabo. Sargento de nível 3, você condensaria o sargento. Você tiraria o subtenente e teria só o tenente, o capitão e o major. Depois, entre o tenente-coronel e o coronel, você teria somente o coronel” (informante I).

“Acho que os níveis hierárquicos são suficientes, valoriza o pessoal. Eu acho até que deveria ter [mais como o] general de polícia, que poderia ser o coronel mais destacado” (informante J).

“Acredito que alguns níveis hierárquicos devam ser suprimidos, principalmente os de 3º e 2º Sgt e os de Asp Of e 2º Tenente” (informante K).

Foi de fácil observação que muitos níveis hierárquicos na organização estão sobrepostos ou, melhor dizendo, executam atividades semelhantes. No nível dos soldados e cabos, por exemplo, não há nenhuma atividade diferenciada, os dois níveis fazem a mesma coisa. No nível de 1º, 2º e 3º sargentos, o dado se repete. Não há nada que um 1º sargento faça que um 3º sargento também não o faça. O 1º e o 2º tenentes, de igual forma, executam o mesmo serviço. Enfim, não há justificativa organizacional para que a estrutura hierárquica se mantenha com os níveis atuais. Na verdade, há uma justificativa que poder-se-ia chamar de sociotécnica: a distribuição de vários níveis é uma forma de se obter indiretamente um maior ganho salarial. Quanto maior o número de níveis hierárquicos maior a possibilidade de promoção na carreira e, com a promoção, maior nível salarial.

Um outro ponto relevante na distribuição dos níveis hierárquicos está na possível disparidade intelectual entre os novos ingressantes na carreira e os mais antigos na mesma carreira. Como a procura por um emprego público policial militar cresce ano a ano, enquanto se tem, por exemplo, sargentos com nível de escolaridade primária ou secundária, a maioria nos novos soldados já entram na corporação com curso superior completo. Isso causa um choque cultural que se reflete na

insatisfação dos novos policiais em ter chefes pouco capacitados intelectualmente. A insatisfação aumenta mais quando há apenas um critério de promoção: por antiguidade.

Veja o que diz um dos entrevistados a esse respeito: “a dificuldade hoje é que a maioria que entra na corporação via concurso público, como soldado, já tem faculdade e não aceita se subordinar a um sargento que não tem curso superior; é uma questão de hierarquia” (informante E).

Quadro 8. Níveis hierárquicos.

| Elemento de análise | Devem aumentar | Devem diminuir | Devem permanecer |
|----------------------------|----------------|----------------|------------------|
| Níveis hierárquicos | J | F; I; K;G | A; B; E;H;D;L |

Embora não seja o pensamento majoritário dos entrevistados, pela leitura dos dados, vê-se que há uma tendência, em consonância com a administração mais contemporânea, em se diminuir a quantidade de níveis hierárquicos na organização. Três obstáculos devem ser, contudo, superados: possibilidade de perdas salariais, resistência das associações de classe e a ausência de experiências de sucesso em corporações congêneres.

4.2.6 Descentralização

A descentralização, muito estudada pela administração gerencial, merece destaque neste trabalho. Como dito no capítulo 2, o regime militar, através do decreto-lei 200/67, descentralizou bastante a administração pública da união. Foi dito também que, com a queda do regime militar, a orientação política acompanhada pela prática administrativa no serviço público foi no sentido inverso, ou seja, da centralização administrativa.

A descentralização e o seu oposto, a centralização, empreendida pelo governo federal serve apenas como referencial para o estudo do tema. Como sabido, a descentralização comporta várias nuances e pode ser estudada de várias formas. A análise que interessa para o momento, conceitualmente, vai ao encontro do esposado por Mintzberg (1995, p.102): “quando todo o poder para a tomada de decisão resta em um só local da organização – no final das contas nas mãos de

uma pessoa -, chamaremos de estrutura centralizada. Na proporção em que o poder fica disperso entre muitas pessoas, chamaremos de estrutura descentralizada”; e, pragmaticamente, refere-se a um processo de descentralização ocorrido numa organização específica: a polícia militar.

Nesse passo, buscou-se verificar como se processou a descentralização da polícia militar em três frentes: i) da atividade meio (assessorias e tecnoestrutura), tais como, a diretoria de finanças, de logística e de pessoal; ii) da atividade fim (núcleo operacional), tais como, batalhões e companhias; e iii) a dos serviços terceirizados, tais como, limpeza dos quartéis, manutenção de viaturas, *call center* e contratação de técnicos.

i) Descentralização da atividade meio.

O que Mintzberg (1995) chama de tecnoestrutura e assessorias, na polícia militar é conhecida como atividade meio. Através da observação e da análise documental, comprovadas pelas entrevistas, verificou-se que a atividade de manutenção da máquina organizacional sempre esteve concentrada nas diretorias e subordinadas diretamente à cúpula estratégica na sede da corporação. O comandante geral é o único ordenador de despesas e, por isso mesmo, as contratações, as aquisições, os serviços (por menor que sejam), os orçamentos, são todos decididos por ele. Assim, por exemplo, a contratação de pessoal feita pela diretoria de pessoal (tecnoestrutura), deve antes ser decidida e homologada pela cúpula estratégica.

Sobre esse ponto, resgatou-se das entrevistas se houve uma evolução dos departamentos em direção à descentralização. Ou, melhor explicando, se as unidades operacionalmente descentralizadas poderiam executar tais atividades. A pergunta básica foi a seguinte: Alguma decisão ligada à manutenção da máquina administrativa (aquisição de bens, seleção de pessoal, etc) era delegada para os escalões intermediários e operacionais?

As respostas dos entrevistados foram pontuais, mas todos frisaram que essas atividades nunca foram descentralizadas.

“Essas diretorias eram todas comandadas pelo comandante geral e individualmente por oficiais coronéis. Todos eles despachavam com o comandante geral, não tinha nada de inventar” (informante G).

Pelo relato dos entrevistados, pôde-se observar que a tecnoestrututa e as assessorias sempre foram centralizadas, mas não para todas as decisões. Embora as principais decisões fossem tomadas pelo órgão central, aquelas menos importantes, na visão do gestor, eram delegadas para as unidades operacionais.

ii) Da atividade fim (batalhões, companhia, etc.):

A atividade fim da polícia militar corresponde ao que Mintzberg (1995) chama de núcleo operacional. Senge (2006), falando das organizações que aprendem, diz que “as organizações serão cada vez mais ‘localistas’, expandindo o grau máximo de autoridade e poder o mais distante possível do ‘topo’ ou centro da empresa. Localismo significa mover as decisões em direção aos níveis mais baixos da hierarquia organizacional” (p.315).

Os documentos da organização demonstram, e as entrevistas confirmam, que há uma forte tendência à descentralização vertical. O comando intermediário operacional, antes presente apenas com um representante, hoje já conta com três coronéis, um para cada região do Estado (norte, sul e centro). Os batalhões e as companhias independentes também não param de aumentar.

Embora a descentralização da atividade fim seja uma realidade, há uma questão ainda mal resolvida: a maior fragilidade no controle. Quanto mais descentralizada a organização, maior a capacidade de decisão do gestor de menor hierarquia e isso, aos olhos da cúpula estratégica, pode indicar uma perda de poder por carência de controle, senão em todos os níveis, pelo menos no controle exercido de forma direta e visual. Para minimizar a deficiência de controle, os gerentes da cúpula procuram agregar maior poder controlando os gerentes intermediários afastando-os de contatos políticos, centralizando a atividade meio, encampando as decisões de importância geral, as interações com a mídia e as demandas do governo.

Para os entrevistados, vários foram os fatores que determinaram esse fluxo. Os principais foram a maior facilidade no atendimento das demandas locais específicas e os menores gastos para policial locais distantes do Comando Geral (QCG). Veja o que dizem alguns dos entrevistados:

“Eu acho importante [sobre a descentralização de unidades]. Porque além de aumentar a eficiência do trabalho, dá mais independência ao militar na sua ação como policial” (informante A).

“Isso é uma necessidade indiscutível à medida que as comunidades interioranas crescem” (informante D).

“Eu sou contra, eu acho um desperdício porque cada companhia que você coloca [nada mais é do que fruto] de [...] uma decisão política” (informante H).

Um outro fator, não citado pelos entrevistados, mas observado por este pesquisador, é a maior possibilidade de acesso da população ao serviço policial e, o que talvez seja o mais importante, a diminuição da impessoalidade burocrática. O policial, por estar mais próximo da comunidade, interage mais com o cliente local e, por isso mesmo, também passa a ser por ele mais fiscalizado.

iii) Terceirização

Neste tópico, foi chamado de terceirização algumas descentralizações de atividades que não são tipicamente policiais, ou não são de interesse estratégico para a organização, mas que foram, e ainda são, desempenhadas por policiais militares. Essas atividades são as mais diversas. Dentre elas pode-se citar: a limpeza dos quartéis, a manutenção de viaturas, o *call center* para atendimento de chamadas via 190 e a contratação de técnicos especializados.

A busca pela segurança dos quartéis, principalmente relacionadas às informações sigilosas, fez com que a presença de civis, por muito tempo, fosse motivo de desconfiança dos gerentes. Disso decorreu que vários tipos de serviços, e profissões (garçom, bombeiro hidráulico, mecânico de automóveis, faxineiro, atendente, etc), fossem executados por policiais militares de menor hierarquia, mas com custo elevado para a organização. O informante F, por exemplo, dá a notícia

da existência de padarias nos quartéis, com a respectiva função de policial militar padeiro.

A pergunta que delineou os contornos das respostas neste item foi: como era na sua época e o que o senhor acha de civis executando atividades (as ditas terceirizadas) administrativas (no sentido de não relacionadas à atividade operacional) da PMES? A resposta padrão foi a seguinte:

“Naquela época era tudo feito pela polícia [...]. Boa idéia [sobre a execução de certas atividades por terceiros], porque são elementos que têm conhecimentos próprios dessas atividades, diferentes dos militares” (informática A).

“Eu era chefe e as oficinas eram todas lá em baixo, eu me lembro tinha carpintaria, marcenaria, tinha mecanografia, manutenção das máquinas, tinha tudo” (informante D).

“É interessante sim, porque desafoga o homem para ir pra rua” (informante F).

“A terceirização é válida, porque quando você bota um PM para trabalhar [no quartel], você tira um homem da rua, mas quando você bota um cidadão que tem que ganhar para executar um bom serviço administrativo [você ganha]” (informante H).

Os documentos confirmam as mudanças ocorridas e a propensão para novas terceirizações. Uma das últimas iniciativas, por exemplo, foi a assinatura do contrato de locação de viaturas policiais. De uma só vez, a polícia minimizou a utilização de mecânicos policiais nos quartéis, diminuiu o tempo de permanência de viaturas quebradas nas oficinas e aumentou o quantitativo de viaturas no desempenho de atividades policiais.

A necessidade de a polícia militar concentrar seu efetivo na atividade principal - de atendimento às solicitações da população carente de segurança - parece ser um indicativo de que o processo contínuo de terceirização é um caminho sem volta.

Quadro 9. Descentralização organizacional.

| Elemento de | A descentralização | A descentralização | A descentralização |
|-------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|-------------|--------------------|--------------------|--------------------|

| análise | aumentou | permaneceu inalterada | diminuiu |
|----------------|-------------------|-----------------------|----------|
| Atividade meio | F | A;B;D;E;H; I;J;K; | G |
| Atividade fim | A; I;J;G;D | | |
| Terceirização | A;F;H;I;J;K;G;D,L | | |

4.2.7 Pessoal

Na atividade meio está concentrada a maior parte dos gerentes (oficiais) e também das mulheres. Já no setor operacional, a maioria dos trabalhadores são executores dos níveis inferiores da organização, homens em sua maioria.

O grau de escolaridade vem crescendo linearmente. Conforme pode ser visto nos relatos dos entrevistados, ao longo dos anos, passou-se de um regime de voluntariado - onde não se exigia qualquer graduação - evoluiu-se para exigência de ingresso com apenas as primeiras séries do ensino primário, e hoje, 2009, no último concurso público para soldado, o nível hierárquico mais baixo da corporação, a escolaridade exigida era de 2º grau completo, mas 54% dos aprovados possuíam curso superior.

Gestores mais antigos reclamam do deslocamento das virtudes policiais com o aumento da escolaridade. O homem corajoso do passado deu lugar ao intelectual do presente, com todas suas vantagens e desvantagens (ponderar ordens, reivindicar direitos duvidosos, dentre outros).

Além dos policiais militares, existe na corporação, desempenhando atividades administrativas, um corpo de funcionários civis. A posição dos gestores, sobre a possibilidade de, aos poucos, ir-se aumentando o número de civis técnicos (advogados, administradores, contadores, entre outros) e diminuindo o número de militares nas assessorias e na tecnoestrutura, é favorável. Os oficiais militares, nessas duas partes da estrutura, só ocupariam as funções máximas de gerência.

O plano de carreira dos policiais militares é bem definido e, de maneira geral, bem aceito pelos gestores. Os cargos vão de soldado a coronel. As carreiras são duas. Uma inicia-se como aluno soldado e a outra como aluno oficial. Iniciando-se como

aluno a soldado, o primeiro cargo, se aprovado no curso, será o de soldado policial militar. Nessa carreira, é possível chegar até o posto máximo de capitão (gerente intermediário), desde que o trabalhador obtenha êxito nos concursos internos, atinja boa classificação nos cursos e apresente, durante sua passagem pela organização, conduta ilibada. Iniciando-se como aluno a oficial, é possível chegar ao cargo máximo de coronel. Há certo determinismo de que todo oficial bem colocado no curso de formação deva chegar ao posto de coronel, prestigiando assim, após o curso, as promoções por antiguidade. Isso causa certa frustração em alguns gestores que se vêem obrigados a passar toda sua carreira com pessoas de maior hierarquia, porém incompetentes, a sua frente.

Os atuais concursos para ingresso na polícia militar são muito concorridos. Como cediço, quanto mais concorrida é a disputa, maiores são os níveis intelectuais dos aprovados. Há certo choque cultural entre os extremos da carreira, mas sobre isso não se tem maiores dados para sustentar uma argumentação acadêmica.

A fim de delinear o estudo num campo amplo como o de pessoal (recursos humanos), concentrou-se este tópico do trabalho em cinco pontos: i) contratação, ii) demissão, iii) ensino, iv) promoção, v) trabalho no horário de folga e vi) perfil (valores) dos policiais militares.

i) Sobre contratação (admissão):

Nas reuniões de comandantes gerais das polícias militares do Brasil, há uma reclamação de falta de efetivo policial de forma generalizada. A principal reclamação dos gestores é a de que a abertura de novos concursos para preencher os claros nos cargos está sempre em atraso e não atende às necessidades da população.

Embora não haja pesquisas conclusivas que indiquem que o maior contingente represente melhor eficiência^{xv}, há uma relação de origem desconhecida, mas atribuída à ONU, tida como razoável, entre o número de habitantes de uma região dividido pelo número de policiais. A fração ideal seria a de 1 policial para cada 250 habitantes nas capitais e de 1 policial para cada 500 habitantes no interior. A realidade é que, conforme Beato (1999), se o número de policiais não garante a

redução da violência, pelo menos aumenta a sensação de segurança da população.

A contratação de pessoal é feita pela polícia militar, com o prévio aval do governador, através de concurso público.

A necessidade de aumentar o efetivo através da contratação de pessoal é também um assunto convergente nas reuniões de comandantes de unidades operacionais, mas os dados das entrevistas com os gestores mais antigos não confirmaram de forma absoluta, como era de se supor, a necessidade constante de aumentar o efetivo. As respostas ficaram divididas, embora a maioria achasse importante um grande contingente policial.

“O efetivo não é suficiente para atender as demandas da população” (informante K).

“Eu acho que sim [era suficiente para a época]” (informante G)

“Naquela época, antes daquela época, hoje e mais lá para frente, os efetivos serão sempre insuficientes porque o crescimento da população é muito grande” (informante D).

