

Silvia Caroline Listgarten

**Liderança Institucional e as Definições Estratégicas na
Polícia Militar de Minas Gerais**

Belo Horizonte/2009

Silvia Caroline Listgarten

**Liderança Institucional e as Definições Estratégicas na
Polícia Militar de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão de Políticas Sociais

Banca Examinadora

Dr. Bruno Lazarotti Diniz (Orientador)

Dr. Luis Flávio Saporì

Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte/2009

“O degrau de uma escada não serve simplesmente para que alguém permaneça em cima dele, destina-se a sustentar o pé de um homem pelo tempo suficiente para que ele coloque o outro um pouco mais alto.” **Thomas Huxley**

Dedicatória

Ao Marcos,

Meu amor, hoje e sempre.

Pelo carinho, apoio, incentivo, compreensão e dedicação.

Por sempre acreditar que posso subir mais um degrau...

Agradecimentos

À Deus, sempre.

À Márcia Listgarten, minha mãe, meu exemplo, pelo incentivo e apoio constantes, por estar sempre ao meu lado, pelo amor incondicional.

Ao meu pai Elias Listgarten, pelo carinho e pela torcida.

À minha querida irmã Stefânia, pelos aplausos constantes, pela amizade que me completa, pelos sorrisos compartilhados.

Às minhas queridas irmãs: Solange, pelo companheirismo incondicional; Sarita, pelas orações que acalmam o coração; Sheila, pela admiração e vibração.

Aos demais familiares, por entenderem a minha necessária e temporária ausência.

Ao meu orientador Bruno Lazzarotti, pelo incentivo e confiança, que muito contribuíram para a conclusão deste trabalho.

Ao professor Luis Flávio Saporì, pela sabedoria e motivação.

À Secretaria de Estado de Defesa Social, na pessoa do Secretário Maurício Campos e da Secretária Soraia Ghader, por viabilizarem este mestrado e possibilitarem meu crescimento profissional.

À Juliana Maron, amiga de todas as horas, pelas orientações, pelos conselhos, pelo amparo.

Ao Dr José Francisco da Silva e demais colegas da Superintendência de Avaliação e Qualidade, pela força.

E finalmente, agradeço à Polícia Militar de Minas Gerais, na pessoa do seu Comandante Geral, Cel Renato Vieira de Souza, bem como, aos demais Coronéis e seus assessores, pelo apoio incondicional oferecido para a realização desta dissertação. A PMMG me recebeu com hospitalidade, atenção e presteza, fatores imprescindíveis à realização deste trabalho, e que, com certeza, me motivarão a realizar outros, sempre no intuito de contribuir para esta Instituição que tanto admiro.

Resumo

No presente estudo, destacam-se as contribuições da liderança institucional, notadamente aquelas das instituições policiais militares, em específico, da Polícia Militar de Minas Gerais, para a definição das estratégias de atuação da Instituição. Num ambiente de mudanças contínuas percebidas na sociedade na qual a Instituição estudada se insere e para a qual presta serviços; acompanhado de mudanças também percebidas no ambiente institucional da administração pública onde a mesma se contextualiza; as estratégias institucionais refletem o ritmo de evolução impetrado pela Instituição e as mudanças nos existentes padrões de atuação da mesma. A definição destas estratégias manifesta-se em doutrinas, diretrizes e planos estratégicos; os quais, por sua vez, refletem os padrões de atuação estabelecidos pela Instituição.

Tendo em vista a necessidade de viabilizar a discussão sobre a participação da liderança na definição destas estratégias de atuação da PMMG, foram elencadas quatro variáveis analíticas, as quais consubstanciam as referidas estratégias.

As variáveis analíticas escolhidas refletem temas considerados fundamentais na agenda atual da política pública de segurança, podendo ser percebidas na literatura especializada internacional e nacional; bem como nas políticas de governo vigentes nos contextos dos Estados e da União. Os temas aqui tratados são: a formação da liderança policial, a relação interinstitucional no âmbito do Sistema de Defesa Social, a relação entre a instituição policial e a sociedade, e a gestão da segurança pública. Para tanto, buscou-se, junto à literatura especializada, a contribuição de autores de renome referentes aos temas da liderança e das instituições policiais.

No campo, por meio de uma pesquisa empírica qualitativa, foram identificados os pontos convergentes e divergentes da literatura pesquisada, desenvolvendo a análise documental das doutrinas e diretrizes vigentes, referentes às variáveis analíticas; e aplicando a uma entrevista semi-estruturada como procedimento técnico específico para a apuração e/ou a configuração das variáveis junto à população de líderes na instituição pesquisada.

Isto posto, foi desdobrada a percepção e impacto dos líderes sobre as estratégias institucionais adotadas, a partir dos dados coletados dentro das quatro variáveis pré-determinadas.

Palavras chave: Liderança; Polícia, Estratégia Institucional, Gestão Estratégica.

Abstract

In the following study, had being highlighted the contributions of institutional leadership, especially those of military police institutions, in particular, the Military Police of Minas Gerais, to define the strategies of the institution. In an environment of continuous changes perceived in the society in which the institution examined is placed for which it provides services, with changes also seen in the institutional environment of public administration where it is contextualized; the institutional strategies reflect the evolution pace brought by the Institution and the changes at its existing operation standards. The definition of these strategies is manifested in doctrines, policies and strategic plans, which reflects the operation standards established by the institution.

Taking in consideration the need to turn the discussion on the participation of leadership, in the construction of these strategies of the PMMG, possible, was listed four analytical variables, which embody these strategies.

The chosen analytical variables reflect what is considered central issues in the current schedule of security public policy, can be detected in the international and national literature; as well as in the government presently policies in the context of the State and the Union. The topics covered are: training the police leadership, the institutional relationship within the System of Social Defense, the relationship between police and society, and the management of public security. To this end, was sought, with the specialized literature, the contribution of renowned authors that cover the topics of leadership and police institutions.

In the development of this paper, through a qualitative empirical research, similarities and differences in literature were identified, developing a documental analysis of the doctrines and present guidelines, concerning the analytical variables, and applying a semi-structured interview as specific technical procedure to computing and / or making the configuration of variables within the population of the institution research leaders.

Now that this had been aforementioned, the perception and impact of leaders on institutional strategies adopted was made, based on data collected within the four pre-determined variables.

Keywords: Leadership; Police, Corporate Strategy, Strategic Management

Índice de Figuras

Figura 01 – Os três estilos de liderança.....	28
Figura 02 - O <i>Managerial Grid</i>	29
Figura 03 - Aspectos multifuncionais da liderança estratégica.....	31
Figura 04 - Organograma Administrativo da PMMG.....	68
Figura 05 - Mapa Estratégico do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integral - PMDI.....	126
Figura 06 - Princípios Básicos para o Planejamento de Ações/Operações.....	189
Figura 07 - Mapa Estratégico.....	197
Figura 08 – Ciclo Liderança-Estratégia na PMMG.....	202
Figura 09 – Trajetória de Evolução Institucional na PMMG.....	203

Sumário

Capítulo 1 – Introdução.....	15
1.1. O Problema e a Questão de Pesquisa.....	20
1.2. Objetivos.....	22
1.3. Da Estrutura da Dissertação.....	24
Capítulo 2 – A Liderança nas Instituições.....	26
2.1. Sobre a Liderança Institucional: discussões conceituais.....	27
2.2. Liderança Institucional e sua Atuação Estratégica.....	38
2.2.1. Sobre a Produção Doutrinária no Âmbito Institucional.....	44
2.2.2. Sobre a Gestão Estratégica no Âmbito Institucional.....	46
Capítulo 3 - A Liderança em Instituições Policiais	50
2.3.1. A Interface entre a Liderança Policial e a Produção Doutrinária.....	63
2.3.2. Liderança Institucional na Polícia Militar de Minas Gerais.....	65
Capítulo 4 – A Pesquisa e suas Variáveis Analíticas.....	70
4.1. Primeira Variável: A Formação da Liderança Institucional e sua Relação com a Cultura Policial.....	73
4.1.2. A Qualificação dos Líderes na Instituição Policial.....	84
4.2. Segunda Variável: A Interface entre a Instituição em Análise e as Demais	92

Instituições do Sistema de Defesa Social – Integração institucional na perspectiva da liderança.....	
4.3. Terceira Variável: O Trabalho do Policial Militar e a relação com a Sociedade – a perspectiva da liderança institucional acerca da atividade desenvolvida pela Instituição para a Sociedade.....	95
4.3.1. Modelo de Polícia Comunitária.....	105
4.4. Quarta Variável: Gestão da Segurança Pública.....	114
4.4.1. Modelo de Policiamento Orientado para a Solução de Problemas ou Policiamento por Resultados.....	119
4.4.2. Gestão por Resultados: a Influência do Modelo Mineiro de Gestão na atual Política Pública de Segurança e Defesa Social.....	123
Capítulo 5 – Fundamentos Metodológicos da Pesquisa.....	127
Capítulo 6 – A Polícia Militar de Minas Gerais: Estratégias Institucionais e a Percepção da Liderança sobre as Variáveis Observadas.....	132
6.1. A Liderança: da concepção à direção.....	137
6.1.1. Análise documental da variável 1.....	137
6.1.2. Percepção da liderança sobre a Variável Analítica 1.	141
6.2. Sobre a integração: relação entre a PMMG e os demais órgãos do Sistema de Defesa Social.....	163
6.2.1. Análise documental da variável 2.....	163
6.2.2. Percepção da liderança sobre a Variável Analítica 2.	167
6.3. O olhar do líder (e) da Instituição sobre a relação com a	171

sociedade.....	
6.3.1. Análise documental da variável 3.....	171
6.3.2. Percepção da liderança sobre a Variável Analítica 3.	177
6.4. A Gestão Estratégica “da” ou “e a “ segurança pública: percepção dos modelos de gestão no contexto da PMMG.....	184
6.4.1. Análise documental da variável 4.....	184
6.4.2. Percepção da liderança sobre a Variável Analítica 4.	190
6.5. A estratégia de atuação da PMMG: contribuição das variáveis analisadas.....	196
Capítulo 7 - Conclusão.....	199
7.1. Contribuições, Limitações do Estudo e Recomendações para Estudos Futuros.....	207
Referencias Bibliográficas.....	209
Apêndices.....	219
Apêndice 1 – Roteiro de Entrevista.....	220
Apêndice 2 – Principais Questões do Roteiro de Entrevistas.....	224
Anexos.....	226

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

A formação de uma instituição é marcada pelo seu compromisso com alguns valores, os quais refletem de forma explícita, a natureza do empreendimento, ou seja, seus objetivos, métodos e papel, contextualizados no ambiente em que a mesma se insere. Esta formação pode ser percebida na trajetória da instituição ao longo de sua história, nas suas doutrinas e diretrizes produzidas. Os referidos valores da instituição, manifestam-se diretamente na forma como a estratégia de atuação da mesma será formulada e implementada.

A produção das estratégias, reflexo dos próprios valores, da cultura da instituição; vincula-se à percepção da própria liderança institucional atuante, responsável pela direção máxima, enquanto elite estratégica decisória. As estratégias produzidas, portanto, demonstram a maneira como a liderança percebe a instituição; assim como, refletem a forma como a própria instituição constitui e escolhe os seus líderes.

Isto posto, a presente pesquisa se propôs a desenvolver uma análise institucional sob a perspectiva de sua liderança atualmente atuante; a fim de perceber qual é a relação da mesma com a definição das estratégias em âmbito institucional. Há que se analisar se a própria Instituição, com seus valores e cultura, formadora de sua liderança, direcionam as estratégias por eles produzidas; ou se os mesmos atuam efetivamente na definição dos rumos da instituição, percebidos nas suas doutrinas e diretrizes de atuação. A pergunta central que baliza esta dissertação portanto, assim se configura:

- Qual o impacto da liderança institucional atualmente vigente na PMMG na definição das estratégias de atuação da instituição?

A partir da discussão teórica tecida sobre liderança e a relação desta com a definição doutrinária e estratégica em âmbito institucional, optou-se nesta pesquisa pela escolha da Polícia Militar de Minas Gerais, como objeto de estudo de caso. A escolha da PMMG como instituição a ser estudada motivou-se pela presença de fatores peculiares à referida instituição e que incidem de forma específica na formação de sua liderança, isto é, o diferencial vai além do fato da mesma ser uma instituição pública, se apresentando intrínseco ao caráter militar da instituição, a qual produz seus próprios líderes; líderes estes que, por sua vez, definirão as estratégias de atuação da instituição.

Percebe-se, portanto, previamente a presença de um ciclo composto pela formação da liderança pela própria instituição, liderança esta, responsável pela produção de doutrinas e diretrizes a serem seguidas por toda a instituição, inclusive aquelas que incidirão sobre a formação da futura liderança. Os líderes de hoje são responsáveis pelas estratégias adotadas para a constituição dos futuros líderes, acarretando numa lógica sequencial cíclica que impacta na direção tomada pela própria instituição.

Observando a trajetória doutrinária da PMMG, a partir de meados do século passado, percebem-se as mudanças organizacionais nas construções doutrinárias que se estabelecem pela própria Instituição. As referidas doutrinas espelham a evolução estratégica da Instituição e já se constituíram em objeto de estudo em outras pesquisas. Segundo SOUZA (2003), até o final da década de sessenta, a instituição dedicou-se ao exercício de atividades de defesa interna, semelhantes à atuação de um Exército no âmbito do Estado. A atuação como força pública destinada à preservação da ordem pública se mostrou bastante tímida e a única iniciativa relevante neste sentido ocorreu em 1956, na capital do Estado, mediante patrulhamento a pé por duplas de policiais militares. Somente no final da década de sessenta¹, percebeu-se uma tendência clara de esforços voltados à manutenção da ordem pública através da execução do policiamento ostensivo fardado. Nesta década, é possível perceber tendências de construção de novo suporte teórico e doutrinário destinado a orientar o exercício das atividades inerentes ao policiamento ostensivo. Este fato refletiu-se na materialização de estratégia de atuação empregada na década seguinte e que consistia na ocupação dos “espaços vazios de segurança”². Já na década de oitenta, com o aumento dos índices de violência e criminalidade, a Instituição implementa uma nova filosofia de produção de serviços, conhecida na Instituição, como "Ideologia da Efetividade", focada na prestação de serviços de qualidade à comunidade. Como seqüência a esta ideologia, a década de noventa, especificamente no ano de 1993, presenciou a criação de nova vertente doutrinária, denominada de Polícia Comunitária - "Polícia Militar-Comunidade, Solidárias na Segurança"; formalizada na Diretriz de Planejamento de Operações nº 3008 do Comando Geral, com definições de parâmetros e princípios básicos da nova

¹ Segundo SOUZA (2003:), esta fase ficou caracterizada pelo vazio de elementos doutrinários que orientassem o cumprimento da nova missão institucional.

² Segundo SOUZA (2003:), a nova estratégia de policiamento, denominada "Ideologia da Operacionalidade", trouxe importantes avanços para as atividades da Polícia Militar, em que pese a sua ênfase estar centrada na repressão.

forma de ser policial e de fazer policiamento. No final da década de noventa, surge um novo modelo de gestão, considerado “Polícia de Resultados” que passou a utilizar ferramentas de administração gerencial para o desenvolvimento das atividades de polícia preventiva, incorporando novas estratégias voltadas para o aumento da eficiência e da produtividade. No início do novo milênio, observa-se a ênfase institucional no modelo de policiamento comunitário, formalizado a partir da publicação da Diretriz nº04/2002, na qual são apresentadas referências teóricas, princípios norteadores, fatores intervenientes, aspectos relacionados à organização comunitária, condições e orientações para a implantação da polícia comunitária, métodos de avaliação, conceitos básicos, procedimentos para a operacionalização da polícia comunitária e manual de procedimentos do policial comunitário. De acordo com a citada Diretriz, o policiamento comunitário exige da polícia o exercício de novas funções, além de transformações na cultura organizacional, que devem se nortear por algumas premissas, a saber: maior capacidade de responsabilização dos órgãos que integram o Sistema de Defesa Social e de seus prepostos com a segurança pública; estilo de administração baseado em valores prévia e claramente estabelecidos, fundamentados na responsabilidade social do estado; descentralização da estrutura dos órgãos de segurança pública, de forma a possibilitar a integração e interação entre eles e a comunidade; estabelecimento de um estilo de processo decisório baseado em estreita parceria dos órgãos da segurança pública com a comunidade; investidura de autoridade decisória, de fato e de direito, nos profissionais de segurança pública que atuam em interface direta com a comunidade. O desafio a este “novo tipo de comando” implica, necessariamente, na reformulação de crenças e posturas anteriormente assumidas pela organização, através de sua liderança e que são incompatíveis com novos modelos de policiamento. Conceitos como democracia, proteção ao cidadão, autonomia, modelos de gestão, além de novas posturas frente à sociedade, passam a fazer parte da produção doutrinária da PMMG e refletem um processo de mudança na concepção estratégica da Instituição.

Nesta pesquisa, intentou-se ir além da análise documental das doutrinas e diretrizes institucionais, atentando-se para o responsável pela produção das mesmas, por quem define as estratégias a serem tomadas, as doutrinas e diretrizes a serem produzidas; isto é, a liderança institucional.

A discussão sobre a liderança institucional aqui se estabeleceu como ponto central para o desenvolvimento do trabalho, que transita por um lado, no argumento

acerca da participação desta liderança na definição dos rumos a serem tomados pela Instituição; e por outro, no impacto que a própria Instituição impõe na sua direção, influenciando inclusive, na definição dos potenciais novos líderes.

Para a construção de um elo analítico entre a liderança e as estratégias institucionais na PMMG, esta pesquisa lançou seu foco considerando os documentos que descrevem as estratégias institucionais, sejam estes, as doutrinas ou diretrizes e planos estratégicos; mas foi além, direcionando-se para a observação da liderança institucional e sua participação na condução da instituição estudada. O argumento central transita pelo direcionamento dado pela liderança na trajetória tomada pela instituição. Através de sua percepção sobre questões basilares para a PMMG, é possível desenvolver uma análise da própria instituição. Dentre estas temáticas basilares, há que se considerar a relação da instituição com a comunidade e com demais órgãos do Sistema de Justiça Criminal; as questões culturais refletidas na formação desta liderança, e a forma como a instituição se adéqua num cenário de busca pela eficiência e alcance de resultados pela Administração Pública em geral.

É a partir desta direção que este estudo pretendeu apresentar como tem-se delineado a participação da liderança institucional da Polícia Militar de Minas Gerais atualmente atuante, na definição da direção estratégica tomada pela Instituição.

1.1. O Problema e a Questão de Pesquisa

A segurança pública tem correntemente sido apontada como uma das grandes preocupações da atualidade. Diversos são os fatores que tornaram o tema relevante para a maior parte das sociedades industrializadas, mas sem dúvida, o aumento dos índices de criminalidade violenta nos centros urbanos é uma variável importante. As técnicas policiais utilizadas até então, passam a ser questionadas em sua capacidade de responder adequadamente aos problemas da criminalidade urbana. Iniciam-se, portanto, discussões sobre uma nova forma de fazer policiamento.

O final do século XX foi de fundamental importância para se refletir sobre o novo modelo de polícia a ser adotado, bem como sobre a implementação de políticas públicas de segurança e defesa social que fossem mais adequados aos reclamos da sociedade, por uma polícia que fosse identificada como organismo de proteção do cidadão em contraposição ao modelo anterior, voltado exclusivamente para a proteção do Estado e da propriedade privada. A necessidade de se alcançar resultados efetivos e apresentá-los de forma transparente à sociedade também tem se mostrado uma realidade para as Instituições Policiais, recentemente.

As instituições voltadas para a segurança pública, diante destes novos cenários, elaboram e implementam estratégias de atuação diferenciadas. Dentre elas, cita-se a Polícia Militar de Minas Gerais, instituição a qual tem admitido algumas adaptações em sua forma de “fazer polícia” e em sua forma de perceber a polícia, a partir das novas tendências apresentadas. Para perceber como vêm se manifestando estas adaptações e quais são os cenários prospectivos engendrados para a instituição, a pesquisa lançará seu foco para quem dita as normas e as diretrizes de atuação da mesma, isto é, sua liderança institucional.

Apesar de a liderança ser um tema amplamente pesquisado e discutido, ele ainda mostra-se pouco explorado no universo das instituições policiais militares. Na busca constante pela manutenção de seus princípios e valores, as organizações militares ainda precisam voltar-se para a evolução e inovação na sua atuação e prestação de serviços à sociedade.

Sob a égide de sua liderança institucional, este estudo se propõe a perceber qual é a percepção destes atores centrais na definição dos rumos que a instituição toma

num cenário de democracia e cidadania em latente construção. Percebendo isto, será possível entender as potencialidades e limitações da liderança da referida instituição, contextualizando-a na atual agenda de discussões acerca do desenvolvimento de uma polícia moderna. Assim, propõe-se a discutir qual é o impacto da atuação da liderança institucional atuante na Polícia Militar de Minas Gerais na definição das estratégias de atuação da referida instituição. Por liderança estratégica institucional compreende-se, para os fins desta pesquisa, o universo de oficiais superiores atualmente ocupantes de postos de comando na Instituição, principalmente, os coronéis. A perspectiva de atuação e percepção da liderança institucional deu-se a partir da análise das diretrizes, doutrinas e programas produzidos pela mesma, norteadores da atuação da instituição em estudo.

Além desta análise documental, para o desenvolvimento da pesquisa, foram entrevistados os líderes institucionais, atualmente em atividade; a fim de compreender percepção dos mesmos sobre variáveis consubstanciadoras de atuação da instituição em face da necessidade de dinâmica adaptação ao contexto recente da segurança pública.

Tanto a análise documental, quanto a realização das entrevistas, abordaram as mesmas variáveis, quais sejam: formação desta liderança institucional, interface com outras instituições atuantes na seara da segurança pública e defesa social, interface com a sociedade e a gestão da segurança pública. A escolha das variáveis apresentadas pautou-se na observância de pilares existentes e consagrados atualmente no planejamento estratégico da instituição avaliada, nas doutrinas e diretrizes de atuação oriundas do mesmo, na política estadual de segurança pública e na política nacional de segurança pública. Pilares estes que norteiam a atuação da instituição no contexto em que se insere, seja ele considerado a administração pública ou a própria sociedade; e que, portanto, por serem estratégicas, se definem a partir da liderança institucional e, em alguma medida, definem a própria liderança institucional atuante.

Partindo então, de todas as apreciações postas, construiu-se o objeto de pesquisa, tendo como pergunta central que fundamentou esta dissertação, já mencionada:

- Qual o impacto da liderança institucional atualmente vigente na PMMG na definição das estratégias de atuação da instituição?

1.2 Objetivos

Como objetivo geral da pesquisa estabeleceu-se:

- Analisar a percepção dos oficiais superiores da PMMG, considerados a liderança da instituição, a fim de perceber o impacto da mesma na definição das estratégias de atuação da instituição.

Isto se configurou a partir da consecução de objetivos específicos, quais sejam:

- Identificar, na literatura especializada, os principais entendimentos e atributos de uma liderança, assim como a participação destes na estratégia de atuação da instituição em que se inserem;

- Analisar as percepções e atitudes da liderança institucional da PMMG acerca das tendências gerenciais pautadas na eficiência e eficácia organizacionais, mais especificamente no modelo de policiamento por resultados, aplicado à instituição a partir da década de 90 e ao modelo de gestão por resultados vigente na administração pública estadual;

- Verificar qual é a percepção da liderança institucional da PMMG no que tange à aproximação da polícia com a comunidade, e especificamente no que tange à implantação do modelo de policiamento comunitário;

- Verificar, através da liderança institucional, como a instituição tem percebido a integração com os demais órgãos do Sistema de Justiça Criminal, quais sejam: Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Secretaria de Estado de Defesa Social e Poder Judiciário.

- Perceber tendências institucionais, a partir da visão dos coronéis entrevistados, quanto às discussões referentes à cultura militar e o impacto desta na formação da própria liderança institucional.

- Reunir e correlacionar os dados obtidos no estudo empírico com os referenciais teóricos utilizados, apontando as convergências e interferências sobre o tema; e. apresentar, a partir da investigação teórico-empírica, o comparativo entre a real percepção da liderança institucional e a estratégia de atuação da instituição, manifesta em diretrizes, doutrinas e plano estratégico.

- Implementar análise crítica sobre a percepção da liderança institucional e a condução da instituição quanto à inovação na formação de novos e potenciais líderes institucionais.

1.3 Da Estrutura da Dissertação

Esta dissertação se subdivide em quatro partes. A primeira parte constitui-se de introdução e referencial teórico. O referido referencial teórico aborda a temática da liderança nas instituições e se subdivide em dois capítulos, quais sejam:

- Concepções conceituais sobre a Liderança Institucional
- A Liderança em Instituições Policiais

O Capítulo 2 apresenta uma releitura teórica sobre a liderança em instituições, considerando a interface estabelecida entre a referida liderança e a produção doutrinária em âmbito institucional, bem como entre aquela e a gestão estratégica em âmbito institucional.

Na seqüência, o capítulo 3 aborda a liderança em instituições policiais, considerando a relação entre esta e a produção doutrinária. Por fim, contextualiza a liderança na instituição estudada, ou seja, na Polícia Militar de Minas Gerais.

Encerrado o referencial teórico, a segunda parte desta dissertação se constitui dos Capítulos 4 e 5. O Capítulo 4 aborda as variáveis analíticas da pesquisa, as quais viabilizaram a percepção da liderança sobre as estratégias da instituição, na medida em que refletem estas estratégias de forma categorizada, em específicas temáticas. Este capítulo se subdivide em quatro subcapítulos, sendo cada um referente a uma variável analítica, são eles:

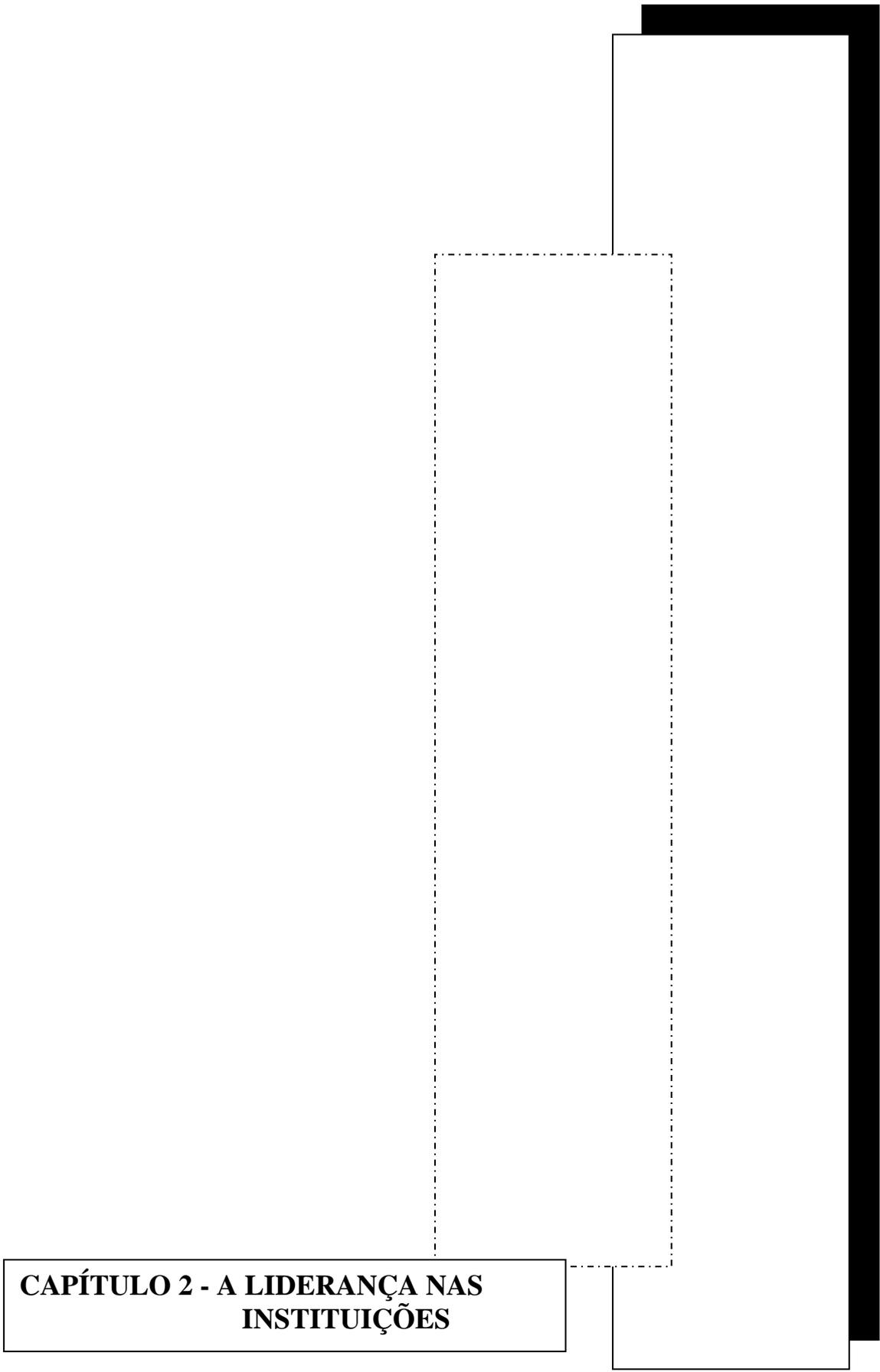
- A Formação da liderança institucional e sua relação com a cultura policial;
- A Interface entre a Instituição em Análise e as Demais Instituições do Sistema de Defesa Social;
- O Trabalho do Policial Militar e a relação com a Sociedade;
- A Gestão da Segurança Pública.

O quinto capítulo, por sua vez, apresenta os fundamentos metodológicos da dissertação, embasadores da realização da pesquisa documental e das entrevistas semi-estruturadas.

A terceira parte deste trabalho contempla a descrição detalhada da pesquisa e a análise dos dados; bem como as conclusões da dissertação. Assim, o Capítulo 6

apresenta a realização da pesquisa de campo, composta pela etapa documental e pela realização das entrevistas, seguida da análise dos resultados da mesma. E, concluindo a dissertação, apresentam-se algumas contribuições, limitações e recomendações estabelecidas pela autora, a partir da pesquisa realizada.

A última parte do trabalho apresenta as referências bibliográficas utilizadas na dissertação, os anexos e apêndices pertinentes à mesma.



**CAPÍTULO 2 - A LIDERANÇA NAS
INSTITUIÇÕES**

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a liderança institucional da Polícia Militar de Minas Gerais. A fim de embasá-la teoricamente, este primeiro capítulo propõe uma discussão conceitual sobre a liderança em instituições, tratando da relação entre a mesma, a produção doutrinária e a gestão estratégica em âmbito institucional.

2.1. Sobre a Liderança Institucional: discussões conceituais

Este subcapítulo apresenta uma revisão teórica sobre o conceito de liderança, revisitando algumas abordagens que contribuirão para a compreensão da relação entre o citado conceito e a perspectiva analítica de instituições utilizado para os fins desta pesquisa.

No campo da teoria da administração, durante a década de 30, vigorou a teoria de liderança baseada no pressuposto de que o líder era possuidor de certas características que o tornavam mais apto a conduzir os demais à execução de tarefas, ao passo que aos demais cabia o papel de seguidores; esta ficou sendo considerada a abordagem dos traços ou perfil. A partir da década de 40, iniciam-se as teorias ou abordagens comportamentais, inseridas na Escola de Relações Humanas. Os estudos passam então a considerar a influencia dos líderes sobre os grupos e sobre os resultados do trabalho. A diferença fundamental manifesta entre a abordagem comportamental e a teoria dos traços se manifesta no apontamento de questões atinentes ao comportamento dos líderes e não às características pessoais dos mesmos.(SANTIAGO, 2007, p.36). Especificamente na Escola de Relações Humanas percebe-se um grande estímulo ao desenvolvimento de estudos de liderança contextualizados no âmbito do comportamento organizacional. A ênfase transita das características de personalidade para os traços comportamentais necessários ao exercício da liderança.

A preocupação com o estilo de liderança ou com o comportamento dos líderes também se faz presente no estudo pioneiro sobre liderança, trazido por White e Lippitt, também no âmbito da abordagem comportamental, o qual propõe diferentes estilos de liderança, quais sejam: a autocrática, a liberal e a democrática. Os resultados dessa pesquisa podem ser sintetizados na Figura 01, abaixo:

	Liderança autocrática	Liderança liberal	Liderança democrática
Tomada de decisões	Apenas o líder decide e fixa as diretrizes, sem qualquer participação do grupo.	Total liberdade para a tomada de decisões grupais ou individuais, com participação mínima do líder.	As diretrizes são debatidas e decididas pelo grupo que é estimulado e assistido pelo líder.
Programação dos trabalhos	O líder determina providências para a execução das tarefas, uma por vez, na medida em que são necessárias e de modo imprevisível para o grupo.	A participação do líder no debate é limitada, apresentando apenas alternativas ao grupo, esclarecendo que poderia fornecer informações desde que solicitadas.	O próprio grupo esboça providências e técnicas para atingir o alvo com o aconselhamento técnico do líder. As tarefas ganham novos contornos com os debates.
Divisão do trabalho	O líder determina qual a tarefa que cada um deverá executar e qual seu companheiro de trabalho.	Tanto a divisão das tarefas como a escolha dos colegas ficam por conta do grupo. Absoluta falta de participação do líder.	A divisão das tarefas fica a critério do grupo e cada membro tem liberdade de escolher seus próprios colegas.
Participação do líder	O líder é pessoal e dominador nos elogios e nas críticas ao trabalho de cada um.	O líder não faz nenhuma tentativa de avaliar ou regular o curso das coisas. Faz apenas comentários quando perguntado.	O líder procura ser um membro normal do grupo. É objetivo e estimula com fatos, elogios ou críticas.

Figura 01: Os três estilos de liderança

Fonte: CHIAVENATO (2006, p. 160); BERGAMINI (2002, *apud* STEFANO, 2008, p.40)

O conceito de liderança ainda se mostra contextualizado nos modelos de desenvolvimento organizacional, também inseridos na abordagem comportamental. Um destes modelos é conhecido como *Managerial Grid*, proposto por Robert Blake e Jane Mounon, em 1964. Conforme percebido na Figura 02 abaixo, segundo os autores, a preocupação com a produção pauta-se na preocupação do líder com os resultados e o atingimento dos objetivos; já a preocupação com as pessoas trata das atitudes tomadas pelo líder em relação aos seus subordinados. O inter-relacionamento entre as duas dimensões do Grid Gerencial expressa o uso de autoridade por um líder; caracterizando cinco estilos de uso de autoridade. Em 1,9 encontra-se o líder que transforma o ambiente do trabalho um “clube campestre”, focando suas atenções apenas nas pessoas e desconsiderando qualquer preocupação com o desenvolvimento das atividades organizacionais. Em 9,1, encontra-se o líder que age de maneira centralizadora e controladora, pólo oposto do líder anteriormente relatado, apresentando a preocupação máxima com a atividade desempenhada pela organização e mínima com as pessoas. Em 1,1, há um líder com atuação plenamente empobrecida, percebe-se a preocupação mínima com a produção e com as pessoas. Em 9,9 observa-se a máxima preocupação

com a produção e com as pessoas. Por fim, em 5,5 encontra-se o líder que busca o equilíbrio entre os resultados obtidos e a disposição e ânimo no trabalho.

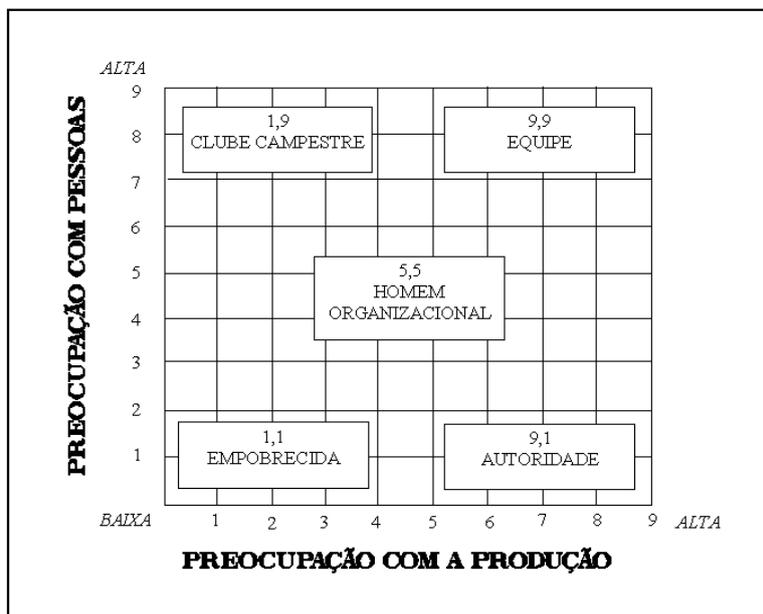


Figura 02: O Managerial Grid
Fonte: Adaptado de CHIAVENATO (2006, p. 165)

O referido modelo foi aplicado em um estudo realizado especificamente sobre a liderança policial, a partir de adaptações que consideravam o estilo de liderança e o modelo da organização na qual o líder se insere.³

Mantendo o intuito deste subcapítulo, qual seja, revisitar as principais abordagens teóricas desenvolvidas sobre a temática da liderança, ainda na década de 60, também foi desenvolvida a abordagem contingencial voltada para a referida temática. Esta abordagem salienta a relevância das contingências na determinação da atuação da liderança e na adaptação de suas características às demandas situacionais apresentadas. Foram identificadas algumas variáveis situacionais que definiriam os estilos de liderança mais eficazes, dentre elas se encontram: a personalidade e a experiência passada do líder; as expectativas e o comportamento dos superiores; as características, expectativas e o comportamento dos subordinados; as exigências das tarefas; a cultura e as políticas da organização e as expectativas e comportamento dos pares. A Teoria Contingencial Clássica de Fiedler e Chemers considera a premissa de liderança orientada para a tarefa ou para o empregado. Segundo Santiago (2007, p. 37):

³ Este estudo será apontado no Capítulo 3 desta dissertação, o qual trata da liderança policial.

A base do seu trabalho está em um instrumento denominado “Colaborador Menos Desejado” (*Least Preferred Co-worker - LPC*). O LPC parte da avaliação e do estabelecimento de um escore por um indivíduo em relação a uma pessoa com quem ele trabalharia pior. Através de uma escala com oito graus para avaliação, é possível chegar a uma contagem dos itens que assinalam a orientação do líder. Um LPC alto considera favoravelmente mesmo o seu colaborador menos preferido e indica um direcionamento para relacionamento. Por outro lado, um LPC baixo demonstra que o objetivo principal é o cumprimento de tarefas.

Na seqüência, cita-se também os estudos de Fiedler e Hersey-Blanchard, que segundo Bowditch e Buono (1992, apud Santiago, 2007, p. 38), definem como variáveis situacionais as relações líder-membros, a estrutura da tarefa e o grau de poder do cargo do líder sobre seus subordinados.

Este modelo prevê qual tipo de líder será mais eficaz nas oito combinações possíveis dessas variáveis. Dessa forma, as relações entre líder e subordinados podem ser boas ou más, as tarefas estruturadas ou não, e o poder do cargo do líder pode ser grande ou pequeno, combinado com um estilo de gerência voltado para a tarefa ou para o relacionamento. A abordagem caracterizada por Fiedler sugere que os estilos de liderança são relativamente inflexíveis. Portanto, ou os líderes devem estar adequados a uma situação particular ou a situação deve ser mudada para adequar-se ao líder. (SANTIAGO, 2007, p. 38)

Encerrando a revisão histórica dos estudos conceituais sobre a liderança no âmbito da Teoria das Organizações, há que se ressaltar a teoria transformacional da liderança, surgida a partir da década de 70, segundo a qual ao líder cabe ser um agente de mudanças:

Em linhas gerais, significa que a liderança pressupõe a compreensão da cultura organizacional e do significado que as pessoas atribuem às suas funções e ao seu trabalho. Embora se verifique aqui, tal qual na teoria

transformacional, uma preocupação com a ética, a motivação e a moral dos empregados, entende-se que as duas apresentam diferenças. O significado do trabalho está mais relacionado a questões intrínsecas, como a motivação, com ênfase em aspectos subjetivos, ao passo que a abordagem transformacional também considera esses aspectos, mas salienta fatores extrínsecos (BERGAMINI, 1997 in SANTIAGO, 2007. p.41).

Além da abordagem da teoria da administração, o conceito de liderança apresenta sinergia quando contextualizado na discussão sobre a gestão estratégica em organizações, inclusive naquelas inseridas na administração pública. Isto porque, a liderança estratégica mostra-se fundamental na definição do papel da organização, contribuindo de forma substancial para o elevado desempenho da organização. Segundo Chiavenato e Sapiro (2003, p. 336):

Liderança estratégica significa a capacidade de antecipar, vislumbrar e manter flexibilidade e saber delegar poderes para criar mudança estratégica sempre que necessário. A liderança estratégica implica administrar por meio de outros, administrar uma organização inteira e não uma subunidade funcional e lidar com a mudança cada vez mais rápida e profunda que caracteriza o atual cenário competitivo. Em razão dessa complexidade e mutabilidade, os líderes estratégicos devem aprender como influenciar o comportamento das pessoas em um ambiente incerto.

Assim, compete à liderança estratégica ou liderança institucional o nível atingido de desempenho institucional, o que se reflete a partir da definição de princípios, valores e premissas de atuação institucional nas mais variadas searas, dentre elas, a determinação da direção estratégica, a sustentação de uma cultura organizacional eficaz e o desenvolvimento do capital humano, conforme demonstrado na figura 03, abaixo:

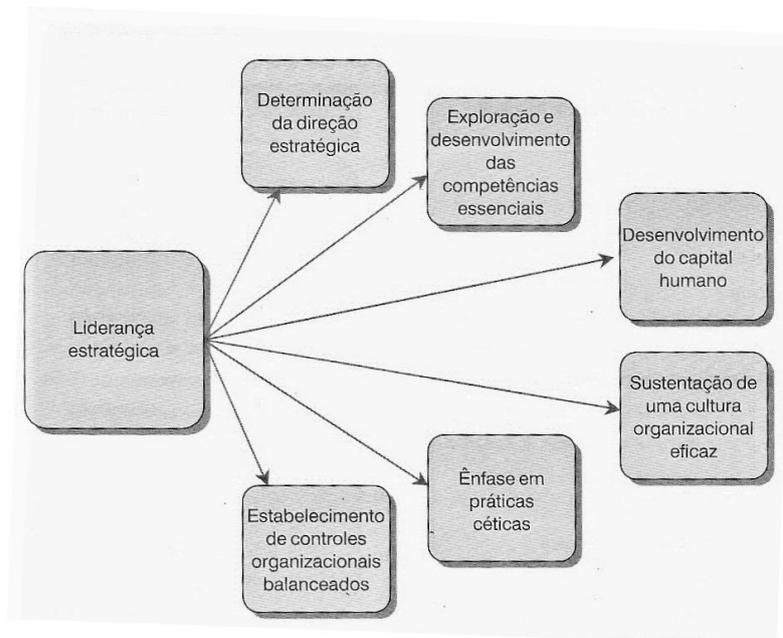


Figura 03: Aspectos multifuncionais da liderança estratégica
Fonte: CHIAVENATO e SAPIRO (2003, p. 336)

Além da Teoria da Administração, a Teoria das Organizações também apresenta discussões conceituais sobre a temática da liderança. Para os fins desta dissertação, o estudo de liderança utilizado como teoria de base se contextualizará no âmbito da Teoria das Organizações, tendo como referência a abordagem desenvolvida por Philip Selznick (1971). A escolha da teoria das organizações para o desenvolvimento desta dissertação, fundamenta-se na relevância das características apresentadas pela organização para a definição dos parâmetros de atuação do próprio líder. Isto é, as características da organização e da liderança se manifestam enquanto variáveis interdependentes e, portanto precisam ser mutuamente consideradas num estudo em que se pretende perceber a influência de uma sobre a outra; como é o caso desta pesquisa, em que se pretende perceber o impacto da liderança nas estratégias de atuação da instituição.

Isto posto, segundo Selznick (1971), o significado da liderança no contexto das organizações merece atenção na agenda da pesquisa social, uma vez que há uma constante busca de novos modelos focados na adequação e emprego dos recursos humanos e otimização dos processos que engendram a tomada de decisão. A constante busca pela eficiência e otimização da tomada de decisão intra institucional é fator relevante e que reflete de forma direta a natureza da liderança institucional. A

preocupação com a evolução da organização como um todo aparece quando há uma transição de gerência administrativa para a liderança institucional.

Para compreender a natureza da liderança institucional é necessário o entendimento do termo instituição. Segundo Selznick (1971, p.05):

A organização assim delineada é um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade já estabelecida. Atribuímos tarefas, delegamos autoridade, encaminhamos as comunicações e encontramos algum modo de coordenar tudo o que foi dividido e parcelado.(...) O termo organização sugere assim, uma certa pobreza, uma insuficiência, não um sistema absurdo de coordenação consciente de atividades. Refere-se a um instrumento precível e racional projetado para executar um serviço. (...)Uma instituição é, no todo, o produto natural das pressões e necessidades sociais – um organismo adaptável e receptivo.

A diferença entre organização e instituição demanda análise e é possível encontrar vários casos de mesclas complexas das duas situações.

Dentro de uma estrutura organizacional, é notável a presença de rivalidade, disputa que mobiliza o egoísmo pessoal e o liga às finalidades do grupo. A tendência que tem um grupo de desenvolver determinadas maneiras de encarar a si mesmo e ao mundo é altamente relevante para a compreensão da própria estrutura organizacional. Levando em consideração as forças sociais internas e externas, os estudos das instituições dão ênfase à mudança e evolução da adaptação de tipos e práticas organizacionais. Percebe-se que os padrões de atuação institucional apresentam-se em alteração dinâmica, sem um planejamento consciente mas como resposta a um fluxo de mudanças e adaptações espontâneas do meio social no qual se inserem. A análise institucional percebe nas reformas de cunho legal ou formal, uma regularização de um processo de adaptação informal já avançado. Neste contexto é que se mostra imprescindível a análise documental das estratégias institucionais, materializadas em doutrinas e diretrizes; no intuito de perceber a evolução da forma de atuação da própria Instituição, ao longo do tempo.