Um dado importante, mas pouco lembrado pelos entrevistados, é o enorme desvio de função existente na organização policial. Só para se ter uma idéia, aproximadamente 20% de todo efetivo está desempenhando atividades (ou fazendo favores) fora da atividade policial. Isso inclui policiais dirigindo como motoristas particulares para magistrados, vigiando presos já processados, fazendo papel de recepcionistas de órgãos públicos, a disposição de assembleias legislativas, enfim, quase mil policiais militares estão fora das ruas em flagrante desvio de função. Um dos entrevistados faz uma pequena referência sobre essa disfunção: “essa grande parte do efetivo que nós estamos empregando nos presídios [...], eu acho um absurdo. Na minha época, o Secretário de Justiça, Perli Cipriano[...], quis fazer isso, eu falei com ele que eu não recomendaria [...], que ele treinasse efetivo da Secretaria de Justiça” (informante I).

Quadro 10. Contratação de pessoal face à demanda de serviço.

| Elemento de análise | Insuficiente | Suficiente para a época |
|------------------------|--------------|-------------------------|
| Contratação de pessoal | F;I;K;D | A;H;J;G |

A contratação e mobilização do efetivo policial militar apresentam-se como fator preponderante e que requer mudanças de posicionamento da cúpula estratégica. Isso, entretanto, não é fácil, pois envolve decisões políticas do gerente estratégico, que ele não quer tomar.

Ainda relacionado à contratação, vê-se, pelos relatos dos entrevistados e pelas provas documentais, que houve um gradativo aumento na exigência de escolaridade do ingressante na polícia militar. O oficial mais velho da corporação, por exemplo, ingressou sem concurso. Veja o que ele diz: “fui à polícia e me disseram que eu só podia entrar com um atestado de conduta. Então eu fui trabalhar na estrada de ferro e esperar minha conduta de lá e, quando a conduta chegou, eu ingressei para polícia” (informante A). Outro entrevistado foi recrutado internamente: “no ano de 1944 teve a seleção para o Curso de Formação de Oficiais, foi uma seleção interna” (informante B). E, de um terceiro entrevistado, foi exigido um pouco mais: “entrei na polícia militar em 09/01/1954 por um concurso que só exigia o 1º grau para ingressar” (informante E). Atualmente é exigido o 2º grau completo para ingresso no CFO. Após o período acadêmico, com duração de no mínimo três anos, o curso é reconhecido pelo MEC como graduação superior.

Para a admissão de soldados, no período sob análise, o ponto de partida foi a “Questão do Contestado”. Um conflito armado, como dito no capítulo 1, envolvendo os Estados do Espírito Santo e de Minas Gerais. Para recrutar rapidamente, foram aceitos voluntários (sem concurso) para dirigir-se à área beligerante.

Os entrevistados mais antigos relatam esse episódio. “Esses civis que foram voluntários no Contestado depois foram incorporados à polícia sem concurso, eles ficaram conhecidos na instituição como ‘pátria amada’” (informante E).

Outra forma de recrutamento, que também já faz parte da história da corporação, foi o aproveitamento de soldados do exército para servir na polícia militar. Os entrevistados relataram essa experiência. “Houve um período que trouxeram pessoal do Rio de Janeiro para cá [do exército], mas foi uma lástima, porque poucos ficaram, [...]só a nata”(informante I).

Quadro 11. Nível de escolaridade dos ingressantes oficiais.

| Elemento de análise | Até as primeiras séries | Primeiro grau | Segundo grau |
|----------------------------|-------------------------|---------------|--------------|
| Nível de escolaridade | A; B | E;F | I;H;J;K;G;L |

ii) Sobre Demissão:

No capítulo 2 foi falado que - ao contrário da gestão empresarial na qual a demissão se dá por conveniência do gestor, para atender aos anseios por eficiência da empresa e de seus sócios, ou em momento de mudanças - um dos maiores problemas da administração pública é não conseguir afastar o servidor público, desidioso ou transgressor, da organização.

Principalmente após a Constituição de 1988, o procedimento demissionário passou a envolver um grande número de providências infundáveis e inexecutáveis, com forte intervenção do judiciário, fazendo com que, salvo se a falta for gravíssima, a administração seja obrigada a conviver com servidores incompetentes^{lxvi}. Na polícia militar, até mesmo pelo seu maior rigor disciplinar, ainda se consegue afastar servidores transgressores, mas os desidiosos continuam sem solução.

A reforma administrativa da década de noventa, que pretendia implantar uma gestão empresarial na administração pública, tentou enfrentar o problema com a edição da Emenda Constitucional 19, mas a prática demonstrou que esse ponto da reforma não saiu do papel.

O processo de demissão (exoneração), segundo a maioria dos entrevistados, mesmo os mais antigos, era procedida por uma apuração que propiciava ampla defesa e contraditório. Essas informações não convergem com os dados documentais resgatados, principalmente, de autos de processos judiciais e administrativos. Neles verifica-se, nas décadas de setenta e oitenta, que o policial

era demitido sumariamente. Só após a Constituição de 1988, os gestores começaram a observar o devido processo legal para excluir o mau servidor. De toda sorte, isso não quer dizer que o procedimento anterior fosse correto ou incorreto. Mas era consentâneo com a administração gerencial atual de trabalhar com os trabalhadores mais qualificados para o sistema vigente em cada época.

O processo demissionário foi se tornando mais difícil à medida que o tempo foi passando. Os gestores entrevistados relatam esse fato:

“Olha, naquela época, como atualmente, a disciplina era mantida através de punições e expulsões, Agora, hoje não só porque o efetivo é maior como o comportamento social está bem modificado, há uma incidência maior de infrações. Naquela época havia expulsão com muito rigor, expulsávamos e entregávamos à polícia civil a toque de caixa” (informante B).

“No serviço público é difícil você punir um cidadão [...]. Você botar um cidadão [incompetente] para fora é muito difícil, então o servidor público é ruim de modo geral” (informante H).

“Na nossa época era mais fácil de colocar o mau policial na rua e para voltar às vezes demorava tempo [...] a polícia militar tinha mais poder. Alguém dizia que era perseguição, mas não era. Dificilmente saía aquele que era bonzinho, mas não tinha nada de bonzinho, aquele que saía, a ficha era carregada” (informante I).

Quadro 12. Possibilidade de demissão do servidor

| Elemento de análise | Era mais fácil | Era difícil |
|----------------------------|----------------|-------------|
| Demissão de servidor | A;B;F;I;J;G | H |

iii) Sobre Ensino

O ensino na organização passou por uma substancial mudança ao longo dos tempos. Após o golpe militar de 1964, o exército passou a controlar as disciplinas ensinadas nas escolas de formação policial militar. No início, muitas disciplinas envolviam regras de combate, táticas de guerrilha, conflitos urbanos, maneabilidades, exercícios físicos militares e ordem unida. Aos poucos foram

sendo introduzidas disciplinas civis (português, matemática, organização moral e cívica, etc.) e policiais (policiamento ostensivo, artes marciais, táticas de abordagens, etc.). Hoje, a formação está concentrada em disciplinas voltadas para resolução de conflitos e atendimento à comunidade (direito, sociologia, psicologia, informática, etc).

Veja o que dizem alguns dos entrevistados:

“Os professores, que eram oficiais da polícia militar, [ministravam] disciplinas como armamento e tiro, topografia, maneabilidade, ordem unida e educação física” (informante B).

“Tivemos disciplinas como direito penal, direito administrativo, criminologia, filosofia, metodologia de ensino, física, química, português, matemática e estatística. Tivemos também disciplinas militares que eram ligadas às instruções” (informante J).

Quadro 13. Ensino policial.

| Elemento de análise | Disciplinas militares | Disciplinas não-militares |
|----------------------------|-----------------------|---------------------------|
| Ensino policial | A;B;E;F;G | F;L |

Nota: A relação demonstrada no quadro acima é de predominância. Assim, por exemplo, o entrevistado “A” tinha disciplinas não-militares, mas as disciplinas militares predominavam na grade curricular. Esses dados são confirmados documentalmente.

Segundo Menke, White e Carey (2002), três grupos procuram espaço para definir e difundir o conhecimento nas organizações: os acadêmicos, os gerentes e os operacionais. O primeiro grupo é incipiente na polícia militar. Nele estão incluídos os gestores dedicados a pesquisas e a estudos em outras áreas do conhecimento que possam aplicar na atividade policial. As inserções desse grupo podem ser as mais diversas: novas tecnologias de gestão, estudos sobre o comportamento do criminoso, as reações sociais, seus desejos e angústias, modelos de policiamento, tecnologias de equipamentos policiais não letais, dentre outros. O segundo grupo é formado pelos gestores que, possuindo ou não conhecimento acadêmico, enraízam

suas ações em conhecimentos práticos adquiridos principalmente durante a carreira policial ou através de banco de dados construídos sobre fatos sociais relevantes. O terceiro grupo desenvolve e estabelece seu conhecimento através da interação com outros pares (policiais de rua).

Conforme esses autores, “há evidências de que os acadêmicos podem, erroneamente, encobrir a importância do conhecimento de administração pública que os gerentes possuem; que os gerentes se tornem tecnocratas e rígidos demais sem observarem as inovações acadêmicas [...]”; e - onde os gestores de todos os níveis não conseguem adentrar - “que o conhecimento dos policiais de rua esteja equivocado em muitos assuntos” (pg.92).

Há um choque entre o conhecimento formalmente adquirido e o conhecimento informal repassado pelos policiais mais antigos. O assunto é empolgante, mas não há espaço para um estudo mais aprofundado no presente trabalho.

iv) Sobre Promoção:

A burocracia ideal weberiana estatui que o critério para escolha do gestor deva atender ao princípio da meritocracia. O gestor mais capacitado, sem interferência temporal ou indicação pessoal, deve assumir os cargos mais importantes da organização.

Na polícia militar existem dois critérios de promoção: promoção por antiguidade e promoção por merecimento. Por muito tempo o único critério seguido era a promoção por antiguidade, embora formalmente existisse o merecimento.

Sem muita perquirição, por ser de fácil levantamento documental, verifica-se que a organização - leia-se cúpula estratégica do milênio que se inicia - já percebeu a necessidade de mudanças. No nível dos cargos inferiores (praças), com a edição da lei estadual nº 321/2005, foi dada prioridade ao critério de promoção por merecimento. De forma gradativa essa lei prevê que, até o ano de 2010, 75% de todas as promoções só se darão pelo critério do merecimento. É uma importante alteração.

Para a promoção dos maiores gestores da organização, a situação ainda está indefinida. Há projetos de mudanças em andamento, mas há forte pressão corporativa para que o *status quo* permaneça como está.

Veja o que dizem os ex-gestores de cúpula sobre as promoções na organização:

“Os mais antigos às vezes não conseguem estudar, não conseguem um preparo para fazer o concurso de promoção. Mas de fato, comandar um soldado com nível de instrução primária é muito mais fácil [porque ele não pensa muito] do que comandar um soldado que está na faculdade, pois ele não é muito afeito à disciplina. O preparo intelectual não dá direção ao caráter de ninguém” (informante E).

“Os dois critérios são importantes: merecimento e antiguidade” (informante F).

“O merecimento às vezes é muito injusto, pois os julgamentos são muito pessoais, e aqueles que estão próximos, vamos dizer próximos do ‘rei’, como acontece em Minas Gerais, os amigos do ‘rei’ vão à frente dos demais” (informante I).

“A Lei necessita ser revista com urgência. A meritocracia precisa ser implantada. O simples exercício da profissão não é condicionante para promoção. O concurso público para ingresso não é garantia plena de se atingir o último posto ou graduação da escala hierárquica” (informante K).

“[Esperamos] que as próximas gerações possam estar melhorando e institucionalizando a meritocracia, porque hoje é uma fila indiana, ou seja, com o tempo, independente de você produzir ou não, você vai ser promovido” (informante L).

Quadro 14. Critério de promoção

| Elemento de análise | Por antiguidade | Por merecimento | Misto |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------|
| Promoção | I | D;K;G;H;L | A;B; E; F |

Note-se que os dados são referentes aos critérios de promoção que os gestores avaliam como o melhor, e não o que era efetivamente aplicado, conforme foi possível levantar documentalmente.

Os gestores não relatam porque efetivamente não modificaram o critério de promoção, já que detinham poder para fazê-lo. Pelas observações deste pesquisador, e em conversa informal com outros oficiais, o problema parece estar centrado no corporativismo da categoria e nas experiências sem sucesso de outros Estados Federados.

v) Sobre o trabalho no horário de folga (“bico”):

Um dos maiores problemas na área de pessoal enfrentados pela polícia militar é o trabalho policial em outra atividade, extra-corporação, no horário de folga. A questão não é de ordem legal, posto que a lei determina ao servidor militar dedicação exclusiva. Ou seja, por imperativo legal, o policial não pode exercer outra atividade remunerada. Mas, como já exposto anteriormente, a lei por si só não é capaz de padronizar comportamentos se o homem a ele não aderir, salvo se existir um rigoroso mecanismo de controle.

A organização, mesmo sabendo dos riscos advindos no exercício de profissões paralelas, não quer exercer esse rigoroso controle. Pelo contrário, faz “vistas grossas” sob o argumento de que o salário das categorias inferiores é baixo e o trabalho paralelo é uma forma de complementar a renda do policial militar.

Segundo Soares (2000), o ideal seria que o servidor exercesse com exclusividade o trabalho policial, mas, como está distante a resolução de um problema que ninguém quer enfrentar, “o menor dos males seria legalizar o segundo emprego. Sendo uma realidade generalizada, o melhor é legalizar e regulamentar, para que se possa fiscalizar e evitar a situação atual, que é o pior dos mundos” (p.262).

Os problemas que surgem em decorrência dessa prática são os mais diversos. Sobre eles não se falará. Veja o que dizem alguns dos entrevistados:

“Na minha época o militar tinha pouco tempo de folga, nós tínhamos expediente de segunda a sábado, [...], além de não sobrar [tempo] não havia interesse [dos contratantes do serviço] porque a criminalidade era pequena, não era a criminalidade de hoje que exige uma segurança [particular]” (informante A).

“Eu acho profundamente deletério, eu sou contra. Radicalmente contra” (informante D).

“Isso sempre existiu, sempre existiu, e hoje muito mais. Porque dizem que tem que pagar bem o PM, mas o que é pagar bem? Então, o ser humano é um eterno insatisfeito” (informante F).

“De ‘bico’, que eu faço [o entrevistado possui uma empresa de segurança]. Eu tenho uma relação, mas eu não tenho militares da ativa que trabalham comigo, tenho militares aposentados apenas, mas já tive, já tive” (informante G).

“O Espírito Santo não tem milícia, mas se os militares estão indo procurar outras atividades é porque o Estado não os paga como deveria” (informante I).

“Isso foi uma prática que a própria falta de governabilidade de governos anteriores conduziu. Depois dela instituída fica muito difícil de você conseguir solucionar com uma portaria ou com uma lei. [A implantação] do turno de 8 horas caminha para que a gente possa resolver essa questão do ‘bico’” (informante L).

Quadro 15. Policial desempenhando outra atividade

| Elemento de análise | Favorável | Contrário | Sem posição definida |
|---------------------------------------|-----------|-----------|----------------------|
| Trabalho no horário de folga (“bico”) | I;G | A; F;J;D | H;K;L |

Note-se, embora não seja este o maior problema, que alguns gestores, além de aceitar o trabalho policial no horário de folga, empregam efetivamente este policial em sua segurança particular (exemplo:informante G).

vi) Sobre o perfil (valores):

Procurou-se com este tópico identificar como o gestor de cúpula, ao longo dos tempos, considerou como sendo o perfil ideal do policial militar. Perfil esse que melhor atendesse aos valores organizacionais.

Já foi dito que a polícia militar procura identificar o perfil tido ideal para a organização através do exame psicossomático - onde atesta-se equilíbrio

emocional, capacidade de negociação, resignação, sociabilidade, disciplina, honestidade, etc. - e da investigação social do candidato – onde reside, com quem anda, se tem dívidas de jogo, se usa drogas, se já cometeu algum delito, etc - realizado durante a admissão. Foi dito também que a justiça constantemente retorna candidatos reprovados sob a alegação de falta de critérios objetivos para excluir o ingressante. Não se voltará a essa discussão. Mas isso obriga a organização a aceitar pessoas sem perfil desejado para a atividade policial, o que vai de encontro ao preconizado pela gestão empresarial.

Alguns entrevistados relataram essa dificuldade:

“Agora o psicotécnico segurava muita gente e hoje não segura mais. Nós acompanhamos o caso de algumas pessoas que ficaram no psicotécnico e entraram [depois deram problemas]. Como também havia investigação social, aqueles que conseguiram na justiça entrar, nós acompanhamos e vimos que, lá na frente, apresentaram problemas” (informante I).

Um outro ponto não menos importante é que, segundo Senge (2006), para desenvolver uma visão compartilhada (cúpula e níveis intermediário/operacional) e imprescindível uma convergência de valores. Não se obteve dados, também por não ser o objetivo do trabalho, sobre os valores perfilhados da cúpula com os demais membros da organização. Mas é de fácil inferência que muitos dos valores da cúpula não são acompanhados pelos demais níveis. E também, que muitos dos valores explicitados, na verdade, não são praticados pelos membros da organização.

Muitos valores foram relatados. Eis alguns:

“Para vida militar é melhor um [policial] disciplinado e corajoso [...], a coragem é mais importante, até mesmo mais que a inteligência” (informante A).

“Disciplina, bravura, honestidade de propósito e hierarquia” (informante E).

“Olha! O disciplinado e corajoso para mim leva mais vantagens, porque ele é disciplinado consigo mesmo, até para pensar e saber como vai agir” (informante F).

Quadro 16. Policial “ideal”

| Elemento de análise | Disciplina | Inteligência | Hierarquia | Coragem | Honestidade |
|---------------------|---------------|--------------|------------|-------------|-------------|
| Valores/ perfil | A;B;D;E;F;G;L | H;I;G;D;L | E;D;L | A;E;F;H;D;L | E;I |

Os dados inseridos no quadro são os mais citados. Em muitos casos, o entrevistado relatou vários valores. De qualquer forma, os números indicam a preferência pelo policial disciplinado, embora os outros valores também sejam importantes.

4.2.8 Planejamento.

“A finalidade do plano é especificar um resultado desejado – um padrão – em algum tempo futuro. E a finalidade do controle é avaliar se tal padrão foi ou não alcançado. Com isso, planejamento e controle caminham juntos” (MINTZBERG, 1995, p.81).

Sobre avaliação se falará no tópico seguinte. Sobre planejamento já foi falado alguma coisa no capítulo 2. Retoma-se o assunto agora com os olhos voltados para o planejamento dos gestores mostrados pela pesquisa empírica.

Internamente, três são os possíveis níveis de planejamento policial. Em nível federal, o plano mais recente é o Plano Nacional de Segurança Pública, datado de 2000. No segundo nível, cada Estado Federado possui um plano específico. No Estado do Espírito Santo, por exemplo, o planejamento da segurança pública está inserido (apenas como diretriz) em um plano maior de desenvolvimento chamado “Espírito Santo 2025”. No terceiro nível, dos Municípios, emergem vários planos envolvendo, principalmente, a guarda municipal urbana. O detalhamento desses níveis não interessa a presente pesquisa. Ou melhor, o interesse do estudo está no planejamento do departamento de polícia de um dos níveis. Mais especificamente, no planejamento da polícia militar (um dos departamentos).

Na linha de Fayol (NASSER, 1974), pode-se dizer que um dos primeiros elementos da administração é o planejamento e que essa também seria a principal atividade interna da cúpula estratégica das organizações. Na polícia militar, só recentemente os novos comandos vêm se preocupando em criar grandes planos estratégicos

para períodos mais longos. Na realidade, historicamente, a organização sempre conviveu com ações imediatas, sem muito planejamento e atendendo a critérios individuais de experiências anteriores para suprir necessidades prioritárias para a manutenção da rotina organizacional. Tais ações envolviam procedimentos específicos como adquirir viaturas policiais sem estudo pormenorizado do modelo do veículo melhor adaptado para a atividade, aumentar o efetivo para atender demandas emergentes, fazer a divisão territorial de batalhões e companhias para atender a solicitações políticas específicas, criar novas modalidades de policiamento para atender reclames de comunidades com melhor poder de mobilização, entre outros^{lxvii}.

É bem de ver que não se deve esquecer que o Governo do Estado passou por várias crises financeiras e de gestão. Não havia repasse regular de verbas públicas e a polícia militar era impulsionada materialmente por favores de empresários e por iniciativas das populações locais. Atualmente, o Estado está mais organizado e a polícia militar possui um plano estratégico - denominado “Novos Rumos: A Polícia Militar à frente”.

Embora seja um primeiro passo e não caiba aqui estudá-lo em pormenores, esse plano apresenta, assim como o que o antecedeu, certos problemas que merecem uma análise, mesmo que superficial.

O primeiro “problema” está no fato de que ele anuncia eventos futuros, mas trabalha com eventos presentes ou passados a curto prazo. Um dos fatores que explicam isso é a forte presença da mídia nos eventos policiais. Senge (2006, p. 55), diz que “a mídia reforça a ênfase nos eventos a curto prazo – afinal, se aconteceu há mais de dois dias, já não é mais ‘notícia’. [...] embora [tais constatações] possam ser verdadeiras, nos impedem de identificar os padrões de mudanças a longo prazo que estão por trás e de compreender as causas que provocam esses padrões”.

Ao valorizar os grandes eventos e, conseqüentemente, desvalorizar os crimes menos graves, a polícia se afasta de muitas demandas importantes para seu cliente em potencial, e isso tem um efeito cumulativo negativo. Guiddens (1997) relata que “em cidades européias e norte-americanas, quando solicitados a descrever seus

problemas, os moradores de bairros conturbados mencionam carros abandonados, pichações, prostituição, gangues de jovens e problemas similares” (p.96). Ou seja, em resumo, os planos e suas metas devem ir ao encontro do que o cliente legalmente deseja. Isso não é observado de forma direta nos planos da corporação.

Um outro “problema” é sua longevidade. Não só da polícia militar, mas da administração pública em geral, a duração do plano está atrelada ao mandato do governo. Mudando o governo, a orientação política muda e, com ela, os planos são abandonados. Os primeiros planos da polícia militar sofreram desse mal. Numa leitura rápida dos seus enunciados e observando as práticas organizacionais, fica fácil constatar que muita coisa planejada não foi executada. E o que estava sendo executado não teve seqüência.

Um terceiro “problema” é que nenhum plano tem plena chance de êxito se entre os planejadores e os executores não houver a já citada visão compartilhada (SENGE, 2006). Na polícia militar, a difícil convergência dos modelos mentais dos oficiais e dos praças faz com que haja uma também difícil convergência de energia para estimular o comprometimento. Delongar-se sobre isso não é o caso do presente estudo, mas não obter a aderência do executor ao plano da gerência parece ser a questão a ser enfrentada.

Sobre a existência e a evolução dos planos na polícia militar, os entrevistados dão a seguinte notícia:

“Bom, na época, a maior criminalidade era no interior principalmente, o chamado ladrão de cavalos, era um dos crimes mais freqüentes. E aí então o governo desenvolveu um programa de combate a esse tipo de crime” (informante A).

“A história de projetos também é uma questão mais moderna, na nossa época nós fazíamos o trabalho em prol da sociedade. Nós não fazíamos planejamento, a gente realizava, mas sem planejamento” (informante B).

“Não existia naquela época um plano estratégico, existia um plano [...] imediatismo. Agora tem plano estratégico no papel, só quero ver se vai sair do papel” (informante E).

“Outra parte que atrapalha muito são os planos que são criados na Polícia Militar, que não se deixa amadurecer e vão criando outros” (informante I).

“Nós tivemos um início de planejamento que foi em 2000 quando começamos a repensar as atividades da polícia num projeto que foi conhecido na mídia pela população como PROPAS” (informante L).

Quadro 17. Planejamento estratégico

| Elemento de análise | Não existia | Existia | Não era cumprido |
|--------------------------|-------------|---------|------------------|
| Planejamento Estratégico | A; B;F;G | K;L | I |

O quadro acima demonstra a percepção dos gestores sobre a evolução dos planos que coincidem com as provas documentais. Note-se que a referência é válida apenas para planos estratégicos de tentativa de mudança organizacional, mínima que fosse, e não para os planos de rotina que, como cediço, estão presentes em qualquer ação humana.

4.2.9 Avaliação de desempenho.

Conforme dito no capítulo 2, a avaliação de desempenho pode ser aproveitada de três formas pela administração. Na primeira, ela pode ser utilizada para condicionar salários e promoções aos resultados obtidos. Na segunda, as informações podem ser utilizadas como uma ferramenta da administração para melhoria da *performance*, geral ou individual, através de um *feed back* contínuo para aperfeiçoar as operações; ou seja, o aproveitamento das informações dá ao trabalhador, ou ao grupo, condições para mudar aquilo que não está sendo bem avaliado. Na terceira, a avaliação pode ser utilizada para associar gastos com resultados. Melhores resultados indicam determinado direcionamento para certos gastos.

Cabe lembrar, reduzindo aos mínimos termos, que a avaliação de desempenho é gênero que comporta duas espécies: a avaliação de produção e a avaliação de resultado. Quanto à avaliação de resultado, já assentou-se que, por fatores dos mais diversos que a polícia militar não tem o controle, é impossível determinar se o

resultado de um maior ou menor índice de criminalidade é decorrente da atuação da organização.

Para o trabalho policial o que é possível se aferir é a produção. Seguindo então nessa linha, cabe uma pequena explicação de como se avalia a produção.

O primeiro passo é que sejam definidos indicadores claros e de possível medição. O segundo passo é que tais fatores não sofram influência de outros fora do controle do órgão. Na polícia militar, por exemplo, poder-se-ia estabelecer como objetivo que para o serviço diário fosse disponibilizado 100 veículos tipo RP; e, se tal objetivo não fosse alcançado, o porquê do resultado negativo. O mesmo raciocínio, embora simplório, serve para número de policiais na rua, tempo médio de chegada ao local de ocorrência, número de policiais submetidos a treinamento em determinado período, permanência de viaturas em oficinas, quantidade de jovens atendidos em programas anti-drogas, número de solicitações recebidas dos clientes e número efetivo de atendimento, número de visitas às vítimas de crimes, enfim, ao se aferir a produção (talvez o melhor termo fosse processo) “está se aferindo, quase sempre, a atividade e o volume de serviços produzidos” (Kettl, 1999, p.88). Se o resultado, por exemplo a redução nos índices dos crimes dolosos contra a vida, for atingido, melhor.

Note-se que não se está minimizando a importância do resultado. Na verdade, o que se está dizendo é que só é possível aferir, no caso da polícia militar, a produção. Em suma, avaliar a produção é imperativo categórico para toda organização e requer urgente mudança de posicionamento da gestão de cúpula.

Acompanhando Kettl (1999), pode-se dizer que quatro são os possíveis níveis de avaliação de desempenho: i) o órgão, ii) o programa vazado em objetivos, iii) o grupo de trabalho e iv) o indivíduo.

i) Avaliação do órgão. Foi visto no capítulo 2 que uma das inovações trazidas pela reforma administrativa da década de 90 foi o Contrato de Gestão. Dentre outras ferramentas, esse instrumento serve para avaliar órgãos públicos. Ao que se tem notícia, essa ferramenta nunca foi utilizada pelas polícias do Brasil. Na polícia militar do Espírito Santo não foi diferente. Não consta nos seus arquivos referência

ao contrato de gestão ou a qualquer avaliação de produção de qualquer unidade operacional (tipo batalhão do Município de Vitória-ES). Na verdade nenhum dos gestores entrevistados sequer ouviu falar em contrato de gestão.

ii) Avaliação do programa. A partir do planejamento pode-se, através da avaliação passo a passo das etapas do plano, constatar se o objetivo foi ou não atingido. Numa pequena leitura no atual Plano Estratégico da Polícia Militar (2005/2009) e pinçando, por exemplo, o item relacionado à “estratégias de sobrevivência consolidadas [...]: acabar com os desvios de função na PMES”; verifica-se, às escâncaras, que não há qualquer avaliação para saber se o objetivo foi atingido, em que proporções e o *feed back* apresentado. Enfim, não há qualquer avaliação se o plano da organização está sendo cumprido e em que parâmetros..

iii) Avaliação do grupo. A polícia militar é uma organização complexa. Ao lidar com esse tipo de organização o gestor deve estar atento à influência positiva ou negativa do grupo sobre a produção. Segundo Kettl (1999, p. 92), “o processo de avaliação [de grupos] faz parte de um sistema mais amplo de motivação dos funcionários. [...] para atingir os objetivos da organização”. A polícia militar também não faz qualquer avaliação de equipes ou grupos de trabalho.

iv) Avaliação individual. Os gestores “interessados em atribuir responsabilidades pelos resultados e em saber como os resultados foram obtidos argumentam que os sistemas de avaliação devem, em última instância, focalizar o desempenho individual” (KETTTL, 1999, p.93). Há apenas esparsas e incontínuas iniciativas de utilização de modelos avaliativos individuais na corporação. Mesmo assim, os dados obtidos não são trabalhados como *feed back* para melhoria da gestão. Na verdade, as formas (melhoria de *performance*, condicionar salários e promoções, retro alimentação do sistema) de aproveitamento das informações obtidas nas avaliações não são utilizadas. Ou melhor, só são utilizadas quando a avaliação é negativa em decorrência de processo administrativo disciplinar. Nesse caso, a quantidade de punições influenciará na promoção do policial durante sua carreira.

Há, por fim, na caserna um outro dado subjetivo, relativo ao desempenho, e que merece um pequeno comentário. Alguns gestores vinculam a maior produção individual e grupal (sentida por percepção, já que não há medição) ao que

chamam de “moral da tropa”. Quanto maior fosse a moral, mais elevada seria a produtividade.

Essa relação, que envolve moral e produtividade, está longe de ser simples. Alguns estudiosos já enfrentaram o tema. Habermas (1989) é um dos que se dedica ao assunto. Para ele, o agir humano se restringe a três níveis: i) o agir pragmático, em que o homem busca uma relação entre meios e fins para atingir da melhor forma seus objetivos individuais; ii) o agir ético em que o indivíduo procura adequar o seu comportamento aos padrões exigidos pelas normas da *polis*; e iii) o agir moral - aqui Habermas segue os passos de Kant - em que o comportamento do indivíduo é movido pelo fazer o bem de forma desinteressada, e mais, que essa forma seja aceita e validada universalmente^{lxviii}. Um exemplo simples elucida bem a moral kantiana. Pense-se na prática de determinada pessoa em contar mentiras; e que sua máxima é mentir para obter as melhores condições no convívio social e nos negócios. Pense-se agora se todas as pessoas agissem de acordo com essa máxima (lei universal). É fácil constatar que o convívio social seria insuportável, pois as pessoas não confiariam uma nas outras^{lxix}. O agir mentindo seria, nessa linha, uma prática contrária à moral kantiana^{lxx}. O ponto chave da moral kantiana está, então, na ação desinteressada.

Quando se fala na influência da moral do trabalhador na produção de bens e serviços de uma organização, não se encontra ressonância entre essa acepção e o conceito de moral construído ao longo dos tempos, posto haver um interesse subjacente do trabalhador. Assim, a expressão “moral elevada” da tropa, ao que tudo indica, refere-se à motivação ou à satisfação em contrapartida de algum benefício, e não ao desejo de fazer o bem sem recompensa ou reconhecimento.