Segundo Selznick (1971), a compreensão de organizações maiores e relativamente duráveis demanda a análise de algumas questões. A primeira delas refere-

se às filosofias e diretrizes oficiais da instituição, as quais auxiliam na homogeneização de um estafe e na certeza de continuidade institucional. “Uma doutrina bem formulada é extraordinariamente útil para levantar a moral interna, fornecendo as bases para decisões e para rejeitar queixas e críticas externas”. (SELZNICK, 1971, p. 12). O segundo ponto apresentado diz respeito ao desenvolvimento e a transmissão de auto-imagens, o que é importante, mas pode gerar um efeito perverso, uma vez que a modelagem padronizada da forma de pensar dos indivíduos produz uma homogeneidade na organização, limitando a capacidade de inovação de seus dirigentes e de adaptabilidade da organização a novas condições. Outra questão a ser analisada diz respeito à relevância da formação e proteção das elites nas organizações que almejam e potencializam a luta por alguma identidade em particular. Sobre esta questão, assim se manifesta o autor (1971, p. 12):

Academias especializadas, recrutamento seletivo e diversas fórmulas diferentes ajudam a estabelecer a autoconsciência e a confiança nos dirigentes atuais e em potencial. (...) Um problema de liderança institucional, como em geral de estadistas, é verificar se as elites existem realmente e funcionam, enquanto inibem a tendência a se tornarem encarregadas e mais responsáveis pelo seu próprio destino do que pelo da empresa como um todo.

Isto posto, a institucionalização pode ser considerada um processo que tem como um de seus significados a infusão de valor. Segundo Selznick (1971, p. 18),

(...)há uma relação íntima entre infusão de valor e auto preservação. Quando uma organização adquire uma identidade própria, distinta, torna-se uma instituição. Isto envolve a tomada de valores, maneira de agir e acreditar que são sumamente importantes para sua própria salvaguarda. Daí em diante, a autopreservação torna-se mais do que uma simples sobrevivência organizacional; transforma-se na luta para preservar a imparidade do grupo face a novos problemas e circunstâncias estranhas.

Preocupa-se aqui com a liderança como forma de atividade especializada, influenciada de forma direta pelas situações sociais com as quais são chamados a lidar, estudos sobre liderança estão necessariamente vinculados a análises institucionais ou a teoria organizacional. Quando se apresenta uma proposta de estudo acerca da tomada de decisão e da análise da instituição a partir de sua liderança estratégica é importante ressaltar que se caminha para além de uma análise organizacional sob o foco de processos de rotina. A solução cotidiana de problemas, isto é, a ênfase no funcionamento regular, no seio institucional tem enorme relevância, mas não é bastante para se atingir o objetivo proposto. O funcionamento diário da organização exige a solução contínua de problemas e sofre modificações constantes, mas tais modificações em geral não afetam de forma significativa a natureza do empreendimento organizacional ou mesmo a sua liderança. Posto isto, encontra relevância o estudo das manifestas adaptações institucionais não tão rotineiras, dentre as quais se apresentam as adaptações das lideranças às influências de forças internas e externas, o que resulta em mudanças básicas institucionais. Segundo Selznick, (1971, p. 32):

Liderança de grupo é muito mais do que a manutenção do equilíbrio através da solução rotineira dos problemas diários; é a função do líder-estadista, tanto de uma nação como de uma associação particular, para definir as finalidades do grupo existente e cuidar que os planos se transformem em viva realidade. Estas tarefas não são rotineiras; elas exigem uma contínua dedicação por parte dos líderes e podem requerer somente algumas decisões críticas por um longo período de tempo.

A formação da instituição é marcada pelo seu compromisso com alguns valores, os quais refletem de forma explícita a natureza do empreendimento, ou seja, seus objetivos, métodos e papel, contextualizados no ambiente em que se inserem. Uma das manifestações desta formação diz da constituição do caráter organizacional, considerando para tanto, a personificação de valores numa estrutura organizacional, através da elaboração de práticas irreversíveis, que se por um lado limitam a liberdade da direção organizacional, por outro consolidam seus alicerces. Para perceber o caráter da organização, é necessário olhar além dos aspectos formais, lançando-se às práticas aceitas no contexto apresentado; além disto, outro aspecto é o controle sobre a

composição social dos seus membros. O caráter institucional é determinado pelas suas ações e limitado pelas suas restrições, pelo lugar que ocupa no contexto social e pela imagem que apresenta. Os valores e o caráter organizacional mesclam-se no desdobramento da própria cultura da organização.

As práticas e atitudes da liderança institucional ajudam a moldar os valores e os alicerces organizacionais, bem como a distribuição de poder que afetará estes valores. O desenvolvimento institucional é diretamente afetado pelas decisões críticas advindas desta liderança. Estes valores serão então diretamente relacionados ao estafe institucional que o perpetuará, que por sua vez afetará de forma significativa os papéis da política e da administração institucional; a composição social do estafe deve ser, portanto, considerado como uma decisão crítica, e não um assunto de rotina. Outro ponto que pode ser incluso na árdua experiência da liderança é em certa medida o treinamento de pessoal, uma vez que a doutrinação é imprescindível à consolidação da política institucional. Isto é muito relevante quando as políticas são novas e encontram resistências, ou quando se embasam em idéias superficialmente aceitas ou compreendidas.

Outro desafio da liderança são os problemas de coordenação, considerando nesta seara, as manifestações internas de poder, influências de valores e sistema organizacional. A estruturação de uma organização demanda a representação de interesses de grupos internos, considerando uma representação equilibrada e a sensibilidade para apaziguar conflitos.

Mais um campo com implicações políticas é a cooperação com outras organizações, que pode ser percebida como uma ameaça à perda de controle. A resistência à cooperação geral pode ser entendida como uma estratégia de proteção institucional e deve ser minuciosamente avaliada em sua pertinência, formato e conseqüências intra organizacionais e no meio no qual a organização se insere.

Assim, Selznick (1971) aponta algumas questões que a partir de uma influencia do próprio modelo institucional, advêm da liderança que ali atua e que, por sua vez mantêm o ritmo de continuidade para a própria instituição, de forma ciclicamente ensaiada. Dentre as questões apontadas, há que se ressaltar, para os fins desta pesquisa, na observação da liderança na instituição estudada: “as decisões críticas” estabelecidas pelo “estafe da instituição”, a “composição social deste estafe”, a “doutrinação” focada na “consolidação da política institucional”, a necessidade de

“coordenação” diante de “manifestações internas de poder” e de “representação de interesses de grupos internos”, bem como a questão da “cooperação com outras organizações”. Estas questões serão então, merecedoras de atenção quando do estudo de caso proposto nesta pesquisa. Os pontos mencionados demonstram a diferença substancial entre a experiência de rotina e prática, a gerência administrativa e os desafios da liderança estratégica.

2.2. Liderança Institucional e a sua Atuação Estratégica

Uma das tarefas mais difíceis de um líder é a constante especificação e reelaboração dos objetivos genéricos organizacionais de modo a adaptá-los e viabilizar a sobrevivência institucional. Ao definir a missão organizacional, compete aos líderes a consideração do estado interno da organização, isto é, as competências, limitações e rivalidades que nela transitam; bem como as expectativas externas, referenciais para a sobrevivência institucional no meio em que se insere. Na definição das missões, revela-se a relação entre a finalidade e o compromisso institucional; sendo necessário considerar as pressões internas que porventura surgirão durante a redefinição dos objetivos, de maneira a potencializar a segurança interna. Além destas preocupações internas, cabe ao líder desenvolver a percepção de demandas externas, apresentadas de forma explícita ou implícita, evitando limitações sérias e otimizando os compromissos institucionais.

A liderança deve apontar e manter a organização num rumo certo. Na ausência deste controle, o risco reside na tomada de decisões críticas pautadas cotidianamente exclusivamente em pressões imediatistas. A definição dos objetivos institucionais deve caminhar conjuntamente à definição dos princípios orientadores da organização. Segundo Selznick (1971, p.69):

Os objetivos institucionais não podem ser considerados como dados, pois são condicionados por autodefinições variáveis e por alterações nos compromissos internos e externos da empresa. É essencial o conhecimento desse processo, se o objetivo é o controle dos seus efeitos ao invés do abandono deste a uma adaptação oportunista. Assim, reafirmamos que uma excessiva ou prematura orientação inibe seu conhecimento.

A busca constante e desenfreada pela eficiência organizacional pode acarretar um efeito perverso, configurado pela negligência aos fins e excessiva preocupação com os meios. Segundo Selznick (1971, p.116):

Isto nos conduz a dois caminhos: primeiro, fixando a atenção na manutenção de uma máquina em funcionamento, negligencia o problema mais básico e mais difícil, de defender e resguardar os fins de uma empresa; segundo, o culto da eficiência tende a acentuar técnicas importantes de organização que são essencialmente neutras, e, portanto avaliáveis para quaisquer objetivos, ao invés de métodos adaptados a um tipo de organização ou etapa de desenvolvimento.

O verdadeiro campo de atuação da liderança estratégica permeia a tomada de decisões críticas e não aquelas rotineiras, alvo da gerência administrativa. As escolhas pautadas nas decisões críticas, quando tomadas sem plena consciência levam a organização a caminhar sem uma direção consciente. A liderança portanto, vai além da eficiência, competindo-lhe a definição da missão básica organizacional e a viabilização de organismo social apto a persegui-la. Além disto, também vai além da eficiência de uma organização, a integridade da mesma e coesão de grupo. A integridade mescla a organização e a política institucional, e reflete a firmeza e disseminação de uma orientação em muitos níveis da organização. Segundo Selznick (1971, p. 17) “A construção da integridade é parte do que chamamos concretização institucional do objetivo e sua proteção é uma função importante da liderança.”

A partir dos anos 80, a discussão acerca da diferença conceitual entre líderes e gerentes passou a se intensificar. O gerente apóia-se nas regras, normas e procedimentos, enquanto o líder se apóia em suas capacitações, habilidades e nas pessoas que trabalham sob seu comando. Segundo Motta (2007, p. 10):

Líderes possuem visão, cultivam o ideal de um futuro alternativo positivo, gerador de esperanças e agregador de pessoas. Praticam a paixão pelo empreendimento que dirigem, e dedicam uma atenção intensa aos seus seguidores. Ao contrário, os gerentes clássicos atentam para a decisão de curto prazo e para a solução de problemas. Líderes procuram transformar a cultura da organização – principalmente a maneira como os liderados pensam sobre a organização e sobre si próprios. Em contraste com a chefia clássica, promovem a confiança dos liderados em sua própria capacidade e os incentivam a se comprometer com um desempenho que excede suas próprias expectativas. A liderança transformadora leva tanto líderes quanto liderados a reativar seus sentidos de motivação e de propósitos maiores, procurando engajar o seguidor como uma pessoa integral, e não como um indivíduo restrito a necessidades básicas. A liderança inspiradora dá atenção

e consideração individuais aos liderados – a suas expectativas e necessidades, confiando neles e respeitando-os e deixando-os aprender ao encorajar responsabilidades. Por comunicar e basear-se em grandes expectativas sobre seguidores, o líder inspira os altos propósitos normalmente inseridos na visão.

Por sua vez, Stefano (2007, p. 28) complementa a discussão sobre as convergências e diferenças entre líderes e gerentes da seguinte maneira:

(...) a eficácia da liderança é determinada pelo ponto até o qual os líderes possam adaptar seus padrões e comportamentos para se ajustar às necessidades e requisitos de uma certa situação. Dessa forma, um gerente é provido de poder legítimo para dirigir as atividades relacionadas ao trabalho. Sendo assim, nem todo gerente é um líder, mas há mais na gerência do que a simples liderança, pois envolve outros papéis gerenciais como planejar, organizar, dirigir e controlar todos os recursos disponíveis da organização.

No âmbito institucional, considera-se a liderança responsável, o resultado da mescla de algumas características, tais como: compromisso, entendimento e determinação; fatores que aproximam a personalidade do líder da materialização da identidade da instituição. Segundo Selznick (1971, p. 123) “(...) a suposição de comando é um processo de auto-intimação, produzindo o desejo de conhecer e de agir de acordo com as exigências da sobrevivência e do desempenho institucional”. Além disto, outra perspectiva decisiva é que compete à liderança responsável, perceber o limite entre o oportunismo num pólo e a utopia em outro. À atitude conservadora e ponderada de uma liderança responsável é imprescindível somar referências à mudança e à reconstrução, através da concretização dos objetivos organizacionais e da potencialização da produtividade através do planejamento estratégico com análise de ambiente e otimização das capacidades da organização.

Por fim, o líder eficiente deve ter sempre em foco a interpretação do caráter e dos valores institucionais. Segundo Selznick (p. 132):

Se uma das grandes funções da administração é o exercício da força de coesão, visando à segurança institucional, outra grande função é a criação de condições que tornarão possível no futuro o que está excluído no presente. Isto requer uma estratégia de mudança que vise ao alcance de novas capacidades, aproximadamente preenchendo as mais verdadeiras necessidades e aspirações da instituição. O executivo transforma-se em um estadista quando realiza a transição da gerência administrativa para a liderança institucional.

O autor aponta, portanto, questões antagônicas que devem ser continuamente consideradas pela liderança institucional, quando do desenvolvimento da atividade de gerência da instituição, quais sejam, por um lado, a manutenção da estabilidade institucional, através da sinergia na concepção das estratégias de atuação da mesma entre si e quando estas são implementadas pelos integrantes da instituição; e, por outro lado, o desafio de manter a ascendência da trajetória evolutiva da instituição, o seja, contribuir para que a mesma desenvolva condições para implementar mudanças que tragam inovações. No estudo de caso proposto nesta dissertação, serão então, necessariamente abordados, o incentivo à inovação em âmbito institucional, seguido da capacidade institucional em absorver estas inovações em estratégias de atuação próprias.

Outro ponto a ser salientado, enquanto uma das questões que vem intensificando o debate entre gestores e pesquisadores, trata das concepções antagônicas sobre qual o perfil do gestor deverá prevalecer nas organizações e qual é o desenho das organizações do futuro necessárias à atuação deste novo gestor. As opiniões e percepções variam entre um modelo mais tradicional de atuação, pautado na carreira estável e segurança no trabalho; e um modelo pautado no conceito de empregabilidade, com foco em resultados alcançados para a instituição.

Nesta perspectiva inovadora de gestão por resultados se encontra a intensificação da coletivização do processo de aprendizagem e pensamento em todos os níveis organizacionais, o que minimiza sobremaneira a manifestação das estruturas rigidamente hierarquizadas e verticalizadas; apontando para a consolidação de um modelo de organização matricial, em que “não existe a separação entre o topo que pensa e a base que executa”. (FLEURY, 2000, p. 178).

Fleury (2000, p. 180) a partir da interface entre as abordagens de Philippe Zarifian e Peter Senge, aponta alguns pontos semelhantes que delineiam um direcionamento para a consolidação das “organizações que aprendem” e respondem a um ambiente em constante transformação, galgando seu próprio processo evolutivo. Esta interface pode ser percebida em alguns pontos, quais sejam:

- a organização que aprende como uma organização em processo contínuo de inovação e de qualificação;
- o processo de aprendizagem como um processo coletivo partilhado por todos os membros e não privilégio de uma minoria “pensante”;
- os objetivos organizacionais são explicitados e partilhados; o comprometimento com estes objetivos ocorre em função de uma certa congruência entre os objetivos individuais de autodesenvolvimento e os objetivos organizacionais;
- a importância do processo de comunicação entre níveis, áreas, para a criação de competências interdisciplinares e melhorias das relações entre os grupos;
- a visão sistêmica do fenômeno organizacional. (FLEURY, 2000, p. 180)

Na perspectiva de Senge apud Fleury (2000), o líder se pronuncia como um impulsionador do processo de mudança organizacional, indo além do “carismático tomador de decisões”, através da assunção de novas posturas e novas funções.

Contudo Aktouf (2000), diante desta perspectiva, aponta os paradoxos existentes entre este perfil de liderança e de organização de aprendizagem, sinérgico à tendência evolutiva institucional; e a sólida resistência às mudanças institucionais, perceptíveis na atuação de alguns líderes e que, acarretam conseqüências visíveis na estagnação e morosidade de algumas instituições diante de uma perspectiva evolutiva. O paradoxo entre a evolução e a resistência, a partir do papel do líder, é então respondido pelo autor, a partir das manifestações de poder.

Assim, quando do estabelecimento da relação entre a atuação estratégica da instituição e a atuação do seu líder, algumas questões necessariamente incidem, de forma a potencializar ou estagnar o ritmo do processo de evolução institucional. Estas questões podem originar-se das características do próprio líder, mas também da instituição que o acolhe. Dentre estas questões, há que se ressaltar quando da análise da instituição na perspectiva da liderança: o processo evolutivo de mudança organizacional

impetrado pela instituição; bem como a resposta e o preparo da instituição para a mudança organizacional, através da qualificação de seus integrantes, do compartilhamento das informações e da comunicação intraorganizacional. Todas estas questões serão portanto, consideradas, no estudo de caso ora proposto.

Há ainda que se ressaltar que a atuação estratégica da liderança se estabelece em duas grandes frentes: a partir da própria formalização da estratégia em produção doutrinária; bem como através da própria gestão estratégica, incluindo a definição do planejamento estratégico institucional. Especificamente estes dois temas serão, na seqüência deste capítulo, abordados.

2.2.1. Sobre a produção doutrinária no âmbito institucional

A definição conceitual de doutrina, de acordo Souza (2003, p. 130)

(...)provém do latim *doctrina*, de *docere* (ensinar, instruir, mostrar); Bobbio (1993:381), reportando-se à mesma base etimológica latina, explica que *doctrina* vem de *doceo* (ensino); Sidou (1991:212) situa dessa palavra os cognatos *doutrinar*, verbo transitivo, e *instruir doutrinariamente*.

O conceito de doutrina, enquanto diretrizes de ensino ou a serem ensinadas se aplica às mais diversas abordagens temáticas, adaptando-se aos contextos apresentados. Na administração pública, o emprego do termo pode ser compreendido, segundo Souza (2003, p. 131), da seguinte maneira:

Doutrina tanto quer significar a orientação máxima de um governo quanto a outros Estados soberanos, conceito a que se pode chegar pela simples observação da História, quanto à prática administrativa interna do governo. Em ambas as conotações, designa a base teórica utilizada para orientar ações da cúpula governante.

Ainda no campo temático da administração, segundo o autor citado, há que se ressaltar a relação da terminologia doutrina com os conceitos de planejamento estratégico e gestão pública ou privada. Tavares (2007) contextualiza a doutrina, juntamente com os princípios, as crenças, os valores e as filosofias organizacionais; como normas organizacionais, estabelecidas enquanto enunciados que encaminham as condutas da instituição e, por conseguinte a sua gestão estratégica. Segundo o autor:

As crenças desenvolvidas e mantidas por meio do consenso, relacionadas a regras de comportamento para os indivíduos membros ou participantes, transformam-se em doutrinas. Estas correspondem, assim, a esse conjunto compartilhado de suposições e preceitos que servem para orientar as práticas organizacionais. Eventualmente, podem ser modificadas, em função de mudanças no ambiente e na visão de mundo de seus elaboradores. Outras podem permanecer constantes ao longo do tempo por conter princípios universais. Em ambas as situações, não requerem justificativas externas, por constituir-se em preceitos essenciais e, em sua maioria, permanentes de uma organização.

Para os fins desta pesquisa, e seguindo as considerações teóricas estabelecidas, a terminologia doutrina será empregada para o universo documental de diretrizes, instruções, normas, resoluções que discorrem sobre o comportamento a ser seguido pelos integrantes da instituição, orientações sobre a aplicação de práticas organizacionais. A doutrina, portanto, pode ser percebida enquanto um formal direcionamento sobre a concepção e implementação das estratégias de atuação da Instituição.

2.2.2. Sobre a gestão estratégica no âmbito institucional

Uma estratégia organizacional pode ser percebida como uma declaração dos objetivos organizacionais a serem alcançados, especificados em planos detalhados para atingí-los; além disto, apresenta também uma clara descrição dos principais valores que motivam os esforços organizacionais e regulam suas relações internas e externas. A estratégia, portanto, se apresenta a partir do curso de ação escolhido pela instituição, diante de seus desafios e oportunidades. É comum que este conceito seja empregado pelos líderes organizacionais, enquanto expectativa ou mesmo diretriz, na forma de um instrumento organizacional, que pode ou não ensejar inovação. Segundo Moore in Tonry e Morris (2003, p. 121):

Uma estratégia organizacional é oferecida como uma visão daquilo que o líder da organização gostaria que ela conquistasse ou que viesse a ser. As visões contidas nessas estratégias são quase sempre lançadas como “novos” objetivos que se pede que a organização alcance, ou “novos” valores que se pede que ela expresse. Por exemplo, um departamento de polícia pode ser desafiado a assumir a responsabilidade pela qualidade de suas respostas aos pedidos por serviço, assim como por sua eficiência no combate ao crime, ou a adotar ideais que promovam a tolerância e a proteção aos direitos individuais, garantindo, ao mesmo tempo, que quem comete crimes seja trazido à justiça.

A percepção dos líderes institucionais sobre os rumos almejados para a Instituição reflete-se, portanto, na definição das estratégias de atuação pautadas para a mesma, ou seja, através das estratégias adotadas, a Instituição promove a mudança organizacional ou mesmo a manutenção do *status quo*.

Ao se contextualizar o conceito de estratégia organizacional para o setor público, algumas especificidades precisam ser consideradas. Quanto ao ambiente em que se insere a instituição, além da própria tarefa desempenhada pela mesma, carecem de ser considerados também o ambiente político e legal, fonte dos recursos necessários à consecução de seus objetivos. O desafio se encontra na necessidade de desenvolver uma estratégia organizacional que seja apoiada pelas autoridades políticas e legais do

ambiente que circunda a instituição, o que demanda certa compatibilização entre as capacidades organizacionais e suas oportunidades ambientais. Segundo Tavares (2007, p. 275)

A escolha estratégica depende das condições do ambiente e da organização. A sua essência é projetar, desenvolver e alavancar e lidar com mudanças, dentro da abrangência de atuação escolhida pela organização. Por isso, envolve objetivos, busca de oportunidades, solução de problemas e adoção de posturas. (...) As decisões estratégicas são fortemente influenciadas pela história, experiência e cultura organizacional. Estas filtram a informação externa para adequá-la ao entendimento organizacional e dar sentido à capacidade interna de respostas. Assim, a alta administração pode sustentar um conjunto diversificado de crenças sobre os diferentes aspectos da vida organizacional. Essas suposições básicas necessitam de um vínculo comum proporcionado pelas crenças, valores e políticas, a partir dos quais se definirão alguns contornos para dar suporte e consistência a estratégia.

Quanto à participação dos líderes na elaboração da estratégia organizacional, há que se ressaltar a ousadia ou não das mesmas, definida nitidamente pelo posicionamento daqueles. Isto é, se as estratégias organizacionais se sustentam a partir de objetivos e valores já conhecidos e absorvidos pela organização, configura-se uma abordagem mais conservadora; entretanto, a proposição de ideais inovadores, é considerado como uma abordagem mais ousada e corajosa, demandando do líder uma certa predisposição aos riscos inerentes, os quais podem ensejar uma exposição do mesmo a críticas internas e externas e eventuais fracassos organizacionais. Segundo Chiavenato e Sapiro (2003, p. 335):

(...)toda estratégia requer liderança. Por liderança queremos dizer comprometimento, empolgação, espírito missionário e visionário, foco em objetivos, senso de oportunismo e, por extensão, ênfase na participação, na dedicação, impulso, orientação, reforço, retroação, motivação e foco no aprendizado das pessoas. Em outras palavras, o líder máximo não trabalha sozinho, mas com uma valorosa equipe que ele lidera. Seu êxito vai depender dessa equipe.

Outro ponto a ser considerado é a utilização da estratégia organizacional pelo líder. Em alguns casos, é possível perceber uma discrepância entre a retórica usada pelo mesmo e sua efetiva atuação à frente da organização. Em outros casos, os líderes empregam seu discurso para desafiar e guiar as instituições no sentido da inovação. Segundo Moore in Tonry e Morris (2003, p. 122):

A retórica usada para definir uma estratégia organizacional é, potencialmente útil nesse esforço, porque pode expor as organizações a uma responsabilização crescente, por definir abertamente os termos pelos quais a organização está preparada para se manter responsabilizável. Neste caso, o discurso de um líder sobre os valores e propósitos organizacionais estabelece um contrato implícito com os supervisores, clientes e empregados, pelos quais a organização pode ser considerada responsável. O tipo de uso que os líderes fazem da retórica, associado a uma determinada estratégia organizacional, só pode ser descoberto, eventualmente, pela observação de até que ponto vai sua responsabilização em relação a supervisores, clientes e empregados, em termos consistentes com seus objetivos declarados, e até que ponto tais líderes usam suas ferramentas administrativas para ir levando a organização em direção aos propósitos e aos tipos de atuação imaginados em sua estratégia.

A estratégia organizacional necessita ser planejada e articulada, através do instrumento conhecido como planejamento estratégico. O referido consubstancia-se enquanto um processo de elaboração de estratégias organizacionais no qual se busca a inserção da organização e de sua missão no ambiente em que atua. Chiavenato e Sapiro (2003, p. 44) esclarecem que:

(...)um plano estratégico é um plano para a ação. Mas não basta apenas a formulação das estratégias dessa ação. É necessário implementá-las por meio de programas e projetos específicos. Requer um grande esforço de pessoal e emprego de modelos analíticos para a avaliação, a alocação e o controle de recursos. Esse elemento metodológico exige uma abrangência completa de todas as áreas de tomadas de decisão da organização; uma racionalidade formal no processo de tomada de decisão e um firme controle sobre o trabalho.

A implementação da estratégia define-se a partir da construção do planejamento estratégico organizacional, seguida do comprometimento de toda a organização no cumprimento dos objetivos traçados. A mudança advinda da implementação de estratégia organizacional requer atuação direta de sua liderança, a liderança estratégica.

Em suma, a estratégia aponta o caminho. O planejamento estratégico indica como andar nele. O propósito do planejamento estratégico é a formulação do plano estratégico. Após, segue-se a implementação estratégica, que é o processo de construção das ações segundo as quais a empresa perseguirá a consecução de sua visão de negócios, missão e objetivos globais. A implementação da estratégia é feita pela execução de planos táticos e operacionais. (Chiavenato e Sapiro, 2003, p. 45)

Assim, para os fins dessa dissertação, serão observadas as estratégias institucionais, desenhadas em doutrinas, diretrizes e planos estratégicos, a partir da análise documental das mesmas, bem como da realização de entrevistas com as lideranças, abordando as questões as quais as mesmas se referem; no intuito de perceber qual é a participação da liderança na definição das referidas estratégias de atuação institucionais.

**CAPÍTULO 3 - A LIDERANÇA NAS
INSTITUIÇÕES POLICIAIS**

A liderança forte deveria chamar a atenção para essas questões; deveria tomar a iniciativa de conduzir pesquisas; deveria encorajar a inovação e a experimentação; e deveria reconhecer a necessidade de correr alguns riscos. Colocado de forma mais simples, o campo policial deve – ao desenvolver sua liderança – também desenvolver seus próprios pensadores. (GOLDSTEIN, 2003, p. 283)

Estabelecida a discussão sobre a liderança e sua atuação, a partir da definição de estratégias de atuação institucional, este terceiro capítulo objetiva estabelecer maior especificação da discussão temática sobre liderança, no contexto das instituições policiais. No primeiro subcapítulo, pretende-se revisitar os estudos já realizados sobre liderança policial; e no segundo subcapítulo, o objetivo é contextualizar a liderança no âmbito da instituição a ser estudada nesta dissertação, qual seja, a Polícia Militar de Minas Gerais.

O conceito de liderança pode ser construído a partir de sua influência sobre os membros de uma organização, através da comunicação, viabilizando a consecução dos objetivos organizacionais. Pursley e Cohen apud Swanson e Territo (2002, p. 138) apresentam uma classificação sobre liderança aplicada à esfera policial, a qual considera os líderes tradicionais e os líderes não-tradicionais:

(...)a educação dos tradicionais vai pouco além do nível secundário, que eles preferem a estrutura de trabalho subordinada, pouco usam o ato de delegar, e mantêm o status quo. Os líderes não tradicionais, ao contrário, tendem a apresentar educação superior, gostam de delegar, demonstram disposição para a reforma e são abertos a sugestões dos subordinados.

Quando da construção de um apanhado histórico sobre os estudos específicos sobre liderança policial, em âmbito nacional e internacional, há que se ressaltar que esta ainda é uma área de estudo incipiente, muito pouco explorada.

Na tentativa de fazer um apanhado das principais correntes de estudos acerca da liderança policial ao longo das últimas décadas, estudo muito citado foi o realizado por Swanson e Territo (2002), no qual apresentam a Escala Administrativa como indicador do estilo de liderança (*Managerial Grid*), a qual foi desenvolvida por Blake e Mounton na década de 60 e já citados no capítulo 2 desta dissertação. A Escala tem duas dimensões: a preocupação com a produção e a preocupação com as pessoas, cada eixo tem uma mensuração de intensidade variável de 1 a 9. A forma como estas duas dimensões se associam, estabelece o estilo de liderança, que pode variar a partir de cinco parâmetros estabelecidos pela Escala.

Os líderes autoritários são representados pelo estilo correspondente a 9,1; os líderes desconfiados, pelo estilo 1,1; e os líderes democráticos pelo estilo 5,5. Além disso, os estilos correspondentes a 9,1 e 9,9 são consistentes, respectivamente, com a teoria organizacional tradicional e com a perspectiva de sistemas abertos. A teoria organizacional tradicional está associada às organizações descritas como um sistema fechado, mecanicista, burocrático e estável, com características como especialização, hierarquia, autoridade e impessoalidade. As organizações descritas como abertas, flexíveis, adaptáveis e orgânicas estão associadas à perspectiva de sistemas abertos e incluem características como ênfase nos grupos de trabalho e na idéia da organização como uma subunidade de um meio mais amplo, com o qual está em interação dinâmica em múltiplos aspectos. (SWANSON e TERRITO, 2002, p. 140)

Os autores definem uma caracterização mínima para cada tipo de liderança policial da seguinte maneira:

(...) estilo 1,1 (administração empobrecida), enfatizando a baixa preocupação tanto com a produtividade da organização como com seus membros, é basicamente um padrão isolado. O estilo 1,9 (administração tipo clube de campo) privilegia a felicidade das pessoas e a garantia da ausência de conflitos (...). O estilo 9,1 (autoridade-obediência) reflete uma insensibilidade básica com os subordinados e uma ênfase considerável na execução da tarefa. (...). O administrador 9,9 (administração de equipe) demonstra grande preocupação tanto pela produtividade da organização como pelos seus membros (...). O estilo 5,5 (administração do pessoal da organização) é, de modo mais fundamental, uma tentativa de contrabalançar as necessidades de produtividade da organização com as necessidades de membros da organização. (SWANSON e TERRITO, 2002, p. 140)

A partir da aplicação de questionários embasados no trabalho de Blake e Moutain, entre supervisores e administradores de polícia nos Estados Unidos, Swanson e Territo (2002, p. 141), conseguiram identificar o estilo de preferência de liderança, “estilo principal”; e o estilo que seria utilizado por eles caso não conseguissem adotar o outro, “estilo de reserva”. Os autores ressaltam que a noção da Escala Administrativa sobre a preferência da liderança é uma “afirmação normativa, condicionada por uma orientação que surge da escola de relações humanas centrada no grupo”; e que, o preenchimento dos questionários pelos líderes basearam-se na percepção dos mesmos, o que caracteriza a informação coletada como uma “medida de atitude que pode ou não estar relacionada com a maneira com os subordinados, de fato, vivenciam as experiências como os pesquisados”.

Para os fins desta dissertação, há que se ressaltar que o foco central extrapola a definição de um perfil da liderança institucional atuante na Polícia Militar de Minas Gerais, considerando a participação desta liderança nas definições das estratégias de atuação da instituição.

Posto isto, ao se tratar de instituições policiais, pertinente se torna, relembrar a discussão conceitual acerca da terminologia aqui empregada. A diferença entre organização e instituição pode ser percebida no texto de Costa (2004, p.66)

As organizações têm por objetivo a realização de determinadas ações de interesse social, político ou econômico por meio da coordenação de determinadas habilidades e estratégias. Já as instituições são práticas sociais, estabelecidas por normas ou consuetudinariamente, que se perpetuam no tempo em uma determinada sociedade. Frequentemente, as organizações incorporam uma série de instituições, buscando responder aos desafios e problemas que se apresentam. Enquanto as organizações podem e, até mesmo devem ser flexíveis para redefinir seus objetivos e estratégias, as instituições são estabelecidas para assegurar a persistência no tempo de determinadas práticas e costumes. Ao incorporarem inúmeras instituições, as organizações acabam por engessar a sua finalidade e os seus métodos.

A compreensão da concepção conceitual de instituição, já trabalhada no capítulo anterior, a partir da teoria de base sobre liderança, adotada nesta pesquisa, e que se fundamenta na perspectiva de Selznick (1971), apresenta elementos caracterizadores que demonstram certa estabilidade quanto às normas e comportamentos sociais existentes. Ao se aplicar o referido conceito, ao universo policial, Costa (2004) estabelece a transição existente entre o status de organização policial e de instituição policial, e assim se manifesta:

A incorporação de determinadas instituições, tais como normas e regulamentos escritos, bem como costumes e procedimentos consuetudinários, acaba por operar uma série de modificações nas organizações policiais. Embora continuem perseguindo objetivos específicos, fazem-no agora dentro de uma determinada estrutura institucional. Noutras palavras, essas organizações passam a confundir-se com suas instituições. (COSTA, 2004, p. 70)

A institucionalização de práticas aceitas como adequadas pelas organizações permitem que as mesmas se adaptem às mudanças do meio no qual se inserem, e se relacionam à exigência de se responder de maneira adequada às crenças e valores estabelecidos acerca do que estas organizações deveriam fazer. Powell e DiMaggio *apud* Costa (2004) apresentam então o isomorfismo, como manifestação aparente de homogeneização entre as instituições do mesmo campo. Dentre as tipologias de isomorfismo, podemos enquadrar o processo mimético de incorporação de práticas exitosas entre as instituições, o que pode ser percebido entre as organizações policiais brasileiras e as forças armadas. A tendência de homogeneização entre ambas, contudo, não é exclusiva e nem constante, ou seja, as organizações policiais apresentam-se identificadas com diversos campos organizacionais.

A fim de se perceber nuances da polícia enquanto instituição, alguns elementos podem ser criteriosamente elencados como tópicos de análise, são eles: a liderança, a doutrina, os recursos humanos, os programas e a estrutura organizacional interna. A escolha por estes tópicos embasou-se na perspectiva posta por Souza(2003, p.14) a partir da discussão formatada por Esman e Blaise (1996):

Segundo os autores, a análise sobre se uma organização é uma instituição requer a observância da presença de cinco elementos nela: *liderança*, vista sob sua viabilidade política, *status* profissional, competência organizacional, distribuição de papéis e continuidade; *doutrina*, observada por sua especificidade, relacionamento com as normas existentes e sua relação com as preferências e prioridades da sociedade; *programa*, focado por sua coerência, estabilidade, viabilidade e a contribuição às necessidades; recursos humanos, observado quanto às suas disponibilidades e fontes, e estrutura interna, analisada pelos aspectos de identificação, consistência e adaptabilidade.

Pode-se perceber estreita relação entre a elite da instituição policial, ou seja, sua liderança e a trajetória estabelecida pelos demais elementos; considerando a influência direta daquela na produção da doutrina e do programa institucionais.

O ritmo impetrado às mudanças e inovações nas instituições policiais, principalmente as militares, encontra-se vinculado em grande medida à sua elite estratégica organizacional, isto é, a liderança policial. Através deste público, encontra-se potencial possibilidade de se impetrar inovações institucionais, às quais incidem sobre as novas gerações de líderes, acarretando adequabilidade aos parâmetros normativos da democracia. Segundo Saporì (2007 a), “o posicionamento estratégico desta elite nos principais cargos de comando, por sua vez, é fator decisivo no engendramento de uma postura mais transparente e mais dialógica com segmentos diversos da sociedade civil”.

Esta premissa foi percebida no decurso histórico da Polícia Militar de Minas Gerais, no início da década de oitenta, quando o Chefe do Estado Maior da PMMG, Coronel Klínger Sobreira de Almeida e seus assessores, delinearam um planejamento estratégico organizacional no qual impetrava a perspectiva de inovação institucional, que naquele momento, se caracterizava pela definição de novos padrões de relacionamento entre a sociedade civil e a referida instituição. Segundo Saporì (2007a, p. 118), “e a via de renovação doutrinária escolhida por este grupo foi o programa de treinamento do alto oficialato da corporação.”

Segundo Skolnick e Bayley (2002), dentre os fatores responsáveis pelo sucesso da continuidade de uma inovação em âmbito organizacional policial, estão o

envolvimento enérgico e permanente do chefe, ou seja, do líder organizacional; seguido de seu compromisso permanente e constante motivação da equipe na consecução dos novos valores, garantindo a integridade da inovação pretendida.

Os autores salientam as peculiaridades intrínsecas à uma instituição policial⁴, no que tange à influencia e poder de seu líder,

Os departamentos de polícia não são instituições que funcionam democraticamente. Todos os que estão dentro deles estão conscientes ou sintonizados com as preferências, as exigências e as expectativas do chefe. O que é verdade com relação a um departamento de polícia, não está ausente de outras organizações, como uma empresa de negócios e uma universidade. No entanto, a liderança executiva pode ser até mais crítica num departamento de polícia por causa de seu tradicional caráter paramilitar: a polícia constitui um exemplo clássico de organização burocrática. (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 233)

Empreendendo um comparativo entre um executivo da iniciativa privada e um executivo de polícia, quanto à capacidade de lidar com a inovação, os autores salientam que este pode se deparar com maiores obstáculos a superar do que aquele. Isto porque, a cultura policial “tem uma história longa e nem sempre honrosa, que inclui isolamento, autoproteção, desconfiança dos que vêm de fora, interferências políticas e, às vezes, até corrupção sistêmica e racismo”. (SKOLNICK E BAYLEY, 2002, P. 34)

Mesmo guardadas as devidas especificidades entre a liderança nas instituições policiais e em instituições privadas, a relevância do chefe na condução de processos de inovação institucional, os quais necessitam do real envolvimento de todos os integrantes da instituição, permanece semelhante. Segundo Skolnick e Bayley (2002, p. 234):

⁴ Skolnick e Bayley (2002) estudam as instituições policiais norte-americanas, às quais não têm uma estrutura organizacional plenamente militar, como se confere às Polícias Militares Brasileiras. Por isso, eles se referem às mesmas como paramilitar. Entretanto, ao se discutir as características dos líderes policiais, por analogia entre as duas realidades, pode-se empregar em larga medida, as características apresentadas pelos autores, à realidade do objeto de estudo desta dissertação.

Mas a transformação não se realizará a não ser que o escalão inferior – operários ou tiras – perceba o superior como mais do que apenas um defensor público de valores novos. Ele deve ser – e ser visto como – um ser expoente ativo, comprometido, sobretudo num departamento de polícia. Parafraseando Selznick, o Chefe deve construir um senso de propósito na estrutura da empresa.

Segundo Goldstein (2003), para alguns, “liderança policial conota a habilidade de liderar um grupo de policiais sob circunstâncias perigosas”, ainda que a coragem não venha necessariamente acompanhada das demais capacidades gerenciais e intelectuais que a função demande; para outros, a “liderança conota a habilidade de alcançar um alto nível de eficiência operacional”, ainda que habilidade em gerenciamento seja apenas uma das características necessárias ao bom líder policial. (GOLDSTEIN, 2003, p. 280)

No final da década de setenta, em Los Angeles, foi estabelecida uma pesquisa com opiniões de 1655 Chefes de Polícia e com 806 indivíduos a quem esses chefes respondem; a fim de estabelecer parâmetros norteadores do que seria um líder policial adequado. Segundo Goldstein (2003, p. 281) as conclusões deste estudo foram bastante abrangentes, a saber:

(...) em uma agência, todos os candidatos a uma posição no topo devem ter integridade pessoal, honestidade, discernimento e senso comum. Com menor consenso, o estudo recomendou que a autoridade encarregada das escolhas considerasse qualidades como “flexibilidade e mente aberta, atenção e inteligência, paciência e autocontrole, energia e iniciativa e coragem e autoconfiança”. Para avaliar os desempenhos passados, o estudo recomendou que fosse levada em consideração a habilidade demonstrada pelo candidato para “motivar seu pessoal; transformar subordinados em equipes eficientes; relacionar-se com a comunidade; organizar seu pessoal e suas funções com eficiência; administrar a disciplina interna; e determinar e comunicar objetivos e prioridades.”

Goldstein então, apresenta a interrelação entre o conceito estabelecido por Selznick acerca de liderança e as peculiaridades intrínsecas às instituições policiais, acrescentando ainda que o líder policial é o elemento central em qualquer iniciativa de

se estabelecer mudanças e inovações em qualquer seara da instituição, seja na sua concepção de policiamento, seja na sua estrutura organizacional, seja na gestão policial implementada.

(...) um administrador de polícia deve estar totalmente alerta para a natureza sensível e delicada da função policial. Isso significa que deve dar grande valor à proteção de garantias constitucionais de liberdade de expressão, do devido processo legal e libertar-se da busca e captura sem razão. (...) E estar familiarizado com as grandes questões atuais de interesse público que envolvam a polícia, sendo claro e conciso ao discuti-las no fórum público.

Segundo Goldstein (2003), no contexto evolutivo norte-americano, são raros os esforços para o desenvolvimento e potencialização de líderes qualificados. Durante a década de 30, um líder policial se destacou nos EUA, August Vollmer, o qual se estabeleceu como marco no estabelecimento de alto nível de habilidades gerenciais para a polícia, ensejando a criação do modelo profissional. Fato é que percebeu-se neste período, uma melhoria na eficiência profissional e na reorganização das agências policiais, eliminando a corrupção generalizada. Contudo, a evolução no desenvolvimento de líderes qualificados não se mostrou contínua nos anos subsequentes, Goldstein (2003, p. 284) esclarece que:

Foram precisos os acontecimentos e, especialmente, a turbulência da década anterior (1960), para voltar a atenção para a necessidade de oficiais de polícia com a habilidade de Vollmer, que entenderiam e seriam capazes de lidar com muito mais do que os pequenos detalhes do bom gerenciamento, que entenderiam a dinâmica do conflito social, os princípios básicos do governo democrático e as pressões contraditórias que a polícia precisa, de alguma forma, equilibrar em suas operações.

Ou seja, não foram sistematizados esforços de cooperação para preparar a liderança policial para esse papel, o que significou dificuldades em se identificá-los, quando demandado. Goldstein (2003, p. 284-285) reforça este argumento dizendo que:

É raro encontrar um líder policial esclarecido, cujos subordinados imediatos alcancem-no em competência. Essa falta de profundidade na qualidade da liderança apóia o argumento de que os policiais mais bem qualificados são mais “acidentes” do que produtos naturais do sistema pelo qual chegaram ao posto. Se o sistema funcionasse efetivamente, não haveria lacuna tão grande.

Como conseqüências desta lacuna na preparação de liderança estratégica nas instituições policiais, o autor aponta a falta de habilidade gerencial, ensejadora da limitação do potencial de inovação da instituição; bem como uma certa tendência à dispersão das próprias instituições no seu dia-a-dia, isto é, uma certa resignação institucional a partir do conforto com conquistas técnicas e baixo empenho no alcance de substanciais sucessos. German *apud* Goldstein (2003, p. 286) comenta que:

Hoje em dia as decisões de liderança policial tendem a preservar o status quo e a manter o arcaico. De alguma forma, na cúpula da polícia, a liderança deve ser desenvolvida para ser aberta, ávida por escutar, ávida por questionar, ávida por experimentar e ávida por mudar mesmo a mais reverenciada atitude ou rotina. A maioria das lideranças policiais atuais não tem a abertura de visão, de perspectiva ou de motivação para fazer o que deve ser feito.

Quanto aos fatores responsáveis pela falta de líderes adequados, o autor, em referência à realidade norte americana, mostra a clara relação entre estes fatores e a ausência de condições nas instituições policiais garantidoras do desenvolvimento de policiais sistematicamente qualificados para a liderança. Esta ausência de condições pode ser percebida nos critérios norteadores do recrutamento inicial para a carreira policial. Goldstein (2003, p. 287) afirma que “agências de polícia nos Estados Unidos não recrutam visando a atrair pessoal que tenha potencial para a liderança”. Também pode se perceber a ausência de condições garantidoras do desenvolvimento de policiais sistematicamente qualificados para a liderança, na dinâmica estabelecida nas avaliações de desempenho, as quais promovem uma perpetuação das características dos líderes em

atividade, uma vez que estes avaliam os seus sucessores, definindo-os em grande medida. Segundo Goldstein (2003, p. 291)

Aqueles que vêm tentando desenvolver técnicas para avaliar potencial de liderança têm achado extremamente difícil projetar um sistema que meça precisamente essa qualidade e, ao mesmo tempo, impeça o favoritismo e seja livre de parcialidade cultural.

Complicando ainda mais o processo de promoção (...) está o costume de premiar com pontos por tempo de serviço na agência, por tempo de serviço em sua função e por favorecimento a veteranos. Daí, mesmo que o procedimento de exame em si resulte em uma classificação de candidatos baseada em suas qualificações de liderança, a classificação é subsequentemente revisada pela introdução de fatores que podem ser irrelevantes ou para os quais é dada muita importância.

A falta de treinamento para novas responsabilidades ou a inadequabilidade dos mesmos, seja quanto ao seu conteúdo, seja quanto à sua duração, seja quanto ao momento em que são oferecidos, também pode ser percebido como ausência de condições viabilizadoras do desenvolvimento de policiais sistematicamente qualificados para a liderança.

Por fim, o último fator responsável pela ausência de líderes adequados apontado por Goldstein (2003), vem de encontro a quesitos inerentes à própria cultura organizacional, como as tradições e regulamentações que limitam a movimentação de profissionais.

A falta de mobilidade significa que um administrador não pode se dar o direito de ser muito ambicioso, muito criativo ou muito ousado ao fazer experimentos com novos métodos e procedimentos, por temer perder o apoio de superiores, subordinados ou da comunidade.

As mesmas condições freiam a iniciativa, a criatividade e a autocrítica proveniente do pessoal da supervisão. (...) algumas vezes, para evitar conflitos com seus colegas, um policial comandante evita apoiar programas que ele privativamente aprova. (GOLDSTEIN, 2003, p. 295)

Em direção à enumeração de algumas propostas para o desenvolvimento da liderança efetiva no campo policial, Goldstein traça um panorama fértil e relevante de ser apontado, para os fins desta dissertação. Estas sugestões podem figurar autonomamente, mas juntas podem formatar um plano promissor para o fim a que se propõe. Dentre as sugestões elencadas pelo autor para o desenvolvimento de liderança policial, se encontram: a “confiança crescente na educação superior”, “o treinamento interno em técnicas de gerenciamento”, “os programas de desenvolvimento de carreira e a reestruturação do sistema de promoções”. (GOLDSTEIN, 2003, p. 296). O autor, contudo, apresenta uma ressalva quanto à proposição de um grande programa desta natureza. Há relutância quanto a tal iniciativa, uma vez que, um programa em larga escala para fortalecimento de lideranças pode ensejar em grandes resistências interna quanto à sua implementação.

Algumas experiências internacionais focadas nesta temática têm logrado considerável êxito e merecem aqui ser consideradas. Dentre elas, a experiência inglesa parece bastante rica e se estabelece a partir da Police College em Bramshill, escola que tem por objetivo central, o fornecimento de treinamento apropriado para os futuros líderes do serviço policial. Os ingleses consideram a necessidade de produzir liderança policial como uma questão de política governamental. Segundo Goldstein (2003, p. 298):

Aproximadamente metade das ofertas de cursos da Police College está nos estudos liberais. O restante diz respeito ao funcionamento da polícia. Ênfase considerável é dada à instrução em história, ciências políticas e economia, em um esforço para prover os alunos de melhor entendimento das instituições políticas e sociais de seu país. São explorados problemas internacionais e acontecimentos mundiais atuais – tudo como uma maneira de prover os alunos de melhores fundamentos para entender o papel da polícia no esquema total do governo e na sociedade.

A incisiva ênfase na questão educacional, materializada no pré-requisito de educação superior para os policiais ou através de experiências como a inglesa, embasa-se na premissa de que com esses programas, mudanças no perfil dos líderes policiais serão promovidas, já que obterão uma percepção mais sofisticada e moderna do

policimento, sendo sensíveis à complexidade e sensibilidade do papel policial e mais confiantes na lida com as responsabilidades e enfrentamento de dificuldades relacionadas ao encaminhamento institucional.

Quanto à preparação desta liderança, Goldstein (2003) chama atenção para a necessidade de se evitar o monopólio de uma instituição de ensino apenas, no cumprimento desta missão; isto porque, tal realidade, poderia ensejar certa pressão da própria instituição policial por um direcionamento; limitando o rico valor de troca de experiências que se configura nestes ambientes educacionais. Segundo o autor:

Uma alternativa é criar muitos centros, dentro das instituições de educação superior existentes, que poderiam especializar-se em selecionar, preparar e treinar líderes. Se as instituições são fortes, já estarão dentro delas os recursos que tornam possível preencher a necessidade mais crítica por uma educação mais ampla, e elas também terão a capacidade de se isolar das pressões do estabelecimento policial. (GOLDSTEIN, 2003, p. 304)

Por fim, o autor conclui seu argumento, apresentando algumas mínimas forças de apoio institucionais que devem ser concedidas ao líder policial designado. Segundo Goldstein (2003, p. 310):

(...) não importa o quão qualificado o novo indicado seja, se ele vai ter de dar conta de expectativas, deve ter determinadas formas mínimas de apoio. As mais importantes são: algum grau de segurança no trabalho; liberdade para selecionar e indicar subordinados imediatos e equipes; e contar com seus superiores e com a comunidade quando seus esforços para fazer mudanças começarem a causar confusões.

Este subcapítulo pretendeu revisitar as principais abordagens teóricas que tratam da temática da liderança policial, na seqüência deste capítulo, será discutida a produção doutrinária em instituições policiais, a fim de que possamos entender as

peculiaridades desta questão no universo institucional aqui pesquisado, qual seja, as instituições policiais, com ênfase para as de natureza militar.

3.1. A Interface entre a Liderança Policial e a Produção Doutrinária

Inserida no contexto dos elementos caracterizadores de uma instituição, a doutrina se constitui enquanto ferramenta de orientação da própria instituição, direcionando a maneira de agir dos seus integrantes. Segundo Souza (2003, p. 131), a aplicabilidade da terminologia doutrina ao longo do tempo,

(...)firmou-se, cada vez mais, como indicador de conjuntos de teorias, noções e princípios, coordenados entre eles organicamente, que constituem o fundamento, por exemplo, de uma ciência, de uma filosofia ou de uma religião, ou então “são relativos a um determinado problema e, portanto, passíveis de ser ensinados”.

O autor apresenta a discussão conceitual sobre a terminologia, concedendo ênfase ao campo da Administração, uma vez que com este enfoque, a acepção da doutrina, passa a aplicar-se sobremaneira enquanto um elemento caracterizador da instituição policial. Nesta medida, os entendimentos do referido termo estarão indiscutivelmente vinculados “ao planejamento estratégico”, enquanto um processo gerencial definidor dos rumos a serem tomados pela instituição a fim de atingir seus objetivos; à “aprendizagem organizacional”, “pelo fato de esta constituir, na prática, o repositório de experiências e ideais de uma organização, que subsidiam a adequação dos rumos de seu planejamento estratégico”; e à “gestão, pública ou privada”, englobando o planejamento, direção e comando, assim como a própria execução.

Salientada esta ênfase na estreita relação consagrada entre a doutrina e a Administração, Souza (2003) salienta que, para as instituições policiais, especialmente

as militares, todos os sentidos explorados da terminologia doutrina, são passíveis de aplicação, e explana:

Ensinar, instruir, mostrar – sua aplicabilidade opera-se tanto na formação de novos profissionais, realizada nos cursos em que o civil é socializado na Instituição, como no aprimoramento de cada policial-militar, proporcionado mediante treinamento. Este último é entendido sob a expressão *educação profissional de segurança pública(...)*a conotação política de *doutrina* mantém-se presente para a Instituição, na medida em que segue, por força da subordinação (...) às determinações superiores que regem todos os demais entes da Federação, em campos como a segurança pública. (...)Por seu turno, o sentido de *doutrina* em Administração aplica-se à Polícia enquanto conjunto de estratégias para alcançar os objetivos institucionais. Como exemplo, está a também nacional empreitada de superar o modelo de administração burocrática e ingressar numa era de mais transparência e objetividade em seus serviços, e maior observância dos anseios da comunidade (...), quando da idealização e execução de planos de policiamento, nos diversos níveis. Quanto à conotação no Direito, *doutrina* aplica-se tanto pelos acórdãos exarados pela Justiça Militar estadual, quanto na figura das *decisões administrativas*, recém-implantadas no contexto institucional para orientar petições dos interessados e decisões do Comando a respeito de casos semelhantes aos contidos nesses requerimentos. (SOUZA, 2003, p. 148)

No intuito de enriquecer a participação da doutrina como elemento caracterizador das instituições policiais, Monjardet (2003, p. 29), esclarece a relevância da mesma, materializada através de diretrizes e normas, para a construção de um saber coletivo, em que se percebam valores e conteúdos próprios da natureza policial.

Diante deste cenário conceitual, há que se atentar para a produção doutrinária no contexto institucional, ou seja, para a relevância da liderança policial, enquanto ator estratégico diretamente responsável pela produção da doutrina institucional; doutrina esta que pautará sobremaneira, o trabalho da instituição como um todo, inclusive daqueles que a produziram.

3.2. Liderança Institucional na Polícia Militar de Minas Gerais

A Polícia Militar de Minas Gerais é uma organização tradicional e que apresenta caráter nitidamente burocrático, o que lhe garante notável rigidez quanto à sua estruturação, organização e funcionamento. A instituição pauta-se no binômio hierarquia e disciplina. Conforme estabelecido na Lei n 6624, de 18 de julho de 1975, a qual dispõe sobre a organização básica da PMMG, “a administração, o comando e o emprego da Corporação são da competência e responsabilidade do Comandante-Geral, assessorado pelas unidades de Direção”. (MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 1975).

O comando da Corporação é composto das unidades de direção-geral e de direção intermediária, compreendendo dentre elas, o Comando-Geral, os Comandos Regionais de Policiamento e as Diretorias. O Comando-Geral compreende o Gabinete do Comandante-Geral e o Estado-Maior da Polícia Militar

Quanto à hierarquia militar, a organização conta com as seguintes patentes: coronel, tenente coronel, major, capitão, 1º e 2º tenentes, subtenente, 1º, 2º e 3º sargentos, cabo e soldado. As patentes entre coronéis e tenentes se encontram no quadro de oficiais. Os oficiais encarregam-se do planejamento, apuração de desvios, coordenação e controle do policiamento ostensivo e comando de grandes frações (pelotões, companhias, batalhões e comandos regionais).

A carreira do policial militar se inicia com o ingresso na Polícia Militar por meio de concurso público e obedece à seqüência de graus hierárquicos. Os candidatos aprovados freqüentam o Curso de Formação de Oficiais – CFO, curso equivalente ao ensino de nível superior, reconhecido pelo Conselho Federal de Educação, com duração de 4.184 horas-aula, cursadas em um período de 4 anos. Os que concluem o CFO são declarados aspirantes a oficial e passam por um período de estágio de seis meses, após o qual são promovidos a segundos tenentes.

Para promoção de capitão a major é necessário realizar o Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP), curso de pós-graduação *lato sensu*, com duração de 6 (seis) meses, que necessita de aprovação em seleção interna para ser cursado. Para tenente-coronel ser promovido a coronel, ele precisa ter o Curso de Especialização em Gestão Estratégica em Segurança Pública – CEGESP, outro curso de

pós-graduação *lato sensu*, também aberto aos maiores e que igualmente necessita de aprovação em seleção interna. Após a conclusão do CEGESP, o tenente-coronel aguarda a existência de vagas para coronel e depende, ainda, da escolha de seu nome pelo Governador do Estado para ser promovido a esse último posto da carreira. Atualmente, apresenta-se no quadro de oficiais da PMMG, um número total de trinta e quatro coronéis na ativa.

Na estrutura organizacional da polícia militar, para cada nível hierárquico são atribuídas diferencialmente: as responsabilidades, as competências específicas, as atribuições funcionais, os salários e o status profissional. Os oficiais vivenciam, ao longo de sua carreira, uma contínua preparação para a assunção de funções típicas de liderança institucional, tais como: comando, chefia e direção. A mobilidade dentro da carreira, isto é, o acesso na hierarquia policial-militar, é marcada por certa estabilidade e uma progressão vertical, e se dá por meio de promoções realizadas de forma seletiva, gradual e sucessiva; relacionando-se a critérios baseados, fundamentalmente, na antiguidade e no mérito, limitada pelos escalões existentes na estrutura hierárquica da corporação.

Para a finalidade desta pesquisa, considerou-se liderança institucional responsável pela definição das estratégias de atuação da instituição, os oficiais superiores, quais sejam: coronéis e tenente-coronéis.

Quanto ao desdobramento organizacional na estrutura da instituição tem-se que o Comandante-Geral da PMMG encontra-se diretamente assessorado pelo Estado Maior da Polícia Militar - EMPM. O Chefe do Estado Maior é o segundo na hierarquia da Polícia Militar e coordena as seis seções administrativas do EMPM, quais sejam: PM1 – Recursos Humanos, Ensino e Pesquisa; PM2 – Inteligência Policial; PM3 – Emprego Operacional; PM4 – Logística; PM5 – Comunicação Social, PM6 – Orçamento e Finanças. A Resolução n 3654, de 23 de março de 2002, conhecida como R-102, contém o regulamento do Estado-Maior da PMMG. Segundo o referido documento, em seu artigo 2: “o Estado-Maior (EMPM) é a Unidade de Direção Geral responsável, perante o Comandante-Geral, pela assessoria, estudo, planejamento, coordenação, fiscalização e controle de todas as atividades da Polícia Militar”. (Minas Gerais. Polícia Militar, 2002a, p. 01). As competências definidas para o EMPM são:

Art. 4º Compete ao EMPM:

I - Estudar, orientar, planejar, coordenar e controlar todas as atividades da Polícia Militar;

II - Assegurar a atuação convergente e dinâmica das Unidades de Direção Intermediária e de Execução visando à eficiência e à eficácia da atividade-fim;

III - Assegurar a atuação harmônica, eficiente e eficaz das Unidades de Execução da atividade-fim;

IV - Proporcionar os elementos necessários às decisões do Comandante-Geral nas questões relativas a todos os campos de função de comando;

V - Assessorar o Comandante-Geral na formulação das bases doutrinárias para o preparo e emprego da Polícia Militar e na definição das Políticas de Comando;

VI - Coordenar, internamente, a integração e a participação das Unidades de Direção Intermediária e dos escalões subordinados no processo de planejamento e, externamente, a interação da Polícia Militar no contexto da dinâmica social;

VII - Elaborar as diretrizes, planos, instruções e ordens do Comandante-Geral;

VIII - Baixar instruções, ordens e orientações necessárias à implementação das políticas, diretrizes e planos do Comandante-Geral, visando à consecução plena das metas e objetivos da Polícia Militar;

IX - Supervisionar a execução das diretrizes, planos e ordens.

(grifo nosso, MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2002a, p. 02)

Nas competências elencadas para o EMPM, percebe-se o vínculo da produção de diretrizes, planos, instruções e ordens com as chefias do EMPM, isto é, com a liderança institucional; justificando o argumento de que se considera para fins desta pesquisa, a doutrina em sentido amplo (entendendo as instruções, ordens, diretrizes e planos) como produto da liderança, e como materializadora da estratégia de atuação institucional. Isto posto, pode-se perceber a estrutura administrativa da PMMG na figura 04, apresentada na seqüência:

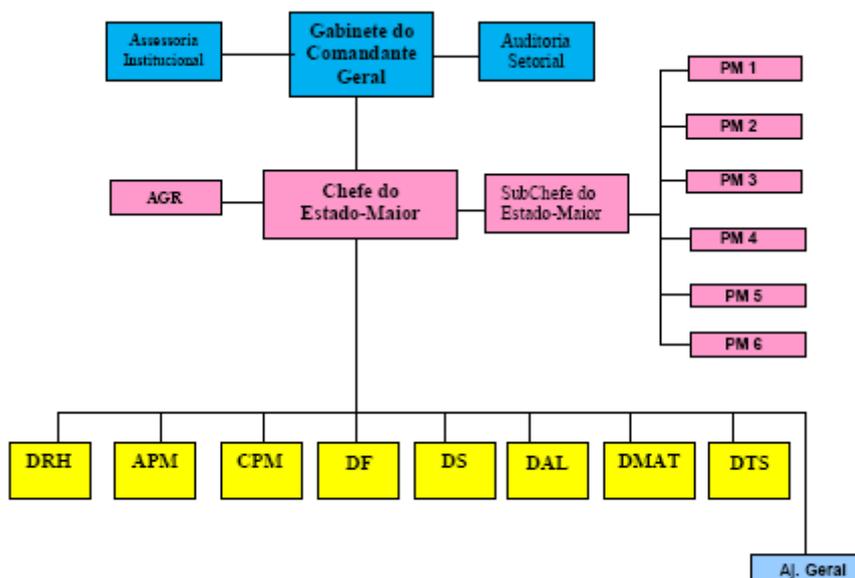


Figura 04: Organograma Administrativo da PMMG
Fonte: EMPM

Quanto às assessorias existentes no âmbito do EMPM, ressalta-se: a AGR – Assessoria de Gestão por Resultados, criada em 2008, a partir da publicação da Resolução nº 3.986, em 16 de setembro de 2008. Segundo a referida Resolução, as competências da Assessoria são:

- I – assessorar na coordenação do planejamento estratégico, na gestão de projetos e na gestão para qualidade na PMMG;
- II – acompanhar e monitorar o desempenho institucional da PMMG com vistas ao cumprimento das metas pactuadas, face à assinatura de Acordos de Resultados com o Governo do Estado de Minas Gerais;
- III – avaliar tecnicamente a viabilidade e o alinhamento de propostas de projetos a serem implementados pela PMMG, com base na análise de riscos e aplicação de melhores práticas, conforme normas e padrões estabelecidos;
- IV – orientar tecnicamente equipes de trabalho sobre a elaboração e a gestão local de projetos, oferecendo suporte, treinamento para os gerentes de projetos e as respectivas equipes;
- V – assessorar tecnicamente o Comando-Geral da PMMG no processo de concepção e implantação de um sistema institucional de gestão de qualidade baseada em indicadores;
- VI – atuar como instância técnico-científica de suporte ao desempenho regular das funções de coordenação estratégica das respectivas seções do EMPM.

Cada uma das seções administrativas existentes no EMPM replica-se nas estruturas das Regiões de Polícia Militar (RPM), dos Batalhões de Polícia Militar

(BPM) e em menor grau nas Companhias Independentes (Cia Ind.), ou seja, existem policiais nessas unidades operacionais que se subordinam funcionalmente às seções administrativas do Estado Maior, embora hierarquicamente sejam subordinadas ao comando da unidade onde estão lotados.

Existem, ainda, conforme visualizado na figura 04, seis diretorias, de cunho administrativo, subordinadas ao nível de direção geral da instituição. São elas: Diretoria de Recursos Humanos, Diretoria de Saúde, Diretoria de Finanças, Diretoria de Apoio Logístico, Diretoria de Tecnologia e Sistemas de Informação e Diretoria de Meio Ambiente e Trânsito. Todas as diretorias são ocupadas por coronéis.

Assim, percebe-se que todos os cargos estratégicos existentes na Instituição são ocupados por coronéis, enquanto líderes institucionais. A percepção destes sobre as estratégias de atuação da PMMG e participação na elaboração das mesmas, será o foco da pesquisa de campo desenvolvida nesta dissertação e relatada nos capítulos seguintes.

**CAPÍTULO 4 – A PESQUISA E SUAS
VARIÁVEIS ANALÍTICAS**

A função da polícia é incrivelmente complexa. O alcance total das responsabilidades policiais é extraordinariamente amplo. Muitas de suas incumbências estão tão interligadas que parece impossível separá-las. E os numerosos conflitos entre os diferentes aspectos da função não conseguem ser facilmente reconciliáveis. Qualquer um que tente criar uma definição viável do papel da polícia normalmente irá se perder em fragmentos de velhas imagens e em uma opinião, recém descoberta, a respeito de qual intrincado é o trabalho policial. (GOLDSTEIN, 2003, P. 37)

Nesta pesquisa, pretende-se perceber a interface existente entre as instituições policiais militares e a elite institucional produzida e atuante nas mesmas, a partir da observância de variáveis intrínsecas à formação desta liderança institucional, à interface da instituição com a sociedade e com outras instituições de segurança pública e defesa social, bem como sua adaptação à gestão da segurança pública.

As variáveis citadas serão, portanto, observadas em duas grandes etapas: através da análise documental e através do discurso da própria liderança presente e atuante na instituição. Optou-se por esta organização da pesquisa, partindo da premissa posta por Monjardet (2003, p. 41), de que:

Toda organização de trabalho, comporta, pois, duas faces, um lado formal (estrutura, organogramas, recursos humanos e materiais e seu arranjo segundo regras explícitas que determinam a maneira como a organização pode operar), e outro lado informal, que é o conjunto dos comportamentos e normas observáveis segundo as quais a organização realmente funciona.

A escolha das variáveis apresentadas pautou-se na observância de pilares existentes e consagrados atualmente no planejamento estratégico da instituição avaliada, nas doutrinas e diretrizes de atuação oriundas do mesmo, na política estadual de segurança pública e na política nacional de segurança pública. Pilares estes que

norteiam a atuação da instituição no contexto em que se insere, seja ele considerado a administração pública ou a própria sociedade; e que, portanto, por serem estratégicas, se definem a partir da liderança institucional e, em alguma medida, definem a própria liderança institucional atuante.

As quatro variáveis apontadas refletem vieses da estratégia de atuação da Instituição no ambiente interno à mesma, considerando a formação oferecida aos seus líderes e a maneira como se organiza e implementa sua gestão; no ambiente externo, considerando as demais instituições públicas e considerando o destinatário de seus serviços, a sociedade. Assim, o grupo de variáveis aborda as principais interfaces de atuação estratégica da Instituição frente ao contexto em que a mesma se insere e atua.

Pretendeu-se observar a contribuição da liderança institucional para a definição de estratégias institucionais, a fim de responder à questão posta nesta pesquisa, ou seja, qual é o impacto da liderança institucional para a definição das estratégias da instituição. Em cada variável apresentada, as considerações pautaram-se sobremaneira nos objetivos específicos delineados para esta dissertação.

4.1. Primeira Variável: A Formação da Liderança Institucional e sua Relação com a Cultura Policial

Não se pode, à primeira vista, compreender assim o trabalho do policial. No cruzamento da autonomia prática, de sua denegação organizacional e da falta de objetivação da tarefa policial se desdobra a “cultura”, ou sistema de valores dos policiais, como elemento necessário, como os interesses, de determinação das práticas. (MONJARDET, 2003, p. 163)

Motta (2000) conceitua cultura como código, linguagem particular conferida aos grupos e nações; percebida a partir da concepção da antropologia contemporânea; isto é, um sistema de significados e símbolos compartilhados, que atua como um instrumento de controle. Segundo o autor:

A cultura designa, classifica, corrige, liga e coloca em ordem. Assim, a cultura desenvolve princípios de classificação que permitem ordenar a sociedade em grupos distintos, grupos totêmicos e até categorias profissionais. As dificuldades da existência são interpretadas por esquemas que a cultura fornece, assumindo seus lugares como elementos de uma ordem, que é necessário manter, ou como resultado da perturbação dessa ordem, que é preciso desde logo corrigir. (MOTTA, 2000, p. 188)

Uma importante variável na caracterização das culturas é o nível de continuidade da mesma, diretamente influenciado pelo “sistema de oposições fundamentais” intrínsecos àquela. Esta continuidade cultural diz de uma permanência e não de um caráter evolutivo seguido pela instituição. Os pressupostos básicos inerentes à fundamentação das organizações, tangenciam as metas e objetivos da mesma e a própria hierarquia; e criam os valores do cotidiano organizacional. Segundo Motta (2000, p. 193)

Culturas, subculturas e contraculturas são constituídas de valores, crenças e pressupostos básicos, ritos, rituais e cerimônias, estórias e mitos, tabus, heróis e anti-heróis, normas, formas de comunicação, sagas, lendas e outros símbolos e conjuntos simbólicos.(...) Os valores fazem parte de crenças maiores a respeito do como pensar, sentir e agir. Os pressupostos básicos são pré-conscientes e são predisposições para a ação, que trazem valores em “gestação”.

A transmissão de conhecimentos, valores e comportamentos intrínsecos à cultura organizacional; é realizada a cada geração e, para tanto são demandadas algumas estratégias, que podem ser percebidas em programas de formação e treinamento profissional, os quais são considerados enquanto integrantes essenciais de um processo de socialização, denominada secundária. Segundo PONCIONI (2003, p. 97):

O processo de socialização secundária contém pelo menos duas etapas, a socialização formal e a informal. A socialização formal se refere aos processos formais de socialização, que assumem diferentes formatos e durações conforme a organização, e são, com frequência, apenas a primeira etapa do processo de socialização. A segunda etapa, compreendendo a socialização informal, ocorre geralmente quando o novato é colocado na sua posição organizacional designada e deve aprender informalmente as práticas reais de seu local de trabalho (VAN MAANEN, 1989, p. 48).

A autora constrói seu argumento acerca dos processos de socialização, esclarecendo que os mesmos mostram-se imprescindíveis para a incorporação de idéias, conhecimentos e práticas no campo profissional; uma vez que trarão certas conseqüências de comportamento e de atitudes necessários para a realização de um trabalho específico nas organizações, da forma como se é pretendido institucionalmente. Desta feita, a socialização pode se realizar de diversas maneiras,

(...) tipicamente, a socialização dos novos membros nas organizações policiais, em diferentes contextos nacionais, é institucionalmente organizada, adotando-se estratégias de socialização formal, coletiva, seqüencial, fixa, em série, podendo envolver, também, processos de socialização através de “investidura e de despojamento”. (PONCIONI, 2003, p. 99)

Por socialização coletiva compreende-se uma estratégia viabilizadora do desenvolvimento de uma consciência coletiva; já a socialização seqüencial refere-se aos “processos transitórios, marcados por uma série de estratégias discretas e identificáveis através da qual o indivíduo deve passar para ocupar um novo cargo, um novo status, ou papéis na organização” (PONCIONI, 2003, p. 101). Os processos de socialização conhecidos como fixos viabilizam a percepção de senso de referencia temporal, ou seja, uma noção de períodos os quais devem ser cumpridos para concluir cada uma das etapas da formação. Por sua vez, os processos de socialização em série viabilizam a continuidade dos padrões de comportamento institucionais, gerando como consequência visível, a estabilidade de um certo tipo de perfil ocupacional e a dificuldade de se empreender mudanças organizacionais.

O processo de socialização imbuí-se de ritos nos quais se mostra perceptível a presença de mensagens com conteúdo e significado simbólicos, podendo se apresentar em eventos ou em atividades às quais se direcionam por certo tipo de dramatização. Vale ressaltar, a relevância dos ritos de passagem, seja para ingresso numa instituição ou para alcançar postos de maior relevância dentro da mesma. Os mitos por sua vez, vinculam-se a importantes valores da organização e contribuem para a garantia de relevantes valores organizacionais. Já os rituais, vêm de encontro a padrões de comportamento, rotinas detalhadas e padronizadas, que podem ser percebidas de forma consistente em algumas cerimônias. Segundo Enriquez apud Motta (2000, p. 195):

A organização não pode viver sem segregar um ou alguns mitos unificadores, sem instituir ritos de iniciação, de passagem e de realização, sem se dar heróis tutores (tomados frequentemente entre os fundadores reais ou imaginários da organização), sem contar ou inventar uma saga que ocupará o lugar de uma memória coletiva: mitos, ritos, heróis, tendo por função sedimentar a ação dos membros da organização, de lhe servir de sistema de legitimação e de dar assim uma significação preestabelecida a suas práticas e a sua vida. Ela pode então se oferecer como objeto a ser

interiorizado e a dar vida. Ela coloca suas exigências e leva cada um a se orgulhar do trabalho a realizar, verdadeira missão de vocação salvadora. Se todas as organizações não conseguem se dar um sistema simbólico tão fechado sobre si mesmo, e tão constrangedor para seus membros, elas procuram, consciente ou inconscientemente, construí-lo. E isto quanto mais temores tiverem a propósito de sua solidez. Elas poderão desenvolver dessa forma um novo controle mais completo sobre seus membros, controle por um lado afetivo (todo mito, toda saga tendo por função provocar no outro uma ligação afetiva, e portanto, inserir numa ordem e incitar comportamentos em conformidade com aqueles das narrativas) e, por outro, intelectual (toda forma simbólica exprimindo o sistema conceitual que permite aos participantes de um conjunto pensar a organização e sua ação).

Ou seja, a percepção da cultura de uma organização pode se dar a partir da análise de seus costumes, ritos, rituais, mitos, valores, cerimônias, heróis, história; e esta análise deve considerar a percepção de seus integrantes sobre aquelas variáveis; levantando inclusive, a contribuição dos mesmos para a continuidade ou evolução da instituição no tempo.

A compreensão do comportamento e das atitudes da polícia se encontra explicitado no modo singular como o policial percebe seu papel no contexto no qual se insere, bem como seu próprio contexto. Para se entender, portanto, a cultura policial, isto é, como os policiais vêem o mundo social e seu papel neste mundo, é imprescindível desbruchar-se sobre uma análise de sua formação, do que eles fazem e de sua função política geral.

Reiner (2004) ao tratar da cultura policial remete-se a Waddington (1999), apresentando uma relevante percepção acerca da construção deste conceito. Os autores chamam a atenção para a diferença entre atitudes e comportamento, isto é, entre as atitudes e orientações que os policiais expressam quando da atuação em seu trabalho; e a “cultura cantineira”, ou seja, “os valores e crenças mostrados na socialização fora do “cumprimento do dever”. Feita esta ressalva, Reiner (2004, p. 132) apresenta seu conceito de cultura policial, qual seja:

A cultura da polícia – como qualquer outra, não é monolítica, embora certas análises tenham tido a tendência de retratá-las assim (...) Há variantes particulares – “subculturas” – que se podem distinguir no interior da cultura policial mais geral, geradas por experiências distintas associadas a posições estruturais específicas, ou por orientações especiais que os policiais trazem

de sua biografia e histórias anteriores. Somado a isso, entre as forças, as culturas variam, modeladas por diferentes padrões e problemas de seus ambientes, e pelos legados de suas histórias. Apesar disso, pode-se argumentar que as forças policiais, nas democracias liberais modernas, vêem-se frente a frente com as mesmas pressões básicas similares que modelam uma cultura distinta e característica em muitas partes do mundo, mesmo tendo ênfases diferentes no tempo e no espaço, e variações subculturais internas.

Partindo da premissa apresentada, de certa sinergia entre as instituições policiais no que tange à manifestação de sua cultura, Bayley (2006), vem apresentar algumas manifestações comuns, referente à cultura policial e que, em geral; a caracterizam, são elas: a noção de perigo e a suspeita em resposta ao mesmo, entendida como “o desenvolvimento de um mapa cognitivo do mundo social, para proteger-se contra os sinais de problema, crime ou ameaça potencial”; a fraternidade ou solidariedade entre os pares, seguida da necessidade de se sentir apoiado por outros policiais, o que enseja uma notada segregação entre o mundo dos policiais e o restante do mundo. Estas características comuns denotam uma forma peculiar de se perceber o trabalho, a relação com a sociedade e com os criminosos.

A noção de perigo, segundo Reiner (2004, p. 136) relaciona-se ao imprevisível risco quando do enfrentamento com outras pessoas, inerente à atividade policial. O perigo se relaciona com a autoridade, que por sua vez, é parte integrante do meio policial. “Isto porque, ao representar a autoridade, tendo por trás o uso potencial da força legitimada, o policial enfrenta o perigo proveniente daqueles que resistem ao exercício de tal autoridade.” A suspeição constante é uma característica em permanente manifestação nos policiais, consequência da necessidade de manter-se sempre alerta para a sinalização de problemas e de potencial perigo. Esta característica acarreta na predisposição à criação de estereótipos.

Quanto à solidariedade interna dos policiais, diretamente relacionada ao isolamento social, vem de encontro à dificuldade apresentada pelos mesmos em se relacionar com civis na vida social em geral. A solidariedade interna é acarretada não só pelo isolamento, mas também pela necessidade de ser capaz de confiar nos pares em uma possível situação de dificuldade.

Skolnick *apud* Reiner (2004) amplia a gama de características acima citadas, a partir do trabalho de Bayley, trazendo a pressão vivida pelos policiais quanto à conquista de resultados, o que pode impeli-los a ampliar seus poderes e violar os direitos dos suspeitos. Outra característica levantada por Skolnick *apud* Reiner (2004) é o sentido de missão, isto é, a percepção do policiamento como mais que um trabalho, um meio, uma filosofia de vida, um “imperativo moral”. Segundo Reiner(2004, p. 139):

A essência da visão da polícia é a mescla sutil e complexa dos temas de missão, amor hedonista por ação e cinismo pessimista. Cada um alimenta e reforça o outro, mesmo que superficialmente possam parecer contraditórios. Eles levam a uma pressão por “resultados” que pode prejudicar os princípios legalistas do devido processo legal.

Além destas, o conservadorismo da polícia é uma das características de sua cultura. Esta característica se apresenta tanto na esfera política, quanto moral. Segundo Reiner (2004, p. 146):

(...)desde o começo, a força foi construída como uma organização hierárquica altamente disciplinada. Assim, o policial com pontos de vista mais conservadores está mais apto a se encaixar. Processos de seleção e de auto-seleção levam os policiais a serem conservadores.”

O referido conservadorismo acarreta diversas outras características da cultura policial, são elas: o machismo, o preconceito racial e o pragmatismo. Quanto ao machismo, ele se apresenta segundo Reiner (2004, p. 148) na discriminação de gênero no recrutamento e na promoção para a carreira policial, no desprezo a partir da homossexualidade, e na “aceitação pelas atividades heterossexuais ilícitas”.

Ou seja, a formação da cultura policial se dá também, a partir de um conhecimento prático, resultado de experiências vividas, que constituem um “saber informal”. Segundo Saporì (2007, p. 107):

Skolnick(1993) argumenta que todo grupo profissional, da mesma maneira que qualquer grupo étnico, desenvolve regras, costume e julgamentos morais que acabam por definir uma identidade coletiva. Os policiais fazem escolhas racionais no desempenho do trabalho, em bases morais e que são desenvolvidas numa subcultura policial.

A leitura que Monjardet (2003, p. 163) faz da construção da cultura policial estabelecida por Skolnick e relida por diversos autores, dentre eles Reiner, é digna de citação; é fato que, após lembrá-la, aquele levanta alguns questionamentos quanto à singularidade da cultura policial e também estes serão postos na seqüência. Sendo assim,

O argumento de Skolnick é o seguinte: como os militares, os policiais enfrentam o perigo; como os professores, devem construir uma relação de autoridade com seu público; como todo trabalhador, têm a preocupação com a eficácia de sua ação; mas só eles combinam esses três elementos em sua situação de trabalho. Disso decorre uma série de propriedades que são a consequência obrigatória (ou adaptação racional) dessa situação. Assim se constroem “óculos cognitivos” e uma “personalidade de trabalho”(…), marcados pelos traços partilhados por todos, sejam quais forem o grau e a função. Esses traços comuns são a onipresença da suspeita na relação com o outro, o sentimento – sobre um fundo de profundo mal entendido na relação entre a polícia e o público – de um isolamento social que uma solidariedade interna muito forte vai tentar compensar, a valorização de um pragmatismo de princípio de que decorrem o conservadorismo intelectual, político e social, o machismo, a generalidade dos preconceitos étnicos etc.

Dito isto, passa-se à discussão crítica proposta pelo autor sobre a percepção da cultura policial. O autor discute se de fato é possível perceber homogênicamente no universo policial as características culturais apresentadas. Monjardet (2003), em seu argumento, percebe a riqueza do pluralismo em contraposição à percepção homogênea já citada. O autor se apresenta da seguinte maneira:

(...) essa crítica, decisiva no fundo, não conduz a negar a pertinência da própria noção de cultura profissional policial ou dissolve-la na subjetividade das expectativas individuais. E tanto menos pelo fato de os “valores” dos policiais não serem um ornamento, mas antes, no espaço de autonomia de que desfrutam, um princípio de ação. (Monjardet, 2003, p. 165)

Estas críticas ensejaram a realização de pesquisas pelo autor e ele concluiu seu argumento dizendo que:

O pluralismo da cultura profissional policial não aparece assim, como o único efeito da existência de conjuntos de atitudes e sistemas de valores distintos, num campo balizado pelas dimensões cruciais do ofício. Essa acepção é certamente um progresso em relação ao postulado de uma “personalidade policial” identificável por traços universalmente partilhados, mas ela é insuficiente. O pluralismo cultural distribui os policiais nos três espaços distintos, caracterizados cada um por apostas próprias:

- a do afastamento ou do investimento em relação ao ofício;
- a das formas e dos critérios do profissionalismo policial, que se desenvolvem no lugar conferido ao outro (público, população, outros profissionais), integrado ou mantido à distância;
- a das missões da polícia, da função atribuída à instituição (ou por ela reivindicada), e que implica uma recusa de sua instrumentalidade ou, se preferirmos, no sentido mais original do termo, uma politização. (MONJARDET, 2003, p. 180)

Feitas estas observações acerca de toda a percepção teórico-acadêmica da cultura policial; em remissão a Reiner (2004), os valores, as normas, as perspectivas e as regras do ofício que norteiam a conduta policial e que em seu todo podem ser chamadas de cultura policial; por não ser “monolítica, nem universal, nem imutável” se apresentam sob óticas diferentes, a partir da combinação de variáveis, quais sejam: “personalidade, geração ou trajetória da carreira, e variações estruturadas de acordo com a patente, a tarefa designada e a especialização”. Esta constatação valida a predisposição a se perceber as referências culturais delineadoras da formação da elite institucional estratégica militar, objeto desta dissertação, aqui construída.

Segundo Reiner (2004, p. 134):

A cultura policial desenvolveu-se como uma série padronizada de acordos que ajudam os policiais a superar e a ajustar-se às pressões e tensões com que a polícia se confronta. Gerações sucessivas são socializadas nessa cultura, mas não como aprendizes passivos ou manipulados de regras didáticas. O processo de transmissão é mediado por histórias, mitos, piadas, explorando modelos de boa e má conduta que, através de metáforas, permite concepções de natureza prática a serem exploradas a priori. A cultura sobrevive devido à sua “afinidade eletiva”, sua adequação psicológica às solicitações impostas por serem policiais (...)

A discussão acerca da cultura policial e de suas manifestações permite o olhar para a própria inserção do indivíduo na instituição policial e as mudanças pelas quais o mesmo passa ao se tornar policial, isto é, o processo de socialização já trabalhado no início deste subcapítulo.

O processo de transmissão de valores, crenças e informações nas organizações não se configura apenas a partir das suas instâncias formais de socialização, ocorre também mediante a atuação de mecanismos informais. A frouxa articulação dos sistemas organizacionais citado por Saporì (2007a), se configura pois, na discrepância entre os mitos institucionais inclusos na estrutura formal e as demandas das atividades práticas.

As organizações são dotadas, no curso de seu desenvolvimento, de valores e identidades que são construídos na relação com seus respectivos ambientes sociais. Abordagens teóricas mais recentes, inclusive, têm destacado que as organizações são melhor descritas como sistemas frouxamente articulados. (SAPORÌ, 2007a, p. 115)

O processo de socialização organizacional refere-se transmissão de valores e comportamentos aos novos membros, através de estratégias de integração do indivíduo à organização; isto é, guarda sinergia com o intuito de homogeneização, padronização de princípios norteadores do arranjo institucional vigente, sob a ótica daquele que está

sendo socializado. Nas instituições policiais militares, o processo socializador busca a convergência de pensamentos, um ajuste perfeito às normas organizacionais, através, principalmente, da hierarquia e da disciplina. Monjardet (2003, p. 95) explica a organização hierarquizada da seguinte maneira:

A imagem clássica – e a maior legitimação – de uma organização hierarquizada, como a empresa industrial, é a seguinte: a cúpula decide, isto é, escolhe as prioridades e as grandes orientações, aloca os recursos, resolve as questões sensíveis; e, ao longo de toda a pirâmide de seus graus, cada escalão hierárquico tem a responsabilidade de transcrever, em manobras efetuadas em baixo, essa “política” elaborada de cima para baixo. Quanto mais se desce, mais as instruções são precisas, unívocas, imperativas, de tal modo que as escolhas do estado-maior se concretizam *in fine* em tais operações, feitas numa determinada cadência, em tal cadeia, por tal efetivo(...). A hierarquia é o dispositivo que realiza e controla essa transcrição/tradução.

Nas instituições policiais militares, a estrutura de poder encontra-se diretamente vinculada ao exercício de autoridade, a partir da representação da legitimação deste poder e do conseqüente consentimento dos demais integrantes, às diretrizes de comando. A disciplina enquanto pilar das instituições militares, encontra-se embasada no binômio poder-dever; isto é, a assimilação do significado de poder se apresenta no cerne da conceituação do dever.

Na perspectiva de Fleury e Fisher (1996), através do poder e de suas manifestações, torna-se viável a manutenção do equilíbrio institucional, através da promoção da ordem, a partir de sua legitimidade; bem como mediante a definição e estabelecimento de limites. Desta feita, o poder se apresenta inerente ao processo de homologação da cultura organizacional.

Foucault (2001) esclarece que o poder implica o saber e vice versa, uma vez que a tomada de poder encontra-se diretamente vinculada ao domínio do saber. Segundo Listgarten (2002, p. 17)

Na pesquisa feita por SILVA NETO (1995), foi possível concluir que nem sempre o caminho rumo ao poder vem galgado no saber, uma vez que o poder hierárquico pode ter mais valor do que o conhecimento. Além disto, ainda que este poder apresente-se embasado no saber, cabe questionamentos com relação à natureza deste saber, isto é, se ele se apresenta apenas como um saber formalmente constituído, na forma de cursos, por exemplo; ou se reflete a consolidação de conhecimentos pelo indivíduo, que se aplicam à prática organizacional.

Enfim, a cultura policial, manifesta através de seus valores, crenças, premissas e padrões comportamentais; mantém-se contínua e rigidamente estável; a partir da conservação de um processo socializador sistematicamente organizado. Segundo PONCIONI (2003, p. 106):

Deste modo, entende-se que o processo de socialização secundária não está limitado apenas à etapa de aprendizagem de conhecimentos e habilidades exigidos para o desempenho de uma profissão, mas permeia as etapas relacionadas à assimilação do novato ao universo organizacional, como também as demais fases do percurso profissional, toda vez que o indivíduo cruza os limites hierárquicos, funcionais, ou sociais dentro da organização. Ademais, concebe-se que o processo de socialização secundária vai muito além do provimento de uma base de conhecimento formal, fornecendo também uma base de cultura comum sobre valores, normas e atitudes próprias da profissão que, iniciada no processo de socialização do novato, permanece sendo trabalhada por intermédio dos processos formais de socialização, bem como através dos processos informais de socialização nas interações informais estabelecidas com a rede de relações com o grupo de pares no lócus de realização do seu trabalho cotidiano.

Assim sendo, considera-se que o processo de socialização para moldar o policial é um processo contínuo, compreendendo um conjunto de pressupostos básicos, consubstanciado nos documentos formais desenvolvidos pela organização policial para ensinar aos seus membros a forma “correta” de perceber, pensar e conduzir o trabalho policial, mas vai muito além do provimento de uma base formal de conhecimento da profissão policial, consistindo também no fornecimento de valores e crenças acerca do que é ser policial – o universo cultural da profissão policial.

Intentou-se portanto, neste subcapítulo estabelecer um vínculo relacional entre a cultura policial e a formação da liderança policial, lembrando que esta formação se inicia quando da inserção do cadete no Curso de Formação de Oficiais e perpassa toda a trajetória de carreira do oficial, com ênfase para os Cursos de Especialização

imprescindíveis para a assunção de postos mais elevados na hierarquia, até ocuparem o cargo máximo de coronel, líder institucional. Na seqüência, será abordada especificamente a questão da qualificação dos líderes na instituição policial.

4.1.2. A Qualificação dos líderes na instituição policial

Com o intuito máximo de melhorar e aperfeiçoar o funcionamento da instituição policial, um dos princípios básicos apresentados pelos reformadores policiais pautou-se na elevação da qualidade do pessoal, dos recursos humanos. Goldstein (2003) propõe uma discussão pautada no potencial que as reformas na seara dos recursos humanos das instituições policiais têm para realmente melhorar a prestação do serviço policial, apontando os êxitos e fracassos das referidas reformas. Esta discussão se mostra pertinente no contexto desta dissertação, uma vez que viabiliza a discussão sobre a relevância dos recursos humanos, um dos pilares estruturantes das instituições policiais, para a inovação e atingimento da excelência da própria instituição.

Sendo assim, o referido autor, aponta alguns fatores que limitam o valor de algumas reformas empreendidas em instituições policiais, na esfera de seus recursos humanos, são eles: a falta de concordância sobre objetivos específicos, o fracasso em perceber reformas de pessoal como nada mais que um aspecto de um problema complexo e o efeito da organização em seus funcionários. Quanto ao primeiro fator estabelecido, a falta de concordância sobre objetivos específicos, as conseqüências são bastante negativas para o êxito de uma possível reforma, isto porque, quando implementados, os programas podem ser subvertidos por aqueles que os implementam, acarretando em uma possível substituição de objetivos próprios, gerando pois, o desvio da ênfase do programa, do seu conteúdo para a forma. Segundo Goldstein (2003, p. 318), a falta de concordância sobre objetivos específicos pode ser assim percebida:

O objetivo de muitas pessoas do serviço policial, por exemplo, tem se limitado a usar as reformas de pessoal para convertê-las em maior prestígio, melhores relações públicas e melhores salários. Não desejam alterar a forma

do serviço policial. Outras – pessoal da polícia e também cidadãos – vêem as reformas de pessoal como uma forma de aperfeiçoar o desempenho da polícia, mas com isso querem dizer a percepção de padrões comuns de bom desempenho. Ainda outras – incluindo especialmente aqueles fora das agências de polícia e que apóiam as reformas policiais – vêem as melhorias na administração de pessoal como uma forma de causar uma mudança radical no policiamento.

O segundo fator estabelecido, fracasso em perceber reformas de pessoal como nada além de um aspecto de um problema complexo, se configura a partir da proposição de mudanças institucionais sem avaliação precisa das dinâmicas da própria função policial; seguida da desconsideração fatal da relevância imprescindível do administrador de polícia ao efetuar mudanças e a resistência dos administradores tradicionais a novas políticas e procedimentos; bem como, a partir do menosprezo quanto à magnitude da subcultura policial e sua influencia na resistência à influencia externa

O último fator estabelecido como limitador do valor de algumas reformas empreendidas em instituições policiais, na esfera de seus recursos humanos, é o efeito da organização em seus funcionários, isto é, a tão citada incompatibilidade entre o contexto civil em que se insere a instituição policial e sua estrutura organizacional militar piramidal. Sobre este fator, Goldstein (2003, p. 322) assim se manifesta:

A rígida estrutura militar das agencias de polícia não é apenas desmoralizante para os policiais e disfuncional em sua falta de apoio aos valores democráticos. É também um desperdício, ao impedir que administradores tirem vantagem máxima dos melhores talentos da agência. Se o pessoal recém atraído para uma agencia de polícia é altamente qualificado, pode ser capaz de servir imediata e efetivamente em seus contatos com os cidadãos. Mas, até terem progredido na carreira, vão ser incapazes de contribuir de forma mais ampla com a agência.

Cordner, Greene e Bynum (2002) em seu artigo sobre planejamento de recursos humanos policiais, apontam para uma realidade percebida até recentemente nesta seara, a qual denota certa precariedade na função relacionada ao pessoal, nas

organizações policiais. As atividades institucionais referentes aos recursos humanos se configuram em dois níveis: o nível da economia e o nível da organização propriamente dita, este último sendo caracterizado a partir da interface entre o planejamento geral e o gerenciamento e administração de pessoal.