Crozier (1981, p.26) fala sobre a influência da satisfação pessoal na produção e que “as diversas reações dos membros de uma organização são heterogêneas e não podem ser explicadas pela existência de um fator único”^{lxxi}. Um dos entrevistados dá a notícia de sua motivação elevada nos tempos de quartel da seguinte forma: “A polícia militar só pode se desenvolver com organização, trabalho e dedicação dos que nela trabalham. Durante todos os anos de trabalho eu fui dedicado à polícia militar, deixei lá um tijolo na constituição. [...] cheguei a coronel

como um aspirante, pois eu tinha aspiração para tudo. Fui um coronel aspirante!”(informante E).

A satisfação no trabalho é um campo aberto para pesquisas na polícia militar. Como dito, a satisfação não está relacionada à moral, mas a ganhos individuais. Estudá-la não é o caso aqui, onde a preocupação é analisar a organização por outro prisma.

A pergunta básica que orientou as respostas dos entrevistados neste tópico foi a seguinte: O que o senhor acha da avaliação de desempenho dos trabalhadores? E da organização? Como era em sua época?

As respostas foram muito próximas:

“Quando ocorria qualquer fato meritório com qualquer integrante da polícia militar ele era elogiado e concorria para promoção. A punição para atos irregulares também ia para a ficha. Na hora da promoção a ficha era avaliada, e o acúmulo de punições era motivo para expulsão” (informante B).

“O militar era avaliado pelo comando, recebia elogios ou punições na ficha individual e isso contava na hora da promoção; a comissão de promoção avaliava, para promover ou para enviar para cursos, tudo isso influenciava” (informante J).

Quadro 18. Existência de avaliação de desempenho

| Elemento de análise | Da organização | Do programa | Do grupo | Do indivíduo |
|----------------------------|----------------|-------------|----------|-------------------------|
| Avaliação de desempenho | | | | A;B;D;E;F;G I;J;K;L; |

Os dados do quadro apontam que a única avaliação de desempenho é individual. Um dos Comandantes Gerais traduz numa frase a situação da avaliação e do controle na organização: “nós [policiais militares] não temos mecanismo de mensuração” (informante L).

Após ouvir cuidadosamente os gestores da cúpula estratégica, levantar documentos e observar, *in loco*, a rotina do Quartel do Comando Geral e das

unidades descentralizadas, é possível afirmar que a avaliação de desempenho é incipiente ou inexistente na polícia militar.

Essa inferência decorre de três constatações. Primeiro porque muitas metas, como por exemplo reduzir os índices de criminalidade, por possuir variáveis não controladas pela polícia militar, não podem ser, e não são, avaliadas. Segundo porque não há qualquer programa de acompanhamento a ser seguido pelos gestores superiores ou intermediários para atestar se tal ou qual objetivo administrativo ou grupal foi ou não cumprido. Terceiro porque a única avaliação de desempenho existente é a individual, que é falha e voltada exclusivamente para questões disciplinares.

4.2.10 Sobre mudanças

Como se vem falando, com ênfase no capítulo 2, a mudança organizacional é um imperativo para adaptação das tecnologias de gestão às demandas sociais. Mudar o que precisa ser mudado e manter o que agrega valor para o crescimento ou, no mínimo, para a manutenção dos níveis de eficiência da organização. O objetivo deste tópico, genericamente, é verificar se os gestores identificam essa necessidade de mudança; e, pontualmente, quais suas percepções sobre o velho - relacionado às tradições militares - e o novo - relacionado à unificação das policiais estaduais. Este último item envolve questões importantes como a inexistência de uma missão compartilhada e ausência de unicidade de propósito.

No geral, os entrevistados querem mudanças, mas não conseguem identificar bem como fazê-las.

“A mudança realmente incomoda, a mudança incomoda. O que é mudar senão trocar de rotina. A mesma coisa é você mudar de residência, que trabalhadora que dá, assim como mudar os hábitos, tem que mudar porque a mudança promove o crescimento” (informante F).

“Um pouco de volta ao passado de disciplina, hierarquia e amor a PM faria muito bem à corporação” (informante G).

“As mudanças têm que acontecer de acordo com que há na sociedade, porque a sociedade que indica que grau de mudança requer em determinado momento da nossa vida. Sempre aconteceram mudanças [...] na sociedade, então se nós, como fazemos parte dela, estamos inseridos nela, temos que acompanhar” (informante I).

“Olha eu sempre digo o seguinte: mudar o que? por que? e pra que? Se eu conseguir responder a essas perguntas com o foco final do resultado diferente e melhor, aí sim. O que nós temos que nos afastarmos é do modismo, mudar por mudar” (informante L).

Quadro 19. Mudança organizacional.

| Elemento de análise | É necessária | É desnecessária |
|----------------------------|-----------------|-----------------|
| Mudança organizacional | B;E;F;H;I;J,K;G | A |

O quadro demonstra que os gerentes apóiam as mudanças. Um dos entrevistados, de forma mais incisiva (informante G), aponta a necessidade de mudar de forma retroativa, ou seja, voltando ao passado, quando os valores policiais eram mais observados. Mas para isso, conforme se infere das demais entrevistas, a sociedade também deveria retornar a cultivar valores do passado, o que, a toda evidência, é improvável. O atual comandante, por sua vez, é cético quando ao modismo da mudança. Segundo ele, antes de mudar, deve-se avaliar o existente. Só se o padrão específico e em vigor não estiver dando respostas satisfatórias, devem ocorrer as mudanças.

A seguir foram criadas duas possibilidades de mudanças, onde, pontualmente, os gestores foram instados a indicar suas posições.

i) Tradições (marchar, prestar continência, etc.).

Para Giddens (1997), “a tradição está, de algum modo, envolvida com o controle do tempo. Em outras palavras, a tradição é a orientação para o passado, de tal forma que o passado tem uma pesada influência [...] sobre o presente” (p.30).

As tradições envolvem rituais muitas vezes automatizados e, por vezes, são entendidas como ultrapassadas. Mas, pelo fato de ser antiga, a tradição não perde

sua importância organizacional. Na verdade, as tradições podem ser discursivamente defendidas e, se justificadas num universo de valores sociais, permanecerem como úteis a uma coletividade. Ou, como quer Giddens, “as tradições só persistem na medida em que se tornam passíveis de justificação discursiva [...] com modos alternativos de fazer as coisas” (pg.92).

Há muitas propostas no Congresso Nacional de reforma das polícias militares. Atribui-se à tradição militar os males pela ineficiência da organização. Parece haver uma confusão entre a formação militar para o combate, para o aniquilamento do inimigo, e as tradições culturais cultivadas pelas organizações.

A formação militar - de preparo para a guerra aplicada às polícias - já não é capaz de resistir a uma discussão social. Para as tradições, como marchar, prestar continência, manter uma banda de música militar, cortar o cabelo de forma padrão, reverenciar grandes líderes do passado, festejar datas de importância para a história nacional, possuir um jeito próprio de comunicar-se, enfim, um grande número de comportamentos e gestos, não há rejeições, pelo contrário, são aceitos como expressões culturais e, num diálogo com a sociedade, não interferem na qualidade do serviço prestado pela polícia militar.

Algumas tradições foram elencadas para se aferir a posição defendida pelos entrevistados sobre a continuidade, ou não, de se mantê-las na organização militar.

Veja o que dizem alguns dos entrevistados:

“Sem dúvida devem ser mantidas. Porque são coisas que engrandecem a polícia e dão vida alegre, uma vida social à própria corporação, é um entrosamento da corporação com o mundo civil. A banda de música [por exemplo] é um órgão na polícia que está ligada ao mundo civil, às artes, é uma coisa que engrandece todo mundo” (informante A).

“Tudo que é construído deve ser sobre os alicerces do velho. A experiência alheia para combater o derrotismo, a inércia. A base é tudo. Guardar as boas coisas do passado, viver o presente e pensar o futuro. [...] Essas tradições são símbolos das coisas que importam, que são boas coisas e não devem ser apagadas, devem ser

preservadas. A continência [por exemplo] é um sinal de respeito. São manifestações de disciplina” (informante E).

“As tradições precisam ser mantidas porque aproxima a instituição da sociedade. Eu adorava marchar, eu pedia para marchar no sete de setembro. A população tem que participar, por exemplo, quando eu estava no comando cheguei a organizar a banda mirim da polícia militar” (informante J).

“Não. Acredito que devemos evoluir e aperfeiçoar o contingente para a atividade fim da Corporação” (informante K).

Quadro 20. Manutenção das tradições

| Elemento de análise | Devem permanecer | Devem acabar |
|---------------------|---------------------|--------------|
| Tradições | A;B;E;F;I;J;H;G;D;L | K |

ii) Sobre a unificação das polícias civil e militar

“Só no Brasil e em pouquíssimos países uma instituição patrulha as ruas e faz trabalho preventivo e repressivo e a outra faz o trabalho investigativo, sem dialogar com a primeira e freqüentemente competindo com ela” (SOARES, 2000, p. 265). Isso provoca a inexistência de um ciclo completo de polícia. O sistema criminal fica parcelado em várias fases. Ocorrido determinado crime a polícia militar é acionada. Faz sua parte e passa a ocorrência para a polícia civil que o transforma em inquérito policial. A polícia civil também faz sua parte e repassa o procedimento para a justiça que, por sua vez, refaz todo o trabalho, adicionando o contraditório.

A ineficiência desse sistema é inevitável. Primeiro porque a visão dos três órgãos é completamente destoante. Não há uma visão compartilhada (Senge, 2006). Pelo contrário, os modelos mentais dos agentes públicos seguem caminhos díspares. Segundo porque o cliente não sabe a quem solicitar o serviço. Se quiser registrar um fato criminoso já ocorrido, deve dirigir-se à polícia civil. Se quiser um atendimento policial de urgência, deve procurar a polícia militar. Se precisar de atendimento médico de urgência, decorrente de fato criminoso deve procurar um serviço de ambulância. Se o crime é de ação privada deve procurar um advogado. Se for caso de menor abandonado deve procurar o serviço social. Enfim, por não

conseguir muitas vezes ser atendido, por sentir-se abandonado, ou por não acreditar no sistema, o cliente simplesmente não procura mais o serviço, surgindo a chamada demanda reprimida. Um grande contingente de pessoas que, mesmo necessitando de algum serviço público criminal, não acessa ao sistema por não acreditar em sua eficiência. O terceiro, e que mais interessa a presente pesquisa, é o conflito existente na gestão desses órgãos. As tradições cultuadas são diferentes, a formação policial é diferente, a importância dada aos eventos policiais é diferente, os modelos de gestão e a estrutura organizacional são diferentes. Enquanto a polícia militar aproxima-se de uma burocracia divisionalizada, a polícia civil apresenta características de uma burocracia profissional (MINTZBERG, 1995). Em síntese, há um total descompasso entre os órgãos na justiça criminal brasileira.

Ao leitor interessado, Silva (2003) traz um quadro comparativo sobre as vantagens e desvantagens dos modelos de polícia apresentados durante a última Assembleia Constituinte. Importa que, com o modelo dual de polícias adotado, a Constituição de 1988 “engessou” os governos estaduais que não podem, por ato legislativo próprio, unificar o sistema.

Mas uma pergunta emerge. Se, no quadro atual, legalmente não se pode unificar as polícias, pode a administração oferecer sua contribuição para melhorar os trabalhos policiais? Acredita-se que sim. Na verdade, muitos poderiam ser os passos a serem dados. De forma muito simplista, para as dificuldades apresentadas acima, sugere-se três modelos de gestão para serem estudados:

(i) Para a dificuldade de uma visão de mundo de forma compartilhada, o caminho poderia ser unificar a formação. Ou seja, policiais civis e militares freqüentando a mesma academia em turmas mistas.

(ii) Para o atendimento ao cliente, atendendo suas demandas de forma concentrada e sem solução de continuidade, a criação de serviço integrado, no mesmo prédio, onde os dois órgãos funcionariam, poderia ser a solução. Essa unificação ainda abrangeria salários, departamento de recursos humanos, enfim, o que fosse possível unificar.

(iii) Com relação à estrutura da organização, se migraria para a burocracia profissional. Onde apenas profissionais com graduação específica seria aproveitados nas polícias.

Enfim, o campo de estudo gerencial nesse campo é amplo, mas não é objetivo desta pesquisa fazê-lo. Para o momento, a preocupação está concentrada no que os gestores de cúpula pensam sobre o assunto, posto ser um importante tópico que pode alavancar a necessária mudança organizacional.

As propostas acima vão de encontro ao que pensam muitos dos gestores da polícia militar sobre a unificação das polícias estaduais:

“Eu sou contra, a água não se une com óleo” (informante A).

“Sou [a favor]. Para dar uma unidade de doutrina, para oferecer uma oportunidade de doutrina, de formação” (informante D).

“Eu quero viver muito, mas não quero assistir um acontecimento desses. Sou tradicionalista, eu sei disso. Vamos levar esse bastão à frente, é uma corrida de revezamento, os responsáveis têm que passar o bastão para frente” (informante F).

“[Se] transformar a polícia militar em polícia civil, [o governo] vai cometer mais uma grande idiotice e destruir um grande patrimônio que é a PM que tem quase 180 anos” (informante G).

“Olha eu sou [a favor], porque o Estado gasta duas vezes. Olha a economia que seria. Agora eu gostaria que fosse dentro de um regime militar, com hierarquia, com tudo” (informante H).

“Sou [a favor], porque nós não podemos confundir o povo [...]. Acho que se tem um ambiente policial, é policial, se tem um escrivão sentando ali, fardado ou não; se tem um delegado, ele é comandante e resolve tudo ali. [...]. Porque o povo não pode ser prejudicado, onde tem uma bandeirinha policial tem que se resolver tudo, tudo no mesmo ambiente. [...] a polícia tem que ser igual” (informante J).

Quadro 21. Unificação das polícias estaduais.

| Elemento de análise | A favor | Contra | A favor com reservas |
|---------------------|---------|-----------|----------------------|
| Unificação | J;D | A; F; K;G | H; I;L |

Vê-se que o assunto é polêmico e de difícil solução a curto prazo pois, além das dificuldades legais, os governantes estaduais preferem ter duas polícias para que, se houver algum problema com uma delas, tipo paralisação dos trabalhos, a outra supra as necessidades urgentes de segurança da população. Isso, contudo, não afasta a possibilidade de se melhorar a gestão da corporação, pois existem, conforme acima sugerido, respostas administrativas imediatas que poderiam ser adotadas. A tendência dos gestores de cúpula, de acordo com o quadro 21, não parece ser no sentido de implementar essa mudança.

4.3 SÍNTESE GERAL DO CAPÍTULO

Uma das formas muito utilizada em estudos acadêmicos na área administrativa, por resumir os dados e proporcionar um aspecto visual que facilita a compreensão do que está sendo dito, é o quadro resumo. No caso sob estudo não é diferente. É possível se fazer uma síntese geral do capítulo através de dois quadros. Um que demonstre a estrutura geral da organização e outro que represente todos os elementos de análise.

Para o primeiro, os ensinamentos de Mintzberg (1995) são novamente importantes, pois propiciam parâmetros para delinear a polícia militar de forma a enquadrá-la, pelo menos por aproximação, numa estrutura híbrida: a burocracia divisionalizada.