Como apontamentos para esta perceptível falta de adequação no gerenciamento de pessoal nas instituições policiais, os autores demonstram que a justificativa se encontra muito mais na falta de adequação no gerenciamento de recursos humanos, do que à escassez de conhecimentos e técnicas propriamente ditas. Estas dificuldades segundo os autores, podem ser percebidas no fracasso na determinação dos objetivos apontados nesta temática, na dificuldade institucional na delegação de autoridade para que se realizem as metas propostas para os recursos humanos, na plena inadequação dos recursos disponibilizados, na ênfase desproporcional ao campo do poder e na intransigência em alguma medida, de policiais e sindicatos.

A realidade posta para o planejamento e gestão de recursos humanos nas instituições policiais, inegavelmente têm apresentado consideráveis avanços; contudo, Cordner, Greene e Bynum (2002, p. 65) salientam que a realidade posta hoje para esta seara se configura a partir de “uma grande ausência de conhecimento acerca da extensão do planejamento dos recursos humanos nas organizações policiais, uma compreensão limitada dos fatores que afetam tal planejamento”.

Sobre a necessidade concreta de se empreender uma sólida ação focada na qualificação dos recursos humanos enquanto pilar fundamental da concepção da instituição policial, Bittner (2003, p. 177) apresenta quatro sugestões que encontram devida relevância para a concepção pretendida para os recursos humanos da polícia. A primeira sugestão do argumento do autor é a inclusão do pré-requisito possuir graduação para ingressar na instituição; e o autor assim constrói seu argumento:

Em primeiro lugar, a posse de um grau universitário normal deve ser um pré-requisito mínimo de emprego do policial. (...) O principal argumento que normalmente é levantado contra o recrutamento com exigência de nível universitário é que, mesmo nos recrutamentos que exigem níveis educacionais mais baixos, os departamentos de polícia encontram dificuldades em preencher as vagas. O raciocínio parece ter uma aparência de argumento irrefutável, mas é falso sob vários aspectos. Por um lado, ao recrutar levando em conta a exigência apenas do diploma de segundo grau,

os departamento de polícia, com efeito, rebaixam seus padrões a cada ano que passa(...)

Embora possa parecer indelicado, é difícil acabar com a suspeita de que a permanência no nível de segundo grau como exigência para entrar na polícia não se dê por causa de qualquer razão real, mas porque aqueles que estabelecem os padrões, aqueles que fazem o recrutamento, e aqueles que concorrem para entrar nos departamentos de polícia não desejam ser educacionalmente superados por seus subordinados e correr todos os tipos de problemas disciplinares que isso pode acarretar. (BITTNER, 2003, p. 178)

A segunda sugestão de Bittner (2003, p. 179-180) é a mescla de prática e teoria durante toda a formação policial. A terceira vem de encontro à necessidade de educação continuada. E por fim, o autor traz a sugestão de se relacionar promoção e progressão na carreira com um “estudo bem sucedido”, de forma a incentivar a qualificação dos recursos humanos da polícia. “É desnecessário defender os méritos dessa recomendação. Há poucas pessoas que vão realizar estudos árduos apenas porque amam aprender e se sentirem que amar o que fazem não adiciona nada profissionalmente.”

O autor defende seu argumento enfático quanto ao estudo e a educação, no que diz respeito ao recurso humano policial a partir da constatação de que “o que eles vão aprender não fará com que, no sentido prático, os estudantes sejam policiais nem um pouco melhores. Mas eles serão tipos diferentes de policiais, tanto devido à seleção, como em função da experiência educacional”. (BITTNER, 2003, p. 180)

Goldstein (2003) em sintonia com o argumento proposto por Bittner (2003, p. 353), vem defender o desenvolvimento da relação entre educação superior e a atuação do policial, apresentando os argumentos favoráveis a esta relação, quais sejam: “a polícia deveria buscar seu pessoal em indivíduos que freqüentem faculdades, mesmo que não possa ser claramente demonstrado que a educação superior seja de valia para o policiamento”; e “a experiência da faculdade produzirá um policial melhor”. O autor também apresenta alguns recentes questionamentos acerca da utilidade de educação superior para a polícia:

Como é verdade a respeito de muitos outros aspectos de seu desenvolvimento, a velocidade dos progressos no policiamento é tão lenta, que a polícia quase sempre está apenas começando a implementar conceitos, procedimentos e padrões quando outros, tanto no setor público como no privado, tendo-os usado por algum tempo, começam a ter dúvidas sobre seu valor. Para muitas pessoas que pensam que o policiamento é um trabalho simplista, a proposta para que seja exigido diploma de faculdade para ingresso na polícia é de um absurdo extremo. Compreensivelmente, para aqueles que têm defendido a educação superior para o pessoal da polícia, parece irônico que a polícia deva agora ter de defender o caso da educação, quando ela foi aconselhada por tanto tempo para atrair as pessoas formadas em faculdade e quando, em outros campos, a educação superior tem sido aceita como altamente desejável. (GOLDSTEIN, 2003, p.356)

Fato é que se acreditava que a proximidade entre a polícia e as instituições de ensino superior, acarretasse em mudanças nos valores, orientações, políticas e natureza do serviço prestado pela polícia ao público; contudo há uma real carência de indicadores que de fato mensurem esta mudança positiva.(GOLDSTEIN, 2003)

Na tentativa de elencar algumas etapas a serem perseguidas para trazer um novo tipo de pessoal para a instituição policial, Goldstein (2003), apresenta algumas premissas para a tomada de decisão de quem faz um bom policial, da relevância da mudança do clima organizacional e do próprio recurso humano selecionado como força para a mudança institucional. Esta discussão vai além da mera definição das características que prescrevem o perfil do policial que se deseja selecionar, permeando o questionamento acerca da eficiência e da viabilidade de se mensurá-las a partir dos procedimentos de triagem adotados.

Quanto à mudança no clima organizacional, a prescrição vem de encontro à busca de permanência na instituição, de um policial altamente qualificado. Segundo Goldstein (2003, p. 327)

O que é necessário, não é a substituição radical por algum novo estilo de gerenciamento, mas, ao contrário, um movimento gradual para longe do clima radicalmente autoritário que hoje se alastra pelas agências de polícia e na direção de uma forma de organização mais democrática...

Este novo recurso humano selecionado, por sua vez, pode contribuir sobremaneira para a implementação de mudanças institucionais, dependendo da habilidade do administrador ou líder institucional em coordenar as alterações nos costumes da organização e do pessoal. Segundo Goldstein (2003, p. 331):

Muitos dos desenvolvimentos recentes vão fortalecer a posição do administrador direcionado às mudanças, pois parecem propensos a serem portadores de enormes pressões para lidar com o chefe que resiste a abandonar os métodos operacionais tradicionais. Um deles é o aumento do número de funcionários vindos dos grupos de minorias, contratados por iniciativa da agência ou como resposta à pressão de programas de ação afirmativa. Um segundo, é o rápido aumento de funcionárias mulheres, novamente como resultado da legislação de direitos civis e ordens das cortes de justiça. E um terceiro é o ingresso nas tropas policiais de jovens que cresceram em um período em que haviam sido desafiadas várias instituições estabelecidas e questionada sua relevância para os problemas atuais. Considerando o total da proveniência dos candidatos, dada a porcentagem que esses três grupos constituem, é improvável que a polícia seja capaz de selecionar apenas aqueles indivíduos que se ajustem aos modelos tradicionais.

Por fim, após trabalhar critérios pertinentes à educação e à seleção dos recursos humanos da polícia, Goldstein (2003) enfatiza em seu argumento, a priorização também concedida aos treinamentos de recrutas e os treinamentos em serviço; isto porque, ambos guardam pertinência com o ímpeto de reformas institucionais, uma vez que pode ser considerado como um veículo viabilizador de mudanças institucionais, potencializando a absorção de novas idéias e valores.

Menke, White e Carey (2002, p. 90) ainda incluem uma outra variável relevante de ser trabalhada quando da discussão sobre os recursos humanos e a interface com a instituição policial, que é a qualificação e a definição da base do conhecimento no campo policial. Segundo os autores, “no campo policial, no mínimo três grupos estão na competição pelo direito de definir a base de conhecimento. Esses grupos incluem os acadêmicos, os líderes de polícia (geralmente os administradores), e os policiais de linha, aqueles que atuam na rua”. Há que se ressaltar que este conflito de vozes competindo pelo direito de definir a base de conhecimento da ocupação policial, acarreta inúmeras implicações para o processo de profissionalização.

A reivindicação de status profissional requer a preparação do profissional para a prática de sua ocupação, o que demanda, além de uma base exclusiva de conhecimentos, a padronização de um intenso período de educação e treinamento policial. Neste ponto, Menke, White e Carey (2002, p. 93):

Embora estejam melhorando, permanecem bastante inadequados a quantidade de educação formal e treinamento, os padrões mínimos de treinamento, e o conteúdo da educação e do treinamento exigidos para ingressar no trabalho policial. Comparar a educação e o treinamento policiais com aqueles exigidos por outras profissões sugere que são obviamente inadequados. A educação e o treinamento de todas as profissões estabelecidas ocorrem em instituições acadêmicas, em que prevalecem padrões acadêmicos. Apenas uma parte muito pequena do treinamento policial ocorre em estabelecimentos acadêmicos. Na maioria dos departamentos de polícia há, de fato, uma atitude antiacadêmica.

Os autores, analisando a base de conhecimento e transmissão do mesmo por meio de instituições educacionais concluem que não há consenso acerca da base de conhecimento da ocupação policial, existindo inclusive, conflitos intraorganizacionais sobre o que poderia ser considerado “conhecimento apropriado”; além disto, “os conteúdos, sua transmissão e a participação na educação e no treinamento” podem ser considerados fracos.

O prestígio da ocupação e o poder profissional são garantidos a partir da relevância do trabalho da ocupação, ou seja, na obtenção de alguns relevantes valores sociais. Isto significa que, o sucesso no alcance destes valores básicos, que culminam no bem estar coletivo, enseja a garantia de que a ocupação tenha monopólio sobre seu assunto. Segundo Menke, White e Carey (2002, p. 95), “que o trabalho policial, de modo ideal, pretende alcançar ou promover os valores sociais básicos não se questiona. Valores como ordem, paz, tranquilidade, igualdade e justiça são – ou podem ser – promovidos por meio do trabalho policial eficaz e justo”.

Em relação à relevância do trabalho policial para os valores sociais básicos, os autores tecem algumas considerações, quais sejam: há que se ater para a relevância da padronização entre os objetivos formais estabelecidos para a ocupação policial e seus objetivos reais efetivamente perseguidos pelos policiais, o que em geral não se

apresenta para as forças policiais; deve-se lembrar que “é a soma do trabalho policial que está relacionada com valores sociais básicos, e não as fragmentadas tarefas particulares do trabalho”; e por fim, a ocupação policial não é exclusiva na garantia de valores de justiça, ordem, paz e tranqüilidade, estes dependem também de outras ocupações. (MENKE, WHITE e CAREY, 2002, p. 96)

A partir destas ressalvas, Menke, White e Carey (2002, p. 97) concluem que:

Para haver profissionalização é necessário demonstrar que o domínio de uma ocupação está relacionado a valores importantes. Nossa análise sugere que a habilidade de fazer tal conexão é limitada por uma estrutura particular de referência a respeito do trabalho policial. Além disso, o período prolongado de educação profissional é uma consideração universal e conscientiza os membros potenciais sobre a importância de valores sociais(...) Para justificar reivindicações de um status profissional, é necessário mais do que afirmações piedosas dos membros da ocupação, em seu próprio interesse, sobre a relevância de seu trabalho para as ocupações da sociedade.

A qualificação do oficial ao longo de sua carreira define os parâmetros norteadores da atuação do mesmo quando líder da instituição, o que torna relevante a referida questão para a pesquisa aqui proposta. A qualificação da liderança da Instituição incide na forma como a mesma se manifestará acerca das próprias estratégias de atuação propostas em âmbito institucional.

4.2. Segunda Variável: A Interface entre a Instituição em Análise e as demais Instituições do Sistema de Defesa Social: Integração Institucional na Perspectiva da Liderança

A dimensão constitutiva das políticas públicas de defesa social e segurança pública ainda denota notável incipiência e fragilidade no contexto nacional, reflexo da própria estrutura organizacional constitutiva do sistema de defesa social vigente. Segundo Andrade (2006, p. 24):

O desenho institucional do sistema de segurança pública no Brasil provocou o surgimento de organizações policiais, que, embora de caráter formalmente complementar, são dotadas de culturas distintas, com noções distintas de interesse coletivo, pautadas pela não colaboração entre os órgãos e pela competição nos resultados. Como resultado, observa-se a persistência de um foco crônico de ineficiência na dinâmica do sistema policial na sociedade brasileira (Barreto et al, 2003).

Na situação de Minas Gerais, em 2003, com a chegada do Governador Aécio Neves, percebeu-se a elevação da temática da segurança pública a um dos pilares estratégicos da ação governamental. Juntamente com a formulação de um plano estadual de segurança pública, estabeleceu-se a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS.

A referida Pasta se consubstanciou a partir da junção da antiga Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, bem como da Secretaria de Estado de Segurança Pública. Segundo Saporì e Andrade (2007, p. 212):

A estrutura da Secretaria de Defesa Social, instituída pela Lei Delegada nº 56, de 29 de janeiro de 2003, prescreve apenas a subordinação operacional das polícias Militar e Civil ao secretário, garantindo suas respectivas autonomias administrativas. Isso significa que as decisões atinentes a promoções, nomeação de comandos, elaboração de orçamentos, execução financeira, atividades correicionias, etc; permanecem fora da alçada do secretário estadual. (...) Esse arranjo que concentra unicamente na secretaria

estadual a autoridade para coordenar ações operacionais das organizações policiais é singular, se comparamos com os existentes nos demais estados brasileiros. Se por um lado o secretário tem poder sobre o comando das polícias para determinar mecanismos de integração operacional entre elas, por outro lado não dispõe de poder para determinar o remanejamento de polícias de um município para outro.

A implantação do processo de integração das organizações do sistema de defesa social em Minas Gerais motivou-se a partir do consenso entre os estudiosos da área sobre a limitação quanto à condução da segurança pública como uma política pública, no contexto da estrutural policial dicotômica. Neste mesmo momento, o próprio Governo Federal, condicionou o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública à integração dos referidos órgãos.

A condução da política estadual de defesa social em Minas Gerais, em convergência ao arranjo institucional pautado na atuação sistêmica e integrada dos órgãos pertinentes, passou a se configurar a partir da interlocução direta e periódica dos líderes máximos das instituições, através do Colegiado de Integração dos órgãos do Sistema de Defesa Social. De acordo com o relato de Saporì e Andrade (2007, p. 213):

Assim, foi instituído em Minas Gerais, como parte da estrutura da secretaria, um órgão colegiado que tem como atribuição principal estabelecer as diretrizes e prioridades da política estadual de segurança, bem como zelar pela integração efetiva das diversas organizações que compõem o sistema de defesa social. O Colegiado de Integração, órgão consultivo e deliberativo, é presidido pelo secretário e composto pelas chefias superiores das polícias Militar e Civil, da administração prisional, da Defensoria Pública e do Corpo de Bombeiros Militar. O colegiado se reúne semanalmente e todas as suas decisões são formalizadas. Tem-se constituído num importante recurso de gerenciamento, encarregando-se de identificar problemas, estabelecer metas, monitorar projetos e cobrar resultados

Além disso, a integração dos órgãos de defesa social enquanto pilar fundamental da política estadual de defesa social se apresentou a partir de outras iniciativas estratégicas. Dentre elas, há que se ressaltar , a implantação do SIDS – Sistema Integrado de Defesa Social, que se formata a partir de duas frentes, quais sejam:

o CIAD – Centro Integrado de Atendimento e Despacho e o CINDS – Centro Integrado de Informações de Defesa Social. Sobre o primeiro, Saporì e Andrade (2007, p. 220) esclarecem que:

A primeira dimensão compreende a implantação de centros integrados de atendimento e despacho (CIAD), organizados regionalmente para o atendimento de chamadas radiofônicas e despacho de viaturas operacionais das polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (...) Além disso, está sendo introduzido em Belo Horizonte o registro de eventos de defesa social (REDS), boletim unificado de ocorrências policiais e de bombeiro em meio eletrônico (...) Com esses dados unificados dos boletins e a integração dos sistemas de informações de todos os ó

A política de integração das organizações policiais elencou como principais estratégias, em Minas Gerais, a integração das informações, das áreas geográficas de atuação e do planejamento operacional das duas instituições policiais; pontos considerados críticos na disjunção do trabalho policial. Portanto, além do Projeto SIDS citado, foram desenvolvidos dois outros grandes projetos, a saber: Áreas Integradas de Segurança Pública e IGESP – Integração da Gestão em Segurança Pública.

Em complementaridade a estas iniciativas, ainda se desenvolveram ações de integração das estruturas correicionais, das atividades de inteligência policial e dos processos de formação e treinamento.

A implementação de estratégias para a potencialização da integração entre as instituições se configura portanto em nível operacional, tático e estratégico. Na análise a ser feita sobre a percepção da liderança institucional sobre as estratégias de atuação da PMMG, serão consideradas as doutrinas e diretrizes que materializam a implementação das ações de integração referidas; bem como a percepção da própria liderança sobre o impacto desta política nas definições estratégicas institucionais.

4.3. Terceira Variável: O Trabalho do Policial Militar e a Relação com a Sociedade: a Perspectiva da Liderança Institucional acerca da Atividade desenvolvida pela Instituição para a Sociedade

Para se estudar a polícia, adverte Bayley (2002, p. 19), é preciso reconhecê-la em sua diversidade, pois ela se apresenta numa grande variedade de formas.⁵ O referido autor define a polícia como sendo “pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro deste grupo através da aplicação de força física”. (BAYLEY, 2002, p.20). Este conceito possui três partes essenciais: força física, uso interno e autorização coletiva. Embora o conceito permita reconhecer minimamente a polícia, não é uma descrição de tudo o que a polícia faz.

Ao estabelecer estes três parâmetros norteadores do conceito de polícia, Bayley(2002) discorre sobre cada um. O uso de força física se estabelece como competência exclusiva da polícia, seja o uso real propriamente dito, ou apenas a ameaça de uso de força física, a fim de afetar o comportamento. Outro elemento definidor proposto pelo autor é a proposição de uso interno da força, isto é utilização da mesma para a manutenção da ordem dentro da sociedade. E, por fim, o parâmetro “autorização coletiva”, o qual impõe distinção entre a polícia e os demais indivíduos que utilizam de força na sociedade, mas com propósitos não coletivos. Rolim (2006) propõe uma ampliação desta discussão, a partir da complexa argumentação trazida por Bittner (2003, p. 136), o qual encerra a reflexão sobre o papel da polícia da seguinte maneira,

Em suma, o papel da polícia é enfrentar todos os tipos de problemas/humanos quando (e na medida em que) suas soluções tenham a possibilidade de exigir (ou fazer) uso da força no momento que estejam ocorrendo. Isso empresta homogeneidade a procedimentos tão diversos como capturar um criminoso, levar o prefeito para o aeroporto, tirar uma pessoa bêbada de dentro de um bar, direcionar o trânsito, controlar a multidão, cuidar de crianças perdidas, administrar os primeiros socorros médicos e separar brigas de familiares.

⁵ O estudo de Bayley (2002) é justamente uma tentativa de encontrar “padrões de policiamento”, ou seja, de buscar características que permitam identificar a polícia numa perspectiva histórica e comparativa entre diferentes sociedades.

Rolim (2006, p. 28) argumenta que a discussão conceitual sobre a polícia e o policiamento deve ir além da possibilidade do exclusivo e legítimo uso da força; perpetrando as searas de quais atividades a sociedade espera que a polícia faça.

Uma definição desse tipo tornaria possível que o papel da polícia fosse percebido como mais importante ainda e, ao mesmo tempo, projetaria uma moldura na qual a noção de direito é destacada.

Não se trata, então, de menosprezar o papel repressivo a ser desempenhado pela polícia. (...) Penso que para uma perspectiva humanista seja muito importante definir o trabalho policial como aquele vocacionado por uma missão civilizadora, algo que sua identificação com a idéia de “força” termina atrapalhando. (ROLIM, 2006, p. 28)

Esta discussão extrapola a definição conceitual de polícia, perpetrando o universo das atividades policiais ou o próprio policiamento. Segundo Rolim (2006, p. 21), embora considerados fenômenos conhecidos nas sociedades modernas, é possível perceber certa diferenciação entre a polícia e as atividades de policiamento.

(...) quando falamos em “polícia” evocamos, independentemente da variedade de estruturas policiais existentes no mundo, uma estrutura pública e profissional voltada para as funções de manutenção da ordem e da segurança pública. O “policiamento”, por outro lado, remete à atividade específica de patrulhamento preventivo, levada a efeito pela presença visível de policiais uniformizados ou fardados que costumam cobrir áreas geográficas definidas, atendendo a uma estratégia centralizada. Um olhar mais cuidadoso sob esses conceitos, porém, haverá de suscitar dúvidas e apontar imprecisões.”(ROLIM, 2006, p. 21)

A definição daquilo que a polícia faz é uma tarefa bem complexa. As atividades policiais rotineiras variam no espaço e no tempo. Segundo Bayley (2002), o trabalho policial pode ser percebido como o que a polícia é designada para fazer, ou

seja, suas atribuições; ou as situações com as quais ela tem que lidar; ou as ações que ela deve tomar ao lidar com as situações, os resultados. Atribuições, situações e resultados são distintos conceitualmente, mas apresentam certa interdependência.

Em suma, a natureza do trabalho policial pode ser descrita de modo variado em termos de atribuições, situações e resultados. É crucial distinguir entre essas medidas do trabalho policial a fim de fazer comparações válidas entre as forças policiais e facilitar a busca de fatores determinantes. (BAYLEY, 2002, p. 123)

Ao se discorrer sobre o trabalho policial, antes de mais nada, torna-se imprescindível ter em mente que grande parte do tempo gasto em atividades, não se encontra diretamente relacionada à criminalidade. Segundo Goldstein (2003), estudos revelam que a maior parte das horas trabalhadas vincula-se à atuação em acidentes, como prestação de socorro; cuidado com pessoas doentes, embriagadas, drogadas; atuação mediante distúrbios familiares, brigas de gangues, pessoas desaparecidas; controle de multidão em eventos públicos. O autor analisa esta constatação dizendo que:

Todas essas atividades acabaram se revestindo de um enorme significado, pois francamente mudaram o estereótipo da função policial, firmemente estabelecido tanto na mente dos próprios policiais quanto da população, como sendo unicamente a função de prevenir a criminalidade e deter os criminosos. Esta é a imagem que vinha sendo cultivada pela própria polícia. Esta é a imagem que vinha sendo reforçada pela literatura popular, pelas séries de TV e pelo cinema. E esta é a imagem que tem tido uma profunda influência na organização, a equipe e no trabalho das agências de polícia. (GOLDSTEIN, 2003, p. 42)

A multiplicidade de tarefas que recaem sobre a polícia apresenta algumas justificativas, uma delas é que esta instituição é uma das únicas que está todos os dias, todas as horas, à disposição do cidadão, para atender a seu pedido de socorro. A outra justificativa, desenvolvida por Bittner, sugere que “a capacidade policial em usar força

coercitiva dá uma unidade temática a toda a atividade da corporação”, o que, segundo o autor, demanda a vinculação desta temática, isto é, a solução de “exigências situacionais, com o emprego mínimo de força”, ao treinamento e formatação das equipes de trabalho. (BITTNER *apud* GOLDSTEIN, 2003, p. 45)

Diante desta multiplicidade de tarefas intrínsecas ao trabalho policial, alguns autores envidaram seus esforços na categorização destas funções. Michael Banton *apud* Goldstein (2003, p. 46) entendeu a função policial de patrulhamento como “agentes da paz” na maior parte do tempo e não “agentes da lei”. Outra categorização foi apresentada por Q. Wilson (*apud* Goldstein 2003, p. 46), na qual se subdivide o trabalho policial em dois segmentos: administração de serviços e administração da lei; este último segmento ainda se categoriza em “funções mantenedoras da ordem” e “dever de aplicar a lei”. Por sua vez, Ergon Bittner (*apud* Goldstein, 2003, p. 46) identificou cinco categorias que denotam a multiplicidade de situações nas quais a polícia se encontra rotineiramente envolvida, são elas:

(1)O licenciamento de vários tipos de negócios, que os leva a investigar assuntos ilegais e indesejáveis; (2) o manejo de uma imensa variedade de situações em que a lei pode ter sido de fato violada, mas o policial prefere empregar algum tipo de alternativa que invoque um processo criminal; (3) a intervenção em uma infinidade de situações – arbitrar brigas, pacificar indisciplinas e ajudar pessoas em apuros; (4) lidar com fenômenos de massa, como multidões, onde há um enorme potencial para a desordem; e (5) cuidar daqueles que não podem se responsabilizar por seus atos, como crianças, alcoólicos e deficientes mentais. Em cada uma dessas atividades, Bittner aponta que a atividade polícia está “apenas seguindo o senso comum determinado por aquelas considerações de legalidade que levam à aplicação da lei”...

Diante da busca por uma descrição completa acerca do trabalho policial, Goldstein (2003) alerta que, ater-se apenas na identificação de tarefas específicas pode ser um equívoco, porque muito do tempo de atividade policial é formalmente empregado em atividades preventivas à criminalidade. Esta constatação exige a observação do que a polícia faz ou deixa de fazer para a prevenção do crime, quando se busca a definição do trabalho policial.

Além desta ressalva, Goldstein (2003) também apresenta uma variável importante de ser considerada na percepção do trabalho policial, a qual vem de encontro às características da comunidade local onde a instituição atua, isto é, fatores demográficos da própria população da comunidade.

Posto isto, o autor apresenta uma sugestão pessoal acerca das principais funções da polícia urbana, relevantes quando da construção de um entendimento acerca dos múltiplos objetivos do trabalho policial, qual seja:

1. Prevenir e controlar condutas amplamente reconhecidas como atentatórias à vida e à propriedade (crimes graves).
 2. Auxiliar pessoas que estão em risco de dano físico, como as vítimas de um ataque criminoso.
 3. Proteger as garantias constitucionais, como o direito à liberdade de expressão e de reunião.
 4. Facilitar o movimento de pessoas e veículos.
 5. Dar assistência àqueles que não podem se cuidar sozinhos: os bêbados, os viciados, os deficientes mentais, os deficientes físicos e os menores.
 6. Solucionar conflitos, sejam eles entre poucas pessoas, grupos ou pessoas em disputa contra seu governo.
 7. Identificar os problemas que têm potencial de se tornarem mais sérios para o cidadão, para a polícia ou para o governo.
 8. Criar e manter um sentimento de segurança na comunidade
- (GOLDSTEIN, 2003, p. 56-57)

A relevância de se identificar facetas ou objetivos da atividade policial se encontra em inúmeras justificativas. Primeiro, diante da constatação da complexidade da função policial, torna-se legítima a necessidade de se dar maior prioridade à instituição policial, de forma a torná-la apta a atingir seus objetivos mais eficientemente, a partir da adequada escolha entre objetivos e métodos. Segundo, diante desta gama de atribuições e do reflexo das mesmas no cidadão e na comunidade, torna-se imprescindível a consolidação de mecanismos efetivos de controle sobre o comportamento do policial. Por último, esta questão incide em intensas conseqüências na seleção e formação do policial, no seu treinamento e na estrutura organizacional da polícia.

Enfim, segundo Goldstein (2003, p. 56)

Se formos além da generalização sobre o que a polícia faz (ou seja, manter a paz, combater o crime, servir e proteger), se formos para além da descrição literal de como a polícia gasta seu tempo (isto é, recuperar bens perdidos, localizar pessoas desaparecidas, cuidar do trânsito e fazer patrulhamento) e se formos distinguir os vários meios empregados pela polícia para realizar seu trabalho (deter preventivamente, entregar mandados e prestar informações), poderemos começar a compreender mais claramente os objetivos com os quais a polícia está compreendida.

Quanto às atividades rotineiras, o trabalho que a polícia executa varia enormemente ao redor do mundo, ao contrário das obrigações atribuídas a estas instituições; ou seja, há uma variação comportamental. As situações enfrentadas pelas polícias podem auxiliar no entendimento do que a polícia faz. Estas situações dependem de dois fatores, segundo Bayley (2002): a demanda pública, através de solicitações de ajuda individuais; e prioridades elencadas pela própria instituição policial.

Em suma, as situações com que a polícia lida são determinadas inicialmente pela natureza da demanda pública comunicada aos policiais. A proporção entre demandas relacionadas com serviços e demandas relacionadas com crimes é afetada pela vontade de contatar a polícia, o que pode ser traçado, por sua vez, pelas considerações sobre conveniência, bem como o grau de resposta da polícia, e pela integração social de grupos próximos, o que é uma função tanto das estruturas macrossociais quanto dos valores culturais. (Bayley, 2002, p. 153)

Quanto às decisões tomadas pela instituição sobre o que é mais apropriado fazer, dois fatores influenciam esta seleção pela polícia: o volume de demandas da população e as prioridades organizacionais. Em se tratando da prática operacional, segundo Bayley (2002), a polícia toma a sua decisão em prol de incidentes vinculados à criminalidade, elencando-os a partir de sua gravidade; bem como define o grau de importância da chamada, aumentando sua especialização funcional. O autor esclarece que:

Atribuições afetam a seleção das decisões tomadas pela polícia, diretamente através do trabalho exigido e indiretamente através da redução da capacidade reativa. Situações afetam os resultados, uma vez que elas são filtradas pela filosofia de reação de cada força. Variações nos resultados podem ser atribuídas às situações apenas quando as tendências à ação são as mesmas. Finalmente, a maneira como a polícia lida com as situações afeta a vontade do público de contatar a polícia, dando assim forma às situações ao moldar a demanda. (BAYLEY, 2002, p. 158)

Também na tentativa de sistematizar o estudo sobre o que faz a polícia, Monjardet (2003), define algumas premissas intrínsecas ao trabalho policial e que, de fato, merecem considerações analíticas. A primeira premissa discutida pelo autor é a autonomia policial, isto é seu poder discricionário; o que interfere numa outra premissa já mencionada sob a ótica de Bayley (2002), a qual salienta a perspectiva seletiva implementada quando da execução do trabalho policial.

Quanto à autonomia policial, Monjardet (2003), a analisa sob dois aspectos. A primeira refere-se ao discernimento necessário ao trabalho policial que se promove além da aplicação mecânica de regras e ordens; entendendo pois, que discernimento e autonomia caminham conjuntamente com a responsabilidade. Assim, o autor esclarece que:

A autonomia ou poder discricionário designaria uma capacidade de tomar liberdades com a regra, a disciplina e a hierarquia, ou de deixar seus subordinados fazê-lo, em suma, de fazer o que bem lhes parecesse, de agir a seu bel-prazer; de modo algum ela seria testemunho de um enquadramento enfraquecido. (Monjardet, 2003, p. 44)

O outro aspecto analítico sobre a autonomia enquanto poder discricionário policial se mostra em oposição à estrita “organização científica do trabalho”, isto é, àquela percepção mecanicista operária. A autonomia manifesta-se portanto, como uma interface direta do conjunto de habilidades consolidadas, da qualificação do policial. Monjardet (2003) após esclarecer sobre o poder discricionário policial, posiciona-se

preferencial à percepção do processo de seleção enquanto determinante da definição, organização e análise do trabalho policial; ao invés da remissão à autonomia policial.

O trabalho policial não procede de uma adição de tarefas prescritas, mas da seleção, pelos próprios interessados, de suas atividades. Por esse motivo, são os mecanismos desse processo de seleção que são os principais determinantes da definição, da organização, e da análise do trabalho policial. (Monjardet, 2003, p. 45)

O que Monjardet (2003) denomina “seleção”, Bayley (2002) considera “decisões tomadas pela instituição sobre o que é mais apropriado fazer”, conforme visto acima. Contudo, Monjardet(2003, p. 47) considera que:

A generalidade e a permanência do processo de seleção decorrem do cruzamento das duas dimensões constitutivas do trabalho policial: a relação entre a ordem (ou prescrição hierárquica) e a imprevisibilidade da demanda, de um lado, e a relação entre autonomia e controle, de outro. Pode-se esquematizar afirmando que a primeira dimensão determina quem faz o quê; enquanto a segunda indica como.

O autor então chama atenção para a paradoxal situação encontrada nas instituições policiais, uma vez que, apesar de se mostrarem como organizações burocráticas, com ênfase na aplicação da regra impessoal; apresentam intensa redução ou “estreiteza do campo da regra (do procedimento, do modo operacional padronizado) e a subjetividade (no sentido de personalização, individualização) das práticas”(MONJARDET, 2003, p. 51). Sendo assim, Monjardet (2003, p. 54) analisa este processo seletivo intrínseco ao trabalho policial da seguinte maneira:

Tanto o “quem faz o quê?”, como o “como o faz” é, assim, um processo discricionário permanente, que ultrapassa em todos os aspectos as

possibilidades e as práticas de codificação regulamentar e de controle hierárquico. No limite, as únicas tarefas que escapam a toda possibilidade de escolha e de iniciativa, são aquelas quase unanimemente consideradas como desprovidas de qualquer significado; mas se percebe que tal critério já é um juízo de valor e, de fato, não se observa qualquer categoria dele que, por mais desvalorizada que seja, não encontre um defensor capaz de explicar de modo convincente que ele pode estar em condições de lhe dar um conteúdo e um interesse, desde que o queira.

O autor diante deste cenário por ele apresentado, conclui que os esforços de definição e de codificação do trabalho policial não devem se dirigir tanto para a própria tarefa, passível de contorno e desvio, mas para o processo discricionário intrínseco a ela.

Continuando na tentativa de sistematizar o estudo sobre o que faz a polícia, Monjardet (2003), discute também os modos de produção policial, os quais são influenciados por algumas variáveis, quais sejam: as fontes da ação policial, definidora do início da ação policial; os territórios policiais, ou seja, a compreensão das especificidades locais, a construção de uma rede de interações e informações com a população e as manifestações da criminalidade; e os alvos policiais, isto é, sua missão, que pode vincular-se à garantia das liberdades e defesa das instituições, proteção das pessoas e dos bens, ou a paz e a ordem públicas. Segundo o autor, “fonte, território e alvo são, desse modo, três dimensões sobre as quais as polícias se diferenciam ou igualmente, três critérios de uma descrição ponderada de um modo (ou sistema) de produção policial”.

Quando os autores se referem a uma escolha da instituição sobre as suas próprias prioridades de atuação ou mesmo sobre o que a mesma deve ou não entender como sua responsabilidade; esta escolha é a estratégia de atuação da instituição, estratégia esta definida pela elite estratégica. Ou seja, o que a liderança policial entende como trabalho policial inside diretamente na forma como a atuação se manifestará, nas características do trabalho policial desenvolvido.

Quanto às tentativas de mudanças e inovações nos parâmetros de policiamento, Skolnick e Bayley (2002, p. 237), alertam que, ainda que a inovação sugerida enseje em resultados positivos na segurança pública e no aumento da sensação de segurança; a tentativa de mudança ainda será inibida “por um sistema existente, de impedimentos interligados, cada um dando a sua contribuição para a manutenção do

status quo”. Dentre esses obstáculos se encontram: a “poderosa pressão da tradição” cultural; o desinteresse de segmentos da sociedade na mudança da instituição policial; o ceticismo dos sindicatos policiais com respeito à inovação; o ônus intrínseco à própria transição entre as duas realidades organizacionais, a tradicional e a inovadora; a incapacidade dos departamentos da instituição policial de avaliarem sua própria eficiência, viabilizando uma crítica comparativa entre o modelo tradicional e a proposta de inovação; e por fim, a “falta de visão dos executivos de polícia”. Sobre este último obstáculo, referente à elite estratégica organizacional e seu posicionamento diante de uma mudança organizacional, assim se posicionam os autores:

Muitos chefes de polícia simplesmente não querem mudar, nem mesmo ouvir falar de mudança. É difícil dizer se essa falta de visão é apenas um meio de evitar perturbações ou uma expressão de ausência de comando – ou ambas as coisas. Mas certamente, existem aqueles que, embora tenham visão e vontade de introduzir experiências em seus departamentos, não têm a coragem de suas convicções nem a compreensão da administração para superar obstáculos internos. (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 238)

Devido à natureza da pesquisa aqui desenvolvida, será empreendida aqui uma discussão mais detalhada sobre a interface entre o posicionamento da liderança estratégica da instituição policial e sua influência sobre a implementação ou resistência à uma inovação. Em geral, os “chefes de polícia”⁶ utilizam alguns fatores inerentes ao contexto externo, fora do controle da instituição, como desculpas para não introduzirem novas estratégias em seu departamento. Segundo Skolnick e Bayley (2002, p. 240), estas estratégias são: “a força e a debilidade da economia local e nacional, a proporção de imigrantes numa cidade, a discriminação e o ódio racial, as estruturas de poder municipais e as tradições políticas e burocráticas”; em algumas situações estas desculpas podem até ter alguma valia, mas também podem ser uma maneira de “cair fora”; isto é,

⁶ Ao se apresentar a expressão “chefe de polícia” nesta dissertação, a mesma deve ser considerada de forma ampla, em referência à liderança estratégica da instituição policial, isto é, em similitude ao comando institucional no caso do modelo vigente nas Polícias Militares brasileiras

Escondem uma crítica falta de visão estratégica por parte do Chefe ou do departamento. Alguns administradores de polícia simplesmente não sabem, ou são dominados pela idéia de introduzir reformas que envolvam um feedback da comunidade (...) O Chefe, por exemplo, quer manter as coisas unidas, não abalar as coisas com o potencial de liberação de conflitos subjacentes, talvez prontos a rebentar, dentro do departamento e da comunidade.

Em tais circunstâncias, é provável que o Chefe fale melhor do jogo do que jogue. (SKOLNICK e BAYLEY, 2002, p. 240)

O apoio necessário da tropa, para que a inovação pretendida em âmbito institucional logre êxito é, portanto, imprescindível e deve ser conquistado pelo líder policial mediante algumas táticas apresentadas por Skolnick e Bayley (2002) em seu artigo sobre “Perspectivas da Inovação na Polícia”. Dentre estas táticas, torna-se relevante citar algumas, quais sejam: influenciar integrantes mais jovens da instituição e, na seqüência, promovê-los a posições de influência; acelerar a aposentadoria dos mais velhos, que possam oferecer resistências à inovação; descobrir dentre os policiais veteranos, aqueles mais favoráveis à inovação; utilizar o escritório do chefe para treinamento da administração intermediária da instituição e, emprega-los como líderes de equipe disseminando a idéia de inovação para a base; e, em última instância, punir aqueles que lutam contra a inovação.

Enfim, a busca por inovações nas estratégias de atuação da instituição policial, incide diretamente sobre a sociedade, impactando na maneira como a mesma percebe a Polícia. Nesta seara, há que se ressaltar a construção do modelo de policiamento comunitário, o que se estabelecerá na seqüência deste capítulo.

4.3.1. Modelo de Polícia Comunitária

Afinal, há muito mais em jogo ao mudar-se a estratégia geral do policiamento, do que ao mudar um programa específico ou fazer arranjos administrativos. Está envolvida uma parcela muito maior dos recursos da organização. E, quando se começam as mudanças, pode tornar-se muito caro revertê-las. (MOORE, 2003, p. 144)

Durante o século XX, percebeu-se um movimento descontínuo e oscilante entre as estratégias de policiamento pautadas no controle reativo e num outro pólo, embasadas na prevenção à criminalidade, através da aproximação com a comunidade. Esta oscilação justifica-se na incipiência destes modelos e na conseqüente incerteza quanto à efetividade da estratégia ou das estratégias escolhidas para serem implementadas, tendo em vista que alguns dos modelos desenvolvidos podem ser simultaneamente aplicados.

As transformações verificadas nas estratégias de policiamento de agências policiais de alguns países, tais como Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Inglaterra, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Austrália, Cingapura e Japão têm acarretado de forma significativa, melhoria da capacidade policial para a prevenção do crime nos centros urbanos. Estas transformações direcionam-se principalmente para a atuação frente a problemas que têm afetado de maneira considerável, as populações urbanas de inúmeros países, dentre eles o Brasil, tais como: as desordens, os crimes violentos, a alta sensação de insegurança, as drogas e a falta de confiança nas agências policiais. Esta atuação pauta-se sobremaneira, na observância da sociedade como principal foco da atividade da instituição.

(...)quando as forças policiais e os cidadãos começam a ver a si mesmos como “co-produtores” da segurança pública, acumulam-se benefícios substantivos. Para o público, isso pode significar mais prevenção efetiva ao crime e menos medo, assim como uma maior responsabilização por parte da polícia. Para a polícia, um apoio e um respeito maiores por parte da comunidade fortalecem o moral e intensificam a motivação policial. (SKOLNICK, J.H.; BAYLEY, D.H. 2006, p. 11)

O policiamento comunitário não é de todo recente. Ao se considerar a preocupação da instituição policial em responder adequadamente às demandas da comunidade, torna-se válido fazer remissão à diretriz estabelecida pelo Comissário de Polícia de Nova Iorque, Arthur Woods, no início do século passado. Esta iniciativa foi

positivamente percebida pela sociedade, mas não se mostrou constante ao longo do século, tendo permeado a realidade daquele contexto apenas durante o período em que Woods esteve no comando.

O retorno da tentativa de se aproximar a polícia da comunidade, data da década de setenta, e teve como justificativa uma perceptível elevação mundial das taxas de criminalidade e de desordem pública, o que acarretou em abrupto rompante de medo do crime e sensação de insegurança na população em geral. (SKOLNICK e BAYLEY, 2006).

Além disto, algumas certezas norteadoras do modelo de policiamento tradicional ou profissional deixaram de existir para os líderes da polícia, nesta época, seja a partir de constatações particulares de cada um, seja através das pesquisas. Skolnick e Bayley (2006, p. 67-68) relatam algumas destas constatações, quais sejam: o aumento do efetivo policial e do aporte de recursos orçamentários nas instituições policiais não reduzem necessariamente as taxas de criminalidade; o patrulhamento motorizado eventual não reduz o crime e nem reduzem a percepção de medo da população; dois policiais por viatura não são mais eficazes do que um policial por viatura na captura de criminosos e redução da criminalidade; o patrulhamento intenso reduz a criminalidade local, mas desloca-o para outras áreas; o tempo de resposta da polícia ao evento criminoso não importa muito, uma vez que após um minuto da ocorrência do fato, a chance da polícia prender o criminoso se reduz a menos de dez por cento. Posto isto, constatou-se que as estratégias tradicionais não produziam os resultados esperados pela instituição policial e pela sociedade. Segundo os referidos autores,

De fato, os profissionais da polícia que refletem sobre o assunto tiveram de desenvolver algumas idéias novas. A principal reformulação tem sido a tentativa de tornar a polícia e as comunidades por ela policiadas co-produtoras da prevenção do crime. (...)

Este conceito de uma cooperação maior entre a polícia e a comunidade é o que tem sido considerado, em todo o mundo, como sendo “policiamento comunitário”. Skolnick e Bayley (2006, p. 68-69)

O Modelo de Policiamento Comunitário que, de acordo com Skolnick e Bayley (2006, p.18), tem como premissa a idéia de que “o público deve exercer papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança”, ou seja, o público deve ser visto como co-produtor da segurança pública e da ordem, juntamente com a polícia. O referido modelo impõe uma nova responsabilidade à polícia: criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da ordem. A principal reformulação proporcionada pelo policiamento comunitário tem sido a tentativa de tornar a polícia e as comunidades por ela policiadas co-produtoras da prevenção do crime.

A intensa discussão atualmente vigente acerca deste modelo não significa que o mesmo já é uma prática corriqueira nas instituições policiais. Os citados autores alertam para a realidade existente de que apesar da percepção de inovações consideráveis em algumas instituições policiais, “o policiamento comunitário é utilizado para rotular programas tradicionais, um caso clássico de colocar vinho velho em garrafas novas.” Os autores apontam o risco eminente de insucesso deste modelo caso a terminologia se torne mera e vazia retórica. Assim, segundo os mesmos a implementação deste modelo “deve refletir a filosofia no nível de táticas e estratégias de operação. Se deixarmos de insistir neste aspecto, o policiamento comunitário será puro teatro(...)” (SKOLNICK e BAYLEY, 2006, p. 18).

Os autores citados apresentam quatro características para identificação do policiamento comunitário, a saber: organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar serviços não emergenciais; aumentar a responsabilização das comunidades locais e descentralizar o comando. Ao contrário do policiamento tradicional, o modelo comunitário altera positivamente, a visão sobre o trabalho desenvolvido pela polícia e, por conseguinte, interfere diretamente nas bases de sua legitimidade perante o cidadão. Segundo CORREIA (2007, p.13)

(...)somente é possível o desenvolvimento de uma força policial na direção da proteção da sociedade, como polícia comunitária, se os componentes dessa instituição, os policiais, exercerem suas cidadanias de forma ativa e se sentirem integrantes dessa sociedade. Isto somente é possível, num Estado Democrático de Direito, numa democracia em expansão.”

O núcleo deste modelo de policiamento, também conhecido como policiamento orientado para a comunidade, é a prevenção do crime baseada na mesma. O foco na comunidade local é, portanto um elemento chave e foi denominado por algumas instituições policiais como a “vigilância de bairro”, sendo em última instância, o fortalecimento da comunidade e construção da identidade local. Skolnick e Bayley (2006, p. 19) apontam este programa como uma realidade norte-americana e londrina e esclarecem seus elementos norteadores, a saber: a “vigilância pública”, realizada pelos moradores, que repassam informações relevantes à polícia; “marcação da propriedade”, a fim de desencorajar ladrões e facilitar a devolução de bens; e “segurança da moradia”, caracterizada pela constância na visita às residências pelos policiais.