Quadro 22. A polícia militar em cada uma das cinco configurações

| | Estrutura simples | Burocracia mecanizada | Burocracia profissional | Forma divisionalizada | Adhocracia |
|--------------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------------|-----------------------|------------|
| Mecanismo chave de coordenação | Supervisão direta | | | | |
| Parte chave da organização | Cúpula estratégica | | Núcleo operacional | | |
| Especialização de serviços | | | | Alguma especialização | |
| Treinamento | | | | Algum treinamento | |
| Formalização do comportamento | | Muita formalização burocrática | | | |
| Tamanho da unidade | | Grande na base | | | |
| Sistema de planejamento | | | Pouco | | |

| | | | | | |
|-------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------|
| | | | planejamento | | |
| Controle do desempenho | Pouco controle | | | | |
| Descentralização | | | | Descentralização vertical | |
| Cúpula estratégica | | Resolução de conflitos | | | |
| Núcleo operacional | | | | Tendência para a formalização | |
| Linha intermediária | | Elaborada e diferenciada, apoio aos fluxos verticais, resolução de conflitos | | | |
| Tecnoestrutura | | | | Elaborada no escritório central | |
| Assessorias | | Elaborada para reduzir incertezas | | | |
| Fluxo de autoridade | | | | Significante por toda a parte | |
| Fluxo de comunicação informal | | Desencorajado | | | |
| Constelação de trabalho | | | | | Significante por toda parte |
| Fluxo da tomada de decisão | | | | Diferenciado entre a cúpula e as unidades operacionais | |
| Idade e tamanho | | | | Muito antiga e grande | |
| Sistema técnico | | Regulado, mas não automatizado | | | |
| Ambiente | | | | | Complexo e dinâmico |
| Poder | No principal executivo | | | | |

Para o segundo quadro, síntese dos pontos abordados nas entrevistas, o modelo seguido segue as recomendações de Marre (1991). Isso porque as posições defendidas para cada tópico são as da maioria dos entrevistados, sem preocupação imediata com as divergências, durante a época em que eram gestores da cúpula estratégica. Para que se tenha uma boa metodologia biográfica “é preciso que haja não mais indivíduos escolhidos, mas grupos [...]. Ou seja, considerar que a análise não pode ter como fundamento suficiente o indivíduo” (p.137). É esse o propósito deste segundo quadro, mostrar o pensamento de um grupo de gestores sobre os assuntos em que foram instados a falar.

As divergências, repita-se, não foram aqui catalogadas a fim de se ter uma visão do todo e perceber a tendência do pensamento dominante no período.

Em muitos itens dentro do período não houve predominância de posições - por exemplo: níveis hierárquicos. No mesmo período um entrevistado é favorável à diminuição de níveis hierárquicos e o outro entrevistado é favorável à permanência dos níveis hierárquicos. Nesses casos, a opção pelo melhor enquadramento foi feita pelo pesquisador baseado nas observações e nas provas documentais.

Quadro 23. Síntese da análise dos dados.

| Elemento de análise | | Década de 60 | Década de 70 | Década de 80 | Depois de 90 |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| H I S T Ó R I A | Regime militar | Favorável | Favorável | Favorável | Favorável |
| | Abertura democrática | Contrário | Contrário | Contrário | Favorável |
| Impessoalidade | | A org. é impessoal | A org. é pessoal | A org. é pessoal | A org. é pessoal |
| E F I C I Ê N C I A | Índice de crim. | Não havia medição | Não havia | Não havia | Não havia |
| | Sensação de segurança | A população se sentia mais segura | A população se sentia mais segura | A população se sentia mais segura | Outra percepção |
| Atendimento ao cliente | | A população tinha medo da polícia | A população tinha medo da polícia | A população tinha medo da polícia | Tinha respeito |
| Níveis hierárquicos | | Devem permanecer | Devem diminuir | Devem permanecer | Devem permanecer |
| D E S C E N T R A L I Z A Ç Ã O | Da atividade meio | Permaneceu inalterada | Permaneceu inalterada | Permaneceu inalterada | Permaneceu inalterada |
| | Da atividade fim | Aumentou | Aumentou | Aumentou | Aumentou |

| | | | | | |
|--------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| | Terceirização | Aumentou | Aumentou | Aumentou | Aumentou |
| P E S S O A L | Contratação de pessoal | Era suficiente | Insuficiente | Insuficiente | Insuficiente |
| | Nível de escolaridade do ingressante oficial | Primeiras séries do primeiro grau | Primeiro grau completo | Segundo grau completo | Segundo grau completo |
| | Demissão | Era mais fácil demitir o mau servidor | Era mais fácil... | Era mais fácil... | Era mais fácil... |
| | Ensino policial | Predominância de disciplinas militares | Predominância de disciplinas militares | Predominância de disciplinas militares | Predominância de disciplinas civis |
| | Promoção | Permanecer como está - antiguidade | Permanecer | Permanecer | Merecimento |
| | Trabalho no horário de folga | Contrário | Contrário | Contrário | Favorável |
| | Valores/perfil | Disciplina e coragem | Disciplina e coragem | Disciplina e coragem | Disciplina e coragem |
| | Planejamento estratégico | Não existia | Não existia | Não existia | Existia a partir de 2000 |
| | Avaliação de desempenho | Só existia avaliação individual de forma precária |
| M U D A N Ç A S | Tradições | Devem ser preservadas | Devem ser preservadas | Devem ser preservadas | Devem ser preservadas |
| | Unificação | Contra | Contra | A favor com reservas | A favor com reservas |

5 CONCLUSÃO: GESTÃO BUROCRÁTICA OU EMPRESARIAL

A presente pesquisa procurou atingir seus objetivos através da busca de respostas para uma pergunta básica. Compreender, através de uma análise longitudinal das últimas quatro décadas, como os principais gestores da organização policial militar utilizaram os modelos de gestão e como a polícia militar vem adaptando seus modelos para atender as atuais demandas sociais.

5.1 A GESTÃO POLICIAL EM EVOLUÇÃO?

Para saber da evolução dos modelos é necessário lembrar, conforme foi descrito precedentemente e confirmado pelas entrevistas, que durante o regime militar de 1964 os índices de criminalidade eram, comparativamente aos atuais níveis, baixos. Isso pode ter ocorrido por diversos fatores alheios à pesquisa, mas confirma a tese de Castel (2005) e a exemplos de países como a China, de que a probabilidade de se obter maior eficiência, no ponto específico de diminuição dos eventos criminais, em regimes de exceção é maior, mas igualmente esconde o fato de que direitos e garantias individuais são cerceados ou suprimidos em prol da maioria.

Após a edição da Constituição de 1988 - não obstante se pudesse obter menores índices criminais, mais eficiência portanto, no regime anterior - a sociedade brasileira, ou pelo menos seus representantes, escolheram o regime democrático para disciplinar as relações sociais. Nesse passo, a polícia militar precisava agora ser eficiente e, ao mesmo tempo, respeitar os direitos que o constituinte achou por bem considerar como socialmente importantes.

A mudança de regime não se deu sem sofrimento no seio militar. A pesquisa empírica demonstrou que gestores mais antigos sentiram fortemente a alteração comportamental por que passou a sociedade em 1964, com o regime militar, e em 1988, com a consolidação da democracia, e os reflexos dessas mudanças na atividade policial. A adaptação pós-constituição foi, e é, gradual e o desafio agora é qualificar-se para atender uma sociedade democrática.

Na presente dissertação foram apresentados pontos importantes de dois modelos de gestão: o burocrático e o empresarial. O primeiro está enraizado nas instituições públicas e nas últimas décadas, conforme verificado na pesquisa, sofreu pouca alteração de itinerário na instituição policial militar. O segundo apresenta-se como proposta de mudança do primeiro, senão totalmente, pelo menos nos aspectos que comprovadamente atravancam a qualidade do serviço público.

5.2. GESTÃO BUROCRÁTICA

Tomando como base as características burocráticas apresentadas no capítulo 2, inclusive suas disfunções, destaca-se a aplicação dos seguintes itens: i) hierarquia de autoridade; ii) impessoalidade; iii) necessidade de normas escritas; iv) administração profissional ; e v) promoção por merecimento

i) A hierarquia de autoridade é uma característica burocrática de importância para as corporações militares. Para lidar com trabalhadores armados, envolvidos em constantes conflitos sociais e com elevado nível de *stress*, o gerente deve possuir meios hierárquicos e disciplinares para controlar seu contingente. Isso, contudo, pode causar uma maior dificuldade em se obter uma visão compartilhada entre a alta gerência e os demais níveis hierárquicos. Sobre esse paradoxo há necessidade de maiores estudos. Obter disciplina/hierarquia e, ao mesmo tempo, comprometimento com a missão da organização parece ser o grande desafio (SENGE,2006)

Há, contudo, na polícia militar, uma distribuição de níveis hierárquicos que por si só se mostra ineficiente: a sobreposição de níveis, ou melhor dizendo, há níveis hierárquicos diferentes executando exatamente a mesma atividade. Sobre isso já foi falado. A sugestão aqui é, acompanhando Soares (2001), se estudar a viabilidade da supressão de alguns níveis hierárquicos. Isso agilizaria o processo decisório da alta gerência e definiria melhor as competências e responsabilidades individuais em cada nível.

ii) Sobre a impessoalidade burocrática já se disse que, nas organizações brasileiras, até mesmo por fatores culturais, aos escolhidos a administração oferece um tratamento pessoal - influenciado pelo patrimonialismo histórico - só minimizado

durante o regime militar; e, aos demais, a administração oferece um tratamento impessoal, em consonância com o modelo weberiano.

O primeiro faz com que a alta gerência atenda a solicitações políticas e pessoais em detrimento da própria organização, cujo maior exemplo é o policial em desvio de função. O segundo faz com que a população se afaste ou conflite com a organização, posto induzir, além do distanciamento, a uma prática de morosidade e ineficiência. Minimizar, pelo menos, o segundo dos malefícios parece possível com a adoção de uma política organizacional de planejamento voltada para o atendimento ao cliente. Um passo importante é assentar que o primeiro cliente da organização é o indivíduo que diretamente demanda o serviço policial (VANAGUNAS, 2002). Deve-se arrefecer os grandes acontecimentos que tanto interessam à mídia e a maximizar os pequenos acontecimentos que diuturnamente ocorrem na vida das pessoas.

iii) A norma escrita é um fator importante de acompanhamento dos atos administrativos. É através dela que os órgãos de controle, internos e externos, poderão aferir se as atividades meio e fim da organização estão em consonância com os preceitos legais. O que se deve evitar é sua disfunção. O excesso de normas jurídicas e regras administrativas fazem o serviço público ficar moroso e ineficiente. Um exemplo disso está da duplicidade de atos. Muitos dos atos, por exemplo, efetuados pela polícia militar são repetidos pela polícia civil e, por vezes, novamente repetidos pela justiça.

Infere-se, então, que as normas escritas são importantes para a organização policial militar, o que não se aceita é o excesso de normas com efeitos procrastinatórios.

iv) A administração profissional é outra característica burocrática. Seu diferencial básico é que nela há uma cisão entre o proprietário e o gerente do negócio. O objetivo dessa cisão, como sabido, é separar o patrimônio e a administração da empresa do patrimônio e da administração e do dono da empresa. Weber (1978) estudou a fundo o assunto, que aqui não se voltará.

Para o momento, o que mais interessa é um outro diferencial da administração burocrática profissional: o trabalho executado de forma exclusiva pelo gerente. Tal característica é importante porque há na corporação vários policiais no desempenho de atividades extra-quartel, geralmente fazendo segurança particular, e isso rompe, pelo menos nesse ponto, com o sugerido pelo modelo burocrático. Ou seja, o trabalhador burla a determinação de dedicação exclusiva à função decorrente do cargo que ocupa na administração.

Já foi dito que legalmente esse procedimento é irregular. Há então uma norma burocrática não atendida. Isso, *prima facie*, não representaria muita coisa, já que normas burocráticas são descumpridas sem grandes lesões à administração pública e, por vezes, são inclusive incentivadas para melhoria geral dos serviços. Parece, contudo, que não é o caso sob estudo. Salta aos olhos a necessidade de uma tomada de decisão.

Há pelo menos duas possíveis medidas a serem adotadas pela gerência: adotar uma nova regulamentação sobre o assunto que discipline a atividade policial fora dos muros da organização, ou efetuar um melhor controle sobre o fiel cumprimento da regulamentação em vigor (SOARES, 2001). O que parece inaceitável é o policial continuar fazendo, por exemplo, segurança particular correndo, a organização, o risco de num futuro próximo ter de enfrentar um problema maior, já visto em outros lugares, do surgimento de grupos de extermínio ou de pequenas milícias armadas.

v) A promoção por merecimento é um importante item de discussão dentro da organização militar. Por muito tempo, embora houvesse previsão normativa, o único processo de promoção que havia era o de promoção por antiguidade. Aquele trabalhador que chegasse primeiro na organização atingiria os maiores cargos primeiro. Vários dos entrevistados, conforme dados analisados, deixam isso claro, e os documentos os confirmam.

Nessa primeira década do novo milênio, contudo, vários foram os movimentos de reforma no critério de promoção se iniciaram na polícia militar e, para os níveis inferiores, teve-se aprovada uma importante lei que reforça a necessidade das promoções serem por merecimento. O problema parece centrar-se nos cargos mais altos. Não há ainda uma lei que discipline a matéria.

A promoção por merecimento é um importante legado weberiano que, embora encontre resistência dos gestores mais antigos da polícia Militar, encontra perfeita ressonância com a administração contemporânea. Não há organização que se sustente se os mais capacitados, intelectual e moralmente falando, não estiverem ocupando suas posições chaves (PEREIRA,1999).

5.3 GESTÃO EMPRESARIAL

Quanto à utilização de ferramentas gerenciais da administração privada pela administração pública, destacou-se como mais importante de ser verificado, as seguintes tecnologias: i) avaliação de desempenho; ii) foco no cliente; iii) descentralização; iv) política de pessoal; e v) planejamento estratégico.

i) A avaliação de desempenho, conforme visto na análise dos dados, é incipiente na polícia militar. Não existe avaliação do órgão, não existe avaliação do programa, não existe avaliação dos grupos e a avaliação individual só é feita para aferir adequação aos critérios de promoção.

Tal fato é desanimador, posto que, de todos os itens apresentados pela reforma administrativa da década de 90, o ponto mais frisado foi exatamente atestar a eficiência do serviço público.

As organizações públicas não querem sair da zona de conforto que a rotina lhes proporciona. Ser avaliado pode, primeiro, desaguar numa alteração dessa rotina, em novas aprendizagens, com desafios desconhecidos e modificações nos arranjos produtivos; e, segundo, há um risco potencial muito grande de que, ao submeter-se a um processo de avaliação, seja descortinada para a sociedade uma deficiência organizacional em todos os quatro níveis possíveis de avaliação.

Um outro ponto para a organização não querer submeter-se à avaliação está no fato de que o sistema judicial criminal brasileiro é composto por vários órgãos (judiciário, ministério público, polícia militar, polícia civil, polícia federal, guardas municipais, etc.). Atualmente, sem qualquer avaliação interna, um fica jogando na conta do outro todos os problemas sociais na área de segurança. A avaliação de um deles, indicaria suas deficiências e pontos vulneráveis. Isso ninguém quer que

aconteça, pois é muito mais confortável para todos, exceto para a população usuária dos serviços, que paire pelo menos a dúvida se determinado órgão é ou não importante para o bom convívio social.

Uma adaptação do jogo do dilema do prisioneiro de Axelrod (MOTTA e VASCONCELOS, 2002) parece estar presente nessas organizações. Para a polícia militar, se vista, por exemplo, como uma jogadora, pode ser mais interessante não cooperar (deixando de avaliar-se) do que avaliar-se, sem que os outros órgãos também o façam. No jogo do perde e ganha entre organizações, sair como perdedora pode induzir ao reconhecimento social de ineficiência.

Enfim, a avaliação de desempenho é relevante para se aferir a eficiência da organização, o difícil é ter coragem para entrar nesse jogo com o risco de perdê-lo para outras organizações inertes ao processo avaliativo.

ii) Já se disse que o cliente prioritário da organização é o demandante direto do serviço. Foi dito também que há um descompasso entre o que o cliente quer e aquilo que a organização lhe oferece. Outro ponto também abordado é que há ações desejadas pela maioria da população e que a polícia militar simplesmente não pode executar, impedida que é pelo princípio democrático liberal adotado pelo constituinte de 1988.

Pois bem, se é certo que nem tudo que o cliente preferencial quer pode ser disponibilizado pela organização, há um campo em que a polícia militar pode efetivamente atuar e que, por uma incorreta análise de prioridades, simplesmente deixa em segundo plano. Nesse campo, de todas as ações que podem ser adotadas, é fácil se visualizar pelo menos duas. Ambas imprescindíveis.

A primeira via é a sensação de segurança. Como lógico, a polícia militar não pode estar em todos os lugares a todo tempo. Deve, então, procurar meios que a torne o mais presente possível. As possibilidades para se tornar mais visível são muitas, mas o principal é que o cliente tenha a certeza de que poderá ser socorrido imediatamente quando precisar.

A segunda via é priorizar os acontecimentos policiais, ou próximos a eles, de real interesse do cliente e não da mídia e ou do governo. Mesmo que, numa visão equivocada, a organização não considere um acontecimento importante, deve ouvir cuidadosamente o que o demandante tem a dizer e, se a solicitação enquadrar-se no seu campo de atribuições, deve atendê-lo (OSBORNE e GAEBLER, 1994).

Em síntese, a polícia militar deve envidar esforços para direcionar suas atividades operacionais em duas frentes: sensação de segurança (ação pró-ativa) e atendimento das demandas prioritárias para os demandantes (ação reativa).

iii) A descentralização do processo decisório da organização vem se dando de forma gradual, mas constante. A política dos gestores da cúpula estratégica de, aos poucos, ir delegando ao nível operacional maior quantidade de poder é salutar e está em consonância com a nova visão empresarial. Há ainda muitos entraves legais para que a descentralização se dê em todos os níveis, mas o simples fato da organização terceirizar serviços não imprescindíveis (como, por exemplo, a limpeza de prédios e contrato de locação de viaturas) para a sua missão e criar novos batalhões, aproximando pequenas células policiais da população, parece ser um bom sinal para o futuro.

Note-se que, mesmo no ponto em que polícia militar passou a adotar a melhor prática da gestão empresarial, a morosidade administrativa em adotar certas medidas não passa imune a uma pequena crítica. O que só agora (2007) é adotado pela corporação, já havia sido testado e aprovado em outros lugares. Nos EUA, Osborne e Gaebler (1994, p.4) apresentam um exemplo de “um programa de aluguel com opção de compra para carros de patrulha [que] reduziu o consumo de energia em 30%. Em 1985, Visalia tinha economizado US\$ 20 milhões”. Assim, parece evidente que há uma necessidade de aumentar a velocidade nas decisões quando o que se quer mudar já foi testado em outras administrações e, para inovações específicas, mesmo experiências vivenciadas na iniciativa privada.

iv) A política de pessoal da polícia militar, nos níveis propostos para estudo, foi mostrada no capítulo anterior. O destaque foi dado para a contratação, escolaridade, ensino, demissão, promoção, desvio de função e valores do pessoal da organização.

A contratação de novos trabalhadores se dá através de concurso público. Processo salutar, mas que apresenta um dificultador: o exame psicossomático. Esse exame identifica elementos subjetivos dos candidatos para torná-los, ou não, aptos a desempenhar as funções que o cargo lhes reserva, quando o concorrente ao cargo é eliminado por esse critério, através de equivocadas decisões judiciais, que exige critérios objetivo, consegue ser admitido na organização. A polícia militar precisa desenvolver estudos a fim de encontrar caminhos alternativos. Certo é que o exame para identificar se o ingressante pode usar uma arma de fogo, possui comportamento violento, entre outros, só é possível com exames subjetivos. Nesse ponto, a contratação nos moldes da iniciativa privada é superior.

A admissão de pessoal, além de observar o princípio da isonomia no acesso ao cargo, vem sofrendo alterações ao longo dos anos. Pela importância e relevante função social da polícia militar, há anteprojetos para aumentar a exigência do nível de escolaridade, dos ingressantes a soldado, para graduação em curso superior. Os gestores mais antigos identificam problemas na migração da admissão do policial mais culto em detrimento da admissão do policial mais apto para o serviço policial. Novamente a análise subjetiva é importante para selecionar o candidato que a organização precisa.

Outro resgate, documental e testemunhal, importante foi o novo foco do ensino policial. Migrou-se de um sistema com matérias prioritariamente militares para matérias civis de resolução legal de conflitos. Isso dá mostra que é possível, então, conservar tradições e renovar o ensino policial. Não há mesmo como, de forma imediata e sem perder a identidade com valores e crenças da organização, abandonar símbolos gestos e comportamentos tidos como fatores de coesão se ainda há, numa dialética com a sociedade, elementos de justificação dessas tradições.

Quanto à demissão do trabalhador desidioso, a administração pública brasileira, mesmo com a tentativa de reforma da década de 90, ainda não encontrou solução. O trabalhador desidioso simplesmente permanece em atividade, trazendo desestímulo para aqueles que executam suas atividades e fazendo com que a administração fique inchada. A estabilidade sem critérios é a grande vilã nesse

ponto. Após adquirir estabilidade, o servidor público só é demitido se cometer algum ato infracional (administrativo ou criminal) grave.

A polícia militar, quando comparada a outras organizações, por possuir um maior rigor disciplinar, ainda consegue excluir dos seus quadros os trabalhadores desviantes. Conforme levantamentos documentais, entre 2007 e 2008, foram excluídos 38 policiais. Há, contudo, forte pressão dos níveis inferiores para que haja menor rigor disciplinar. Isso vai ao encontro de algumas correntes do pensamento contemporâneo sobre visão compartilhada (SENGE, 2006) e menores níveis de controle nas organizações para torná-las mais eficientes.

A promoção, no passado quase exclusivamente por antiguidade, vem gradativamente mudando para uma mescla entre antiguidade e merecimento, com predominância para a segunda forma. Há ainda certa resistência dos gestores de maior hierarquia quando a mudança no processo de promoção dos escalões superiores. Tal resistência está em dissonância com a administração gerencial, posto ser justamente nos maiores níveis que o critério de merecimento deve prevalecer.

No campo de pessoal há outros problemas antigos que necessitam de, no mínimo, regulamentação por parte dos gestores de cúpula da PMES. Os exemplos mais marcantes são os de policial em desvio de função (exercendo atividades em fóruns, câmaras legislativas, presídios, fazendo segurança de autoridades, etc.) e exercendo atividade particular (geralmente segurança) no horário de folga.

Cabe ainda um comentário final sobre os valores individuais requeridos do trabalhador policial militar. Num passado próximo, onde o regime político era outro, virtudes como coragem e honestidade eram cultuados como prioritários para o bom êxito da organização policial. Verificou-se, contudo, que juntamente com tais virtudes, outras atitudes menos virtuosas se faziam presentes. Valores democráticos não eram observados, embora os índices de criminalidade fossem baixos, garantias individuais eram desrespeitadas.

Hoje às virtudes coragem e honestidade, somam-se outras, não menos importantes: inteligência, inclusive emocional, respeito à diversidade e às minorias.

O policial contemporâneo deve ser capaz de arrostar o perigo ao mesmo tempo em que escolhe as melhores técnicas de emprego e respeita os direitos do transgressor da norma social. Adaptar-se a esse novo contexto é preciso.

v) O planejamento estratégico, muito preconizado pela administração empresarial, a partir do final da década de noventa veio ganhando corpo na polícia militar. Hoje, formalmente, é até possível dizer que a organização possui um plano estratégico, com todos os elementos de um bom plano. Materialmente, de fato, na prática, em execução, na verdade não há.

Já se disse que planejamento sem aplicação é desperdício de tempo e recursos. É exatamente isso que ocorre na polícia militar. Salvo raras exceções, ao observar os objetivos estratégicos e as ações desenvolvidas para atingi-los, fica patente que não existe consonância entre os dois campos.

De toda sorte, ao contrário de outros órgãos pertencentes à estrutura estadual de segurança pública, que não possuem nem um plano formal, a polícia militar está trilhando um caminho, dando um primeiro passo; ou seja, não está parada, mas em movimento.

Cabe agora aos gestores, de forma compartilhada e envolvendo o trabalhador operacional, desdobrar o plano estratégico, testá-lo e verificar sua aplicabilidade.

É preciso mudar. E, nesse sentido, há pelo menos dois caminhos possíveis de serem seguidos pela polícia militar. Um lento e gradual, através do aumento do nível de escolaridade de seus componentes, da mudança no processo de promoção, da reavaliação do atendimento ao cliente, da ampliação da descentralização e, principalmente, do investimento forte na avaliação de desempenho. O outro, mais rápido, embora ainda não tenha sido testado no Brasil, através da unificação das polícias civil e militar. Unificação que daria origem a uma nova polícia com as melhores práticas das duas anteriores. Num campo ideal, parece ser o melhor para a população brasileira (SOARES, 2001).

6 REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. Trad. Sérgio Baht. 4ª Ed. São Paulo: Martins fontes, 1993.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 3ª Ed. Lisboa: Edições 70, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989.

BAUER, M.W e GASKELL, G (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático; trad. Pedrinho A. Guareschi. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v.13, n.4, Dez.1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>> Acesso em: 16 Nov. 2008.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2007

_____. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale, et al. 5ª ed. Brasília: UnB, 2004.

BRASIL. **Manual Básico de Policiamento Ostensivo**. Brasília/DF: Ministério do Exército, Estado-Maior, Inspetoria-Geral das Polícias Militares; 1999.

CAMPOS, Anna Maria de Souza Monteiro; COSTA, Isabel de Sá Affonso da. Espaços e caminhos para a pesquisa em administração: estimulando a prática da reflexividade. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 10 June 2008.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 10ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

_____. **Dom Pedro II**. São Paulo: Cia das letras, 2007.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**. O que é ser protegido ? Petrópolis: Vozes, 2005.

CRETTELA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Trad. de Juan A. Gili Sobrinho. Brasília. Universidade de Brasília, 1981

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral de Estado**. 19ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

DEMONER, Sônia Maria. **História da Polícia Militar do Espírito Santo (1835-1985)**. Vitória: DIO, 1985.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado**: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli (org). O Desafio da Democracia na América Latina: Repensando as Relações Estado/Sociedade. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. Trad. Miriam L.M. Leite. 7ª ed., São Paulo: pioneira, 1984.

FARIA, José Henrique. **Economia Política do Poder**: uma crítica da Teoria geral de administração. Curitiba: Juruá. 2004.

FLEURY, Maria tereza Lema. **O Desvendar a cultura de uma organização- uma discussão metodológica**. In: FLEURY, M. T. L.; FISCHER, R.M.(orgs.). Cultura e poder nas organizações. São Paulo: Atlas, 1992.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. História da violência nas prisões. 10ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia; trad. Maria Luiza de X.A.Borges. 4ª Ed.; Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **A vida em uma sociedade pós-tradicional**. In: Em defesa da sociologia. São Paulo: Editora Uesp, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática**. Estud. av. , São Paulo, v. 3, n. 7, 1989 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>>. Acesso em: 07 Mar 2008.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Prática**. Trad. Artur Morão. Lisboa: edição 70, 1989.

KETTL, Donald f. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. In Reforma do Estado e administração pública gerencial. Org Luiz Carlos

Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; Trad. Carolina Andrade. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

KILSZTAJN, Samuel et al . Vítimas da cor: homicídios na região metropolitana de São Paulo, Brasil, 2000. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.org/scielo.php?>>. Acesso em: 21 Maio 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LAZZARINI, Alvaro. Força nacional de segurança pública. **Rev. A Força Policial – São Paulo** -n55, p.7-18 – jul/ago/set 2007.

LODI, João Bosco. **A entrevista: teoria e prática**, 7ª ed. São Paulo: Pioneira, 1991.

LOIOLA, Gelson. PMES: mais de 172 anos de História. **Rev. Preleção**, Vitória, ano 1, nº1, p.19-42, abr 2007.

LOPES, Luiz Simões. **A teoria administrativa de Fayol**. In. SILVA, B (org.). Taylor e Fayol. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

MARRE, Jacques Léon. História de vida e método biográfico. **Caderno de Sociologia**. Porto Alegre, v.3, nº3, p.55-88, jan./jul. 1991.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Trad. Carlos Alberto Netto Soares. - 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 16º ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

MENKE, Ben A.; WHITE, Mervin F.; CAREY, Willian L. **Profissionalização da polícia: em busca de excelência ou de poder político?** In Administração do Trabalho Policial: Questões e análises. Org. Jack R. Grene. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

MERTON, Robert King. **Estrutura Burocrática e personalidade**. In. CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da Burocracia. 4ªed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.107-124.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estrutura em cinco configurações**. Trad. Ciro Bernardes. São Paulo: Atlas, 1995.

MOLINIER, P. Psicodinâmica do trabalho e relações sociais de sexo: um itinerário interdisciplinar 1988-2002. **Revista Produção**, v. 14, n.3, p. 14-26, 2004.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 2006.

MORRIS, Chistopher W. **Um ensaio sobre o Estado moderno**. Trad. Sylmara Beletti. São Paulo: Landy Editora, 2005.

MOTTA, F.C.P; VASCONCELOS, I.F.G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Introdução à Organização Burocrática**. 3ªed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

NASSER, Alfredo. **O planejamento na teoria administrativa de Fayol**. In. SILVA, B (org.). Taylor e Fayol. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo-** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior. 4ª ed. Brasília: MH Comunicações, 1994.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração pública burocrática à gerencial**. In Reforma do Estado e administração pública gerencial. Org Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; Trad. Carolina Andrade. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

PIMENTA, César Carlos. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, 32(5):173-99, set./Out. 1988.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil**. São Paulo: Saraiva, 1992.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Trad. Aluizio Loureiro Pinto. 3ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende . Trad. OP traduções. 22ª ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2006.

SILVA, Jorge da. **Segurança pública e polícia**: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, Ricardo. **Autoritarismo instrumental ou estatismo autoritário?**: considerações sobre o pensamento político de Oliveira Viana. In: XIII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói , junho de 2002.

SPINK, Peter. **Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa**. In: Reforma do Estado e administração pública gerencial. Org Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; Trad. Carolina Andrade. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu Casaco de General - 500 dias no front** da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

_____. **Horiz. antropol.**, Porto Alegre, v. 7, n. 15, July 2001 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 04 jan. 2009.

SODRÉ, N. W. **As patentes militares no Brasil até 1918**. História Militar do Brasil, São Paulo: Civilização Brasileira, 1979.

STEPAN, Alfred C. **Os militares: da abertura à nova república**. Trad. Adriana Lopez e Ana Luíza Amendola. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

VANAGUNAS, Stanley. **Planejamento dos serviços policiais urbanos**. In Administração do Trabalho Policial: Questões e análises. Org. Jack R. Grene. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

VASCONCELLOS, João G. **A invenção do coronel: ensaio sobre as raízes do imaginário político brasileiro**. Vitória: Edufes, 1995.

VERGARA, Sylvia Constant. **Método de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal**. In. CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da Burocracia. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p.15-28.

WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. Tolerância zero: a má interpretação dos resultados. **Horiz. antropol.** , Porto Alegre, v. 8, n. 18, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>>. Acesso em: 21 Maio 2008.

WYCOFF, Mary Ann. **Polícia Municipal: Avaliando sua eficácia contra o crime**. In Administração do Trabalho Policial: Questões e análises. Org. Jack R. Grene. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

YIN, Robert K. Estudo de caso: **Planejamento e método**. Trad. Daniel Grassi. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

NOTAS DE FIM

ⁱ Além do retorno ao modelo burocrático da década de 30, no campo político reaparece o populismo dos anos 60. Nas palavras de Pereira (1999, p.246) “o regime militar sempre procurou evitar esses dois males [populismo e fisiologismo]. De um modo geral, logrou seu intento. O fisiologismo ou clientelismo, através do qual se expressa modernamente o patrimonialismo, existia na administração central no regime militar, mas era antes a exceção do que a regra. Esse quadro muda com a transição democrática. Os dois partidos vitoriosos [...] fazem um verdadeiro loteamento dos cargos públicos. A direção das empresas estatais, que tendiam antes a permanecer na mão dos técnicos, é também submetida a interesses políticos”.