O que se observa nas diversas estratégias de atuação policial pautadas no policiamento comunitário é uma espécie de reorientação da atividade de patrulhamento. Em alguns casos, há o deslocamento dos policiais de suas viaturas, isto é, do patrulhamento motorizado, para pequenos e descentralizados postos ou bases policiais, às quais potencializam o patrulhamento a pé e a conseqüente proximidade com a comunidade local. Segundo Skolnick e Bayley (2006, p. 24):

Em Detroit, esses postos são chamados de minidelegacias, na Austrália de “shopfronts” (alojados) ou escritórios, em Cingapura de Postos de Polícia do Bairro, e no Japão de Koban. (...) Como o próprio “policiamento comunitário”, os postos de policiamento comunitário fixos não seguem um único padrão, há diferenças operacionais no intuito e no desempenho.

O policiamento a pé viabiliza a atuação policial num contexto distinto daquele que se dá mediante reivindicações de serviços, promovendo a interação entre a polícia e a comunidade, e otimizando a sensação de segurança e redução do medo do crime. Além disto, é possível uma reorientação do patrulhamento a partir do modelo de policiamento comunitário, objetivando a manutenção da ordem. Segundo Skolnick e Bayley (2006, p. 28), a ênfase à “manutenção da ordem” foi alvo de estudos apontados por James Q. Wilson e George L. Kelling, no início da década de 80, conhecido como

“Janelas Quebradas”. A manutenção da ordem é considerada neste caso, como uma estratégia para o fortalecimento da moralidade nas comunidades, a partir do incisivo apoio do código de comportamento adequado às mesmas.

Wilson e Kelling sugerem que a polícia dê uma atenção especial à manutenção da ordem em bairros que estejam se declinando na direção da desorganização social anômica, tentando restabelecer o equilíbrio antes que as pessoas “respeitáveis” desistam de viver no local e se mudem. (...) Se a polícia puder fazer isso, a manutenção da ordem demonstrará que a moralidade ainda importa, e que os elementos criminosos não estão no comando naquele local, e que existe uma comunidade que se importa com o que acontece dentro dela. (SKOLNICK e BAYLEY, 2006, p. 28)

Outra notável característica deste modelo de policiamento é a possibilidade de descentralização de comando, como estratégia para atingir a flexibilidade necessária para adaptar o trabalho policial ao contexto local. Segundo Skolnick e Bayley (2006, p. 34):

No policiamento comunitário, o aumento da responsabilidade na tomada de decisão vai além dos comandantes subordinados, pois envolve também a tropa. (...)Tais deveres requerem novas atitudes. Os policiais devem ter capacidade de pensar por si só e de traduzir as ordens gerais em palavras e ações apropriadas. É necessária uma nova espécie de policial, bem como um novo tipo de comando. O policiamento comunitário transforma as responsabilidades em todos os níveis: no nível dos subordinados, aumenta a autogestão; no dos superiores, encorajam-se as iniciativas disciplinadas, ao mesmo tempo em que se desenvolvem planos coerentes que correspondam às condições locais.

Contudo, algumas críticas foram apresentadas a partir das experiências de policiamento comunitário desenvolvidas nos EUA e em outros países de acordo com Skolnick e Bayley (2006). No rol destas críticas, se encontram a possibilidade de diminuição do rigor empregado no policiamento, em decorrência do novo estilo operacional implementado em substituição ao modelo tradicionalista; a possibilidade de subordinação das polícias a grupos políticos locais, ou mesmo a pessoas com maior

poder aquisitivo, que de maneira clientelista absorveriam parcela substancial dos recursos das polícias e o risco da aplicação desigual da legislação em locais dentro do mesmo município.

Os autores discorrem sobre estes e outros questionamentos, elencando como possíveis deficiências deste modelo de policiamento, mas vão além, desconstruindo alguns destes mitos. Assim, trazem que os programas baseados no policiamento comunitário, direcionados à prevenção do crime e auxílio às vítimas demonstram preocupação com a ordem pública, e foco no atendimento do cidadão; e não negligência policial. Por sua vez, quanto ao controle eficaz e rigor empregado no policiamento, este se relaciona diretamente com o “uso disciplinado e firme da força, não a uma atitude de mão armada”.

Postas as ressalvas e críticas, em resumo, sobre este modelo de policiamento, Skolnick e Bayley (2006, p. 32) assim o consideram

(...) o policiamento comunitário adota o aumento da participação civil no policiamento. A reciprocidade na comunicação não só é aceita como também encorajada. Sob o policiamento comunitário, o público pode falar sobre prioridades estratégicas, enfoques táticos, e mesmo sobre o comportamento dos policiais enquanto indivíduos, e também ser informado sobre tudo isso.

Segundo Kahn (2002), a “onda” do policiamento comunitário vem se alastrando na América Latina, como uma tentativa das instituições policiais de resgatarem seu prestígio e a confiança da população.

A idéia vem se alastrando na América Latina, cujas polícias sofrem particularmente com o problema da baixa estima: não só as polícias da região estiveram frequentemente envolvidas com a repressão durante os regimes autoritários como, depois da transição, presenciou-se em quase todos os países, uma escalada da violência, que fizeram da América Latina, a região mais violenta do planeta. Num contexto como este, polícia comunitária parece ser a tábua de salvação e muitos departamentos estão apostando suas fichas no programa. (KAHN, 2002, p. 07)

De acordo com o então discorrido, Modelo de Policiamento Comunitário, a ênfase da atuação policial passa a se configurar a partir da prevenção ao crime, mediante parceria com a própria comunidade, levando conseqüentemente, à solução de problemas de segurança pública. Neste contexto, há certa desconfiguração entre esta perspectiva de atuação e o modelo organizacional apresentado pelas Polícias Militares Brasileiras. Este modelo organizacional se caracteriza pela intensa centralização e verticalização hierárquica, balizando-se nos pressupostos do modelo burocrático weberiano.⁷ Este modelo enseja a restrição de autonomia para os policiais da base, a impessoalidade no tratamento prestado à sociedade e no distanciamento estabelecido entre a mesma e a instituição policial; o que acarreta sobremaneira, em grandes entraves à implantação do modelo de policiamento comunitário. Segundo Marcineiro e Pacheco (2005, p. 89):

O modelo burocrático weberiano tem sido uma das razões pela qual é tão difícil fazer a almejada evolução para a filosofia da Polícia Comunitária, porquanto esta tem por características a participação dos policiais de ponta e da comunidade nas decisões táticas e operacionais da organização, enquanto àquela impõe uma decisão centralizada e impessoal.

No contexto nacional brasileiro, o modelo de policiamento comunitário, portanto, encontra sérios entraves na realidade organizacional vigente nas Polícias Militares. SOARES (2007, p. 12) discorre assim sobre a questão:

Sabemos, hoje, e as próprias polícias militares sabem, que existem razões claríssimas para repensar a própria estrutura organizacional delas próprias e para pensar sua autonomia diante do exército, em razão das finalidades específicas que lhes atribui a Constituição Federal.

A abordagem do policiamento comunitário a partir da contribuição para a construção da ordem local parece ser a mais adequada à realidade organizacional das instituições policiais brasileiras, bem como da sociedade. As experiências desta natureza em Estados brasileiros têm logrado consideráveis êxitos, segundo Rolim (2006) alguns projetos são exemplos destes promissores resultados, a saber: Projeto de Polícia Comunitária no morro do Quadro no Espírito Santo e no Jardim Ângela, em São Paulo. Os pontos convergentes na condução destes e demais ações policiais pautadas no modelo de policiamento comunitário no contexto nacional são: a interação efetiva entre o trabalho policial e as comunidades e atenção dispensada à desordem, a fim de retroceder no medo do crime e na sensação de insegurança; isto é há um compartilhamento entre o Estado e a sociedade na consecução das tarefas de manutenção da paz e de conquista da segurança. (ROLIM, 2006)

Um ponto relevante abordado por Rolim (2006) e que merece atenção é o processo de tomada de decisão e a relação hierárquica entre os policiais da base e a liderança estratégica institucional. Segundo o autor,

É importante salientar que, em um projeto desse tipo, muitas das decisões diárias a serem tomadas surgirão da base para o topo e não do topo para a base, como em estruturas rigidamente centralizadas. O que pressupõe também uma mudança no papel dos administradores e oficiais superiores. Em vez de comandarem cada ação, dominando-as por completo com suas instruções, deverão cumprir um papel de orientadores, certificando-se de que os policiais da patrulha tenham o apoio necessário para implementar as medidas que vão formulando em conjunto com a comunidade. (ROLIM, 2006, p. 81)

Em sinergia ao modelo de policiamento comunitário, se estabelece o modelo de policiamento orientado para a solução de problemas que será considerado na variável referente à Gestão da Segurança Pública, que se apresentará na seqüência.

4.4. Quarta Variável: Gestão da Segurança Pública

“Ninguém jamais se perguntou se o atual modelo de gestão da segurança pública é eficaz e eficiente, ou mesmo qual modelo seria eficaz e eficiente, para depois debater com a sociedade quanto valeria a pena investir num novo modelo. A prática dos gestores tem sido colocar sempre mais do mesmo. E se a estratégia não surtiu efeito foi porque não se colocou o suficiente.” CERQUEIRA, LOBÃO e ANDRADE (2007, p. 173)

A evolução da criminalidade urbana e da conseqüente sensação de insegurança se configurou nos últimos trinta anos de forma intensa, em sinergia com as transformações demográficas e sociais que se apresentaram no mesmo período. Além disto, a percepção de impunidade oriunda da falência do sistema de justiça criminal brasileiro intensificou o avassalador processo de descrédito da sociedade no Estado, com ênfase para as instituições policiais. Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007) identificam cinco fatores que explicam o processo de hipercriminalidade⁸ no Brasil no final do século XX e início do século XXI. Segundo os autores, dentre estes fatores se encontram: o crescimento da população urbana, seguida da ineficácia do Estado em atender às demandas desta população por serviços mínimos, bem como estabelecer respostas a este problema; a desigualdade econômica e exclusão social; a excessiva e indiscriminada utilização de armas de fogo pela população, aumentando a taxa de letalidade e o medo da população; a impunidade resultante da falência do sistema de justiça criminal; e a “ausência histórica de uma política de segurança pública consistente e proativa, baseada nas comunidades, tendo a polícia apenas como um pilar”. (CERQUEIRA, LOBÃO e CARVALHO, 2007). A preocupação com as políticas públicas de segurança no Brasil só se acentuou no final do século XX e início do século XXI.

Em se tratando da atuação da polícia inserida num contexto mais amplo, qual seja, das políticas de segurança pública na sociedade brasileira, algumas

⁸ Segundo Cerqueira, Lobão e Carvalho (2007, p. 142), o conceito de hipercriminalidade se aplica em referência a um “processo endêmico de criminalidade que ocorre com regularidade estatística e que pode ser em grande parte explicado por fatores macroestruturais.”

importantes reflexões também precisam ser postas. Isto porque, segundo Sapori e Andrade (2007, p. 201):

Referir-se a uma história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira significa atentar para o conjunto de intervenções meramente reativas que têm caracterizado a atuação dos governos no controle do crime ao longo do tempo. Nessa ótica, temos sem dúvida alguma, uma história de intervenções públicas na polícia, na justiça criminal e no sistema prisional. Cada um desses subsistemas organizacionais sempre teve uma importante função de policymaking em suas respectivas esferas de ação. Contudo, pode-se afirmar que a intervenção pública na provisão desse bem coletivo tem-se caracterizado ao longo de todo esse período pela improvisação e falta de organização.

O que os autores então concluem é que a trajetória das políticas públicas de defesa social e segurança pública no contexto nacional permeiam, sobremaneira, o gerenciamento de intensas crises, envolto em conseqüências catastróficas acarretadas pela ausência ou mínima existência de planejamento, gerenciamento sistematizado de projetos, monitoramento e avaliação de resultados atinentes a esta área temática.

Em larga medida, a distância estabelecida entre parâmetros de gestão de políticas públicas e a trajetória das políticas de segurança pública, justifica-se pela influência das elites decisórias, constituídas por policiais, juizes, promotores e militares reformados das Forças Armadas. Sendo assim, é notável a incipiência na participação de técnicos e de gestores da própria burocracia na gestão desta política pública no país. Toda esta concertação conflui para a “ausência de um saber consolidado” sobre esta política pública. (SAPORI e ANDRADE, 2007)

Em se tratando da trajetória do país na recente política nacional de segurança pública, há que se ressaltar na gestão do Presidente Lula, a partir de 2003, a participação da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP⁹, vinculada ao Ministério da Justiça, na tentativa de organizar e sistematizar a distribuição de recursos federais do Fundo Nacional de Segurança Pública, às instituições dos Estados Federados, principalmente, as instituições policiais; mediante a articulação de diretrizes

⁹ A SENASP foi criada no Governo FHC, mas só teve sua atuação enfatizada a partir da criação do Plano Nacional de Segurança Pública, já no Governo Lula.

nacionais de segurança pública. A fim de respaldar esse intuito, o Governo Federal lançou um Plano Nacional de Segurança Pública, elaborado em 2002, pelo Instituto Cidadania e pela Fundação Djalma Guimarães. Dentre os pontos exitosos apontados pelo referido Plano, se encontram, a citada postura proativa da SENASP diante da proposição de diretrizes para a política de segurança pública brasileira; e a abrangência de questões pertinentes à segurança pública abordadas no Plano. Segundo Sapori e Andrade (2007, p. 204), “(...) O Plano Nacional de Segurança Pública representou um grande avanço na medida em que reconhecia que os problemas mais graves nessa área não estavam no arcabouço legal, e sim na gestão dos arranjos institucionais existentes.” Contudo, enquanto inconsistência deste plano encontra-se a ausência de fundamentos financeiros destinados exclusivamente à sua consecução, no orçamento federal; o que em larga medida inviabiliza ou prejudica as suas ações.

Quanto às temáticas intrínsecas ao referido Plano, os autores apontam que o mesmo elencava enquanto sugestão para as deficiências crônicas das instituições policiais brasileiras, a adoção de um gerenciamento mais moderno nas mesmas. Dentre estas deficiências crônicas, eles apontam as seguintes:

- gestão precária das informações;
- ausência de planejamento;
- recrutamento e formação deficientes de recursos humanos;
- abandono das atividades periciais;
- controle externo deficiente;
- delimitação irracional das circunscrições de atuação etc

As medidas propostas para sanar tais deficiências abrangem, por sua vez, dimensões diversas, como:

- implantação do policiamento comunitário;
 - controle rigoroso do uso da força letal;
 - redução do efetivo nas áreas administrativas;
 - autonomia dos órgãos periciais;
 - extinção das carceragens das delegacias, etc.
- (SAPORI e ANDRADE, 2007, p. 205)

O Plano Nacional de Segurança Pública se encontrou no contexto do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública, também criado no Governo Lula. O SUSP apresenta como fim máximo, a potencialização da integração entre as instituições policiais dos Estados e destas com as organizações federais, bem como Ministério

Público e Poder Judiciário. Em análise à evolução do referido Plano frente às expectativas geradas a partir do mesmo, os autores apontam que:

Viabilizar um sistema único de segurança na sociedade brasileira implicaria muito mais do que o fomento à integração das organizações policiais. Tal como na área da saúde, exigiria redefinir mecanismos de gestão mediante empoderamento dos executivos estaduais e especialmente municipais e, acima de tudo, a garantia de dotações orçamentárias fixas, previamente definidas nos orçamentos federal, estadual e municipal. (SAPORI e ANDRADE, 2007, p. 207)

Cerqueira, Lobão e Andrade (2007), na mesma linha dos autores mencionados, ao se referirem ao Plano Nacional, o consideraram uma “agenda desconexa”; na qual os mitos que assombram a segurança pública pareceram estar reforçados. Dentre estes mitos se destacam a idéia de que a solução para o problema da criminalidade no Brasil permeia o aumento do aporte de recursos orçamentários, viaturas e efetivo policial.

Assim, tanto o Governo FHC, com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP e do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP; quanto o Governo Lula, com a criação do Plano Nacional de Segurança Pública- PNS não lograram êxitos consideráveis na condução da política nacional de segurança pública, uma vez que não foram capazes de, de fato, adentrarem no cerne da situação existente nas instituições policiais brasileiras, promovendo a reforma estrutural tão esperada. Segundo Lemgruber, Kahn e Beato (2000) em relação às limitações do PNS, salientam:

(...) porque pretende resgatar a credibilidade das polícias brasileiras apenas com medidas de capacitação e reaparelhamento, sem profundas mudanças nas suas estruturas, culturas e formas de operação institucionais. Não há um claro reconhecimento da situação falimentar em que se encontram essas instituições, nem de que a violência e a corrupção da Polícia constituem hoje problemas centrais de segurança pública a serem enfrentados no país.

Adentrando um pouco nas especificidades desta tão falada “reforma”, Barros (2007) alerta para o desafio necessário de se pensar os pilares da mesma antes de iniciá-la. E, a maneira de se pensar racionalmente estes pilares, se encontra necessariamente respaldado nas premissas do gerenciamento de projetos e do planejamento estratégico, a partir da definição de metas, cronogramas de execução e monitoramento sistematizado das ações. O autor salienta:

Mesmo não havendo garantia alguma de que seguindo tal receita obteremos resultados positivos no quesito segurança pública, já teremos ganhos significativos no quesito gestão pública. E não há boa política de segurança pública, sem uma boa gestão pública. (BARROS, 2007, p. 92)

A necessidade de redução da subjetividade de uma proposta de reforma anseia de construção de propostas concretas para o tema, inerente a uma boa administração policial. Segundo o autor, algumas destas propostas seriam: a coleta e análise de informações, clareza quanto aos objetivos, gestão de pessoal, formação profissional, equipamentos mínimos e responsabilização (accountability). Questões que passam imprescindivelmente pela liderança estratégica das instituições atinentes à segurança pública, que precisam ter clareza de suas diretrizes e clarificá-las para seu público interno. (BARROS, 2007)

Posto isto, e tomando por referência os estudos acerca da gestão da segurança pública, percebe-se a tendência latente e explícita de ineficiência das instituições de segurança pública e defesa social, no rol das quais se encontram as Polícias, quanto à gestão de suas ações, gerenciamento sistematizado de suas políticas públicas e avaliação das mesmas; o que em larga medida, enseja um visível déficit de desempenho sistêmico organizacional e tênue atingimento dos fins propostos. Nesta égide, Rolim assim se manifesta (2006, p. 45):

No caso do Brasil, especialmente, qualquer exame mais cuidadoso sobre os resultados do trabalho policial haverá de levantar muitas debilidades a serem enfrentadas. Ao contrário do que se costuma imaginar, as polícias brasileiras não precisam apenas de mais recursos e novos investimentos. Mantido o atual modelo e as formas tradicionais de atuação policial no Brasil, a tendência maior aponta para o desperdício dos recursos públicos que sejam nele eventualmente empregados. Seja como for, sempre que se reduz o problema enfrentado pelo trabalho policial à falta de investimentos, terminamos por encobrir os problemas referentes à ausência de gestão e à inaptidão para a avaliação de programas e iniciativas tomadas.

As tentativas de rompimento com o estigma apresentado, isto é, de que o modelo de gestão das polícias brasileiras não possui aptidão para gerar resultados, exige sobremaneira, que a alta administração das organizações policiais brasileiras defina pela utilização de poderosas ferramentas gerenciais que estejam alinhadas com as diretrizes de segurança pública e defesa social. A adoção destas ferramentas pode ser melhor compreendida a partir dos dois subitens abordados a seguir, quais sejam: o policiamento por resultados e a gestão por resultados.

4.4.1. Modelo de Policiamento orientado para a Solução de Problemas ou Policiamento por Resultados

O princípio fundamental do modelo de policiamento orientado para a solução de problemas é a busca sistemática e analítica das informações indispensáveis ao perfeito entendimento das situações que dão origem, direta ou indiretamente aos incidentes que a polícia ostensiva atende no cotidiano operacional, tendo como premissa o fato de que a solução do crime é local. Este modelo tem como estratégia basilar a construção de respostas efetivas e aplicáveis para a solução de problemas não aparentes, as quais nem sempre se limitam às tradicionais respostas policiais, podendo partir das mesmas, mas extrapolando sua corriqueira aplicação, através da percepção analítica para a prevenção da ocorrência de crimes de natureza semelhante.

Segundo Moore (2003, p. 116) acerca dos conceitos pertinentes a este modelo, tem-se que

Tais conceitos são melhor entendidos não como novas idéias programáticas ou novos arranjos administrativos, mas como idéias que procuram redefinir o policiamento na sua totalidade, nos seus objetivos e métodos. Na literatura sobre administração de negócios, estes conceitos seriam caracterizados como estratégias organizacionais. (MOORE, 2003, p. 116)

Assim, datado de final da década de setenta e descrito por Herman Goldstein, este modelo se organiza em cinco etapas. A primeira etapa, fase da metodologia, é a identificação do problema, a partir de uma base analítica das condições e circunstâncias de seu surgimento. Na segunda etapa, pauta-se a análise das causas fundamentais do problema, tendo como elementos básicos de análise as vítimas, os agressores e o local de ocorrência. A terceira etapa contempla o desenho tático de uma resposta ou a formulação de uma solução para o problema conhecido, mediante o estabelecimento de metas que permitam as condições necessárias à futura avaliação a ser realizada. Na quarta fase, colocam-se em prática as ações planejadas em conjunto pelas agências policiais, comunidade local e outras instituições, visando ao enfrentamento do problema prioritário. Por fim, na quinta etapa, avalia-se a eficiência das ações planejadas e implementadas, diante das metas estabelecidas, adotando-se as medidas corretivas necessárias e a retomada do ciclo, se for o caso.

O foco deste modelo de policiamento é a orientação da polícia para a solução de problemas e não para a resolução de esporádicos incidentes, o que demanda o diagnóstico de soluções a longo prazo para crimes que ocorrem com certa frequência. Como consequência desta observação pormenorizada, há uma melhoria na qualidade do emprego dos recursos policiais, que são empregados de forma a apresentarem resultados efetivos. Segundo Skolnick e Bayley (2006, p. 37) os novos parâmetros de atuação policial a partir deste modelo implicam em algumas inovações.

Isso significa que as polícias devem desenvolver uma habilidade para analisar os problemas sociais, trabalhar com outras pessoas para encontrar as soluções, escolher os enfoques mais viáveis e de menor custo, advogar vigorosamente a adoção dos programas desejados, e monitorar os resultados dos esforços de cooperação.

O policiamento para a solução de problemas, segundo Moore (2003) se encontra diretamente associado a ações tais como patrulhamento direcionado, solução de disputas e o uso de demais órgãos de governo, no auxílio à redução das condições que contribuem para o aumento da incidência criminal. O autor ainda sugere que os conceitos atinentes a este modelo de policiamento ainda não foram plenamente absorvidos por nenhum programa operacional específico, tendendo a se mostrar como

(...)idéias administrativas, que buscam instruir os executivos da polícia acerca das melhores formas de definir seus objetivos ou estruturar suas organizações. Afinal de contas, estes conceitos são oferecidos como consultoria aos executivos. Além disto, eles parecem envolver algumas mudanças organizacionais e administrativas importantes dos departamentos de polícia. (MOORE, 2003, p. 119)

Ou seja, a incorporação da solução de problemas como modelo de policiamento encontra estreita relação com a descentralização da responsabilidade organizacional entre os níveis hierárquicos da instituição, o que potencializa a comunicação horizontal dentro da instituição e entre a instituição e demais esferas de governo, numa estrutura próxima à matricial; conforme relatado por Eck e Spelman, (1987 *apud* Moore, 2003, p. 119). Este modelo pode, portanto, ainda na lógica de Moore (2003), ser considerado uma nova estratégia organizacional, viabilizando a análise de sua missão institucional, arranjos institucionais administrativos e métodos de atuação.

Outro ponto a ser ressaltado é a positiva sobreposição entre o modelo de policiamento orientado para a solução de problemas e o policiamento comunitário (MOORE e TROJANOWICZ, 1988), apesar das especificidades nítidas de cada modelo. A maioria dos conceitos de polícia comunitária traz em seu bojo a citação da resolução de problemas em conjunto com a comunidade. Moore (2003, p. 142) salienta sobre esta proximidade entre os modelos que:

Quase naturalmente, um compromisso com a solução de problemas leva à invenção de soluções que envolvem uma comunidade maior. Além disso, enquanto a solução de problemas sempre começa com problemas nomeados pela polícia, muitos departamentos que se comprometeram com a solução de problemas têm desenvolvido mecanismos para consultar as comunidades locais, para descobrir quais são os problemas do ponto de vista das comunidades. Se isto ocorrer como uma coisa de rotina, o policiamento para a solução de problemas, virtualmente, se confunde com o policiamento comunitário.

Em ambos os modelos mostra-se essencial que o policial tenha a capacidade de conduzir pessoas através da arte de influenciar, o que demanda dentre outras habilidades, a capacidade de se comunicar para ser o solucionador de problemas da comunidade. De acordo com Swanson e Territo (2002, p. 137), “(...) a liderança e a comunicação interpessoal encontram-se atadas (...)”. Trojanowicz e Bucqueroux (1999, p.118) por sua vez, esclarecem que “a identificação da verdadeira liderança é obrigatória, para que a resolução de problemas se efetive e tenha sucesso a longo prazo”.

Segundo Goldstein (1990), o modelo de policiamento aqui apresentado baseia-se fundamentalmente na detalhada descrição dos problemas enfrentados pelos policiais, ou seja, de forma específica e local. Esta estratégia permite a percepção de práticas exitosas empregadas por policiais e que, quando devidamente estruturadas e analisadas, podem ensejar soluções adequadas a eventuais problemas de natureza semelhante. Contudo, em consideração às evidências empíricas levantadas para mensurar a eficácia do modelo, alguns riscos devem ser observados ao se catalogar o sucesso de solução de problemas específicos como uma estratégia geral. Dentre estes riscos, Moore (2003, p. 146) aponta a necessidade de auditoria externa para ter convicção de que o sucesso foi resultado da ação de polícia e não de outro fator; além disto, há que se considerar se houve efetiva solução do problema, ou apenas migração do mesmo para outro contexto; por fim, há que se avaliar constantemente a relevância daquela estratégia de atuação frente ao universo de problemas enfrentados pela instituição.

Há que se ressaltar como método consagrado para a solução de problemas, utilizado pela instituição policial, o método IARA¹⁰, que significa identificação, análise, avaliação e resposta.¹¹ O primeiro passo consiste na identificação dos problemas de determinada localidade, mediante o agrupamento de incidentes usuais, o inter-relacionamento de ocorrências etc. A segunda etapa consiste na análise dos problemas identificados, mediante a coleta de informações variadas sobre os mesmos, sua hierarquização e o direcionamento para ofensores, vítimas, ambiente físico e social, com vistas ao entendimento do escopo, natureza e causas dos problemas, além da elaboração de possíveis alternativas para sua resolução. A terceira etapa é o momento para o desenvolvimento e implementação de soluções, inclusive com a captação de auxílio externo (outras unidades de polícia, outros órgãos públicos, entidades privadas etc). Deve-se atentar que as soluções devem ir além das respostas tradicionais da polícia, principalmente através do envolvimento de outros atores da comunidade. Por fim, os policiais devem avaliar o impacto e a efetividade das respostas implementadas, observando se os problemas foram resolvidos ou apenas amenizados e se as respostas podem ser revisadas, mediante a coleta de novos dados sobre o problema ou mesmo pela sua redefinição.

4.4.2. Gestão por Resultados: a Influência do Modelo Mineiro de Gestão na atual Política Pública de Segurança e Defesa Social

Aproximando as discussões atinentes à gestão estratégica e a gestão para resultados, do contexto da Segurança Pública e Defesa Social, os desafios tornam-se ainda maiores. Ao contexto de dinâmicas inovações, agrega-se a necessidade de se apresentar serviços de qualidade e que atendam a uma sociedade heterogênea que almeja por políticas públicas efetivas e eficazes que produzam os resultados esperados, no tempo certo e na medida certa. No rol de instituições atuantes neste ambiente, grande destaque é dado à Polícia Militar de Minas Gerais. A PMMG por sua vez, insere-se no rol de instituições submetidas ao modelo de gestão implementado pelo atual governo de Minas Gerais.

¹⁰ O método IARA em inglês é mais conhecido como SARA (*Scanning, Analysis, Response, Assessment*)

¹¹ Para maiores detalhes sobre o método IARA, buscar GOLDSTEIN (2007).

No ano de 2003, o estado de Minas Gerais adotou um novo modelo de gestão na Administração Pública, intitulado “Choque de Gestão”. Definido como um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento, o “Choque de Gestão” caracterizou-se por combinar elementos de ajustes e elementos saneadores do Estado a investimentos, objetivando o desenvolvimento do próprio Estado. Segundo Vilhena, Martins e Marini (2006, p.32):

(...) O choque de gestão se diferencia porque é uma iniciativa bem sucedida, na partida de integração entre meios e fins – o que nada mais é do que o próprio conceito de gestão: definir os resultados certos e fazê-los acontecer. Por outro lado, o choque de gestão também é uma prova cabal de que as estratégias abrangentes e coerentes (alinhadas com uma finalidade) de transformação de gestão são possíveis e necessárias – e que as agendas minimalistas, excessivamente focadas ou fragmentárias de políticas de gestão, apresentam potencialmente baixos resultados.

O referido modelo insere-se no universo de iniciativas gerenciais focadas na máquina pública, denominadas “a nova gestão pública”. O modelo gerencial, também denominado “a nova gestão pública”, considera a premissa de que a atuação dos Estados democráticos na contemporaneidade perpassa os limites de atuação baseados na simples garantia da propriedade e dos contratos, e vai além, atingindo a alçada de competência pautada na formulação e implementação de políticas públicas de cunho estratégico para a sociedade. A maximização da atuação estatal a partir desta nova concepção enseja uma percepção pautada em práticas gerenciais modernas, adaptadas às peculiaridades da máquina pública, com o reconhecimento de novas estratégias administrativas e novas instituições.

A nova gestão pública baseia-se, portanto, na profissionalização, flexibilidade administrativa, controle dos resultados, competência administrativa, transformação e ampliação do conceito de público e mecanismos de responsabilização da administração pública. O modelo gerencial lançou seu foco na obtenção de resultados para o cidadão, inova a partir da descentralização e do controle dos gestores públicos. O alcance destes parâmetros pode ser viabilizado primordialmente através da responsabilização por competência administrada e do comprometimento do Estado com

a implementação de uma gestão pública por resultados. Nesta linha que se enquadra, portanto, o modelo mineiro.

O modelo mineiro de gestão trouxe para a máquina pública a perspectiva de construção das estratégias de governo que balizariam as mais diversas políticas públicas. O processo de construção da estratégia de longo prazo materializou-se na elaboração do PMDI (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado) e do PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental). A curto prazo, a estratégia se configurou na formatação de uma carteira composta por trinta projetos estruturadores. Estes trinta projetos foram percebidos como “catalisadores do desenvolvimento no Estado e abrangeram modernização da gestão pública, infra-estrutura, meio ambiente, educação, segurança e saúde, entre outras áreas” (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p.49).

O Projeto Estruturador caracteriza-se como uma iniciativa que:

- busca transformar a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada;
- possui efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social em virtude de sua capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas;
- mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria;
- gera a percepção na sociedade de que quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída mediante ações concretas;
- pode-se organizar como um projeto com elementos que permitem um gerenciamento intensivo. (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p.62)

Na área de Segurança Pública e Defesa Social o desafio foi grande. Os dois Projetos Estruturadores existentes na primeira fase do “Choque de Gestão”, quais foram, “Redução da Criminalidade Violenta” e “Modernização do Sistema Prisional” necessitavam de uma atuação direta e alinhada da Secretaria de Estado de Defesa Social com as forças policiais do Estado, dentre elas a Polícia Militar de Minas Gerais.

Na segunda gestão do Governo Aécio Neves, o modelo de gestão vigente em Minas Gerais, passou por algumas transformações, ficando conhecido como a segunda geração do “Choque de Gestão”. A partir de 2007, esta nova etapa trouxe algumas inovações a partir do modelo previsto na primeira fase, tendo como marco inicial a entrega do PMDI à sociedade mineira. No PMDI, apresentou-se uma

configuração das estratégias de governo agrupadas em “áreas focais”, conhecidas por “áreas de resultados”, conforme se pode visualizar na Figura 05 abaixo.



Figura 05: Mapa Estratégico do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integral - PMDI
Fonte: MINAS GERAIS, 2007, p.27

A partir do reconhecimento da complexidade da área de defesa social e segurança pública, a mesma se tornou uma área de resultados prioritária do Governo, a qual apresentaria a partir de então, seis Projetos Estruturadores: “Gestão Integrada de Ações e Informações do Sistema de Defesa Social”, “Avaliação e Qualidade da Atuação do Sistema de Defesa Social”, “Prevenção Social da Criminalidade”, “Expansão e Modernização do Sistema Prisional”, “Atendimento às Medidas Sócio Educativas” e “Comunidade Viva, Escola Ativa”.

Os desdobramentos deste modelo de gestão em ferramentas gerenciais específicas incidem diretamente nas estratégias da instituição aqui estudadas, dentre elas ressaltam-se: o Acordo de Resultados, a Premiação por Produtividade, o Monitoramento de Projetos, o Planejamento Estratégico. Sobre estes impactos é que se estabelecerá a análise da pesquisa realizada, no que tange a esta variável analítica.

Na seqüência, serão explicitados os fundamentos metodológicos viabilizadores da pesquisa de campo sugerida.

CAPÍTULO 5
FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS
DA PESQUISA

Esta seção apresenta as estratégias de pesquisa utilizadas no desenvolvimento desta dissertação, perpassando os estágios seguidos no processo de elaboração do trabalho, as etapas e a classificação desse estudo.

A primeira etapa tratou de desenhar o planejamento da pesquisa, definindo e clarificando o problema central balizador da pesquisa, as teorias de base que o sustentariam e os instrumentos de coleta de dados. Laville e Dione (1999, p. 106) esclarecem a importância da definição do problema de pesquisa, da “boa pergunta”, para o desenrolar da pesquisa:

A segunda etapa constituiu-se da coleta dos dados, focando na etapa documental e na realização das entrevistas com os sujeitos de pesquisa. A terceira etapa tratou da análise dos dados coletados, considerando as variáveis e categorias analíticas construídas na primeira etapa, a fim de responder à pergunta central posta. E por fim, a quarta etapa, que compreendeu a conclusão da elaboração da dissertação, constituindo na redação de todo o trabalho e das contribuições advindas do mesmo.

A pesquisa realizada pode ser considerada uma pesquisa exploratória descritiva e analítica, haja vista que tratou de descrever o as percepções e entendimentos sobre os impactos da liderança institucional da PMMG sobre a formulação de suas estratégias de atuação, analisando a lacuna entre o exposto documentalmente e o tácito, presente no discurso dos entrevistados.

Quanto à natureza das variáveis de pesquisa, foi eminentemente qualitativa, se desdobrando em análise de discurso, a partir de entrevistas semi-estruturadas e estudo documental. Segundo Flick (2004, p. 57):

(...) a pesquisa qualitativa pressupõe sim, uma compreensão diferente da pesquisa em geral, a qual ultrapassa a decisão de utilizar uma entrevista narrativa ou um questionário, por exemplo. A pesquisa qualitativa abrange uma compreensão específica da relação entre o assunto e o método. (...) Na pesquisa qualitativa, há uma interdependência mútua das partes isoladas do processo, o que deve ser considerado com muito mais atenção.

O estudo de caso realizado, considerando o universo da instituição Polícia Militar de Minas Gerais visou, conforme orientado por Laville e Dione (1999, p. 157), “sobretudo à profundidade”, não se contentando a uma “simples descrição que não desembocasse em uma explicação”, uma vez que a pesquisa objetiva a compreensão do fenômeno no qual se inseriu o problema de pesquisa. Esta pesquisa utilizou portanto, do estudo de caso interpretativo, buscando desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou opor-se às suposições teóricas previamente apontadas.

Quanto à amostra de pesquisa, entendendo-a como uma parte do universo de pesquisa a ser escolhida, a mesma se configurou, de forma não probabilística, em um terço do total de coronéis atualmente em atividade na PMMG, incluindo neste grupo, ocupantes de postos considerados vinculados às temáticas abordadas nas variáveis analíticas, ou seja, foram considerados elementos que a pesquisadora considera representativos do universo de pesquisa estabelecido. A pesquisa de campo foi conduzida em Minas Gerais, durante o ano de 2009, e foi dirigida especialmente para aqueles líderes institucionais ocupantes de funções consideradas imprescindíveis à definição da estratégia de atuação institucional. O universo considerado para efeito dos procedimentos exigidos por este estudo foi constituído especialmente por coronéis da Polícia Militar de Minas Gerais, ocupantes de funções localizadas nos seguintes ambientes institucionais: Comando-Geral, Estado-Maior, Academia de Polícia Militar, Comando de Policiamento da Capital, Corregedoria de Polícia Militar, Diretorias e Regiões Integradas de Segurança Pública.

O instrumento de pesquisa utilizado foram entrevistas semi-estruturadas, baseadas em um roteiro previamente construído, organizado a partir das quatro variáveis analíticas definidas antecipadamente.

As entrevistas realizadas foram gravadas, transcritas, organizadas nas quatro variáveis analíticas e em cada uma, categorizadas em assuntos ainda mais específicos.

Além disto, foram trabalhados a partir das mesmas variáveis analíticas, os documentos coletados na instituição. O exame documental mostra-se importante pois corrobora e valoriza as evidências originárias de outras fontes.

Quanto à análise e interpretação dos dados, cerne da pesquisa qualitativa, foram utilizadas categorias inseridas em cada uma das quatro variáveis analíticas. Flick

(2004, p. 201) esclarece que um dos aspectos essenciais da análise qualitativa do conteúdo é o emprego de categorias previamente estipuladas a partir do referencial teórico e trazidas para o material empírico.

Após a análise, partiu-se para a redação da pesquisa qualitativa, expondo as descobertas e resultados e clarificando os procedimentos da pesquisa, ou seja, caminhando para a sua conclusão. Laville e Dione (1999, p. 228) objetivamente definem a importância conferida à conclusão na pesquisa:

A análise dos dados e a interpretação que a segue ou acompanha não vem concluir o procedimento de pesquisa. Deve-se ainda tirar conclusões: (...)elaborar um esquema de explicação significativo, precisar-lhe o alcance bem como os limites e ver que os horizontes novos se abrem à curiosidade dos pesquisadores.

Estudar a Polícia Militar de Minas Gerais como uma instituição, demanda atentar-se para a sua história e para a sua relação com a sociedade. Perceber quem é a sua liderança institucional e de que forma a mesma influencia as diretrizes produzidas e estratégias adotadas, foi o desafio proposto nesta pesquisa. O principal objetivo deste estudo foi estabelecer análise sobre a percepção da liderança institucional sobre temas considerados predominantes no campo teórico analítico da segurança pública, contextualizados no âmbito da instituição a qual integram e lideram, ou seja: a percepção da “elite profissionalizada” da polícia sobre o papel, as funções e o lugar de sua atividade profissional no Estado e na sociedade brasileira contemporâneos; isto é, qual é a participação desta liderança na definição dos rumos da instituição, das suas estratégias de atuação. Buscou-se apreender as percepções que liderança policial tem de si mesma e da instituição que lidera, da relação com seu público usuário e com a sociedade de um modo geral; bem como acerca da interface institucional estabelecida com demais organismos atuantes na política pública de segurança e defesa social e a própria gestão desta política pública. Intentou-se compreender as implicações destas percepções nas estratégias institucionais expressamente estabelecidas enquanto normatizações, tais como diretrizes e planos formulados pela própria liderança, de forma a viabilizar a ponderação entre o que se tem como estratégia institucional e o que a liderança institucional acredita ser pertinente ter-se estabelecido nesta seara; ou seja,

entre a percepção dos líderes e a produção da estratégia, há convergência ou há inconsistência?

Este trabalho está fundamentado nos estudos de Selznick, quanto à discussão sobre a liderança e gestão estratégica, como também em teóricos da gestão pública e da sociologia da polícia, os quais foram utilizados como ferramentas heurísticas para a realização do trabalho. Através da literatura das ciências sociais sobre polícia procurou-se examinar o papel, as funções e o lugar da atividade profissional policial no Estado e na sociedade, enfocando particularmente, a liderança policial e a estratégia institucional.

O exame dos diversos estudos sociológicos a respeito da polícia, teve como foco, algumas temáticas já consagradas, que compõem o núcleo do que se pode chamar sociologia da polícia: a definição do trabalho policial; a formação dos policiais, as características especiais da atividade policial; os diferentes modelos de polícia; a relação da polícia com a sociedade; a cultura policial, a gestão da segurança pública, dentre outros. Privilegiou-se examinar também, os estudos do campo da administração pública que se referem à institucionalização e organização, às funções, às práticas cotidianas desenvolvidas, bem como às estratégias de atuação da própria organização policial.

Acredita-se que através do “olhar” sobre o tema da liderança institucional em instituições policiais pode-se conhecer, na perspectiva de sua própria elite, as múltiplas e sofisticadas demandas colocadas para a polícia moderna, como também distinguir a forma como a instituição considera estas demandas e as potencializa de fato, através de estratégias de atuação adotadas.

**CAPÍTULO 6 - A POLÍCIA MILITAR
DE MINAS GERAIS: ESTRATÉGIA
INSTITUCIONAL E A PERCEPÇÃO DA
LIDERANÇA SOBRE AS VARIÁVEIS
OBSERVADAS**

E6 – O líder consegue levar as pessoas aonde ele quiser, é a força do exemplo; imprescindível para o desempenho das funções de coronel. Ser coronel é ser líder. O líder tem que estar junto da tropa.

Com o intuito de observar as quatro variáveis analíticas apresentadas no Capítulo 3, no contexto da Polícia Militar de Minas Gerais, duas iniciativas foram desenvolvidas. A princípio, desenvolveu-se a análise documental, para a qual foram considerados dois planejamentos estratégicos publicados na PMMG, quais sejam: o referente ao período 2004-2007, publicado em dezembro de 2003; e o referente ao período 2009-2011, a ser publicado no segundo semestre de 2009.

O planejamento estratégico da PMMG apresenta a visão de futuro da organização, que por sua vez, se materializa em objetivos operacionais, que se refletem na política de operações implementada nas Regiões de Polícia Militar – RPM. (MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2005, p. 9).

No planejamento publicado 2003, observa-se a preocupação expressa com um alinhamento entre os eixos essenciais postos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e a PMMG na construção da estratégia institucional, ressaltando-se sinergia de entendimento na definição dos referidos eixos, quais sejam:

(...) a reorganização institucional dos órgãos da área e a sua integração sistêmica; a formação e valorização de seus profissionais; o aperfeiçoamento das práticas de produção e gestão do conhecimento; (...); o desenvolvimento de ações preventivas planejadas e focalizadas; a introdução de mecanismos eficientes de controle da corrupção e da violência policiais; **a adoção de instrumentos de participação da cidadania no sistema como um todo**, e o desenvolvimento de políticas de redução da violência, especificamente voltadas para o enfrentamento e prevenção da criminalidade. (*grifo nosso*, Minas Gerais. Polícia Militar, 2003c, p. 09)

Dentre os eixos essenciais, encontram-se expressas as quatro variáveis que foram trabalhadas nesta pesquisa. Além disto, ressalta-se que há sinergia entre os objetivos institucionais construídos entre as duas instituições, com ênfase para “(...) a ampliação da eficiência da organização policial”, princípio este, também vinculado conceitualmente a uma das variáveis analíticas, aquela referente à gestão. (Minas Gerais. Polícia Militar, 2003c, p. 09)

No planejamento estratégico 2009-2011, as principais linhas de ação definidas para a PMMG são:

- “a) Ênfase nas pessoas;
 - b) **Liderança participativa;**
 - c) Inovação na solução de problemas;
 - d) **Foco na sociedade e no cidadão;**
 - e) **Orientação por resultados e;**
 - f) Qualidade para melhoria contínua.”
- (grifo nosso, Minas Gerais. Polícia Militar, 2009, p. 07)

Dentre estas linhas, também é possível perceber estreita analogia com as categorias analíticas apresentadas nesta dissertação.

Quanto ao Planejamento Estratégico ora vigente, percebe-se uma ênfase grande em objetivos estratégicos, mas um desdobramento ainda tímido quanto à descrição da estratégia em sua concepção macro; isto é, percebe-se que há um salto dos objetivos propostos para as ações operacionais a serem realizadas, sem um detalhamento da estratégia de atuação institucional propriamente dita.

Além dos planos estratégicos, para cada variável analítica foram analisadas as diretrizes, instruções e resoluções afetas; as quais foram disponibilizadas pelo Comando-Geral da PMMG, a esta pesquisadora.

Após a análise documental, foram realizadas entrevistas com uma amostra da liderança institucional atualmente atuante na PMMG; nas quais as quatro variáveis analíticas foram novamente abordadas.

Para a análise das entrevistas apresentadas, os dados foram agrupados a partir das quatro variáveis analíticas e por sua vez, cada uma foi desdobrada em

categorias relevantes para a captação da percepção da liderança institucional sobre questões referentes às estratégias institucionais definidoras da atuação da PMMG; e sobre a própria liderança institucional atualmente atuante. Posto isto, seguem as variáveis analíticas e as respectivas categorias propostas, a saber:

- Variável Analítica 1 - A Liderança: da concepção à direção

- Categoria 1.1. Fatores decisivos e expectativas sobre a carreira de Oficial;

- Categoria 1.2. Atuação de um Coronel na PMMG;

- 1.2.1. Atividades desempenhadas e habilidades necessárias;

- 1.2.2. Sobre a formação de um Coronel ao longo da carreira na PMMG;

- Categoria 1.3. Sobre a inovação na PMMG: estímulo ou desestímulo?;

- Categoria 1.4. Sobre a formulação de estratégias institucionais e a participação de cada Coronel;

- Categoria 1.5. Como se definem os líderes na PMMG;

- 1.5.1. Critérios para a promoção a Coronel;

- 1.5.2. Liderança: atributo do cargo ou habilidade pessoal? Todo coronel é líder?

- Variável Analítica 2 - Sobre a integração: relação entre a PMMG e os demais órgãos do Sistema de Defesa Social

- Categoria 2.1. Estratégias institucionais sobre a atuação integrada;

- Categoria 2.2. Impactos do processo de integração na forma de atuação da PMMG;

- Variável Analítica 3 - Relação da Instituição com a Sociedade: O olhar do líder (e) da instituição sobre a relação com a sociedade.

- Categoria 3.1. Estratégias de atuação da instituição para a relação com a sociedade;

- Categoria 3.2. Formação do oficial para lidar com o público.

- Variável Analítica 4 - A gestão estratégica “da” ou “e a” segurança pública: percepção dos modelos de gestão no contexto da PMMG

- Categoria 4.1. Todo Coronel é Gestor?
- Categoria 4.2. Sobre o planejamento estratégico na PMMG: sistematização ou inovação da estratégia Institucional?
- Categoria 4.3. Modelo de Gestão Pública: impactos na formulação de estratégias institucionais.

6.1. A Liderança: da concepção à direção

6.1.1. Análise Documental da Variável 1

No planejamento estratégico 2009-2011, observa-se a descrição de valores, conceituados como “virtudes desejáveis ou características básicas positivas que a instituição quer preservar, adquirir e/ou incentivar. (...)servem para dar significado à direção buscada pelos integrantes da Corporação”; dentre os quais se apresentam a liderança, a disciplina e a inovação. A disciplina se apresenta neste documento, vinculada à natureza militar da organização, enquanto “hábito interno que correlaciona o cumprimento das atribuições, regras e deveres”. A inovação se constrói numa aproximação com a quebra de paradigmas e criatividade. E a liderança assim se apresenta:

Liderança para conduzir as pessoas de forma harmônica em torno dos objetivos institucionais na prática da gestão compartilhada e da mobilização comunitária para a construção da cultura de paz. Liderança para guiar a força de trabalho no cumprimento da missão e para envolver a comunidade no alcance da visão. (Minas Gerais. Polícia Militar, 2009, p. 18)

Ainda neste planejamento estratégico, publicado em 2009, há que se ressaltar a construção de 14 objetivos estratégicos, dentre os quais, dois destacam-se no vínculo com a variável analítica aqui percorrida, são eles: objetivo 11, atrair, desenvolver e manter pessoas com elevado desempenho; e objetivo 12, promover gestão de pessoas, com foco nos princípios éticos, na valorização, na saúde, no desempenho e comprometimento com os valores e objetivos institucionais. Em ambos, observa-se a preocupação com a motivação dos profissionais e fortalecimento nos mesmos, de relevantes valores institucionais, conforme descrito abaixo:

O comprometimento e a observância dos princípios éticos dos policiais militares com a Instituição, em todos os níveis, é desejável e deve ser perseguido no ambiente corporativo como condição essencial para o fortalecimento, valorização, performance e obtenção de resultados finalísticos. Ampliar a gestão de pessoas para que perpassem todos os canais e processos de trabalho, propõe o amoldamento da atual administração organizacional ao foco gerencial. Em que pesem as técnicas e conhecimento da administração pública aplicadas à gestão, as corporações militares demandam ajustes para que o ambiente seja propício a essa nova cultura em razão de suas características e fundamentos. (Minas Gerais. Polícia Militar, 2009, p. 25)

O Plano Estratégico citado constitui-se na terceira tentativa institucional de formalização da estratégia macro de atuação da PMMG, com ênfase na missão, na visão e nos objetivos institucionais. Foram publicados ainda dois outros documentos desta natureza, sendo que, para os fins desta dissertação será considerado também o Plano Estratégico 2003-2007, conforme já esclarecido.

Além dos Planos Estratégicos mencionados, alguns outros documentos descrevem e normatizam a estratégia da PMMG no que tange às características de sua liderança, dentre eles cita-se a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n 01/2002. Segundo a mesma, o militar deve desenvolver as habilidades de criatividade e dedicação, para que se engaje na superação de desafios:

Implica em pensar os problemas, procurando soluções adequadas. Implica em engajar-se na tarefa de superação dos obstáculos que se nos antepõem. É fundamental tratar os assuntos de segurança pública com cientificidade. A única maneira de desenvolvê-la é através do treinamento constante do raciocínio. O militar deve exercitar a mente. Deve estar sempre pensando numa alternativa melhor para a execução de seu trabalho, de maneira que agrade à comunidade, que seja eficiente e eficaz, que a solução aplicada ao caso não cause transtorno nem traumas a pessoas não envolvidas. (Minas Gerais. Polícia Militar, 2003a, p. 24)

Quanto à formação da potencial liderança institucional na PMMG, isto é, o corpo de oficiais, algumas normas precisam ser observadas. Dentre elas, cita-se a Resolução n 3868, de 18 de julho de 2006, que aprova o Regimento da Academia de Polícia Militar- RAPM. Segundo este Regimento, a APM tem como filosofia “promover

a qualificação e o desenvolvimento do policial militar, mediante seu preparo para o exercício da profissão, segundo os fundamentos do policiamento comunitário, dos direitos humanos, da disciplina e hierarquia militares”. (MINAS GERAIS. 2006a, p. 06). A formação da liderança aqui referendada pode se estabelecer através de duas modalidades, quais sejam: Curso de Formação de Oficiais (CFO), que se configura em educação de nível superior; e o Curso de Habilitação de Oficiais (CHO), que se configura em educação de nível técnico. O Centro de Ensino de Graduação da APM tem por competência a gestão do ensino superior de graduação na APM e, em caráter excepcional, a gestão do curso de nível técnico denominado CHO.

Outro importante documento que trata da qualificação de um potencial líder na Instituição é a Resolução n 3836, de 02 de janeiro de 2006, que estabelece as Diretrizes da Educação de Polícia Militar. Sobre a Educação de Polícia Militar – EPM, a referida Resolução assim se manifesta:

Art. 4º A EPM, inspirada nos preceitos constitucionais e ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o desenvolvimento e o preparo do militar para o exercício da profissão, tendo como parâmetros os fundamentos da polícia comunitária, direitos humanos, disciplina e hierarquia.

Art. 5º A EPM fundamenta-se, também, nos seguintes princípios:

I – integração à educação nacional;

II – pluralismo de idéias e concepções pedagógicas;

III – valorização da cultura institucional;

IV – profissionalização, obedecendo a processo gradual, constantemente aperfeiçoado, de formação continuada, desde os estudos e práticas mais simples até os elevados padrões de cultura geral e profissional;

V – garantia do padrão de qualidade;

VI – qualificação profissional de base humanística, filosófica, científica e estratégica, para permitir o acompanhamento da evolução das diversas áreas do conhecimento, interrelacionamento com a sociedade e atualização constante da doutrina policial-militar;

VII – vinculação da educação com o trabalho policial e as práticas sociais;

VIII – valorização da experiência extra-escolar;

IX – valorização dos profissionais de educação.

(MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2006b, p. 05)

A Resolução ainda esclarece a finalidade do CHO – Curso de Habilitação de Oficiais e do CFO – Curso de Formação de Oficiais; bem como do CESP – Curso de Especialização em Segurança Pública e CEGESP – Curso de Especialização em Gestão

Estratégica de Segurança Pública. Todos estes cursos contribuem para a formação do oficial em potencial líder da Instituição. O CHO “tem por finalidade qualificar o subtenente e o primeiro-sargento, possuidores do Curso de Atualização em Segurança Pública (CAS-CASP), para o desempenho do cargo de oficial administrativo ou de atividade técnica ou artística, e o exercício de polícia ostensiva e preservação da ordem pública”. (MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2006b, p. 06). Pode ser percebida como uma entrada na carreira de oficiais após um considerável período atuando como praça na Instituição. A grade curricular do referido curso chega a no máximo 1.430 horas-aula. As condições definidas para a inscrição no processo seletivo interno ao CHO são:

I- ser subtenente ou primeiro-sargento, do QPPM ou do QPE da categoria de armamento, motomecanização e corneteiro, para o CHO administração; das categorias de músico, para o CHO músico; da categoria de comunicações, para o CHO comunicações; e da categoria de auxiliar-de-saúde, para o CHO auxiliar-de-saúde;

II – ter entre quinze e vinte e quatro anos de efetivo serviço, até à data de início do curso;

III – ter escolaridade correspondente ao ensino médio, até à data de início do curso. (MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2006b, p. 29)

Já o CFO, “tem como objetivo formar oficiais graduados em ciências militares, com ênfase em Defesa Social, para o desempenho dos cargos de tenentes e capitães”. (MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2006b, p. 08). Sua carga-horária totaliza aproximadamente 4.320 horas-aula, divididas em três anos.

O CESP e o CEGESP já contribuem para as promoções dos oficiais ao longo de sua carreira, para majores e coronéis, respectivamente. O CESP “tem como objetivo ampliar e atualizar os conhecimentos profissionais dos capitães para as funções de oficiais intermediários e superiores; e o CEGESP tem por finalidade habilitar os tenentes-coronéis e majores para as funções e cargos próprios de comando e estado-maior da Corporação, e os privativos do posto de Coronel”. MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2006b, p. 08).

6.1.2. Percepção da Liderança sobre a Variável 1

Para a compreensão de quem é a liderança atualmente atuante na PMMG, faz-se necessário o desdobramento do discurso dos entrevistados em algumas categorias de trabalho analíticas, são elas: fatores decisivos para a escolha da carreira de oficial da PMMG; atividades desempenhadas e habilidades necessárias; a formação de um coronel ao longo da carreira na Instituição; como se manifesta o estímulo à inovação na PMMG; qual é a participação de cada coronel na formulação das estratégias institucionais; quais são os critérios para a promoção a coronel; e, por fim, a liderança entre os coronéis é atributo do cargo ou habilidade pessoal?

Todas as categorias acima mencionadas contribuem para o cumprimento dos seguintes objetivos específicos pautados para esta pesquisa, a saber: “perceber tendências institucionais, a partir da visão dos oficiais superiores atualmente em atividade na PMMG, quanto às discussões referentes à cultura militar e o impacto desta na formação da própria liderança institucional”; e “implementar análise crítica sobre a percepção da liderança institucional e a condução da instituição quanto à inovação na formação de novos e potenciais líderes institucionais”.

A primeira categoria analisada nesta variável trata dos fatores decisivos para a escolha da carreira de oficiais na Polícia Militar de Minas Gerais. O grupo de entrevistados teve como primeiro questionamento, portanto, os motivos que os levaram a buscar esta carreira. A grande maioria citou a existência de familiares integrantes da carreira militar, como principal fator; seguido do fato de ter estudado quando criança ou adolescente no Colégio Tiradentes, administrado e orientado pela própria Instituição.

E1 – Eu sou a quarta geração da família na PMMG, só que a escolha se deu por influência de colegas do Colégio Tiradentes, inclusive muitos são hoje coronéis. A partir do momento que eu passei no concurso, eu gostei da atividade. Essa questão de servir ao público, proteger, ser útil à comunidade.

E5 – Entrei por acaso, meu pai é militar.

E8 – Na minha família eu tinha um familiar que era oficial militar e me influenciou.

A segunda categoria trabalhada nesta variável analítica trata da atuação de um Coronel na PMMG, ou seja, as atividades desempenhadas por um coronel, consideradas pelos mesmos como mais relevantes; bem como as habilidades necessárias para tanto. A grande maioria citou a liderança como uma das principais habilidades necessárias ao desempenho satisfatório de um líder institucional na PMMG.

E2 – Liderança é cinquenta por cento das habilidades que um coronel precisa ter para ser um bom coronel, deve sobrepujar todas as outras características. Conhecimento é necessário também, aliado às questões de saber tratar as pessoas, o ser humano. Se você conhece a Instituição, você sabe qual caminho pode permear, sem ter tantos obstáculos. Com conhecimento, você transforma barreiras em benefícios.

E3 – As atividades de um Coronel, independentemente de onde ele atue, passam muito mais pela liderança mesmo. Precisamos ter condições de liderança da Instituição como um todo, saber lidar com as pessoas, com os comandados, ter capacidade de agir e direcionar as pessoas para aquilo que nós sabemos que a Instituição quer.

E5 – O coronel que desempenha bem as suas funções deve se preocupar com seu desenvolvimento intelectual, procurar melhorar conhecimento técnico; deve ser líder, mente aberta, flexível, ouvir todo mundo, perceber as coisas e extrair o melhor posicionamento. As decisões não podem ser isoladas, o verdadeiro líder ouve quem tem conhecimentos diversos. Ele deve ter empatia, deve saber ouvir as pessoas. O bom coronel é líder e não apenas chefe.

Além disto, percebeu-se uma direta associação entre a habilidade da liderança e algumas atividades intrínsecas ao posto de coronel, dentre elas, as mais

apontadas foram: o desafio de mobilizar os demais integrantes da Instituição para a adequada atuação na mesma, seguido da responsabilidade assumida de ser um constante exemplo a ser seguido; senão vejamos:

E7 – As pessoas pensam que ser líder na PM é ser adorado e na verdade é ser cobrado. Penso que há uma inversão da pirâmide hierárquica, a cobrança é muito grande sobre nós, precisamos motivar os comandados, para que todos sirvam bem.

E6 – A primeira coisa, a gente tem que ouvir muito as pessoas, porque a gente precisa de estar bem assessorado e pensar muito antes de agir. Nossas ações são as ações da PM, nossa fala é a fala da PM, também o são nossos erros e nossos acertos; somos o espelho. Somos vistos e ouvidos por tantos, e o tempo todo. Principalmente por ser Coronel, a palavra da gente tem um peso muito maior do que se fosse de outro oficial falando.

E8 – Polícia Militar é escalonada em três níveis: estratégico, tático e operacional. Hoje nós temos mais de 42 mil policiais. Diante disso, o maior desafio de um comandante não é necessariamente ter só o conhecimento das coisas, é cooperar para que haja um bom relacionamento entre seus comandados, para que eles se sintam motivados, se sintam parte do processo, se sintam importante no que fazem.

E8 – Na minha visão hoje, um comandante, um líder institucional, um coronel pode ter muito conhecimento de gestão, muito conhecimento de uma determinada área específica, mas se ele não se ver como alguém que vai ser agregador das pessoas, em todos os níveis, ele terá muita dificuldade de exercer qualquer tipo de liderança. Hoje, como coronel, eu vejo que o principal papel de um coronel está muito longe de ser só execução, mas sim de ter uma visão ampla e que coopere para que as pessoas que estão sob seu comando se sintam realizadas e se sintam bem e que vejam nele uma pessoa que podem confiar. Confiar pela atividade que ele exerce, pelo caráter que ele tem, pelo exemplo que ele passa.

Sobre a questão tratada, Selznick (1971) apontou o papel da liderança na transmissão de auto-imagens a serem pretendidas e galgadas pelos demais integrantes

da Instituição, enquanto reflexo dos valores que estes líderes entendem serem os valores institucionais.

Outra questão muito apontada pelos entrevistados, diz dos conhecimentos necessários ao desempenho da função, os quais se revestem de uma nítida multidisciplinaridade conceitual e temática, seguida da capacidade constante de associação entre a teoria e a prática, conforme se percebe nos depoimentos abaixo:

E1 – Além de ser necessário um conhecimento jurídico, é imprescindível domínio técnico sobre vários assuntos, porque um coronel precisa estar preparado para atuar em qualquer área estratégica institucional, precisa chefiar, comandar, assessorar o Comandante Geral na defesa de interesses institucionais.

E4 – As atividades mais importantes de um Coronel são: leitura de cenário, coordenação, controle, relacionamento interpessoal, habilidade para lidar com pessoas, você conseguir convencer com argumentos, conhecimento da atividade e da história da segurança pública, e principalmente, ir para rua, aprender fazendo. O conhecimento teórico é importante, conhecimento das estratégias da Instituição, mas o conhecimento prático da atividade, como funciona, como de fato implementar esta estratégia, como dizer para a sua tropa; é inegavelmente relevante.

E1 – A questão de gestão é imprescindível à atuação focada na coordenação geral das áreas da Instituição, que é a função de um coronel. Além disso, o foco precisa estar na busca de inovação, para modernização da PM, sempre. Agora, o perfil do coronel vai depender da época da Instituição, de quem está no Comando. Acho que hoje precisa-se de coronéis com noção de gestão estratégica.

E7 – As características e as funções desempenhadas por um coronel diferem muito entre si. Agora, coronel tem que realizar, apoiar seus comandados no desenvolvimento das funções. Todo coronel tem que propiciar condições para que a Instituição se desenvolva da forma como queremos, temos que entender de tudo, da Instituição como um todo.

A partir do levantamento das principais atividades desempenhadas pela liderança na PMMG, passa-se à questão referente à formação oferecida a estes coronéis ao longo de sua carreira de oficiais, para que mostrem-se aptos ao desempenho desta função. O conceito de formação aqui empregado reveste-se de um sentido amplo, compreendendo toda a qualificação oferecida a este coronel, ao longo de sua carreira, que tenha contribuído para que hoje ele apresente condições para o adequado desempenho de suas atribuições. Neste aspecto, a grande maioria entende que a formação oferecida pela Instituição, foi satisfatória; há, contudo, uma ênfase muito grande à vivência prática ao longo da carreira, isto é, à experiência adquirida durante todo o percurso como oficial, antes de assumir o posto de coronel.

E1 – Na verdade, eu nunca pensei em atuar na área administrativa, gosto do operacional de comandar batalhão. Nessa área a preparação é adequada. Agora, um coronel precisa atuar em áreas muito diversas, dominando assuntos muito diferentes, desde legislação, questão jurídica, até gestão plena. A experiência de uma carreira inteira na PMMG garante o preparo necessário para sermos exatamente o que ela espera de nós, para atendermos às expectativas da Corporação. Agora, em termos de qualificação, cursos que trazem um diferencial para o profissional, isto não tem; todos estudam os mesmos temas, da mesma maneira.

E2 – Vamos dizer que cinquenta por cento da preparação necessária ao desempenho das funções de um coronel, a Polícia Militar oferece, mas o restante, só depende da experiência. Experiência: às vezes a gente erra, às vezes a gente acerta. Isso não quer dizer que quando a gente acerta é o mérito único nosso e quando a gente erra é por ausência dessa preparação, desse conhecimento.

E2 – É muito difícil no campo de trabalho da segurança pública, onde a diversidade reina, e a heterogeneidade do contexto em que se vai atuar é muito intensa; preparar um oficial para todos os desafios que ele vai enfrentar. A diversidade de conhecimento e de trabalho que esse oficial pode ter é muito grande e infelizmente, a gente não pode mensurar isso. A Polícia Militar não me deu o conhecimento de tudo, ma é quase que necessário a ausência desse conhecimento total para você ver a outra realidade.

E4 – Eu não me via a 20 anos atrás, conseguindo desempenhar até com certa facilidade, os papéis que eu desempenho hoje. É impressionante como a Instituição te forma e te prepara, através das experiências que ela te proporciona e os desafios que ela impõe. A Polícia Militar oferece as oportunidades, depende de você percebe-las e desenvolver.

E5 – Durante a carreira, a perspectiva de chefia e liderança aparece em toda qualificação, mas isto não é tudo, a experiência nos molda, nos adapta, nos alinha ao discurso que a Polícia Militar pretende.

E6 – Na teoria, a Instituição fornece a informação necessária para se tornar um coronel, mas o que conta mesmo é a prática. O aprendizado que eu tive me valeu muito. O que eu acho mais importante no preparo de um coronel é a experiência de atuação em diversas áreas da Instituição, precisa ter uma visão do todo da Instituição, só assim ele saberá tomar as decisões embasadas nos valores da Instituição.

E7 – O mais importante insumo que a Instituição pode oferecer a um oficial é a diversidade de experiência dentro da mesma, porque aumenta muito a segurança na tomada de decisões, e Coronel toma decisões o tempo todo.

E9 – Durante a carreira de oficial, eu tive informações. Entre preparo e informação, eu faria uma distinção. Informação é o que nos é passado; o preparo vai, além disso, inclui o aproveitamento e o acompanhamento, para perceber o que foi assimilado. Na minha percepção eu tive informações, assim como os demais colegas, e cada um aproveitou à sua maneira. Agora, não houve ninguém me preparando, não houve acompanhamento ao longo da carreira.

Ao abordar a experiência como determinante no conjunto de variáveis que agregam à formação de um coronel, necessário se faz apontar também, a relevância da troca de experiências, isto é, da influencia de um coronel na carreira de oficiais que se tornarão coronéis futuramente e que o terão como espelho, como modelo a ser seguido. Novamente, sinaliza-se para a importância da figura do coronel, como imagem a ser

seguida pela Instituição e todos os seus integrantes, é o que demonstra a citação abaixo, da fala de um entrevistado.

E7 – O mais importante é oferecer influência e exemplo para os oficiais. Esta influência traz muitas contribuições para a condição de ser coronel. Ter um espelho ao longo da carreira conta muito para que o oficial não perca seu foco no caminho. É crescer com a experiência dos outros, com as falhas e com os acertos. As vezes a gente passa a carreira idolatrando outra pessoa, mas é porque a gente acredita que é uma experiência de sucesso.

E11 – A vida pregressa desse oficial conta muito, os comandos pelos quais ele passou, os testes pelos quais ele passou e comprovam que ele tem condição de estar à frente de uma Instituição como a Polícia Militar. Além disso, precisa servir de exemplos aos demais, exemplo de correção, de honestidade e estar apto a dirigir as pessoas com cautela, com conhecimento de causa, exemplo às regras que norteiam a vida profissional e pessoal. A pessoa tem compromisso com a nossa Instituição.

Esta variável contribui para a garantia de estabilidade e continuidade da Instituição, contudo, salienta forte tendência à inércia e lentidão nas mudanças organizacionais e à inovação. Selznick (1971) já apontava isto quando alertava para o efeito perverso do processo de transmissão de auto-imagens entre líderes e liderados e da “modelagem padronizada” da forma de pensar dos mesmos; que possibilita limitações à capacidade de inovação e de adaptabilidade da organização a mudanças e transformações.

Discutir a formação de um coronel, traz novamente à tona, algumas habilidades intrínsecas ao bom desempenho no desafio da função, alguns entrevistados ressaltaram a imprescindibilidade de desenvolver a responsabilidade, o compromisso e a lealdade à Instituição; além da ética e da transparência quando da atuação em serviço, conforme demonstrado em alguns trechos abaixo:

E3 – Com certeza, a Instituição me ofereceu tudo para eu ser um bom coronel; acima de tudo o senso de responsabilidade com a Instituição, compromisso e lealdade com a Polícia Militar. Um coronel dentro da Instituição tem que ser espelho mesmo né, ter postura, transparecer a essência da própria Polícia Militar. Os coronéis são poucos, a tropa é imensa, são muitos que nos observam.

E2 – A capacidade de organização do oficial, superior aos demais, contribui para galgar postos com mais velocidade. Evidentemente, é imprescindível o conhecimento, a gente usa no jargão militar, que a dedicação faz parte de nosso dia a dia. Aquele que se entrega à Corporação, em defesa da sociedade, tem uma possibilidade muito maior de êxito. Talvez a gente tenha que dizer que aquele aspirante a coronel que se aprimora, tem mais chances de promoção, porque fica num nível superior aos demais.

E9 – Para se chegar a coronel, para o bom desempenho das funções de comando, algumas habilidades são necessárias: a gestão, com ênfase na de recursos humanos; e a confiabilidade, que é o ponto básico que diferencia a qualidade de um oficial, poder confiar em alguém que trabalha de forma coerente, seguindo padrões técnicos. Essa confiança é Institucional, ou seja, seguindo os parâmetros que a Instituição define; mas também de cunho pessoal, a postura e os padrões éticos, ética cidadã.

E7 – O ponto principal que precisa ser trabalhado na formação de um coronel é a transparência. A transparência produz segurança, o compartilhamento de informações corretas gera mais segurança. Precisamos ser mais abertos para a comunidade, para a mídia, para o Sistema de Defesa. Outro aspecto seria de trabalhar de alguma forma a predisposição à integração. A integração é muito melhor do que a unificação, porque a unificação gera corporativismo e aí, a gente perde muito, principalmente no controle. Uma instituição controla a outra. Agora internamente, precisamos reforçar a confiança, a cumplicidade positiva do alto comando com a tropa, até o orgulho de ser liderado. Após o movimento grevista nós perdemos muito isso.

E10 – A carreira do oficial é ele que faz, e para ser promovido a coronel você tem que ter sido um bom oficial reconhecido dentro da PM. Não adianta você esperar que a sua promoção venha de fora, porque não vem. Aqui, nos últimos tempos, não tem imposição autoritária para a promoção, quem promove somos nós mesmos. Eu falo muito isso com os oficiais, o bom oficial não reclama de promoção, porque em todas as promoções ele vai por merecimento, nós acompanhamos a vida dos oficiais, a forma como ele se dedica, ele se molda, ele se dedica à Instituição, ele se identifica com a filosofia de trabalho, ele se alinha as mudanças que ocorrem dentro da

Instituição. É pouco provável que você tenha hoje um curso capaz de alterar significativamente a postura, a capacidade, a dedicação, o alinhamento do oficial com a Polícia Militar. Também na PM não se perdoa erro, se ao longo da sua carreira você erra, é muito difícil de recuperar. O número de oficiais é grande e o número de vagas é restrito para a promoção ao cargo de coronel. Você tem que ser uma pessoa que tenha aceitação do Alto Comando, ser uma pessoa de fino trato, que tenha capacidade mais de harmonizar do que de criar problemas.

A promoção a coronel se estabelece a partir de alguns critérios técnicos alinhados a uma escolha pautada no merecimento. Teoricamente, todos os oficiais são potenciais futuros coronéis; entretanto, os próprios entrevistados esclarecem alguns diferenciais que definem ou norteiam a escolha dos líderes institucionais, dentre eles, ênfase especial é conferida à imprescindibilidade de estar alinhado expressamente à estratégia do Comando vigente, às diretrizes estratégicas da Instituição e ao grupo que ocupa os cargos do Alto Comando, isto é, o grupo de coronéis; bem como ao modelo governamental vigente.

E1 – Olha, a promoção a coronel é uma promoção por merecimento essencialmente. Você tem que ter uma visão estratégica da Instituição. Os coronéis são divididos em turmas, para que as estratégias possam se inovar, inovar a idéia de instituição, a idéia de governo. Hoje o Alto Comando, que é o Comandante Geral, o Chefe do Estado Maior, definem, olha esse é o nosso rumo, as estratégias são totalmente técnicas. Mas isso, esse tecnicismo é muito recente, aí sim, acho que dá para fazer uma Polícia Militar melhor, com esse planejamento.

E1 – Olha, existem pessoas que ao longo da carreira de oficial, apresentam idéias divergentes de alguns grupos. Para ser um coronel hoje você tem que ter uma grande habilidade para lidar com as pessoas, com os outros oficiais, é preciso apoio dos demais. Na medida em que você diverge de diretrizes institucionais, você começa a se isolar do grupo, e aí as chances de ir a coronel diminuem. Além disso, normalmente a Instituição chama esse oficial e fala: olha você vai ter que seguir essa linha, senão você não vai ter frutos. Esses frutos se materializam nas promoções e nas oportunidades. Agora, hoje nós temos um Comando que escuta.

E3 – O próprio regulamento já deixa esta questão a cargo do Governador, por escolha. Os requisitos para ser coronel se iniciam quando do ingresso na Instituição, você constrói a sua carreira desde o início. A percepção das pessoas sobre o candidato à vaga de coronel, já está formada, né. Os comandantes que irão assessorar o governo do Estado na definição dos coronéis já conhecem todos, já sabem o perfil. Agora essa decisão é muito de momento, aonde você está, com quem você está. Muitos são capazes, mas nem todos serão coronéis, não há vagas para todos e é preciso garantir uma seqüência de continuidade para todos.

E4 – As alternativas que a Instituição oferece para os oficiais ao longo da carreira fazem a perspectiva de promoção a coronel, depende do oficial se enquadrar de fato nestas oportunidades.

E5 – Os coronéis são os dirigentes máximos da Instituição, indicados pelo Governador, posso dizer que é lógico que vários fatores influenciam: o comportamento, a liderança, o empenho em levar avante os projetos da Instituição, tem que ter o plus, né. Para ser coronel, precisa ser a cara, a imagem da Polícia Militar, precisa se envolver. As influências, as relações pessoais internamente contam muito na definição dos coronéis, precisa da influência, da relação pessoal, alguém tem que levar seu nome, alguém tem que te defender e ninguém pode ter alguma coisa contra.

E10 – Hoje a Polícia Militar adota o Planejamento Estratégico para acabar com esse personalismo vinculado a quem está no comando. A estabilidade da PM se dá pela harmonia que existe hoje no Alto Comando. Divergências existem mesmo dentro do Alto Comando, isto não prejudica as decisões, não torna as mudanças mais lentas, acontece durante a discussão. O Alto Comando é alinhado, mas é eclético, heterogêneo. O alinhamento se dá a partir de uma decisão já tomada, na hora da sua implementação, nessa hora, não há resistência. É assim que deve ser um coronel, é assim que deve atuar o Alto Comando

Nesta direção, Selznick (1971) esclarece que a escolha da liderança institucional ou a “composição social do estafe” se estabelece enquanto decisão crítica da liderança já estabelecida, que por sua vez, o faz a partir dos seus próprios conceitos desenvolvidos e valores reconhecidos; gerando uma perpetuação cíclica de perfil de poder.

Outro ponto sinalizado por alguns entrevistados vem de encontro à importância do cargo disponível para a escolha de quem irá ocupá-lo; isto é, o perfil do candidato é analisado pelo Alto Comando, a partir de parâmetros intrínsecos à função que o futuro coronel desempenhará na vaga a ser preenchida.

E7 – A promoção a coronel precisa da seguinte combinação: a pessoa certa, na hora certa. Depende do perfil que se necessita para um cargo específico. Existe muita gente em condição de ser coronel, muita gente boa, a escolha ocorre pelo perfil do candidato em função da vaga disponível. A pessoa que tem capacidade de dar resultados em várias áreas, tem mais possibilidades de ir a coronel. O conhecimento global e a experiência são importantes para o acerto na tomada de decisões. Além da competência, precisa-se de disposição para trabalhar, para se dedicar à carreira. Eu percebo que os coronéis da atualidade, todos se empenham no que fazem, são positivos.

E8 – Eu acredito que a promoção a coronel passa pelos próprios coronéis, apesar de ser uma decisão final do comando geral. A opinião dos coronéis é fruto do relacionamento que esses coronéis têm com esse candidato. Se eles não têm relacionamento, vão ter pelo menos informações, e o cartão de visita de qualquer oficial hoje é o que ele produz, é o que ele é. Então é o conjunto de fatores que esse oficial constrói ao longo do tempo que vai levar com que as pessoas que detêm a autoridade de influenciar uma promoção, a motiva-la ou não. Então, atualmente a Polícia está numa visão de escolher, dentre esse universo de policiais aqueles que têm o perfil mais adequado à função que a Polícia precisa. Não é somente o histórico profissional do militar que é levado em conta, é também levado o seu caráter, a sua família; mas também a Polícia precisa identificar alguém que, preenchidos todos os requisitos anteriores, se enquadra dentro da função que esse coronel vai efetuar. Existem funções técnicas para as quais será mais adequado um coronel que já tenha experiência e condições técnicas para exercê-la.

E2 – Existe uma cultura empírica demais, que o parente é promovido, o puxa-saco é promovido, aquele que tem relações políticas é promovido. Isso não existe. Eu acho que quando a pessoa chega ao posto de Coronel, a sua experiência adquirida, leva ele a escolher quem é melhor para ser promovido, quem atende tudo que a Instituição precisa, aos olhos desses Coronéis e principalmente, do Comandante-Geral. Essa escolha é conduzida para o cargo que está vago, o que o cargo demanda. Essa escolha é conduzida pelo Alto-Comando.

E10 - O Alto Comando compõe-se de 34 coronéis. Um dos pontos que a gente leva em consideração para a promoção é a opinião do Alto Comando, é feito um ranking dos candidatos, considerando a vaga disponível e os coronéis votam. Mas a definição é do Governador, que consulta essa opinião do Alto Comando. A decisão final dos nomes sai do Comandante Geral, Chefe do Estado Maior e Gabinete Militar. Características importantes que um tenente coronel deve ter e que definem promoção: primeiro é ter perfil adequado para a função. A gente não promove aleatoriamente para depois encaixar na função. Além disso, tem que ser um oficial que não tem nenhum senão na carreira, algo que macule a sua imagem; mas isso é muito raro também, é muito raro ter um problema envolvendo um tenente coronel ou um coronel. Agora, a promoção a coronel é exclusivamente por merecimento, não vai por antiguidade, nem de major a tenente coronel.

A próxima categoria abordada na análise desta variável “Formação da Liderança Institucional”, discute especificamente a característica da liderança, tratando de percebê-la como um atributo do posto de coronel ou habilidade pessoal de quem o ocupa. Durante as entrevistas, foi possível constatar que a liderança é uma habilidade, notavelmente desejável que seja manifesta e percebida naqueles militares detentores dos postos de coronéis na PMMG, contudo os próprios entrevistados esclarecem que nem todo coronel é líder, a saber:

E1 – Na minha opinião, a questão da liderança e da chefia é bem trabalhada nos cursos da PMMG, principalmente naquele que prepara o oficial para alçar o cargo de Coronel. Com certeza, todo coronel é líder. Agora, alguns absorvem a habilidade da liderança com o tempo e outros...outros nunca. São mais chefes.

E2 – Liderança é sem dúvida uma habilidade. Todos os coronéis precisam cultivar aspectos de liderança. Eu digo a questão de liderança, principalmente quando se está à frente de um grupo de pessoas, quando esse grupo de pessoas inclui os policiais militares que estão sob comando, e a sociedade, que está em tese sob sua custódia, ou seja, você presta serviço a ela. Então essa liderança é mais abrangente e dificilmente todos os coronéis terão. Mas diante disso, eu devo colocar os coronéis que têm esse perfil, para trabalhar exatamente nesses locais, de contato mais próximo com a população. É necessário ser aceito pela população e pelos comandados.

E4 – Antes de ser líder, o coronel tem que convencer, pelo seu passado, pelos seus atos, pela sua postura. As principais características são essas: ter um lastro, um histórico que convença, atitudes coerentes com o raciocínio institucional. Não necessariamente precisa ser líder. A liderança ideal é a que tenha conhecimento, mas que também tenha carisma. Eu procuro conduzir meus atos com coerência, mas não tenho a habilidade de liderança. E também existem outras características necessárias além da liderança, que é a de envolvimento, responsabilidade,...

E10 – Hoje todo coronel precisa necessariamente ser gestor. A formação do CFO somente não se basta para todos os desafios da carreira. Além de ser comandante, tem que ser gestor. Agora, quem chega a coronel geralmente tem a habilidade de liderança. São 34 coronéis, num universo de mais de 3 mil oficiais, essa habilidade é imprescindível.

Posto isto, percebe-se que a habilidade de liderança é considerada relevante e valorizada no rol de características definidoras de um perfil ideal de coronel para a Instituição, muitos tratam da função de coronel na PMMG enquanto sinônimo de líder institucional; contudo, ao elaborarem a resposta ao questionamento “todo coronel é líder?”, a maioria responde que não.

E1 – Para atuar como um coronel, você precisa ser gestor e líder, saber motivar as pessoas para um determinado fim, que a Instituição já pré-determinou; e essa motivação, essa cumplicidade, esse chamativo, vamos decidir, vamos reunir; é realmente essencial. Se ele não fizer isso, está fadado ao insucesso. Alguns têm mais dificuldades e por isso, já foram extirpados por si só, ou seja, não viraram coronéis. Na verdade, a gente adquire a liderança com a experiência, precisa mesmo ser chefe. Mas a liderança é fundamental; é o complemento da chefia.

E9 – Por lidarmos com pessoas, a gestão não se confunde com a liderança. O líder militar tem características peculiares, que dizem respeito a comportamento, a postura, a confiabilidade, a credibilidade, coerência de procedimento.

Outra categoria trabalhada nesta variável trata do estímulo ofertado pela Instituição para a inovação dos seus oficiais em geral, dentre eles os coronéis. Esta categoria mescla-se com a próxima, a qual aborda a formulação da estratégia institucional. O intuito foi discutir a inovação enquanto intenção e em sendo positiva, como se materializa a partir da formulação das estratégias. Posto isto, quanto ao estímulo à inovação, é possível concluir que este se dá de forma corriqueira e natural em âmbito institucional. Contudo, há ressalvas quanto ao potencial de mudança organizacional oferecido pela inovação; isto é, caso seja intenso e sugira alterações substantivas em alguma estratégia institucional, a inovação não será tão bem aceita, conforme depoimentos abaixo:

E1 – Hoje ainda bem, o Comando é muito aberto, as críticas são ouvidas se seguirem de sugestões de como fazer melhor. Mas não é sempre também. Esse é o grande dificultador, na minha percepção, de inovar na instituição. A inovação é bem vinda, desde que ela não altere o discurso institucional; então é melhor nem falar.

E1 – O fato de qualquer inovação precisar estar alinhada previamente com as diretrizes da instituição limita a própria capacidade de inovação, no sentido de modernizar mesmo. Qualquer inovação é bem vinda, desde que seja convergente com a política do Governo. Agora, todas as sugestões que vêm são ouvidas.

E2 – Eu gosto de inovar e de fazer diferente. A Instituição apóia sim as iniciativas, quebrando até alguns paradigmas que nós militares temos. Agora tudo o que a gente faz de inovação, é pensado e calculado; eu não posso inovar, a caráter de teste, porque eu posso prejudicar a população e a própria imagem da Polícia Militar. Agora acredito que é muito pequeno o investimento que se faz no profissional, em inovação. Acho que a gente precisava dar mais espaço e conhecimento para essas pessoas que têm a característica da inovação.

E3 – A tendência das pessoas mais novas é serem mais estimuladas, a criar novas maneiras de se atuar, inovar mesmo. Dependendo do comandante, as pessoas ousam propor inovações. Mas na prática, as diretrizes de comando definem até a inovação, é muito difícil surgir uma idéia diferente na base, ou mesmo vinda de um coronel isolado, e ela ser absorvida assim. O grupo lá em cima precisa já estar com uma percepção positiva do assunto, esperando que a idéia chegue, para que a Instituição a implemente.

E10 – Para implantar inovações na PM eu sempre dificuldades, nunca foi nada fácil para mim, tem que quebrar barreiras. Na Polícia tem muito a visão da pessoa, vínculo personalíssimo e não em relação à função. As resistências vêm em relação à pessoa. E tem ciúmes também né, aqui e em todas as Corporações, as vezes você faz algum coisa que dá certo e as pessoas não apóiam só por ciúmes. Eu pelo contrario, se a idéia é boa, eu reconheço e aproveito, minha busca é por resultados. Eu nunca fiz nada por projeção, não gosto de aparecer, gosto de trabalhar, de construir, eu falo pouco e não ligo para o que falam de mim.

A resistência às mudanças foi tratada pelos entrevistados, quando da argumentação sobre o incentivo à inovação na PMMG, como uma característica intrínseca às instituições públicas em geral, não se caracterizando como uma exclusividade da instituição na qual se inserem:

E9 – É preciso constar que no funcionalismo público, há uma característica de uma certa inércia organizacional; o protagonismo no serviço público às vezes é considerado de caráter extraordinário e até incômodo; como se fosse alguém que puxa muito, que inova muito. Isso fica, às vezes, dissociado de pretensões, de políticas de comando que são implementadas, fomentadas por aquele grupo com uma visão mais prospectiva. É difícil separar o pensamento institucional, do pensamento das pessoas que estão em função de comando. Poucas instituições como a Polícia Militar, são tão repletas de normas e regulamentos e ao mesmo tempo, tão suscetíveis a normas e vontades de seus chefes. Isso é mais ou menos o que se reflete nessas diretrizes e políticas institucionais de alto comando. O perfil do comandante e de seu lastro de assessores, sem dúvida vai refletir nas prioridades institucionais que foram colocadas. Por outro lado, nós temos também uma cultura de atribuição de responsabilidade a terceiros, exemplo, a Polícia está equivocada nisso, naquilo. Agora, é bom lembrarmos que a Polícia somos nós, não dá pra questionarmos a nós mesmos o tempo todo!

E8 - Agora a Polícia e as demais Instituições públicas caminham numa marcha mais lenta que as Instituições privadas. Talvez a estabilidade na carreira, somado com o fato de você já ter chegado ao topo da carreira, possa ser um complicador, para a intenção de inovar. Eu não sou contra a estabilidade, mas precisamos dos mecanismos que obriguem as pessoas a produzir. Porque senão eu caio numa comodidade enorme, e como coronel é muito cômodo para mim. Você já pensou em um coronel acomodado, você já pensou em coisa mais prejudicial para a Instituição do que um coronel acomodado? Um coronel é visto por todo mundo. Se eu que sou um comandante, não me colocar como exemplo, não ir à frente, como que os outros vão? A função de coronel hoje é muito mais desafiadora de que quando eu entrei. E também tem outras perspectivas né, o coronel quando vai chegando perto da sua reforma ele pensa que nem todos os desafios valem a pena, não vale arriscar em certas coisas. Situações de desgaste, eu não sei até que ponto nós estamos dispostos a nos desgastar tanto. Tem coisas que geram prejuízos pessoais, eu não sei se teria predisposição para isso, mas vejo como desafio para minha vida. Mas do Alto Comando, há uma disposição clara para que isso aconteça.

Relevante questão que emergiu, foi a renovação cíclica do grupo de líderes atuantes em âmbito organizacional de forma contínua e ágil, ou seja, os coronéis do Alto Comando da PMMG reformam e outros assumem os postos de forma bastante dinâmica, o que possibilita a proposição de novas estratégias e de nova leitura institucional, conforme abaixo, se observa:

E6 – Na Polícia Militar nós sempre tivemos a renovação de quem dirige a Instituição e nós precisamos disto, precisamos de renovar, de trazer novas idéias, porque a sociedade muda e nossas dinâmicas também. A inovação é boa a título de assessoria, um assessor que traz novas idéias, que propõe mudanças é importantíssimo. Nos cabe definir a hora que esta mudança poderá se materializar.

Ao sugerir uma associação entre o potencial dos líderes na PMMG para a inovação e a efetiva formulação de estratégias inovadoras, algumas questões se mostraram presentes. Uma delas, trata da relevância da opinião do grupo Alto-Comando para a definição de mudança organizacional materializada em uma estratégia devidamente chancelada institucionalmente, ou seja, há que se considerar que, a liderança que define se estabelece em um coletivo e não na singularidade de um dos

coronéis. Exceção há que ser feita, em relação à posição do Comandante-Geral, líder máximo institucional, que detém a titularidade de decisão final.

E1 – A opinião individual de cada Coronel não faz tanta diferença, “uma andorinha só não faz verão”, se não tiver uma coletividade que apóie a idéia, fica muito difícil. Por outro lado, se a idéia, a posição individual não for alinhada, considerando questões políticas e de momento, é muito difícil ele ser ouvido. Isto, na minha opinião, gera enormes prejuízos culturais, porque existem inúmeras idéias, mas essas idéias necessariamente precisam ser incorporadas ao todo, ao coletivo, para virarem uma estratégia da Instituição. Se essas idéias não forem incorporadas à orientação da diretoria máxima institucional, ela não vai ser aceita, mesmo vindo de um coronel. Mas na verdade, essa idéia nem chega a ser apresentada, porque ninguém quer se desgastar com o coletivo, entre outras... Mas acho que isso acontece em toda instituição.

E5 – A Instituição é cética nesse sentido, na hora da formulação das estratégias. Na formulação de idéias novas, a Instituição é bem aberta; agora na colocação disso em prática, através das estratégias, aí tem um ritmo mais lento. O pessoal sempre fica mais receoso antes de aprovar alguma coisa, não sai mudando rapidamente as coisas não. O ritmo da Instituição é mais lento às mudanças estratégicas. Todos têm potencial para a inovação, mas para que isso se torne realidade no final, precisa ter um amadurecimento da organização, um entendimento de que aquilo funciona. A argumentação tem que convencer o nível estratégico da Instituição, que referenda tudo.

E3 – Quem define as estratégias da instituição é o Comando, ou seja, o Comandante-Geral e seu sub-comandante. São eles que traçam na maioria das vezes as diretrizes. Algumas questões são discutidas no alto comando.

E10 – Atualmente a escolha dos coronéis e a atuação deles é muito técnica. Mas nem sempre foi assim, antes a questão era muito mais política, tinha comandante que não tinha a menor condição de comandar a Polícia, visão mesmo, representatividade. Agora a atuação também é outra, a estrutura da segurança pública mudou, a Polícia mudou muito, a nossa autonomia está reduzida, não dá para inventar muito; tem que manter um portfólio de serviços, trabalhar com prevenção,...e mais importante, sempre atualizar as estratégias em formato de diretrizes, agora mesmo nós estamos soltando três diretrizes: uma sobre qualidade das operações, outra sobre gestão por resultados e a outra determinando o modelo de gestão operacional da Polícia, para evitar que as pessoas sejam criativas em excesso, criem vários serviços que não dão resultados.

Quanto à forma como uma inovação se reverte efetivamente em estratégia institucional, reforça-se a exclusiva legitimidade do Alto Comando em validá-la, considerando a possibilidade recorrente de assessoramento técnico, caso seja necessário; tendo em vista sempre a sinergia da estratégia com os princípios e valores máximos da Instituição. Todo o Alto-Comando, portanto, tem acesso às propostas de estratégias a serem analisadas, e oportunidade de se manifestar quanto às mesmas, caso considerem necessário e interessante, é o que se reflete nas colocações abaixo:

E2 – O caminho entre uma idéia e uma estratégia formulada é intermediário, porque essa idéia precisa de passar por um canal de comando, várias pessoas vão analisar, pensando se essa idéia se enquadra nos valores da Polícia Militar; é o tramite burocrático que precisa ser seguido. As pessoas que estão no Estado-Maior, que trabalham no planejamento, direcionam as idéias para o foco da Instituição.

E4 – O empenho de quem lança a idéia, de quem projeta, viabiliza ou não a transformação desta numa estratégia institucional, depende muito da sua forma de encarar desafios. A liderança define as estratégias, somente ela. Alguma estratégia de atuação da Polícia Militar geralmente, é fruto da combinação de assessorias técnicas, mas a opinião final é do Alto Comando. Entre a idéia e a estratégia, o caminho pode ser longo ou não. Depende da idéia e depende do Comando. Se o Comando pensa a longo prazo, as inovações aparecem de forma mais fluida. Antigamente, o Comandante Geral impunha a sua percepção na definição das estratégias. Mas recentemente, as decisões são colegiadas entre o Alto Comando.