ⁱⁱ Todas as Constituições promulgadas ou outorgadas no Brasil, bem como toda a legislação federal citada na presente pesquisa estão disponíveis no *site*: <<https://www.planalto.gov.br/leg.asp>>.

ⁱⁱⁱ “Quando completar 30 anos, no fim de 2008, a mais antiga e confiável base de dados sobre mortes do Brasil, o Datasus, do Ministério da Saúde, iniciada em 1979, apontará um número de homicídios acumulado nessas três décadas bem próximo - um pouco maior, um pouco menor - de 1 milhão. A conta é comparável à de países em conflito bélico. Angola levou 27 anos para atingi-la, mas estava oficialmente em guerra civil.” Publicação do Jornal Folha de São Paulo de 20.01.2008. Reportagem de Wilson Tosta. Disponível em <www.ipea.gov.br/003/00301009>. Acesso em 28.04.08.

^{iv} Wycoff (2002, pg 19) diz que “depois de rever aproximadamente quarenta tentativas empíricas para determinar o relacionamento entre os dados fornecidos pelos relatórios e os resultados relacionados ao crime, forçosamente se conclui que, na maior parte das afirmativas a respeito do efeito da polícia sobre o crime, as evidências são, na melhor das hipóteses, que tal efeito é fraco”.

^v Onde as necessidades coletivas são maiores, o Estado cria órgãos públicos destinados a supri-las. Nas questões envolvendo segurança individual e coletiva, dada a relevância da matéria, a própria Constituição Federal de 1988 tratou de criar os órgãos para assegurá-las. O art. 144 estabelece: “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares” (sem grifo no original).

^{vi} O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA, órgão vinculado ao governo federal, no texto para discussão nº. 956, aduz que poder-se-ia distinguir as diversas abordagens sobre as causas do crime em cinco grupos: a) teorias que tentam explicar o crime em termos de patologia individual; b) teorias centradas no *homo economicus*, isto é, no crime como uma atividade racional de maximização do lucro; c) teorias que consideram o crime como subproduto de um sistema social perverso ou deficiente; d) teorias que entendem o crime como uma conseqüência da perda de controle e da desorganização social na sociedade moderna; e e) correntes que defendem explicações do crime em função de fatores situacionais ou de oportunidades.

^{vii} O Contrato de gestão foi aprovado pelo Congresso Nacional e hoje está disciplinado no art. 37, § 8, da CF/88, com a seguinte redação: “a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade [...]”. Tal contrato visa basicamente disciplinar relações intra-administrativas ou relações inter-administrativas. Nas primeiras temos a relação contratual estabelecida entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica de direito público interno e, nas segundas, temos uma relação entre órgãos da administração pública direta e entidades da administração indireta. Assim, o contrato de gestão nos moldes talhados pela reforma constitucional não contempla acordos entre a administração pública e a administração privada (MELLO,2003).

^{viii} Os autores, com base nas formas de dominação apresentadas por Max Weber (carismática, tradicional e racional-legal), asseveram que a dominação racional-legal corresponde à burocracia,

que burocracia e organização são expressões equivalentes e que a burocracia está presente em quase todo sistema social.

^{ix} Revista Integração, EAESP/FGV, ano IV, nº 06, setembro de 2001. Disponível em < integracao.fgv.sp.br/ano4/6/opiniao.htm-24k > Acesso em 26 de abril de 2008.

^x As ocorrências envolvendo confrontos entre a polícia militar do Rio de Janeiro e criminosos sitiados em morros e favelas, pode ser comparado ao estado de guerra citados por Etzioni.

^{xi} Servir ao Estado no sentido de garantir a defesa territorial, a soberania nacional e a proteção de autoridades. Diga-se por sinal que tais autoridades, no Brasil colônia e Império, eram os próprios senhores de terras (classe dominante).

^{xii} O art. 145 da Constituição do Império, inicia o capítulo III com o título “Da Força Militar”, dizendo que “Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos, ou internos”.

^{xiii} No Brasil, através do decreto nº 5289/2004, foi criada a Força Nacional de Segurança Pública, com efetivo das polícias militares de todos os Estados, para ser acionada em casos de relevante interesse relacionado à segurança Pública. Porém esta tropa continua estadual. Lazarini (2007), Desembargador do Estado de São Paulo, defende que tal decreto é inconstitucional.

^{xiv} Disponível em <http://www.polmil.sp.gov.br/inicial.asp>. Acesso em 12 de agosto 2008.

^{xv} Conhecido juridicamente como Poder de Polícia. O vocábulo polícia originariamente surgiu sem muita relação com o sentido em que é hoje empregado. Na Grécia antiga significava todas as atividades desempenhadas nas *polis* (DI PIETRO, 2003). Na idade média havia uma cisão entre assuntos para convivência da sociedade civil, sob a autoridade do governo, e assuntos para a convivência moral e religiosa, sob a responsabilidade da autoridade eclesiástica (CRETELLA JÚNIOR, 1996). Já nos finais do século XV, na Alemanha, o termo volta a designar toda a atividade do Estado na figura do príncipe. Com o tempo, contudo, os poderes do príncipe foram sofrendo restrições, primeiramente estabelecendo a distinção entre polícia e justiça e, posteriormente, a atuação da polícia ficou reservada apenas para assegurar a ordem pública.

Conforme Di Pietro (2003), “antes de iniciar-se o século XX, os autores começam a falar em uma polícia geral, relativa à segurança pública, e em polícias especiais, que atuam nos mais variados setores da atividade dos particulares” (p.109). O termo, como é conhecido hoje, cuida de temas em que se colocam sob tensão de um lado a liberdade *lato sensu* do indivíduo e, no outro extremo, a autoridade da administração pública. Ou, em outras palavras, há uma limitação da liberdade da pessoa em prol do interesse da coletividade e, nessa esteira, o órgão/atividade que procura preservar a vontade pública é a polícia.

Verifica-se, pois, que o vocábulo polícia carrega consigo a noção de poder, o poder de polícia. Este poder seria então, conforme prelecionam os grandes administrativistas pátrios (DI PIETRO, 2003; BANDEIRA DE MELO, 2003; CARVALHO FILHO, 2003) a atividade do Estado que consiste em limitar o exercício da liberdade individual para atender a um interesse público.

Meirelles (1996), acompanhado por outros autores, costuma fazer uma divisão entre polícia administrativa e polícia judiciária. Na primeira está o caráter preventivo de impedir as ações contrárias as normas morais e legais. Na segunda, tem-se o caráter repressivo de punir o infrator da lei penal. A polícia judiciária, como sabido, é privativa de grandes corporações estatais, tais como a polícia militar, a polícia civil e a polícia federal. A polícia administrativa, por sua vez, está repartida entre os vários órgãos administrativos, tais como os órgãos de fiscalização sanitária, de trabalho, de saúde, de educação e previdenciária. Aqui cabe uma informação adicional. Por ser ao mesmo tempo um órgão repressivo e preventivo, a polícia militar transita pelos dois campos, ou seja, evita a ocorrência do crime e, caso o crime ocorra, prende o criminoso; sendo assim duplamente caracterizada de polícia administrativa e de polícia judiciária. Além disso, pode ser utilizada para defesa territorial como força militar reserva do exército brasileiro, ou mesmo para garantir a ordem em outros países, como ocorreu recentemente com oficiais da polícia capixaba enviados para atuar como força de paz em países africanos de língua portuguesa.

Tanto a polícia administrativa quanto polícia judiciária possuem três atributos básicos: executoriedade, discricionariedade e a coercibilidade. Explicam-se os três atributos com um exemplo. Pense-se no caso de uma pesca predatória da lagosta no período de defeso. A polícia não precisa ir ao judiciário para receber a autorização para fiscalizar, ela o faz por sua própria conta, ou seja, executa suas próprias decisões, está, pois, exercendo o atributo da executoriedade. O meio, a conveniência e a oportunidade de efetuar a fiscalização são, dentro da razoabilidade, de livre escolha da administração; aqui está presente o atributo da discricionariedade. No ato da fiscalização a polícia pode apreender a lagosta, doar o material apreendido, multar o infrator ou prendê-lo; é a aplicação do atributo da coercibilidade.

Há uma outra característica que os autores (DI PIETRO, 2003; BANDEIRA DE MELO, 2003) chamam de atributo negativo no poder de polícia. É assim chamada de atividade negativa, posto que sempre impõe uma abstenção, uma proibição, uma obrigação de não fazer algo que possa prejudicar o indivíduo ou a coletividade. Cobra uma prestação de não-fazer do administrado.

O mais importante, contudo, é que, embora possua atributos, as medidas policiais também possuem limites. Estes limites estão assentados no princípio da proporcionalidade, ou razoabilidade, entre os meios empregados e os fins a serem atingidos. Explica-se melhor. O poder de polícia não pode empregar meios além do necessário para a satisfação do interesse público, mesmo sabendo que tem um fim a ser atingido. O objetivo não é restringir os direitos individuais, mas protegê-los, desde que condicionados ao interesse social.

^{xvi} O R-200 (Decreto federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Disponível em: <www.planalto.gov.br/>. Acesso em 15. mai. 2008) define, entre outros conceitos, os de ordem pública, de polícia ostensiva e o de manutenção da ordem pública (sem grifos no original):

- Manutenção da Ordem Pública - É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública.

- Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

- Perturbação da Ordem - Abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas.

- Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

^{xvii} Art. 5º, LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei.

^{xviii} Dizer que alguém "está sob a espada de Dâmocles" significa que, a qualquer momento, algo de muito ruim pode acontecer com o pobre coitado. O nome vem de um certo Dâmocles, que vivia na corte de Siracusa, no século IV A.C. Como freqüentava o palácio e era amigo do rei, expressava constantemente sua inveja pelas delícias proporcionadas pelo trono. O rei, para mostrar-lhe o preço que se paga pelo poder, ofereceu-lhe um requintado banquete, deixando suspensa sobre a cabeça de Dâmocles uma espada que pendia ameaçadoramente do teto, presa apenas por um único fio. Com isso, o invejoso cortesão entendeu a precariedade do poder real, e a expressão passou a simbolizar "um perigo iminente que paira sobre a vida de alguém". Disponível em: Sua Língua, por Cláudio Moreno. http://www.sualingua.com.br/02/02_alusao.htm. Acesso em 13 de mai de 2008.

^{xix} Art. 14. § 8º - O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições: I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade; II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

^{xx} Competência no sentido jurídico como capacidade de realizar determinado ato.

xxi Art. 125. “§ 3º. A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos juizes de direito e pelos Conselhos de Justiça e, em segundo grau, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo militar seja superior a vinte mil integrantes”.

xxii A resposta apresentada pelos juristas é que o prejudicado poderá impetrar mandado de segurança ou noticia crime por abuso de autoridade.

xxiii Disponível em: <www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 21 mai. 2008.

xxiv Quer dizer direito natural que o homem possui apenas por pertencer à espécie, independentemente de regra jurídica que o garanta.

xxv Pesquisa apresentada no Jornal Nacional da Rede Globo em 20/08/2007. Disponível [Http://jornalnacional.globo.com/jornalismo/JN/..AA1615158.00.html](http://jornalnacional.globo.com/jornalismo/JN/..AA1615158.00.html). Acesso em 25 de ago 2007.

xxvi Fonte Mapa da Violência III – Unesco Datasus

xxvii Este mesmo autor traz a evolução, através da criação de órgãos, dos diferentes estágios da reforma administrativa a partir de 1936, quando foi criado o Conselho Federal de Administração Pública Civil. Em 1938 o Conselho Federal foi extinto e substituído pelo Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público). O Dasp foi extinto em 1986 sendo substituído pelo Sedap (Secretaria de Administração Pública da Presidência da República), que, por sua vez, em 1989, foi incorporado à Secretaria do Planejamento. Em março de 1990, foi criada a Secretaria da Administração Federal (SAF). Em Janeiro de 1995, a SAF transformou-se em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare).

xxviii Além do conceito de administração, faz-se necessário estabelecer a distinção entre algumas palavras que são utilizadas constantemente neste estudo: Estado, governo, administração e política. **Estado.** Embora várias possam ser as acepções da palavra Estado, porque vários podem ser os ângulos de análise, segundo Carvalho Filho (2003), no sentido emprestado de Maquiavel na obra “O Príncipe”, Estado seria a sociedade política permanente.

Segundo Dallari (1995, p.101) o Estado deve ser visto “como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Morris (2005, p. 45), no mesmo sentido de Maquiavel, diz que Estado é “a forma de organização política de uma sociedade”.

Compõe-se o Estado dos poderes executivo, legislativo e judiciário. A cada um dos poderes foi atribuída determinada função. Assim, ao poder legislativo foi atribuída a função de criar normas, ou legislar; ao judiciário, a função de aplicar a lei ao caso concreto; e, ao poder executivo, a função administrativa.

Outra importante questão lembrada por Aron (1993) é a de que o Estado é responsável pela organização e pelo controle social, pois detém, segundo a doutrina de Max Weber, o monopólio legítimo do uso da força - *manu militari* - principalmente em decorrência de lei.

Governo. Não obstante por vezes se confunda Estado com governo, e não sem razão conforme aponta Morris (2005) com o exemplo dos Estados Unidos, as expressões são diferentes. Na linha do renomado autor, a palavra governo, conforme a tradição política do país, pode ser caracterizada pelo desempenho das três funções básicas de legislar, aplicar a lei e administrar; ou pelo desempenho das funções de legislar e administrar, que é a que ele prefere; ou ainda, só pelo desempenho da função de administrar, quando, neste último caso, sendo o governo a instância máxima de administração executiva, geralmente reconhecida como a liderança de um Estado ou uma nação.

Normalmente chama-se *governo* ou *gabinete* ao conjunto dos dirigentes executivos do Estado. Essa última acepção é a preferível, posto ser no executivo o local onde se encontra essencialmente a função administrativa voltada para o público externo.

Política. A expressão apresenta várias acepções. i) No uso corriqueiro, política compreende um jogo de manobras para conquistar o poder. Aqui estão presentes, por exemplo, as eleições, as lutas partidárias, os acordos e os enganos. ii) Na segunda significação, é vista como a arte de conquistar, manter-se e perpetuar-se no governo. Conforme Dallari (1995), é a noção dada por Nicolau Maquiavel, na obra O Príncipe. iii) Em outra vertente, política denomina-se a orientação, ou a

atitude ou o processo decisório de um governo em relação a certos assuntos e problemas de interesse público. Aqui ter-se-á, por exemplo: política financeira, política educacional, política social, política de segurança.

Administração pública. Quanto à administração pública cabe ainda um reforço. Segundo a maioria dos autores estudiosos da matéria (MELLO, 2002; CARVALHO FILHO, 2003; DI PIETRO, 2003.), apresenta dois sentidos básicos: objetivo e subjetivo. No sentido objetivo é a gestão dos interesses públicos executada pelo governo através das suas atividades e serviços. A destinatária última da gestão administrativa é a sociedade, com vistas a sua proteção, segurança e bem-estar. No outro sentido, subjetivo, administração significa órgãos e pessoas jurídicas que tenham como incumbência execução de atividades administrativas. Nesta acepção temos, por exemplo, a Universidade Federal do Espírito Santo como administração, a Polícia Militar como administração, ou seja, no sentido subjetivo administração se confunde com órgãos e agentes.

Em síntese, utilizando como exemplo a organização policial militar, podemos dizer que ela é, subjetivamente, um órgão do poder executivo, ligada ao governo do Estado, de onde sai a orientação política de sua atuação. Objetivamente, é responsável pelo serviço público de manutenção da ordem e provimento de segurança à população. Sua atuação está pautada em lei a qual deve obediência. É ainda força de reserva do exército brasileiro para ser utilizada em caso de conflito internacional ou como força de paz.

xxix Se se quiser pode-se adotar aqui a teoria das necessidades (MASLOW, Abraham Harold. *Motivation and personality*. New York: Harper, 1954) para concluir que quando os recursos não são suficientes para atender a todas as necessidades humanas, administrar-se-á para conseguir um equilíbrio razoável nessa satisfação tanto individual quanto coletiva.

xxx Exemplo de necessidade coletiva essencial é a segurança. Tal necessidade está assentada não só na própria existência da sociedade como um todo quanto na preservação da vida, patrimônio, honra, liberdade e dignidade de cada um dos seus membros isoladamente.

xxxi Aqui cabe informar sobre a origem etimológica da palavra burocracia. *Cracia* é governo, poder (Grego). *Buro* pode ser escritório, seção, etc. (francês). Burocracia seria assim o poder do órgão, da administração, acima do poder dos homens ou do poder divino

xxxii Note-se que o tipo ideal não carrega consigo a idéia de valor, como se fosse o melhor tipo. Max Weber, na verdade, fez apenas uma constatação.

xxxiii Tal característica, muito comum na administração pública, faz com que a pessoa que venha a ocupar o cargo desempenhe certas funções que lhes são inerentes. Assim, para ilustrar, pense-se numa Secretaria de Segurança que possua 50 cargos de delegado de polícia. Os 50 cargos podem ou não estarem ocupados. Se ocupado, o cargo obriga o desempenho de várias funções e atribuições, como por exemplo, as previstas no art.6º do Código de Processo Penal (CPP) quando ocorrer algum fato criminoso.

xxxiv A Constituição Federal abre apenas uma exceção no art. 37, XVI. Diz o inciso: “é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI (teto salarial do ministro do supremo): a) a de dois cargos de professores; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de médico.

xxxv É comum verificar eleições para o cargo de reitores de universidades públicas, onde, a fim de permanecer no cargo, o eleito, numa dependência nefasta com o subordinado, é obrigado a abrir concessões e ter a autoridade diminuída.

xxxvi Note-se que as características que se está apontando referem-se à burocracia ideal de Max Weber.

xxxvii Os componentes mais antigos das organizações militares preferem a expressão comandante em vez de gerente.

xxxviii A expressão é de Robert k. Merton. Utilizada pela primeira vez na obra “Social Theory and Social Structure. Illinois: Free Press, 1949”. Há autores que preferem chamar as disfunções da burocracia de burocratismo.

xxxix Pelo conceito de Estado não parece bem empregada a expressão “reforma do Estado”, já que para isso, no mínimo, um dos seus elementos constitutivos deveria sofrer um processo de mudança. Talvez a expressão pudesse ser assim utilizada em apenas um momento do atual Estado brasileiro. Esse momento foi durante a votação do plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que alterariam a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), ocorrido no início da última década do século passado. Spink (1999), timidamente, ao abordar o tema parece preferir a expressão “reforma administrativa” que lhe parece ser a terminologia mais adequada.

xi Em entrevista à Revista Integração, quando perguntaram para Peter Spink o que ele entendia por administração pública gerencial, ele respondeu que: “No modelo gerencial, a idéia básica é de controlar pelos resultados. Eu quero que a mortalidade infantil seja reduzida até tal grau, eu quero tal grau de eficiência nos ônibus, eu quero “taratararara” e se vire, se organize para fazer isso e garantir esse nível de serviço. E como você faz isso? O que acontece é: enquanto no primeiro a caixa é transparente, no sentido das regras, ela é pouco flexível; na segunda, a caixa é preta, mas ela é flexível e dá os resultados”.

xii Está-se aqui aderindo à sugestão apresentada por Kettl (1999).

xiii Uma das principais vantagens da administração por missões é o não respeito aos limites de cada setor. Osborne e Gaebler (1994, p.142) dão o seguinte exemplo: “se uma mulher pobre necessita de cuidados médicos, tem de procurar o serviço público de saúde; caso precise de dinheiro, deve dirigir-se ao sistema previdenciário; se o problema for emprego, terá de percorrer um verdadeiro labirinto de programas de treinamento e recrutamento profissional; se estiver desabrigada, terá de passar por um labirinto semelhante. No entanto, melhorar a vida da pobre mulher não se constitui a missão fundamental de qualquer desses órgãos ou programas. Cada um oferece, simplesmente, a prestação discreta de um serviço”.

xiiii Pode-se imaginar um exemplo em que o gestor na avaliação de desempenho apresente aumento no volume de vendas e omita o aumento de custos na fabricação.

xlv Frase cuja divulgação é atribuída a Tom Peters (HSM Management 13 março-abril 1999).

xlv Pesquisa apresentada no Jornal Nacional da Rede Globo em 20/08/2007. Disponível [Http://jornalnacional.globo.com/jornalismo/JN/,,AA1615158,00.html](http://jornalnacional.globo.com/jornalismo/JN/,,AA1615158,00.html). Acesso em 25 de ago 2007.

xlvi Um exemplo trazido por Osborne e Gaebler sobre o Departamento de Polícia de Madison (EUA) elucida bem o que está sendo dito. “Em 1987 [o Departamento], passou a remeter pelo correio um questionário para uma em cada 50 pessoas atendidas pelo Departamento, fosse um criminoso ou testemunha, um reclamante ou vítima de um delito. A cada mês, 200 pessoas recebem um formulário [...] que pede para que eles avaliem os policiais com quem tenham tido contato segundo sete fatores, a saber: interesse e preocupação, prestatividade, conhecimento, qualidade do atendimento dispensado, conduta profissional, capacidade de resolver problemas, capacidade de deixar a pessoa a vontade. As respostas possíveis incluem ‘excelente’, ‘muito bom’, ‘bom’, ‘ruim’ ou ‘péssimo’. Há ainda uma questão subjetiva, em que se pergunta: ‘Como podemos melhorar a qualidade de nossos serviços no futuro?’ [...] publica os resultados no boletim interno da corporação e faz comentários positivos sobre o trabalho. Em uma escala em que 3 é ‘bom’ e 4 é ‘muito bom’, o Departamento teve sua média aumentada de 3,8 para 4,3” (1994, p.188).

xlvii Num campo externo, acompanhando Pimenta (1998), podemos dizer que a descentralização envolve três medidas principais: i) a privatização, que é a venda de bens dispensáveis do setor público, mas que geram lucro e interessam ao setor privado; ii) a publicização, que ocorre através da criação de entidades destinadas a fins específicos, com autonomia e patrimônio próprio, mas que não possuem fins lucrativos; aqui estão as autarquias e as fundações (como, por exemplo, as universidades); e iii) a terceirização, que é a prestação de um

serviço executado por terceiros, como ocorre geralmente em serviços não afetos diretamente aos fins da instituição. Na polícia militar, tem-se o serviço de faxina, por exemplo, que é executado por firma terceirizada.

^{xlviii} O modelo não é original, já havia sido implantado em outros países como, por exemplo, na Nova Zelândia (KETTLE, 1999).

^{xlix} Esta é uma verdade apenas relativa. Se juridicamente a Constituição estabelece a exclusividade no policiamento ostensivo à polícia militar, de fato, há um grande contingente de trabalhadores exercendo atividades policiais em firmas de segurança, registradas ou clandestinas.

ⁱ Diz o art. 39 da CF/88: “ A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”. A idéia era para que os governos, aproveitando o permissivo legal, instituissem um regime celetista com regras da gestão privada em todos os níveis federados, exceto para as carreiras do núcleo de Estado e das atividades exclusivas de Estado. Contudo, isso não ocorreu. E o pior, as carreiras celetistas mudaram para estatutárias, inchando ainda mais o serviço público com funcionários estatutários e estáveis.

ⁱⁱ Vê-se, de imediato, que dispensar licitação para melhorar o sistema de compras e contratar diretamente seu pessoal, sem concurso público, a fim de verificar outras competências além da intelectual, é proibido pela legislação nacional. Daí a dificuldade de implantar o contrato de gestão nos moldes da realidade brasileira.

ⁱⁱⁱ Observe que “o planejamento estratégico não assegura que as decisões tomadas sejam corretas; só garante que serão tomadas levando em conta a previsão do futuro. Com efeito, os melhores planos falham, sobretudo no governo, onde se pode planejar *pro forma*, mas, na verdade, decide-se sob pressão política” (Osborne e Gaebler, 1994, p.256).

ⁱⁱⁱⁱ Por exemplo, o caos financeiro e orçamentário dos próprios governos do Estado do Espírito Santo, durante a maldita década de 90, em que o Estado quase foi à falência (se isso fosse possível para entes estatais), com um total descontrole das contas públicas.

^{liv} O estudo utiliza uma abordagem qualitativa, uma vez que não procura enumerar ou medir os eventos estudados e nem acessar regras estatísticas para analisar os dados a serem coletados. Tal abordagem difere, então, do enunciado quantitativo, embora a pesquisa não exclua todos os seus elementos.

Para vários autores (MAY, 2004; VERGARA, 2005; BARDIN, 2006) a pesquisa qualitativa apresenta certas características distintivas que facilitam sua identificação: é descritiva; a percepção dos dados são vistos em um contexto; possibilita uma compreensão da cultura corporativa; possibilita a avaliação de políticas de gestão sob o ponto de vista do gestor e do usuário; e, por fim, não se preocupa com a frequência elevada de dados.

Já com relação à análise de dados, o que caracteriza a pesquisa qualitativa “é o fato de a inferência – sempre que é utilizada – ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem, etc!), e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual” (BARDIN, 2006, p.109).

^{lv} Merece aqui dois registros, como exemplos de recomendações pontuais do autor: o primeiro, para os pesquisadores interessados em estudar o desenvolvimento da economia mundial, os trabalhos de Peter Drucker são imprescindíveis como base teórica de suporte. No segundo, que tangencia o caso específico do presente projeto, pode-se resgatar das “teorias organizacionais – por exemplo, teorias de burocracias, estrutura e funções organizacionais e excelência em desenvolvimento organizacional” (p.52). Em suma, é sempre recomendável a leitura das grandes obras para se saber em que sentido caminham os estudos sobre determinada ciência.

^{lvi} Há um exemplo apresentado por Bardin (2004) que ilustra bem a categorização. “Imagine-se um certo número de caixas de sapatos, dentro das quais estão distribuídos objetos, como por exemplo aqueles aparentemente heteróclitos, que seriam obtidos se se pedisse aos passageiros de

uma carruagem no metrô que esvaziassem as malas de mão. A técnica consiste em classificar os diferentes elementos nas diversas gavetas segundo critérios suscetíveis de fazer surgir um sentido capaz de introduzir uma certa ordem na confusão inicial. É evidente que tudo depende, no momento da escolha dos critérios de classificação, daquilo que se procura ou que se espera encontrar” (p.32).

lvii De forma muito reduzida é, também, responsável em fazer cumprir algumas normas oriundas do exército.

lviii Leia-se compras, aluguéis, comodatos, prestações de serviços por terceiros, enfim, um grande número de pequenas e grandes decisões que poderiam ser delegadas.

lix Não serão inseridos outros dados, tais como número de viaturas, instalações físicas, armamento, e demais elementos de logística, visto que, para a presente pesquisa, esses dados não foram considerados relevantes, embora sejam facilmente resgatáveis.

lx O nome vem dos santos católicos Cosme e Damião, que eram gêmeos e curavam as pessoas.

lxi O serviço telefônico de chamada de urgência policial, em todo Brasil, é via 190. Esse número é padronizado a fim de que, em qualquer lugar do país, se acione rapidamente a polícia militar local.

lxii Está-se aqui fazendo alusão específica ao serviço de RP, uma vez que os outros processos de policiamento (trânsito, ambiental, choque, a pé, entre outros.) embora importantes para a população, apresentam um volume menor de dispêndio policial.

lxiii Mesmo não sendo o caso de se discutir aqui o problema da relação de poder, que propiciaria uma forma de compreender os comportamentos dos membros da direção, cabe comentar que, entre as relações internas, as que envolvem a permanência na função de comandante geral são as mais intensas. O informante E, por exemplo, cita o fato de ter sido exonerado do cargo de subcomandante por perda de confiança [política] do comandante geral.

lxv Segundo Beato (1999), “Não existem evidências conclusivas de que quanto maior o número de policiais, menor o número de crimes. Tais evidências para esta afirmação provêm de dois tipos de estudos: (a) o que ocorre durante a greve de policiais e; (b) correlações entre número de policiais e taxas de crimes. Em relação a (a), as greves ocorridas em Helsinque em 1944, ou ocupação de Copenhague pelos nazistas, quando houve também uma drástica redução de policiais, mostram que há um incremento em crimes contra a propriedade (roubo e furto), o que não deixa de ser uma demonstração da importância da polícia. Entretanto, estes estudos não foram controlados por outras localidades.[...]. Em relação a (b), o estudo é menos conclusivo ainda: o estudo de 56 cidades com mais de 250.000 habitantes em 49 Estados americanos mostrou que a variância explicada nas taxas de criminalidade em relação ao número de policiais era muito pequena.

Países como o Canadá têm uma taxa de 1 policial para 353 habitantes, e com um número reduzido de 5,9 homicídios por 100.000 habitantes. Mas países como a China tem 1 policial para 1382 habitantes, e no entanto tem um número muito menor de homicídios.[...]. Os Estados Unidos têm uma das mais altas taxas de população prisional (em 1990, para cada 100.000 habitantes, 426 estavam atrás das grades), o que equivale a quase dez vezes o número dos países nórdicos. Mas também uma das mais altas taxas de criminalidade violenta. Mais policiais ou aumento da população prisional não diminui o número de crimes, embora tenha um efeito importante na diminuição da taxa de medo da população”.

lxvi Essa regra é ainda mais rígida para exonerar oficiais. Somente o tribunal de justiça terá tal competência. Norma prevista no art. 142, § 3º, inciso VI, com a seguinte redação: “o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra”.

lxvii É verdade que atualmente, mesmo não constando de um texto único formal, alguns planos foram editados. Tem-se como exemplo: a descentralização vertical gradualmente implantada nos municípios interioranos, a terceirização de algumas atividades (limpeza de prédios, chamadas telefônicas de urgência via *call center*, contrato de manutenção de viaturas, etc) o geoprocessamento para identificar os locais de maior incidência criminosa, o programa de combate à drogas através da conscientização dos jovens nas escolas de nível médio (PROERD).

lxviii Veja-se que perquirir a moral nos moldes kantiano não é tarefa fácil, posto que não pode haver nenhum interesse subjacente ao agir moral. Se dão alimentos a uma família necessitada, mas com o propósito de ser reconhecido como uma pessoa caridosa, não estou agindo moralmente, pois há um fim em minha conduta; se, ao contrário, ajudo simplesmente por ajudar (dever moral de ajudar) estarei agindo moralmente. Daí surge o questionamento de como um terceiro poderá aferir em qual das duas situações eu me encontrava. Essa pergunta não tem uma resposta conclusiva averiguando-se apenas o conteúdo do ato de doação.

lxix Ao pensar nesse exemplo remete-se o leitor invariavelmente à práticas políticas, onde a vulgarização da mentira faz com que paire uma enorme desconfiança sobre o trabalho dos parlamentares.

lxx Kant traz o seguinte exemplo: “Tomei como máxima aumentar a minha fortuna por todos os meios seguros. Ora, tenho em minhas mãos um depósito cujo proprietário morreu e não deixou a seu respeito nada escrito. Eis naturalmente o caso que corresponde à minha máxima. Desejo agora saber apenas se aquela máxima pode valer igualmente como lei universal. Aplico-a, pois, ao caso presente e interrogo-me se ela poderia assumir a forma de uma lei, por conseguinte, se eu poderia realmente, em virtude da minha máxima, pôr uma tal lei, a saber, que cada qual pode negar um depósito cujo desaparecimento ninguém lhe pode provar. Caio logo na conta de que um tal princípio, enquanto lei, se destruiria a si mesmo [...] pois essa inclinação, longe de ser adequada para uma legislação universal, deve antes aniquilar-se a si mesma na forma de uma lei universal” (1989,p.38).

lxxi Como queria a escola de administração científica com a teoria do *homo economicus*.