E2 – Quem define a estratégia da Instituição é a liderança, é o próprio Alto-Comando. Mas a liderança não tem autonomia suficiente, total para definir essa estratégia não. Nós produzimos a estratégia em campo, não há como produzi-la em escritório não. Mas as pessoas que estão em tese no administrativo, têm uma noção do todo e sabem enquadrar as estratégias de acordo com o rumo desejado para a instituição, precisa ser alinhado, bem homogêneo, bem padronizado. Se um coronel que apresenta uma estratégia possui conhecimento técnico sobre o assunto e liderança sobre os demais, ele tem uma facilidade de implementar o que quer, porque seus argumentos serão maiores.

E2 – Às vezes uma sugestão, uma iniciativa de estratégia surge da nossa base, mas ela só é levada ao Alto-Comando por um dos seus, por um coronel; há um respeito à cadeia hierárquica. Assim, tudo o que for feito com inovação e criatividade, mas sempre respaldado nas diretrizes de comando será visto de forma positiva e não como uma barreira para ser um coronel. A não ser que você contrarie alguém né. Mas a simples construção de idéias novas, em comum acordo com o que está posto, é bem vinda.

E9 – Tecnicamente, a participação de um coronel na formulação da estratégia se dá através da difusão de documentos compartilhados entre os demais coronéis. O que acontece de fato, é que todo o alto comando tem uma série de outras obrigações e responsabilidades, e esta consulta institucional, se não diz respeito à sua área de atividade, fica para segundo plano; ou seja, acaba havendo uma delegação para que a participação fique para quem está mais afeto à questão. Então, essa participação de maneira formal ela existe; mas de maneira consistente e efetiva, ela fica prejudicada. Uma série de compartilhamentos que são feitos pela Instituição, de caráter doutrinário, de caráter institucional, nós coronéis, respondemos com maior ou menor participação dependendo do conhecimento, do interesse, ou com a informação disponível propriamente dita. Esse ato de disponibilizar, de socializar a idéia, é um ato formal, de diretriz da Corporação. O mesmo acontece com essas reuniões de Alto Comando, que são comentadas para que possamos entender as razões que motivaram algumas decisões. A questão que eu vejo é que a função de coronel tem intrínseca uma autonomia que pode ser desvirtuada, sob o ponto de vista de não contribuir para esse alinhamento institucional. Eu to vendo, eu falo sim, sim, sim; mas faço não, não, não; às vezes por razões de incapacidade minha técnica, por razões de preguiça profissional, porque já estou cansado no posto aonde cheguei, ou porque estou desanimado, ou porque não tenho perspectiva de outra ascensão, então eu já me considere auto-suficiente, aí alinhar-me ou não com a instituição e suas definições, que estariam nas mãos do Comandante ou Chefe do Estado-Maior, do Alto-Comando; passa a ser uma opção. Eu vejo que neste grupo tem pessoas pró ativas, pessoas concordatas e pessoas do contra; essa é a composição que nós temos. Os pró ativos buscam esse alinhamento, os concordatos não puxam, mas também não atrapalham, e os do contra vão num ritmo aquém do desejado.

Do exposto, é possível perceber que a liderança institucional na PMMG, considerada como Alto Comando, detém a legitimidade na escolha e condução das estratégias vigentes em âmbito institucional, o que significa que o ritmo das mudanças organizacionais é também decidido por este coletivo; conforme o depoimento abaixo sintetiza:

E9 – O descolamento entre a opinião de um coronel isoladamente e dele enquanto coletivo, integrando o alto comando existe e muito corriqueiramente. Esse descolamento pode ser uma certa muleta psicológica, que acontece não só na PM, mas também no serviço público, em geral. Isso é uma realidade. O diferencial da PM é que nós não coletamos as nossas lideranças alhures, elas não vêm de outros lugares, até pela performance institucional, pela sua natureza. O líder na PM tem todo seu histórico na Instituição já definido e conhecido. Isto gera ônus e bônus. O bônus é que não dá para inventar muito; você não precisa checar a capacidade, o desempenho, a credibilidade, o potencial; diferentemente de outras áreas do setor público. As diretrizes institucionais acabam gravitando em torno das potencialidades de quem é alçado à liderança. Se a liderança tem uma certa bagagem ou perfil de amplitude, isso acaba se impondo de alguma maneira; ainda que gere resistências; mas se não tem, sinto muito, mas vai ficar na mesmice. A instituição em si, progride ou não progride de acordo com os perfis e as bagagens das pessoas que chegam e não através de uma construção doutrinária emergente e pulsante na Instituição. Com a idéia de plano estratégico, de pensar a Polícia daqui a alguns anos, isso puxou o tapete de muita gente que está preparada para o ano que vem e não para um cenário de mais longo prazo, nos fez pensar no que até então não pensávamos. Mas isso foi quase uma exigência governamental, demandando que a Instituição se visualizasse num cenário prospectivo.

Deste mesmo depoimento citado, retira-se questão central apontada enquanto direcionadora do potencial de evolução da instituição, ou seja, a evolução da PMMG depende efetivamente da qualificação de seus líderes, uma vez que os mesmos são titulares máximos da definição das estratégias a serem implementadas na Instituição como um todo. Sugeriu-se então, aos entrevistados, uma análise ampla, de todos os insumos ofertados pela PMMG ao potencial líder, isto é, ao futuro coronel, desde o momento em que o mesmo ingressa na carreira de oficial, até a assunção do posto de coronel e as contribuições assim se estabeleceram:

E3 – A Instituição está passando por uma mudança, inclusive nos critérios de promoção, esse passo já vai influenciar quem serão os futuros coronéis da Instituição. Ao longo da carreira esses coronéis vão poder ser mais bem preparados, porque a gente já sabe o percentual de quantos tenente-coronéis vamos ter em uma turma, dá para visualizar quem serão os futuros coronéis. A própria Instituição pode fazer esta construção ao longo da carreira, não deixar a preparação só para o final. É necessário buscar investimentos diferenciados para aqueles que se despontam em cada turma, diferenciando-os, para que tenhamos futuros dirigentes mais preparados. Esta diferenciação não pode se estabelecer apenas vinda de dentro da Instituição, ou seja, somente passada de coronel ao futuro coronel; precisa abrir o campo de visão, chamar para a PM as inovações das outras Polícias, o que vem dando certo em outros países. Nossos futuros coronéis, os tenente-coronéis,

precisam fazer intercambio de experiências em outros países, isso sim forma liderança estratégica.

E8 – Na concepção profissional, a qualificação que recebemos da Polícia Militar coopera em grande parte. Obviamente que a nossa formação não se dá simplesmente pelas informações que a Polícia pode oferecer. A Polícia estuda para oferecer cursos de qualificação, ela dá condições às pessoas de crescer. Mas é necessário que a pessoa em si se perceba neste contexto e deseje isto; se ela não desejar, vai ser muito difícil a Polícia oferecer qualquer insumo para que essa pessoa se torne alguém que possa dar exemplo de alguma coisa. Eu vejo que a estrutura da Polícia Militar oferece condições técnicas para que a pessoa, quando chegar ao posto de coronel, exercitá-lo bem. Entretanto, não só é feito esse coronel de preparo técnico, é necessário amadurecimento, na perspectiva em que o nível de relacionamento dele extrapole a esfera institucional, e que permita a ele trazer experiências de fora. Eu acho que quanto mais o futuro coronel tiver, ao longo da sua carreira, acesso a outras realidades, a outras experiências, a outras polícias, a outras instituições, a outros países; maior será um leque de visão, com potencialização do benchmarking, que fortalece a inovação estratégica.

E8 – Falta a questão gerencial na formação, tem que ir além da linha de produção, precisa ter uma visão de gestão estratégica. O CEGESP: para mim tinha que ser na promoção de major a tenente coronel. Porque o tenente coronel já está indo embora. Nem todo tenente coronel vai a coronel, então não há tanta motivação para fazer o Curso, para que sair da minha comodidade? Então, acaba não fazendo o curso. E também, o CEGESP tinha que ser em outros países, a sua visão não pode ser replicar o que já está posto; os comandantes precisam sentir outros ambientes, ver como as coisas funcionam, conhecer novas tecnologias, sentir a diferença de cultura. Para comandantes eu acho isso fundamental.

E1 – Eu acredito que todas as oportunidades na nossa carreira são abertas para todos, não há discriminação, agora precisa ter foco para aproveitar estas oportunidades. Acho que precisávamos de mais conhecimento jurídico, quem sabe já entrarem na carreira com formação jurídica? Ou mesmo qualquer outra, quem sabe não era o caso do aluno já ingressar na PM, no CFO, com alguma formação superior? Também acho que a especialização do oficial deveria ser sempre na mesma área, para que tenhamos sempre coronéis com excelente domínio da área que gerenciam.

Apontam-se como sugestões para mudanças na formação de um potencial coronel, desde seu ingresso na PMMG, portanto, a inclusão do requisito para se

submeter ao concurso de formação de oficiais, possuir formação superior, isto é, já chegar à Instituição com curso superior completo; bem como, submeter os majores ao Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública, o CEGESP, e não os tenente-coronéis, como atualmente se observa. Além disto, foi bastante sinalizada, a necessidade de ampliar as experiências práticas dos futuros coronéis, potencializando suas vivências em segurança públicas, através de intercâmbios técnicos para outros países, vislumbrando a realidade e as experiências exitosas em outros contextos.

6.2. Sobre a integração: relação entre a PMMG e os demais órgãos do Sistema de Defesa Social

6.2.1. Análise Documental

No Planejamento Estratégico 2004-2007, observou-se como uma política setorial da instituição, o “Relacionamento Interinstitucional”, assim considerada:

(...) o modo como a Instituição lida com seus públicos deve contemplar o espírito norteador de relacionamento, seja no tocante à elaboração de diretrizes e constituição de planejamentos, seja no princípio orientador das práticas administrativas e operacionais que de alguma forma requeiram a participação dos órgãos/entidades externos, ou interfiram nas suas áreas de atuação. Postas essas questões, a Polícia Militar de Minas Gerais adota, como política de relacionamento com seus públicos (*stakeholders*): integração, parceria e respeito. Minas Gerais. (MINAS GERAIS, POLÍCIA MILITAR, 2003c, p. 19)

No mesmo sentido, no planejamento estratégico 2009-2011, publicado em 2009, há que se ressaltar a construção de 14 objetivos estratégicos, dentre os quais, dois mostram-se alinhados com a variável analítica aqui percorrida, são eles: objetivo 4, desenvolver ações integradas com o setor público, privado, terceiro setor e comunidade; e objetivo 10, aprimorar a gestão integrada ao contexto da defesa social. Este último guarda intensa proximidade com a conceituação proposta para um sistema integrado de defesa social, assim se consubstanciando:

A incorporação do conceito de Defesa Social na gestão pública do Estado de Minas Gerais tem apresentado resultados animadores e indica a correção da ação política voltada para a promoção da paz social. Desenvolvida de forma abrangente, a defesa social sustenta-se de forma direta na articulação qualificada dos segmentos policiais e penitenciário e tem na interação e no planejamento suas ferramentas geradoras de resultados. Em decorrência disso, a instituição policial está inserida em tais instrumentos e a eles se vincula de maneira a potencializar os resultados desejados na prevenção da

criminalidade e da violência, o que reforça as ações de planejamento e estruturação de serviços integrados, como o atendimento e despacho, a territorialização e conseqüente responsabilidade, a inteligência policial, os programas direcionados a jovens e grupos vulneráveis, dentre outros. A PMMG assume sua participação nesse contexto e essa estratégia norteia suas ações internas de maneira a possibilitar melhores resultados na redução da criminalidade e da violência em Minas Gerais. Para tanto é fundamental o fortalecimento do ambiente de integração, cooperação e pactuação política, administrativa e operacional com as instituições do Sistema de Defesa Social: a Defensoria Pública, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, o Subsistema de Administração Penitenciária e em especial a Polícia Civil, incluindo o Ministério Público e o Poder Judiciário. (MINAS GERAIS, POLÍCIA MILITAR, 2009, p. 24)

Além dos Planos Estratégicos mencionados, alguns outros documentos descrevem e normatizam a estratégia da PMMG no que tangem à relação com demais órgãos da administração pública, dentre eles cita-se a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n 01/2002. Segundo a mesma, a integração de órgãos de segurança mostra-se imprescindível para o êxito da atuação institucional; uma vez que “operações planejadas conjuntamente, visitas constantes, convivência respeitosa e cada vez mais amistosa são recomendadas no relacionamento do militar e das Frações com essas organizações, mormente as integrantes do Sistema de Defesa Social”. (MINAS GERAIS. POLICIA MILITAR, 2003a, p. 36)

Outra Diretriz que aborda a integração enquanto estratégia institucional é a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança n 06, publicada em maio de 2003; a qual vem regular o papel do administrador da polícia ostensiva de preservação da ordem pública, sob os efeitos sociais, políticos e econômicos da nova ordem mundial (globalização). Esta diretriz apresenta um cenário em que novos valores passam a despontar para a administração pública, dentre eles, “o governo preventivo” e a “atuação integrada de organizações”. Este último valor mostra-se sinérgico à variável analítica aqui discutida e se desdobra no texto da Diretriz citada, no seguinte formato:

(...)Citando MANDELL (1994), o autor explica que a perspectiva organizacional baseada na coordenação segundo hierarquias e cadeias estritas de autoridade já não tem cabimento, sendo necessária uma nova perspectiva da coordenação, baseada nas **relações interdependentes**. Esse novo quadro significa que a gerência no cenário intergovernamental está passando por uma mudança importante: a tradicional atuação isolada pelas respectivas entidades organizacionais que compõem o governo está sendo

substituída pela perspectiva da **coordenação baseada em interdependência**. Enfim, é o processo oposto ao bairrismo, ao corporativismo, ao isolacionismo. (...) Esse novo modelo tem o propósito de fazer interagir forças, em benefício das comunidades locais em que a administração pública esteja sendo praticada. (...)“Qualquer objetivo em qualquer campo importante (saúde, educação, nutrição, por exemplo) só será alcançado com avanços coordenados em outros campos”, explica KLIKSBERG (1996:84). A idéia é, segundo o autor, passar do conceito de gerência isolada de organismos ao de **gerência intergovernamental**. A base de atuação desse tipo de gerência é a constituição de **redes organizacionais**, nas quais é possível desenvolver sinergias. (*grifo nosso*. MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR, 2003b p. 06)

Os termos em destaque na citação acima refletem a expressa intenção institucional de se engajar na construção de uma relação sistêmica entre os órgãos da administração pública que atuam na seara da segurança pública e defesa social. Esta intenção também pode ser percebida na Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n 010/2005, que trata do emprego dos policiamentos de meio ambiente e trânsito; e que traz em sua organização um item denominado “formação de sinergias” e outro denominado “uso conjugado de esforços”. No primeiro, há uma clara remissão aos benefícios da atuação conjunta institucional com órgãos externos, ressaltando a possibilidade de “recebimento de recursos financeiros e materiais necessários ao qualificado desempenho operacional integrado”. (MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2005 p. 11). O segundo, por sua vez, apresenta uma das nuances do desafio da integração para a própria instituição:

Conjugar esforços significa utilizá-los em conjunto, racional e inteligentemente, para tirar o máximo proveito deles, mediante planejamento coerente e exequível em que sejam visualizadas as múltiplas possibilidades de uso dos recursos disponíveis. (...) não se confunde com o esvaziamento de atividade pelo atendimento de apenas um grupo de demandas, em detrimento de outros.

Em decorrência da integração, Comandantes de UEOP passaram a gerenciar mais problemas do que antes. Agora, são gestores de policiamento ostensivo geral, de trânsito urbano, rodoviário e de meio ambiente e conduzem efetivamente a polícia de preservação da ordem pública em seus espaços de responsabilidade territorial (área). Assim, não podem declinar dessas competências nem tratá-las em segundo plano, pois o tratamento equilibrado de todas essas nuances conduzirá inequivocamente à promoção da Paz Social – negócio da Polícia Militar. (MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2005. p.12)

Mostra-se ainda relevante, para a abordagem desta variável analítica, a descrição das habilidades que devem ser desenvolvidas pelos militares no trato com autoridades e demais integrantes de órgãos externos, quais sejam: a “perspicácia” e a “tolerância”. O militar deverá “angariar a simpatia e a confiança do interlocutor”, a partir do domínio técnico sobre o assunto e da “argumentação persuasiva”; evitando por outro lado, a “postura indolente e subserviente”. (MINAS GERAIS. POLICIA MILITAR. 2005, p. 11). A Diretriz ainda alerta de forma bastante incisiva, grifando as frases de maior impacto, para a imprescindibilidade de se evitar o atrito com os referidos interlocutores:

É descabido e inaceitável o aumento de tensão e contedores decorrentes da chegada e atuação da Polícia Militar onde se registre conflito. Especial atenção deve ser dispensada, quando houver necessidade de reclamar direitos e criticar esforços e planejamentos. Fere frontalmente a ética dirigir reclamações difusas a técnicos e dirigentes de órgãos parceiros da Polícia Militar. Reclamações, críticas e sugestões serão encaminhadas por escrito e dirigidas ao Escalão Superior da Polícia Militar, em respeito à cadeia de comando, e não verbalmente a civis integrantes de órgãos públicos parceiros da Polícia Militar, durante atividades operacionais ou outras oportunidades.
(grifo do autor. MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2005. p.13)

6.2.2. Percepção da Liderança sobre a Variável 2

Para a análise do discurso referente ao processo de integração entre a Polícia Militar de Minas Gerais e os demais órgãos da administração pública, com ênfase naqueles que fazem parte do Sistema de Defesa Social, foram definidas duas categorias de trabalho analíticas, quais sejam: estratégias institucionais sobre a atuação integrada e impactos do processo de integração na forma de atuação da PMMG. Ambas se apresentam alinhadas especificamente a um dos objetivos específicos pautados para esta pesquisa, qual seja: “verificar, através da liderança estratégica, como a instituição tem percebido a integração com os demais órgãos do Sistema de Justiça Criminal, quais sejam: Polícia Civil, Ministério Público, Defensoria Pública, Secretaria de Estado de Defesa Social e Poder Judiciário”.

Quanto à primeira categoria analítica, o discurso dos líderes institucionais encontra estreita proximidade com a redação das diretrizes estratégicas apontadas na análise documental pertinente, conforme citação abaixo:

E8 – A instituição tem se esforçado para sistematizar diretrizes internas pautadas na integração. Eu acredito que não tem nenhum oficial militar que desconheça a integração. A PM tem vários mecanismos para disseminar as suas estratégias de integração para a Instituição, através dos cursos, da internet, da intranet,... Agora, a clareza que os coronéis têm, não é toda a Instituição que tem. Mas para todo o oficialato, há uma mudança plena na sua forma de pensar e fazer polícia, o REDS, as RISPs, o IGESP, ... Conhecer, conhece; compreender, estamos trabalhando para que cada vez mais; convencer, os resultados estão aí para isso. Só que isso é um processo como um todo, existem incompatibilidades que aos poucos serão vencidas.

E5 – Não existe integração sem motivação, um precisa depender do outro. Existem normas na Instituição que determinam a forma como a Integração deve acontecer por parte da PM.

Contudo, ao abordar a integração e a formulação das diretrizes e demais normas institucionais acerca desta temática, muitos entrevistados apontaram as

dificuldades e resistências intrínsecas às diferenças culturais existentes entre as duas Instituições Policiais, principalmente. Temática esta já apontada quando da descrição da variável analítica aqui trabalhada, no capítulo 3. O processo de integração esbarra nas diferenças culturais, nas identidades, principalmente, das duas forças policiais:

E1 – Há uma necessidade de um trabalho interno, para uma melhor adaptação da Polícia Militar. As questões culturais são muito diferentes entre a PM e a Polícia Civil, a identidade cultural e os valores que a nossa Instituição traz têm muitas nuances que são bastante diferentes. Pode ser feito algo mais? Acho que sim, pode, mas precisamos sempre preservar a nossa instituição. Podemos sim, trabalhar a essência de tudo, na formação; mas antes precisamos definir isto *interna corporis*, porque nós não queremos unificar, pode parar pela integração. Hoje eu acho que a Polícia Militar é o grande carro chefe da integração, há uma efetividade de resultados. Diferente de outros, eu ainda acredito nesta integração que vem sendo feita.

E7 – O nosso novo Planejamento Estratégico veio tentar direcionar essa estratégia da Instituição para a integração. A integração deve ir além do Sistema de Defesa Estadual, indo para o âmbito do município. Agora, as resistências são muito grandes. É difícil estabelecer metas para a integração, porque elas podem ser tranquilamente falseadas numa reunião de IGESP.

E8 - Agora a maior ignorância do mundo no processo de integração, é a resistência ao compartilhamento de informações. Você quer ter poder? Compartilha informação.

Ponto relevante que foi ressaltado de forma repetitiva nas entrevistas, diz da realidade contextual em que a política de integração se insere, isto é, enquanto política prioritária de governo; presente de forma expressa e enfática desde 2003, com o início do Governo Aécio. O fato de ser uma ação estratégica de governo, a qual detém atenção das autoridades das Pastas Governamentais atuantes na área de Defesa Social e Segurança Pública, consolidam a temática na agenda pública e angariam a atenção de todos aqueles que atuam em âmbito estratégico, na tomada de decisões institucionais na PMMG. Esta constatação se apresenta de forma sinérgica nas estratégias formais e

documentadas da Instituição, bem como no discurso de seus líderes, de forma bastante alinhada; senão veja:

E4 – Integração veio muito mais como uma coisa que a Polícia Militar sempre buscou, acho que a intenção sempre foi nossa, veio consolidar o interesse da Instituição. Agora, isso não acontece sem uma diretriz de governo, vontade política para fazer acontecer.

E9 – Eu identifico uma definição institucional para a integração, bem esclarecida, bem consolidada; mas ao mesmo tempo há uma suscetibilidade se é uma questão politicamente correta ou se é uma realidade. Depende da área de atuação. Existe uma diretriz e dá para identificá-la, agora a sua implementação depende da vontade de quem está realizando esta ação.

A segunda categoria inserida nesta variável analítica, vai além dos reflexos da integração na formulação das estratégias da PMMG, abordando os possíveis impactos do processo de integração na forma de atuação da PMMG, sob a ótica de sua liderança.

Quanto à relação institucional da cúpula decisória do governo com o Alto Comando da PMMG, composto por sua liderança, observa-se nas entrevistas uma naturalidade em se constatar o alinhamento, a sinergia de direcionamento institucional, conforme relatado:

E1 – Eu tenho a impressão que há uma sintonia de governo, as decisões políticas têm sido conversadas, o trato com a alta cúpula de governo e o alto comando é muito ameno, cortez, e eu acredito que tem dado certo. Acho que a política tem dado certo, não vejo prejuízo nesta nova idéia de governo não.

E5 – Depois da Integração, a definição das prioridades extrapolou a simples sobrevivência da organização; passa por um alinhamento de governo. Agora na PM a integração se iniciou antes mesmo dos estímulos de governo, a partir da idéia do que a Polícia faz.

Quando argüidos sobre o impacto da política de integração na PMMG, muitos dos entrevistados, automaticamente remeteram seu discurso ao resultado obtido para a própria política pública de segurança e defesa social. Não há uma ilusão, uma visão míope da integração entre os órgãos, não há negação quanto às dificuldades inerentes, mas se percebe uma visão positiva quanto aos impactos das ações de integração nos resultados atingidos:

E2 – Na questão da integração, as duas forças policiais têm autonomia e por isso, há maior possibilidade de discordância. Mas, a dependência que o policial civil tem em relação ao policial militar, em termos de força; e a dependência que o policial militar tem do policial civil, para efeito de continuidade do serviço dele, gera uma integração obrigatória, mesmo que haja divergência entre as pessoas.

E2 – O processo de integração surtiu um efeito muito maior na RMBH, onde a gente vivia tendo discordância e confronto entre as forças. A integração resolveu, acabou com isso. Evidentemente os homens são os mesmos e as falhas cometidas ainda podem persistir, mas a integração estimula a correção.

E2- Impacto na estratégia da Instituição? Prestação de Contas. A integração facilitou a prestação de contas. Polícia Militar e Polícia Civil eram dois órgãos que não precisavam prestar contas. A prestação de contas da PM era o boletim de ocorrência, prendeu, entregou, ok. A Polícia Civil não precisava prestar contas para a PM, sobre os encaminhamentos desses BOs. Isso sendo conduzido através da maneira IGESP, acaba forçando a gente a dar uma satisfação recíproca e quem ganha com isso é a sociedade. A troca de informações de forma amigável gera um fruto muito grande para a sociedade. Quem ganhou mais com a integração, não foi a PM ou a PC, foi a sociedade.

E3 – Eu sempre achei que nenhum órgão funciona só, tem que haver a integração, principalmente com a Polícia Civil. Mas o planejamento e a

atuação integrada em si, ainda não é plena. Ainda falta um pouco de amadurecimento no planejamento em si, desde o início.

E8 – São incontestáveis os benefícios do processo de integração, eu acredito piamente nesse processo, se não acreditasse, nós não estávamos nela; porque nós não estamos aqui para fazer vontade de A, B ou C. A atuação integrada otimiza o meu resultado. A questão de segurança transcende as forças policiais, porque o ciclo de polícia é único. Eu me sinto parte da integração, parte da criação do processo de integração.

Há que se ressaltar que, mesmo quando perguntados sobre os impactos da política de integração, há uma corriqueira remissão às resistências existentes em âmbito interno. A compreensão de que, a formulação das estratégias não necessariamente se reflete na prática organizacional é apontada nos discursos, e a justificativa que dela decorre passa pelo entendimento de que, por ser um processo, não há ainda uma conclusão, um amadurecimento pleno da Instituição quanto à atuação estratégica integrada; mas que o caminho sem dúvidas, já se consolida como uma assertiva institucional sem possibilidades de retrocesso. Estas questões podem ser observadas nas falas abaixo listadas:

E4 – A liderança institucional define um indicativo do caminho a ser seguido pela Polícia Militar no processo de integração, que passa pela capacidade e interesse de cada setor da Instituição de melhorar ou piorar. A diretriz é a mesma, mas depende de quem a implementa, está relacionado à capacidade de relacionar de cada comandante.

E6 – Com a integração, o foco do esforço mudou. No operacional, a prática mudou muito com a relação com a Polícia Civil. A idéia é muito positiva, mas ainda traz muita resistência.

E7 – O processo de integração é longo, acredito que vai caminhar ao longo da mudança das gerações. Depende das pessoas que ocupam as funções.

Agora eu acredito que se vem da liderança da Instituição, irradia para as demais.

Selznick (1971) ao alertar para o impacto existente entre as decisões críticas tomadas pela liderança institucional e o desenvolvimento da Instituição, explicita enquanto importante campo com implicações políticas, a cooperação com outras organizações. Esta cooperação ressaltada a sua inquestionável relevância, segundo o autor, pode apresentar alguns efeitos, dentre eles, a percepção nos membros da Instituição, de ameaça à perda de controle, o que gera a relatada resistência.

6.3. O olhar do líder (e) da instituição sobre a relação com a sociedade

6.3.1. Análise Documental

No Planejamento Estratégico 2004-2007, observou-se a participação comunitária como um dos valores institucionais; também expresso na missão estabelecida para a PMMG, qual seja, “proporcionar um ambiente seguro em Minas Gerais: com a participação comunitária, protegendo a vida, garantindo a lei e reduzindo o crime e o medo”. (MINAS GERAIS, POLÍCIA MILITAR, 2003c, p. 15). Além disto, na conclusão do referido instrumento transcreve-se a forma como a Instituição almejava viabilizar a citada participação:

Não como sujeito passivo, que recebe serviços da Instituição como forma de mera concessão, mas como sujeito ativo, que sugere, elogia, critica, apóia e formula com a PMMG, prioridades e estratégias – uma polícia transparente que entenda o envolvimento do cidadão como a manifestação mais importante da cidadania. (MINAS GERAIS, POLÍCIA MILITAR, 2003c, p. 99)

No mesmo sentido, no planejamento estratégico 2009-2011, publicado em 2009, apresenta-se a construção de dois objetivos estratégicos, dentre os quatorze totais, que se alinham com a variável analítica aqui discorrida, são eles: “objetivo 2: atender com qualidade as necessidades do cidadão e da sociedade”; e “objetivo 3: garantir o acesso da sociedade às informações de interesse público e aprimorar a comunicação organizacional, conferindo transparência e credibilidade às práticas institucionais”. Na descrição de ambos os objetivos percebe-se o fortalecimento do conceito de polícia cidadã:

O propósito é desenvolver ações para atender o cidadão, em toda e qualquer circunstância de envolvimento, seja como vítima, agente, testemunha, envolvido e solicitante, pautado no respeito aos direitos fundamentais e na dignidade humana, praticando os valores institucionais em todas as ações desencadeadas.

A polícia focada no cidadão, integrada com a sociedade, promotora e garantidora de liberdades e direitos, que cultua valores positivos e tem como visão a excelência em suas ações e orgulho do povo mineiro, deve possuir uma comunicação organizacional efetiva, para gerar respeito, aprovação, admiração, transparência e ser capaz de atender às necessidades e expectativas das comunidades a que presta serviço. Numa perspectiva de controle social do “mandato” conferido pela sociedade à polícia, várias ações devem ser desenvolvidas nesta concepção estratégica, buscando manter informados os cidadãos e garantindo-lhes acesso a informações e dados de seus interesses, para gerar atitudes e comportamentos preventivos e auto-protetivos que reduzam a vitimização, além de envolver segmentos comunitários na concepção de serviços e operações. A credibilidade será traduzida pela capacidade da PMMG em ouvir, informar e, efetivamente, transformar as expectativas da comunidade em resultados objetivos e de satisfação da sociedade. (MINAS GERAIS, POLÍCIA MILITAR, 2009, p. 20)

Posto isto, tem-se que, no texto proposto, o Plano Estratégico 2009-2011 estabelece-se como um caminho para conduzir a prestação de serviços à sociedade. Além dos Planos Estratégicos mencionados, alguns outros documentos descrevem e normatizam a estratégia da PMMG no que tangem à relação com a sociedade, dentre eles cita-se a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n 01/2002. Segundo a mesma, na busca por uma instituição que se orienta por resultados, resultados estes pautados para a resolução das questões pertinentes à segurança pública, mostra-se imprescindível envidar esforços para estimular a participação social. Esta participação se dá a partir de alguns encaminhamentos apresentados na referida Diretriz, quais sejam:

a) para o desenvolvimento do processo de participação são necessários alguns elementos adicionais que contribuem para o seu bom desempenho - condições internas favoráveis à Polícia Militar, pessoal qualificado, descentralização (fortalecimento político das Frações Operacionais), engenhoso sistema de planejamento participativo (maior capacitação para o planejamento e os temas a ele ligados - poder, política e ética), compatibilização de metas através de negociações, visibilidade e transparência do processo orçamentário, necessidade do cidadão conhecer a dinâmica da participação (como, onde e para quê), a existência da expectativa de progresso individual ou coletivo, credibilidade da Polícia

perante o cidadão, disponibilidade de um conjunto de mecanismos institucionais para facilitar a participação;

b) a dinâmica da participação é dotada de grande potencial educativo, (...)

e) a abertura da Polícia Militar à participação social estimula o cidadão a confiar na capacidade do Poder Público como instrumento promotor de mudanças na realidade social, isto é, realizar a inversão de prioridades que favoreça os segmentos tradicionalmente excluídos; (...)

g) o modelo participativo exige uma mudança de foco - a ênfase deve ser a dimensão qualitativa, na qual atribui-se valor à representatividade e não a um crescente e desordenado número de participação. É importante privilegiar a heterogeneidade na composição do grupo; (...)

l) a baixa representatividade dos movimentos sociais organizados, ou o seu enfraquecimento momentâneo, a sua permeabilidade a interesses específicos que distorcem a natureza da representação, a heterogeneidade desses movimentos, a predominância do corporativismo de bairro, a ausência de um processo de descentralização administrativa e a existência de uma forte segmentação sócio-política (divergência entre a cidadania plena e o clientelismo), representam as dificuldades mais comuns em termos de participação social. (MINAS GERAIS, POLÍCIA MILITAR, 2003a, p. 13)

A estratégia de atuação institucional denominada “Gestão Pública por Resultados” ou “Polícia de Resultados” prevê ainda a implementação e o fortalecimento dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública – CONSEP; na busca pelo estreitamento da relação institucional com a comunidade; desdobrando-se em outra estratégia de atuação conhecida por policiamento comunitário. O policiamento comunitário se organiza a partir de alguns princípios, a saber:

- a) presença real
 - b) decisões conjuntas
 - c) referência física
 - d) atitude social inovadora tendo como fim: a prevenção;
 - e) patrulhamento
 - f) proteção aos inocentes
 - g) percepção da cidadania
 - h) permanência nos bairros
 - i) prevenção
 - j) compromisso com o momento presente
 - k) atuação preventiva no interior dos conglomerados urbanos
 - l) implementação de atividades de comunicação organizacional
- (MINAS GERAIS, POLÍCIA MILITAR, 2003a, p. 20)

Outra importante diretriz a ser apontada quando da análise desta variável analítica é a Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública n 04/2002, que descreve a Filosofia de Polícia Comunitária na PMMG, a partir de cinco vertentes, a saber:

- a) maior capacidade de responsabilização dos órgãos que integram o Sistema de Defesa Social e de seus prepostos com a segurança pública;
 - b) estilo de administração baseado em valores prévia e claramente estabelecidos, fundamentados na responsabilidade social do estado;
 - c) descentralização da estrutura dos órgãos de segurança pública, de forma a possibilitar a integração e interação entre eles e a comunidade;
 - d) estabelecimento de um estilo de processo decisório baseado em estreita parceria dos órgãos da segurança pública com a comunidade;
 - e) investidura de autoridade decisória, de fato e de direito, nos profissionais de segurança pública que atuam em interface direta com a comunidade.
- (MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2002b, p. 03)

Além destas vertentes, a referida Diretriz aponta alguns princípios da Polícia Comunitária os quais devem ser conhecidos por todos os militares da Instituição e praticados permanentemente, para que haja a sedimentação da filosofia. Um deles é a “filosofia e a estratégia organizacional”, ou seja, a necessidade de buscar os anseios da comunidade antes de conceber as estratégias de atuação institucionais, de forma a traduzi-los em procedimentos de segurança. Os outros são: “comprometimento da organização com a concessão de poder à comunidade”, “policciamento descentralizado e personalizado”, “resolução preventiva de problemas a curto e a longo prazo”, “ética, legalidade, responsabilidade e confiança”, “extensão do mandato policial”, “ajuda às pessoas com necessidades específicas”, “criatividade e apoio básico”, “mudança interna” e “construção do futuro”. (MINAS GERAIS. POLICIA MILITAR. 2002b, p. 07)

A filosofia de polícia comunitária referendada na Diretriz 04 ainda aponta a necessidade de aplicação de um novo tipo de gerência, que “incentiva a participação” e que “encoraje soluções criativas”; para isso, “são necessárias algumas características aos gerentes policiais: empreendedorismo, conhecimento dos objetivos estratégicos da organização policial, credibilidade interna e externa e cumplicidade com os valores institucionais.” (MINAS GERAIS. POLICIA MILITAR. 2002b, p. 10)

No cerne da variável analítica aqui apresentada ainda há que se ressaltar a Diretriz n 05/2002, a qual regula a estruturação e o funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública; em estreita relação com a diretriz acima referida. Esta estratégia institucional reforça os conceitos de mobilização comunitária e participação social na construção de projetos de prevenção ao crime. O envolvimento da Instituição para a finalidade aqui descrita encontra-se definida da seguinte maneira:

(...)mobilizar a comunidade é ação que exige da Instituição, no aspecto interno, consolidar na sua cultura organizacional valores, práticas e habilidades essenciais à relação policial-militar e comunidade, como capacidade de dialogar e inteligência para negociar diante de várias frentes de opinião e fazer surgir, de reuniões comunitárias, soluções benéficas à coletividade. Estes valores não se alcançam, se a qualidade do ambiente de trabalho, no tocante aos relacionamentos internos, for de intransigência, ironia, indiferença em relação ao outro, incentivo à competição doentia entre setores ou pessoas, ou desrespeito à dignidade humana (manifesto principalmente no trato rude entre superiores e subordinados e na emissão de ordens sem abertura de um mínimo de espaço para expressão dos comandados.

Outro tipo de documento que expressa as estratégias da instituição são as Instruções. Com foco nesta variável analítica, pode-se apontar a Instrução n 002/05 – CG, que regula a criação e emprego do GEPAR, Grupamento Especializado em Policiamento de Áreas de Risco; discorrendo sobre a estratégia de atuação da Instituição nos aglomerados e vilas, com ênfase na prevenção e envolvimento comunitário, e objetivo precípua de reduzir os índices de homicídios desses locais. A estratégia se divide em três pilares: a prevenção, a repressão qualificada e a promoção social.

A Instrução n 3001.7/04-CG, que regulamenta o desenvolvimento da prevenção ativa pela PMMG, e contém o regimento interno dos núcleos de prevenção ativa (NPA), também dispõe sobre a interface entre a instituição e a sociedade. O NPA integra a estrutura administrativa das unidades da PMMG e centraliza esforços quanto ao desdobramento das estratégias de atuação da Instituição quanto às seguintes temáticas: Polícia Comunitária, Direitos Humanos e Prevenção ao Uso e Tráfico de Drogas. Nesta instrução há um capítulo destinado à gestão e desenvolvimento da

prevenção ativa, no qual se estabelece que “a gestão da prevenção ativa dar-se-á pelo conhecimento dos conteúdos teóricos, organizações e ações governamentais”.

Além das Diretrizes e Instruções, importante instrumento, que explicita as estratégias institucionais de atuação são as instruções normativas. O Comando de Policiamento da Capital, 8 RPM, desenvolveu algumas instruções com finalidades específicas voltadas para a prevenção à criminalidade e conseqüentemente, para a relação com as comunidades; as quais dispõem sobre os Núcleos de Prevenção Ativa, as Patrulhas de Prevenção e a Polícia Comunitária.

6.3.2. Percepção da liderança sobre a Variável Analítica 3.

Para a análise do discurso referente à relação entre a Polícia Militar de Minas Gerais e a Sociedade, foram definidas duas categorias de trabalho analíticas. A primeira aborda as estratégias de atuação da instituição voltadas para a relação com a sociedade. A segunda aborda a capacidade dos oficiais da PMMG, dentre eles, os líderes da Instituição, para lidar com este público. Ambas se apresentam alinhadas especificamente a um dos objetivos específicos pautados para esta pesquisa, qual seja: “verificar qual é a percepção da elite estratégica da PMMG no que tange à aproximação da polícia com a comunidade, e especificamente no que tange à implantação do modelo de policiamento comunitário”.

Quanto à primeira categoria, voltada para o entendimento sobre as estratégias de atuação da instituição para a relação com a sociedade, percebe-se com alguma frequência, o desenvolvimento de um discurso romanceado, embasado na imagem do policial enquanto herói; fator este muito trabalhado no processo de socialização vivido pelo militar ao ingressar no mundo da caserna e que, conforme percebido, o acompanha até atingir o posto máximo na carreira; senão veja:

E1 – Eu espero que a sociedade veja a essência da PM como “servir e proteger”. Eu até me emociono, mas é que eu gosto muito do que eu faço. O policial tem que ser um anjo, um protetor. É lógico que nós não conseguimos estar presentes no trabalho de prevenção o tempo todo. O que nós temos que passar para a sociedade é a credibilidade na prestação de serviço, estamos aqui para servir, não na idéia de subserviência não, mas na lógica de prestação de um serviço essencial, contínuo.

E2 – Eu queria que a sociedade visse a PM como um anjo, não dá para ser vilã da sociedade o tempo todo. Eu queria uma PM próxima ao cidadão, desenvolvendo ações de recondução da sociedade ao mundo da paz; e essa é uma estratégia difícil porque depende de vários órgãos, não só da PM. Eu acho que a PM que a sociedade quer é aquela que traga paz para o ambiente. A paz a gente traz é com um sorriso, eu falo sempre isso para a tropa; é diferente de simplesmente ser obedecido porque eu tenho a força. Se a gente conseguir chegar bem próximo da nossa missão, eu acho que a sociedade já estaria satisfeita.

A concepção da estratégia institucional voltada para a relação sociedade-polícia entre a liderança institucional se apresenta de forma clara, ou seja, quanto à compreensão sobre as diretrizes e demais normatizações focadas nesta temática, foi possível constatar que há um amadurecimento em sua compreensão, não é um assunto de trato específico de apenas alguns dos coronéis, mas do seu todo. A noção de que o modelo de policiamento comunitário se consolida em doutrina, mas prevê certa autonomia do policial, é claramente descrito pelo entrevistado abaixo:

E7 – Não só para lidar com a sociedade, mas até com o público interno; o oficial precisa de uma autonomia, uma flexibilidade, um jogo de cintura para lidar com as decisões diárias da atuação de um militar. Há uma liberdade do como fazer, mas há uma diretriz a ser seguida e esta diretriz caminha junto com as metas pactuadas. A meta dá o tom, você caminha entre o lado esquerdo e o lado direito do que está traçado, como você preferir; mas você tem que chegar no ponto x, em tanto tempo.

Ainda sobre a estratégia desenvolvida na Instituição para direcionar a sua atuação no trato com a sociedade, a percepção de que a normatização da mesma está bem avançada, pode ser constatada. Mas, a liderança entrevistada consegue ir além, apresentando uma visão crítica entre o que está normatizado, ou seja, a intenção; e a efetiva implementação da mesma:

E4 – Nós estamos numa caminhada e nos últimos seis anos nós avançamos demais. O que está como doutrina é o ideal, mas na prática ainda falta muita coisa, falta envolvimento das pessoas, ainda temos pessoas que não assimilaram as questões de relacionamento comunitário.

Outra questão apontada, é que, mesmo com os avanços na reformulação do modelo de policiamento empregado pela PMMG, com um foco em polícia de proximidade, em policiamento comunitário; ainda se observam resistências à efetiva

implementação de ações de proximidade com a sociedade, ainda que veladas, até mesmo daqueles que ocupam a posição de líderes institucionais:

E6 – Atualmente, a situação já é mais natural. Quando começaram as reuniões de CONSEP, a resistência era enorme, perguntavam quem era esse pessoal querendo palpar em assunto de segurança, a nossa área. O pensamento geral da Polícia era esse: quem entende de Policia sou eu. Esse marco dos CONSEPs foi um divisor de águas. A sociedade passou a ser o cliente.

E9 – Eu considero que é uma transição forte, sem volta, de essência, a relação sociedade- Polícia. Só que isso vem de encontro a uma série de dogmas. Eu vejo que alguns colegas percebem assim: agora que eu cheguei aqui, vem alguém tirar o meu tapete? Não sou eu que mando, eu tenho que me referenciar na sociedade? Essa mudança no eixo do indicador o que é ser um bom policial, tira o tapete de muita gente. esse fenômeno gera um certo retardo no processo. Agora o ritmo que a Policia se impõe é o ritmo que deve ser dado à mudanças em instituições bi seculares, como é o nosso caso. Isso é uma questão de amadurecimento.

No apontamento dos desafios no desenvolvimento e na implementação de estratégias institucionais pautadas no modelo de policiamento comunitário, aponta-se a dificuldade no alcance da satisfação da sociedade com a prestação de serviços da PMMG, seja pela diversidade desta demanda, fruto da própria heterogeneidade da sociedade; seja pela própria dificuldade de se suplantar a sensação de insegurança subjetiva presente neste meio, fato que não tem sua solução dependente de ação exclusiva da Instituição:

E5 – Eu acho que a PM já percebeu que presta serviços à sociedade, mas ainda não está claro como a sociedade entende a Polícia, até porque esta percepção não é homogênea na sociedade. Se ela não sabe o que quer da Polícia, como nós vamos saber, como nos vamos entender?

E5 – Quando a Instituição percebe uma demanda da sociedade, acontece meio “apagando incêndio”. Só depois, há um estudo para formulação de diretrizes e estratégias. Normalmente, o que influencia muito na formulação da estratégia é o benchmarking com outros Estados. Serviços e idéias exclusivamente nossos são poucos e muito recentes, um exemplo é o GEPAR.

E8 – Naturalmente, hoje nós temos informação que nos chega de várias formas, de jornal, revistas, rádio, televisão... Hoje se vê uma massificação da televisão, que gera uma sensação de insegurança muito grande, que extrapola fronteiras. A sociedade tem a sensação da insegurança, que é muito maior e mais perversa do que a insegurança objetiva mesmo. Então o desafio da Polícia Militar é muito grande, e nós estamos tentando ficar cada vez mais próximos da sociedade, ser uma polícia de relacionamento, que reconhece as pessoas como pessoas e não como infratores; e isso é difícil, porque nós fomos uma polícia truculenta e distante das pessoas. A PM se esforça no seu dia a dia, com seus programas, para fazer com que as comunidades tenham uma percepção real do que é a Polícia, uma provedora de segurança em determinado aspecto, porque a segurança não depende só da Polícia. Um dos grandes desafios da Polícia é se tornar mais transparente, para ser mais aceita pela sociedade. Por isso, o comandante tem um papel fundamental para ser transparente.

A segunda categoria trabalhada nesta variável analítica é a avaliação sobre a capacidade dos oficiais, inclusive os líderes institucionais, para lidar com os desafios acima elencados, contextualizados na lida com o público, com a sociedade. Nesta questão, a grande maioria dos entrevistados apontou de forma positiva as qualificações oferecidas pela Instituição, enquanto satisfatórias na preparação do oficialato para o trabalho junto à sociedade:

E1 – Ele está preparado? Sim. A Instituição prepara através de seus cursos, que são triagens para ele se moldar aos postos e funções. Mas o diferencial tem que vir do oficial mesmo.

E2 – Na minha época, nós já tínhamos uma formação muito evoluída para o trato com a sociedade. O militar que sai da escola é um militar que tem uma preparação plena, focada no NPA, que é Direitos Humanos, Policiamento Comunitário e Prevenção ao Uso e Tráfico de Drogas. Isso mostra com muita clareza que o caminho que a PM está tomando agora é de se voltar

mais para a população; com estímulo aos seus oficiais, de participar de um CONSEP, aplicar os Direitos Humanos,... Quando não se aplica os princípios de Polícia Comunitária e de Direitos Humanos, aplica-se o tiro, a tropa atira e isso estimula o marginal a chegar atirando. Quando a tropa é violenta, a sociedade é violenta. Quando a tropa se volta para a sociedade, ela o aceita melhor.

E4 – O oficial é preparado para lidar com a sociedade, ele faz bem feito se quiser, o preparo ele tem.

E7 – Eu acredito que a formação me deu total condição para lidar com a sociedade, mas nem todos apreendem o conhecimento da mesma forma. A Instituição prepara, mas nem todos apreendem da mesma maneira.

Ponto também verificado de forma bastante contundente, foi a atenção dada para a relevância da própria experiência profissional para que se desenvolva de forma satisfatória, esta capacidade de lidar com a sociedade; experiência esta que vem potencializar as qualificações oferecidas ao longo da carreira; senão vejamos:

E1 – Eu acredito que o oficial recebe o básico de formação para lidar com o público. Como que eu vou te explicar, o oficial, no decorrer da sua carreira, na sua ascensão, há uma preocupação com o cliente. Agora a experiência de comando, de saber motivar, resolver os conflitos, ser líder, é o que faz o coronel saber lidar com a sociedade quando assume esse posto. O plus que vai diferenciar o oficial que vai a coronel dos demais, ele mesmo que tem que procurar, não vai estar escrito em lugar nenhum.

E3 – A presença da PM na rua vai agradar A, mas vai desagradar B. Tem a vítima e o infrator, a vítima vai gostar de ver a PM atuando, mas o infrator não vai ficar satisfeito. As opiniões se dividem. Obviamente tem um preparo ao longo do tempo, os estágios operacionais, para adquirir essa convivência, mas a experiência vem muito mais do dia a dia.

6.4. A gestão estratégica “da” ou “e a” segurança pública: percepção dos modelos de gestão no contexto da PMMG

6.4.1. Análise Documental

Para a análise desta variável, foram considerados os dois planejamentos estratégicos publicados na PMMG, quais sejam: o referente ao período 2004-2007, publicado em dezembro de 2003; e o referente ao período 2009-2011, a ser publicado no segundo semestre de 2009.

A PMMG conceituou planejamento estratégico em 2003, para a construção do seu, como:

(...)instrumento altamente valioso para a organização Policial-Militar, por **direcionar o caminho a ser seguido** e estabelecer o ponto aonde se quer chegar, no horizonte de tempo previamente estipulado, e tem o condão de trazer, para a PMMG, os seguintes benefícios: a) aumento da capacidade de resposta às mudanças do ambiente; b) minimização do impacto das turbulências; c) conhecimento aprimorado das condições e recursos da organização; d) facilidade para integração das equipes de trabalho; e) melhoria da aplicação dos recursos, na coordenação de esforços e na comunicação interinstitucional; g) **estabelecimento de um rumo a ser seguido**; h) **fortalecimento da competência gerencial**; i) **aumento da eficiência**, e j) **melhoria do desempenho organizacional**. Assim, o planejamento estratégico possibilita o exercício pleno da prevenção, enquanto missão constitucional da Polícia Militar.

O presente *Plano* objetiva alcançar todos esses propósitos, tendo sido **estruturado para nortear permanentemente os administradores da Instituição, nos diversos níveis, enquanto responsáveis por sua gestão**. Outro propósito é o de orientar os integrantes da PMMG, como um todo, sobre os rumos antevistos neste documento e acerca das *políticas* que devem servir de parâmetro ao trabalho de cada um. (...) Para os administradores da Corporação, ele é útil também como **suporte à tomada de decisões** e à devida fundamentação de seus atos. (*grifo nosso*, Minas Gerais. Polícia Militar, 2003c, p. 10)

Observa-se, portanto a preocupação com a gestão eficiente, focada em resultados e embasada sobremaneira na definição estratégica máxima, inclusive quando da tomada de decisão pelos gestores da instituição. Há que se ressaltar que, no

documento em análise, encontra-se explícito nas primeiras páginas, a informação de que a revisão final do mesmo ficou a cargo do “Alto Comando da PMMG”, ou seja, sua liderança estratégica. De forma ainda mais direcionada à liderança, no planejamento produzido em 2009, a revisão final fica sob responsabilidade do Comandante-Geral, do Chefe do Estado Maior e do Subchefe do Estado Maior.

No planejamento estratégico 2009-2011, a definição conceitual para o termo assim se apresenta:

(...) a técnica administrativa que objetiva manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente, identificando oportunidades e ameaças, pontos fortes e fracos para o cumprimento de sua missão.

O plano estratégico é um documento elaborado para detalhar e governar o rumo da organização, com propósito de orientar o estabelecimento de ações táticas e operacionais, sendo um instrumental técnico que expressa a definição das decisões do nível estratégico dentro do processo de gestão. (Minas Gerais. Polícia Militar, 2009, p. 10)

A contextualização do segundo planejamento estratégico aqui citado, em âmbito teórico, mostra-se estreitamente articulada ao modelo de gestão pública adotado pelo governo de Minas Gerais, perpassando a discussão sobre o PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e os Projetos Estruturadores da Área de Resultados de Defesa Social; bem como as ferramentas gerenciais adotadas a partir do Choque de Gestão, quais sejam: Acordo de Resultados e Gerenciamento por Projetos.

Como já ressaltado nesta dissertação, quanto ao Planejamento Estratégico ora vigente na PMMG, percebe-se uma ênfase grande em objetivos estratégicos, mas um desdobramento ainda pouco otimizado quanto à descrição da essência da concepção da estratégia; isto é, percebe-se que há uma lacuna explicativa entre os objetivos propostos e as ações operacionais a serem realizadas, uma ausência, portanto, de um detalhamento da estratégia de atuação institucional propriamente dita.

Ainda neste planejamento estratégico, há que se ressaltar a construção dos 14 objetivos estratégicos, dentre os quais, três destacam-se no vínculo com a variável analítica aqui discorrida, os seguintes: “objetivo 5, instituir uma gestão caracterizada pela melhoria contínua (qualidade), orientada por resultados, com aperfeiçoamento dos

processos finalísticos e de suporte, em conformidade com o Modelo de Administração Pública Gerencial”; “objetivo 8, otimizar a gestão de recursos orçamentários, melhorando a qualidade e a produtividade do gasto setorial”; e “objetivo 9, planejar, prover e utilizar, com efetividade, os recursos logísticos, para o alcance da excelência na prestação de serviços”. A aproximação da gestão gerencial com a idéia de contínua melhoria institucional e alcance de resultados pode então, ser percebida:

A melhoria contínua é a forma de manter ações de longo prazo, de grande alcance e que gerem resultados consistentes. A tomada de decisões com base em conhecimento e o envolvimento da alta administração numa gestão gerencial, alinhada aos pressupostos da qualidade revela-se imprescindível para que ela se caracterize como processo permanente, traduzidos através de resultados finalísticos e pela minimização dos custos que impelem o planejamento para que a gestão se caracterize por “se fazer mais com menos”. Por isso, torna-se importante que este objetivo estratégico se desdobre em todos os níveis de gestão, focando-se os resultados numa visão integrada de processos com análise permanente de custo/ efetividade, alinhada com a gestão gerencial implantada pelo governo mineiro. A definição de prioridades, a revisão dos processos e procedimentos administrativos e operacionais, agilidade e eficácia na execução das despesas, investimentos de qualidade e o gerenciamento por projetos são ações intrinsecamente relacionadas e decorrentes deste objetivo. (Minas Gerais. Polícia Militar, 2009, p. 22)

Além dos Planos Estratégicos mencionados, alguns outros documentos descrevem e normatizam a estratégia da PMMG no que tangem à gestão, dentre eles cita-se a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n 01/2002. Segundo a mesma, o comportamento da violência e da criminalidade nos grandes centros urbanos demanda estratégia gerencial de emprego operacional conhecida por “Polícia Orientada por Resultados”, a qual se consolida segundo o referido documento, em um novo modelo de gestão, que prioriza a definição dos resultados a serem alcançados em cada local, e se norteia pelos seguintes princípios estratégicos:

- a) regionalização das Atividades de Polícia Ostensiva e Valorização das Unidades Básicas de Policiamento (UEOp que possuem responsabilidade territorial);
- b) emprego das Unidades Especializadas como potencializadores das UEOp de área da capital e do interior do Estado;

- c) acompanhamento da evolução da violência, criminalidade e características sócio-econômicas dos municípios, com o uso do geoprocessamento e indicadores estatísticos de segurança pública;
- d) **avaliação de resultados e estabelecimento de metas a serem atingidas;**
- e) otimização da administração operacional nas Unidades básicas de policiamento;
- f) envolvimento da comunidade, através dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP);
- g) ênfase preventiva e rapidez no atendimento (esforço preventivo inteligente);
- h) **planejamento e execução das atividades de polícia ostensiva com maior especificidade e de acordo com as demandas locais;**
- i) **modelo gerencial favorecedor das ações/operações descentralizadas;**
- j) adequada distribuição de recursos e o ordenamento dos processos de trabalho (patrulhamento produtivo direcionado);
- k) autonomia aos comandantes de UEOP e de Companhia para planejar e buscar soluções para os problemas de segurança pública, respeitados os planos de emprego operacional elaborados para as UEOP e Cias PM;
- l) **modernização das técnicas de gestão visando à diminuição das atividades burocráticas, dando prioridade aos resultados e ao atendimento ao público,**
- m) adequada coleta e utilização das informações gerenciais de segurança pública, em especial aquelas relacionadas à GEO-ESTATÍSTICA;
- n) produção de ações/operações de polícia ostensiva preventiva, de acordo com características e tipologia criminais predominantes em seus espaços geográficos específicos;
- o) esforços específicos, procurando agir sobre as causas, fatores, locais, horários, condições e circunstâncias vinculadas ao cometimento de crimes e desordens;
- p) **policiamento orientado para a solução de problemas;**
- q) sistemas de incentivo direcionados para priorizar aqueles que trabalham nas atividades de polícia ostensiva de prevenção criminal e atendimento de ocorrências junto à comunidade;
- r) direcionamento dos recursos logísticos para as sedes de Companhias e Pelotões, de forma a aprimorar a efetividade dessas Frações;
- s) **foco nos resultados, isto é, a qualidade deve prevalecer sobre a quantidade. Os números cedem lugar à eficiência;**
- t) fortalecimento da integração entre a PMMG e os demais órgãos integrantes do Sistema de Defesa Social;
- u) divulgação dos resultados do trabalho da Polícia Militar à comunidade, utilizando-se a mídia local. (*grifo nosso*. MINAS GERAIS, POLÍCIA MILITAR. 2003a, p. 10)

A referida Diretriz enseja a busca pelos resultados de redução da criminalidade, a partir do emprego da ação preventiva, através de criterioso planejamento que observe “traços de lugares e grupos”. Observa-se que a ênfase no alcance de resultados pretendidos se apresenta conjuntamente com a discussão sobre a missão constitucional da instituição e com o compromisso individual que cada militar deve desenvolver, a partir do argumento de que “o senso da missão compartilhada norteará os caminhos da corporação na busca da perenidade institucional, partindo do

princípio de que todos, do soldado ao coronel, são responsáveis pelo sucesso das atividades operacionais”. (MINAS GERAIS, POLÍCIA MILITAR. 2003a, p. 25)

Ainda na ênfase ao desenvolvimento de um planejamento adequado, através desta diretriz percebe-se a vinculação insistente com a gestão pública e a busca de resultados, antes mesmo da implantação do modelo de governo mineiro conhecido como “Choque de Gestão”, o qual adota amplamente esta diretriz. Assim, já em 2002, a PMMG esclarecia os princípios a serem observados pelos responsáveis pelo planejamento na Instituição, conforme demonstrado visualmente na figura 06, e textualmente na citação abaixo:

Para bem cumprir as suas atribuições legais, os responsáveis pelo planejamento devem primar pela observância dos princípios básicos a seguir:

- a) integralidade - conjunto de ações que devem ser desenvolvidas em quatro âmbitos: policial-operativo, sócio-comunitário, legislativo-judicial e informações. Os quatro âmbitos emergem da necessidade de harmonização e aprofundamento nos efeitos dos diversos fatores que intervêm no fenômeno da insegurança das pessoas;
- b) coerência - consistência e adequação às exigências de administrar os recursos públicos de forma efetiva;
- c) sistematicidade - as ações devem ser permanentes e sujeitas à avaliação constante;
- d) simultaneidade - a complexidade do problema e suas manifestações exigem uma ação coordenada e ao mesmo tempo em diversos planos e setores;
- e) focalização - é fundamental a concentração de esforços preventivos, atendendo a variáveis sócio-espaciais, em curto e médio prazos;
- f) participação social - promover o envolvimento dos cidadãos a fim de que assumam, responsabilmente, a necessária quota de contribuição a esta tarefa comum;
- g) ênfase sócio-preventiva - a preservação da segurança coletiva não se esgota com medidas tendentes à repressão, mas pelo contrário, deve haver concentração de esforços para evitar o cometimento dos delitos - prevenção como investimento social. (MINAS GERAIS, POLÍCIA MILITAR. 2003a, p. 30)

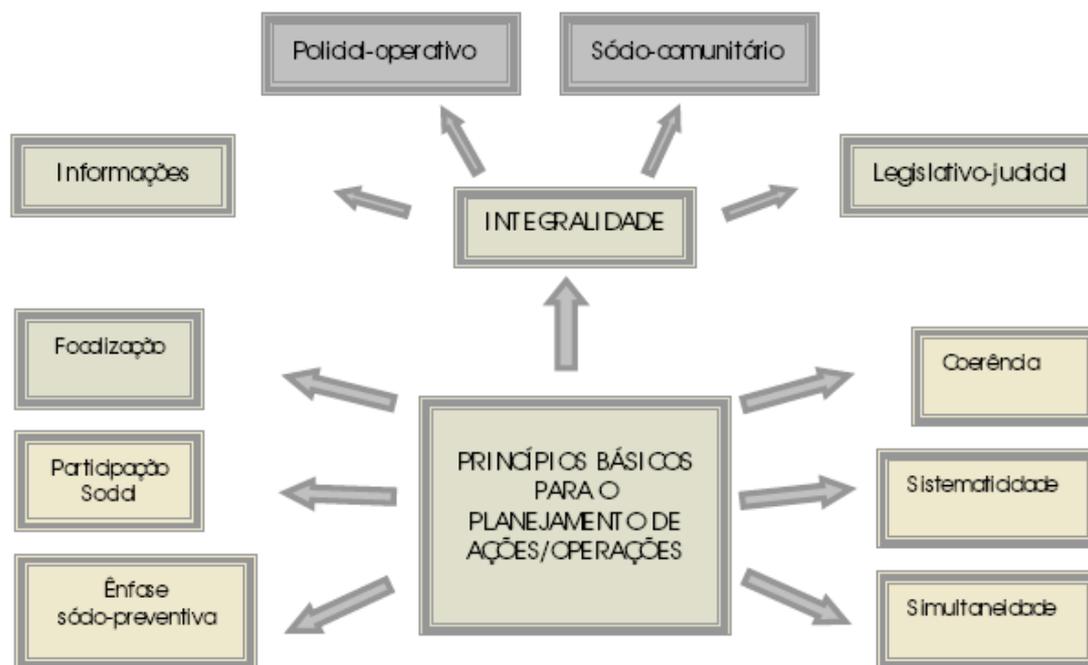


Figura 06: Princípios Básicos para o Planejamento de Ações/Operações
Fonte: MINAS GERAIS, POLÍCIA MILITAR. 2003a, p. 30

Outra Diretriz relevante no contexto abordado nesta variável analítica é a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n 12/2008, a qual instrumentaliza o Monitoramento do Desempenho Operacional e o Acordo de Resultados na PMMG. A referida diretriz explicita em sua introdução, o intuito do Comando-Geral em aprofundar o alinhamento da instituição, com ênfase ao programa institucional “Polícia Orientada para Resultados”, à política de governo denominada Choque de Gestão, ressaltando os ganhos pretendidos com o modelo de avaliação descrito, os quais se referem à:

(...)melhoria da qualidade do gasto público, a gestão mais eficiente do desempenho e resultados operacionais e aumento da transparência nos procedimentos adotados pelos gestores da atividade-fim (principalmente na identificação de gargalos e problemas e medidas adotadas para solução ou contenção). (MINAS GERAIS. POLICIA MILITAR. 2008. p. 10)

Pertinente ainda se faz discorrer sobre a Instrução n 01, publicada em 2005, no âmbito da Oitava Região de Polícia Militar, a qual implanta e disciplina o Controle Científico da Polícia, por indicadores de gestão estratégica e pesquisa; objetivando aumentar a eficiência da Instituição nesta região territorial. A referida Instrução manifesta-se sobre o IGESP – Integração da Gestão em Segurança Pública, caracterizando-o da seguinte maneira:

(...) consiste na aplicação, em Belo Horizonte, de uma experiência análoga à que, em Nova Iorque e Bogotá, levou à queda expressiva dos índices de criminalidade, mediante a instalação de uma sala de reuniões para a verificação de resultados, da qual participaram as autoridades ligadas ao desempenho operacional de cada instituição envolvida na prestação de serviços de segurança pública dessas grandes cidades. (MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR. 2005 d, p. 16)

Em sinergia com questão, a Instrução acima mencionada aborda também de forma bastante incisiva a avaliação de desempenho operacional na PMMG. Ambas as temáticas se incluem no contexto conceitual de Polícia Orientada por Resultados

6.4.2. Percepção da liderança sobre a Variável Analítica 4.

Para a construção analítica da percepção da liderança sobre a gestão estratégica e seus desdobramentos na Polícia Militar de Minas Gerais, foram definidas três categorias de trabalho analíticas. A primeira discorre sobre a habilidade de gestão e a ocupação do posto de coronel, líder institucional. A segunda se estabelece especificamente sobre o desenvolvimento do planejamento estratégico na PMMG. E a terceira, aborda de forma mais abrangente, os impactos do Modelo de Gestão Pública na formulação de estratégias institucionais. As três categorias se apresentam alinhadas especificamente a um dos objetivos específicos pautados para esta pesquisa, qual seja: “analisar as percepções e atitudes da liderança institucional da PMMG acerca das

tendências gerenciais pautadas na eficiência e eficácia organizacionais, mais especificamente no modelo de policiamento por resultados, aplicado à instituição a partir da década de 90 e ao modelo de gestão por resultados vigente na administração pública estadual”.

A primeira categoria discute a habilidade de gestão do líder institucional. Lembrando que o líder se pronuncia como um mobilizador do desenvolvimento institucional e um propulsor do processo de mudança, a característica de gestão ganha sua relevância no conjunto de habilidades de um líder institucional. A maioria dos entrevistados se posicionou a favor deste argumento, de que todo coronel, líder da PMMG, precisa ser gestor, conforme se percebe nas falas abaixo:

E1 – Sim. A função de coronel demanda ser gestor, seja gestor de área específica, como logística, finanças. Todo Coronel precisa ser gestor, mesmo sem um diploma específico para esta área. O coronel, com a função de comando que ele tem, necessariamente já tem que ter perfil de gestor; é um critério para ele ser escolhido Coronel, senão ele não consegue bem desenvolver as atribuições dele.

E4 – Esta é uma palavrinha básica, o coronel tem que ser gestor o tempo todo, em todas as áreas. E aí entram habilidades que você nem adquire na Instituição, mas adquire na vida, em outras áreas de conhecimento.

E6 – O coronel tem que ser gestor para não ficar a mercê de sua assessoria, precisa pelo menos de conhecimentos básicos de gestão.

E7 – Ser gestor é fazer as pessoas fazerem, com gana, com resultado, conscientes. O coronel precisa ser gestor, precisa definir estratégias, implementar mudanças, convencer pessoas.

E5 – O gestor na Polícia atua em vários níveis: operacional, intermediário e estratégico. Este gestor estratégico pensa na organização como um todo,

como ela é incluída entre outras organizações, nos ambientes, nos diversos contextos. Atualmente todo o alto comando tem perfil de gestão, gestão estratégica, mas isto é muito recente.

A segunda categoria discute o planejamento estratégico na PMMG e a forma como ele vem sendo construído, garantindo a sistematização de práticas já consagradas ou apresentando inovação da estratégia Institucional. A grande maioria percebeu o planejamento recém construído como uma consolidação de iniciativas que já vinham sendo realizadas institucionalmente, isto é, pouco ousado quando o que deve ser almejado é o alcance da visão descrita. Senão vejamos:

E6 – O planejamento estratégico trouxe um consolidado de idéias que já estavam sendo trabalhadas e que passaram a ser agora sistematizadas e passaram a se tornar prioridades.

E7 – Esse nosso planejamento estratégico tem muito de consolidação, de ações que estavam sendo feitas e ainda não estavam institucionalizadas; porque foram inovações de algumas áreas e a gente ainda não tinha segurança para colocá-las como diretriz da Instituição; mas também tem idéias novas. É um pouco das duas coisas. O sucesso de um planejamento estratégico depende do diagnóstico anterior, em que se percebe os problemas da Instituição. É um processo de melhoria contínua.

E8 – Esse planejamento estratégico é consequência de uma visão, ele não é fim, é uma forma de ordenar e de deixar claro o que se quer para a Polícia daqui a alguns anos, lançando desafios a todos nós, em todos os níveis, então ele tem a sua parte de inovação, mas tem muito de consolidação, é uma constituição que mescla esses atributos todos. Mas ele é dependente de seus resultados, ele não pode existir só por existir, se não ele perde a sua credibilidade, ele precisa ser exequível, não pode ir mudando de qualquer jeito, para se adaptar à incompetência de quem não o executou, mas ele tem que permitir que a Instituição cumpra aquilo que está colocado. Existem variáveis que não dependem da PM e impactam na execução do planejamento estratégico, esse é um risco que eu vejo; cada vez depende mais do Sistema de Defesa Social. Agora, o planejamento traz metodologia, gestão, continuidade, independente das pessoas que estão no comando.

E9 – Na construção do planejamento estratégico, houve uma certa irresponsabilidade de alguns, que lançavam idéias novas, tentando uma projeção individual num curto espaço de tempo sem a prospecção do ônus que isso vai gerar no conjunto. Fica a dúvida entre o que é uma proposta consistente e madura e o que é uma mera tentativa de se ajeitar institucionalmente. Eu achei o todo do planejamento muito carregado de desdobramentos e não de ações mais amplas, mais estratégicas.

A terceira categoria discute os impactos trazidos à PMMG pelo o modelo de gestão governamental do atual governo, denominado Choque de Gestão e pautado na lógica de um Estado para Resultados. A maioria dos entrevistados considerou positivo os impactos trazidos pelas ferramentas gerenciais, quando inseridas no contexto institucional, a saber:

E3 – A Instituição se modernizou quando inseriu ferramentas de gestão nas suas estratégias. Até 2003 a PM era uma depois, depois disso é outra. A idéia que a gente faz é que a Gestão por Resultados, diferencia nosso compromisso, mudou a forma de se ver as coisas. Hoje, conta o bom desempenho de cada um, você precisa desempenhar bem a sua função. A questão de resultados é uma valorização do que se faz; quando se estabelece uma meta e você consegue cumpri-la, é muito gratificante, seu desempenho tem resultados, dá para perceber a produção, a produtividade.

E4 – Eu costumo dizer que nós estamos vivendo a era dourada, com estratégia, com gestão, com incentivo, com estrutura nunca vista. Eu sou totalmente a favor de todas as estratégias. É claro que tem pequenas coisas, desvios, correções a serem feitas. Mas eu aprovo plenamente os impactos deste modelo dentro da Polícia Militar. Agora, tem resistências, ainda tem; eu ainda passo grande parte do meu tempo convencendo as pessoas resistentes, porque isso implicou em uma série de questões: uma constante perda de autonomia,... Nós somos vaidosos né, as pessoas que pensam diferente é por esse receio.

E5 – Eu percebo que o modelo de gestão por resultados não é modismo para a PM, a Instituição acredita neste modelo e incorpora ele desde 2000, muito antes do atual governo. A PM já prepara seus oficiais para a polícia por resultados desde 2000. O modelo de gestão, o Estado para Resultados, veio

agregar para a PM. Eu acho que essa lógica não tem muito retorno, não. Agora, quando o foco é resultados, há o risco de se esquecer os processos. A nova proposta que nós estamos trabalhando agora é a qualidade, buscar resultados com qualidade.

E6 – A Polícia cresceu muito neste cenário de gestão por resultados. Foi um momento em que as idéias institucionais, antes tolhidas, passaram a ser compradas pelo governo. Só temos a ganhar.

E7 – Os impactos com as ferramentas de gestão implantadas neste governo foram muito mais positivos do que negativos, porque você consegue mudança de comportamento muito rápido, um exemplo disso foi a redução do absenteísmo na Instituição. Agora, um impacto negativo tem relação com o traçado das metas, se elas se referem apenas a indicadores muito objetivos, há um declínio no estímulo à participação da comunidade e à prevenção da criminalidade. Não é falha do modelo, mas das metas traçadas. A questão é ter muita inteligência para traçar as metas, porque elas são poderosas para mudar comportamentos.

Além deste ponto, outra questão posta é a imprescindibilidade de alinhamento institucional entre a PMMG e o Governo de Minas Gerais em sentido amplo, o que torna inevitável a escolha para os postos de liderança da instituição, de coronéis que apresentem necessariamente, um posicionamento convergente, o que pode ser vislumbrado nas falas abaixo:

E1 – Pela minha experiência, a ação de governo, o modelo de gestão vigente traz profundo impacto na Instituição. Até porque, os coronéis são escolhidos pelo Governador e o merecimento para a promoção, está vinculado ao alinhamento com o governo, para dar continuidade às ações de governo. Então, isso sem dúvida traz impactos para as estratégias da Instituição. As pessoas que não conseguirem entrelaçar a responsabilidade de gestão e a questão das diretrizes postas pelo governo, não vão conseguir andar, não vão ocupar a liderança na Instituição. Porque o Governo prescinde de adeptos de seu modelo, não só na Polícia Militar, mas em todas as Secretarias; para que a gente tenha um Estado cada dia melhor.

E9 – Há um esforço de uma grande parte da PM em se adaptar ao modelo de gestão do governo, mas não há uma facilidade. Esse esforço se subdivide, se categoriza; existe um esforço sincero e um esforço de oportunismo. É correto falar isso, vamos falar isso; até que não seja mais interessante falar e aí eu mudo o discurso. O que é colocado são experiências de gestão já consagradas em outras instituições, em outros contextos. Agora há também modernismos academicistas que se implantam através de posturas governamentais, às vezes eleitoreiras, às vezes consolidadas; mas este modelo extrapola estas dimensões e se consolida modernamente em termos científicos e acadêmicos. Isto dá credibilidade. O esforço de se adaptar dá um plus a partir dessa confiabilidade que o modelo apresenta.

Por fim, há que se ressaltar a preocupação apresentada por alguns coronéis quanto à lógica exclusiva de alcance de resultados, sem preocupação com os impactos negativos advindos desta lógica, dentre eles, a qualidade do serviço prestado:

E1 – Todas as ferramentas de gestão que o modelo de gestão do Governo traz, precisam ser trazida para a Instituição em comum acordo, para que não esbarre na questão cultural, que é muito enraizada nesta Instituição, a gente precisa saber aonde se quer chegar. Precisamos trabalhar o interesse da Instituição e aonde o Governo quer chegar, porque se as pessoas não acreditarem no modelo, elas não vão implementá-lo, mesmo que isso não seja dito. As prioridades da Instituição são as prioridades dos Coronéis, depois nós colocamos estas prioridades na linguagem de governo. Todas as decisões causam impacto, sempre. O problema de se buscar resultados cegamente é que índices e taxas são secos, objetivos; não podemos perder de vista a relação com a sociedade, que é o grande desafio, construir uma polícia cidadã, polícia comunitária.

E2 – Se eu colocar na balança, o peso, o impacto é negativo, porque a fase de preparação da Instituição para trabalhar com resultados foi muito pequena. Tenho certeza que a sociedade ganhou muito, porque nós, Polícia Militar, somos uma Instituição compromissada, não com o governo em si, mas com a sociedade que está sendo governada. Então, se foi definida uma meta e passada até para a sociedade, a gente vai tentar atingir a todo custo aquela meta, só que isso aí gera um envolvimento muito grande dos comandantes. Às vezes a gente até ultrapassa nossa resistência física e o cumprimento da meta nem depende só da gente. Então, a gestão por resultado põe um peso muito grande nas costas de quem comanda. Haveria paliativo para isso? Sim, conjugando resultado com qualidade. Se a gente melhorar a qualidade do nosso policiamento, o resultado vem; talvez devêssemos preparar o nosso oficial um tempo maior para essa questão de resultado, ou propor um modelo híbrido entre resultado e qualidade. Falo para você com muita tranquilidade, o resultado não implica em qualidade. Quando você gere por resultados, você não está melhorando a qualidade não

you are improving the index. Improving quality at times, is just as good as improving the results.

6.5. A estratégia de atuação da PMMG: contribuição das variáveis analisadas

A formulação de uma estratégia organizacional implica na opção por um determinado curso de ação, a partir da expressa opção quanto a uma cadeia de meios e fins, que se relacionam e se complementam, considerando além da exclusiva escolha racional, a capacidade de adaptação ambiental. A definição da estratégia como posição institucional, permite focalizar a relação direta entre a organização e as condições do ambiente. Estratégia esta que se estabelece como resultado da percepção dos seus integrantes em posição de direção, quanto ao mundo real, refletida por sua vez, no conjunto de valores compartilhados pelos integrantes da organização (Mintzberg, 1987).

Considerando a estratégia sob uma abordagem cognitiva, percebe-se que uma das principais inferências em sua formulação, origina-se no pensamento dos dirigentes, seja quanto ao conceito imbuído nas referidas, seja na forma estabelecida para a sua implementação. A formulação da estratégia, então, deve ser concebida não como resultado deliberado da racionalidade dos dirigentes, mas, sobretudo, como uma elaboração cognitiva, em que se incorporam elementos organizacionais, tais como a estrutura, a política, o poder, os valores e a cultura organizacional. Estes elementos de uma organização estão diretamente vinculados a suas estruturas e processos. Qualquer ação estratégica passível de implantação em uma organização deverá portanto haver-se com os valores predominantes para se efetivarem, suplantando o campo da proposição e atingindo a implementação.

Considerando as estratégias da PMMG, como um coletivo de intenções direcionadas para o ambiente em que se inserem, passa-se a se considerar as diversas dimensões auferidas para este ambiente. A primeira dimensão estabelece-se no ambiente intra organizacional, permeado pela cultura, valores e processos organizacionais, aqui materializada nas variáveis referentes à formação dos próprios

dirigentes e na gestão da política pública em questão no âmbito organizacional. A segunda dimensão estabelece-se na no ambiente extra organizacional, para o qual a instituição dirige as suas entregas, no caso da PMMG, a própria relação com a sociedade. E a última dimensão se enquadra na interface entre as duas anteriores, perfazendo um ambiente externo à instituição, mas ainda situado na esfera contextual da administração pública, aqui denominado relação com os demais integrantes do Sistema de Defesa Social. Estas dimensões se estabelecem nas diretrizes macro, trazidos no novo planejamento estratégico da PMMG, conforme figura 07. Considerando o âmbito externo, se apresentam na coluna referente à sociedade, as questões atinentes ao atendimento ao cidadão e à participação comunitária e nos demais âmbitos, na coluna referente a processos internos, as questões atinentes à gestão e integração da defesa social.



Figura 07: Mapa Estratégico
Fonte: MINAS GERAIS. POLÍCIA MILITAR, 2009, p. 30

Outros esforços estratégicos se apresentam no mapa acima, e, para fins deste estudo, foram agrupados a partir de convergências em sua natureza, nas quatro variáveis analíticas já apresentadas. A coluna referente ao aprendizado e crescimento foi considerada na variável de formação da liderança institucional; a coluna referente à

sociedade, foi considerada na variável que abordou a relação da PMMG com a sociedade, bem como o objetivo que se refere à “prevenção social da criminalidade e garantia dos direitos fundamentais”. O objetivo “integração da defesa social” foi trabalhado na variável que tratou da relação entre a Instituição e demais órgãos do Sistema de Defesa Social. E a última variável, gestão da política de segurança pública na PMMG, considerou todos os outros objetivos presentes na coluna de processos internos.

A partir da pesquisa de campo realizada, constatou-se que todas as estratégias definidas para a PMMG são validadas pela liderança da Instituição e pautam-se, conforme percebido, a partir dos conceitos consagrados na gestão das políticas públicas e adaptados à gestão implementada na instituição, e dos modelos de policiamento, também em utilização na mesma; e ainda consideram, sobremaneira, fatores inerentes à cultura organizacional específica. Esta liderança por sua vez é fruto desta cultura, se forma e se renova a partir de rígidos parâmetros culturais cultivados e cultuados internamente, em toda a cadeia de comando hierárquico. A racionalidade dos dirigentes na tomada de decisões estratégicas oferece, portanto, um retrato explicativo sobre como PMMG lida efetivamente com seus ambientes de mudança, como identificam respostas apropriadas e o ritmo em que se renovam; uma racionalidade transversalmente imbuída da cultura organizacional própria de instituições policiais militares.

Vencidas as considerações analíticas sobre as quatro variáveis definidas para fins deste estudo, passa-se agora, aos apontamentos conclusivos desta dissertação.

CAPÍTULO 7 – CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo analisar a relação entre a liderança institucional e a definição das estratégias de atuação da Polícia Militar de Minas Gerais. Para tanto, foram desdobrados objetivos específicos que categorizaram as estratégias referidas no objetivo geral, em macro searas de atuação da Instituição, foram elas: a relação da PMMG com as demais instituições atuantes na área de segurança pública e defesa social, a relação da PMMG com a sociedade, a gestão da segurança pública na perspectiva da PMMG e a concepção e formação da liderança institucional. Os referidos ramos estratégicos delineados foram organizados, para fins desta dissertação, em variáveis de análise.

Para viabilizar a percepção da liderança sobre a estratégia, já categorizada em variáveis analíticas, alguns instrumentos de pesquisa foram utilizados, quais sejam: as doutrinas, diretrizes e demais documentos normatizadores da estratégia de atuação da PMMG, através de análise documental; bem como, o reflexo da opinião dos líderes institucionais, coletado através das entrevistas semi-estruturadas.

Quanto ao referencial teórico desenvolvido, a literatura sobre liderança em organizações é vasta e, para esta dissertação, foi elencada a discussão de Selznick (1971) sobre a liderança em administração, inserida, portanto, no arcabouço da Teoria das Organizações. Quanto à interface com as referências teóricas sobre liderança policial, há que se ressaltar que esta ainda é uma temática bastante incipiente nos estudos nacionais e internacionais sobre as organizações policiais; o que demonstra a pertinência na escolha deste tema, quanto à necessidade de se desenvolver pesquisas que apontem a correlação entre liderança e polícia. Contudo, não existem muitos estudos que trabalhem esta questão e aqueles que a tangenciam, foram devidamente apontados durante a construção do referencial teórico deste estudo.

O argumento construído ao longo desta dissertação pautou-se na interação entre a organização, suas estratégias e sua liderança. Na medida em que a liderança na PMMG é formada e escolhida pela própria Instituição, e cabe àquela definir as estratégias de atuação da mesma; observa-se um ciclo que se estabelece. A pergunta central da pesquisa pode ser desdobrada então, nos reflexos deste ciclo, ou seja: é um ciclo vicioso, que torna a Instituição estável e inerte; ou é um ciclo virtuoso, que se realiza num caminho ascendente rumo à evolução da organização?

Em sua obra, Selznick (1971) observou que as organizações são projetadas para atingir metas, mas esta projeção racional mescla-se continuamente com a dimensão

não-racional do comportamento organizacional, isto é, a organização conceitua-se como um ente orgânico e adaptativo, que interage de forma efetiva com o ambiente em que se insere, repleto de símbolos e valores que contribuem para o seu equilíbrio e legitimidade.

Para o autor, o papel do líder institucional, neste contexto, perpassa a necessidade de definições técnicas das tarefas, infundindo-lhes valor, ou seja, pautando as estratégias da instituição. Isto porque, o processo de institucionalização vincula-se à necessidade de reconhecimento e de sobrevivência no meio social, bem como de adaptabilidade de interesses. Ao líder institucional compete, portanto, mais do que a gerência, a postura de um líder transformacional, que percebe a instituição inserida num ambiente mais amplo e pleno de valores e interesses, motivando a tomada de decisões críticas e não-rotineiras, bem como definições sobre estratégia, missão, valores e ideologia. Assim, o monitoramento do processo de institucionalização é uma responsabilidade superior da liderança e neste processo, a instituição tende a assumir uma competência distinta ou uma “incapacidade treinada ou a ela inerente”.

Considerando estas questões teóricas, o argumento da dissertação passou a ser desenvolvido e algumas questões puderam ser percebidas e esclarecidas, enquanto outras despontaram como novos problemas de pesquisa.

A resposta imediata construída para a pergunta apresentada, corroborou com o argumento trazido por Powell e Dimaggio e revisitado no referencial teórico, de que organizações policiais se caracterizam pela institucionalização de certas práticas aceitas, que retratam os valores da Instituição, da sua natureza, e que acarretam imediata e contínua homogeneização interna, isto é, certo isomorfismo. Na PMMG, esse isomorfismo se coloca no próprio alinhamento dos discursos de seus líderes entrevistados.

Skolnick e Bayley (2002) esclarecem que esta homogeneização se apresenta acompanhada de uma tendência à manutenção das práticas institucionais já consagradas, gerando como consequência direta, certa resistência à inovação. Os autores ainda ressaltam que, qualquer mudança em instituições policiais altamente hierarquizadas, como é o caso da PMMG, só se constituirá caso a sua base perceba efetivo e explícito envolvimento da sua liderança a favor desta mudança. É o que se observa constantemente nas publicações das doutrinas de atuação da PMMG, sempre

acompanhadas de assinatura e aceite dos integrantes do Alto Comando e, na grande maioria das vezes, do próprio comandante geral.

Posto isto, os argumentos trazidos por Powell e Dimaggio, Skolnick e Bayley (2002) e por Selznick (1971), puderam ser claramente percebidos na PMMG. A percepção e constatação da existência de um ciclo na referida instituição, que se estabelece entre a definição e formação da liderança pela própria Instituição, considerando sua cultura e seus valores; a esta liderança, por sua vez, compete a definição e validação das estratégias institucionais; estratégias estas que pautarão o desenvolvimento da Instituição em sua plenitude, nos ambientes em que se insere, no tempo e no espaço, conforme figura 08. As estratégias institucionais definidas pela liderança então, pautam os parâmetros de formação das novas lideranças e assim, garante-se a trajetória cíclica entre estes três elementos: liderança, estratégias e instituição, na PMMG.

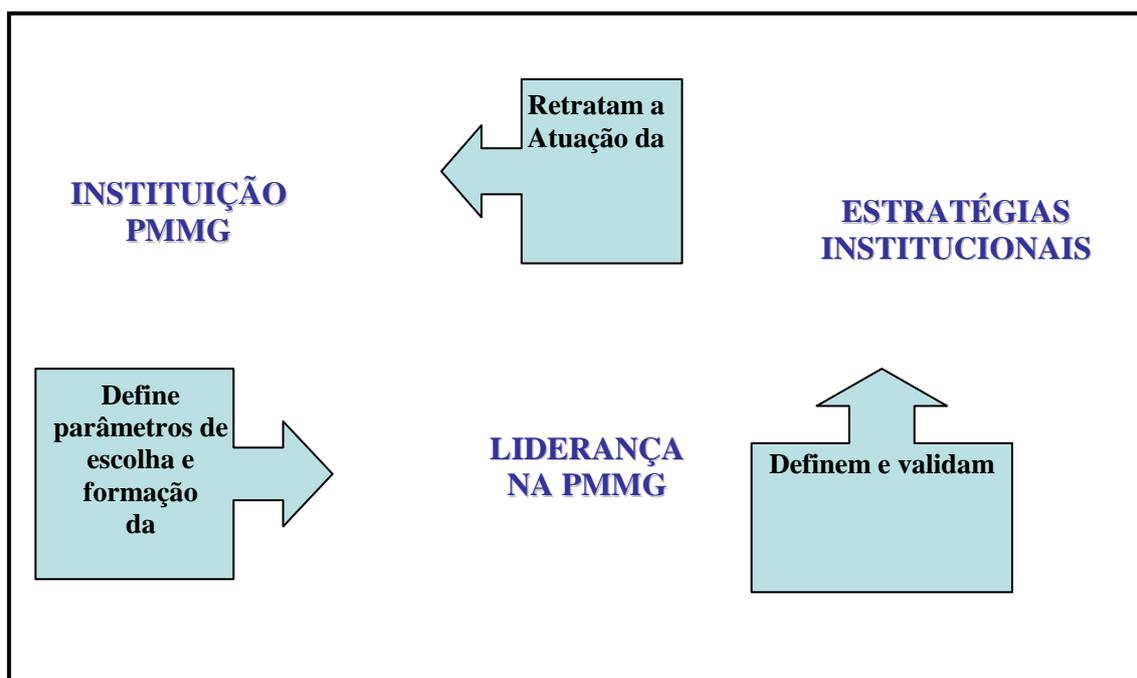


Figura 08: Ciclo Liderança – Estratégia na PMMG
Fonte: Dados da Pesquisa

O ciclo acima exposto se estabelece por sua vez, continuamente, na evolução temporal da Instituição, garantindo seu *status quo*. A intenção de evolução e desenvolvimento desta instituição, a partir da inclusão de iniciativas de efetiva inovação em suas estratégias, dependerá da atuação efetiva de um vetor que altere esta inércia evolutiva institucional, atuando explicitamente no isomorfismo existente, conforme

demonstrado na figura 09. Este vetor pode se configurar por uma tendência advinda de demandas da própria máquina pública, ou da sociedade, ambientes nos quais a Instituição se insere.

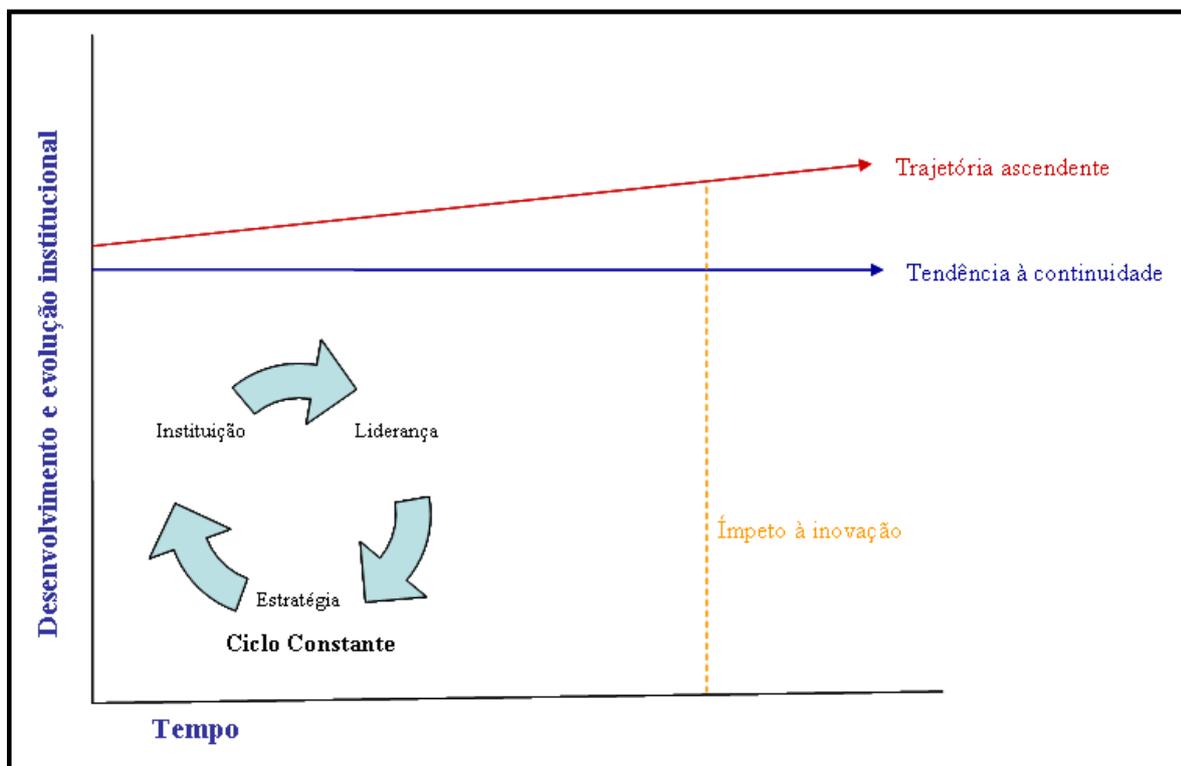


Figura 09: Trajetória de Evolução Institucional na PMMG
Fonte: Dados da Pesquisa

Além disto, há que se ressaltar que esta dissertação também propiciou a construção de uma percepção de quem é a liderança atualmente atuante na PMMG. O grupo de líderes mostra-se plenamente alinhado em seu discurso sobre as estratégias institucionais. Este alinhamento coletivo estrutural contribui para a estabilidade da instituição como um todo, isto é, percebe-se uma estabilidade harmônica entre os líderes institucionais. Estabilidade esta que se reflete diretamente nas estratégias de atuação e na própria condução da instituição. As conseqüências desta estabilidade podem ser percebidas como uma homogeneidade entre os líderes, mas também como uma inércia no processo de mudança e evolução organizacional, tendendo à manutenção do *status quo* interno. A mudança organizacional se processa à medida que novos valores e regras se incorporam ao contexto institucional; e as regras e significados compartilhados no interior deste contexto podem servir como um atenuante, dificultando a assimilação de

práticas emergentes em um contexto mais amplo, caso tais práticas não se coadunem com os valores vigentes.

Quanto à constituição do grupo de líderes na PMMG, duas grandes questões precisam ser apontadas. A primeira trata da própria renovação permanente e dinâmica do grupo de coronéis do Alto Comando, consequência do próprio tempo máximo que os mesmos podem permanecer na carreira como policiais militares da ativa. Esta renovação, em tese, permite-se crer que sempre haverá a renovação das idéias e perspectivas para a condução estratégica institucional. A segunda questão é a escolha dos novos coronéis, a qual perpassa necessariamente o aval do Alto-Comando, o que nos sugere um processo de sucessão na liderança institucional, são os líderes em atuação escolhendo os novos líderes que vão atuar. Este processo de escolha na sucessão, em geral, acarreta a manutenção de líderes com a mesma percepção sobre a instituição na condução estratégica da mesma, minimizando o impacto da renovação de idéias acima mencionado e garantindo mais uma vez, a mencionada estabilidade e continuidade das estratégias vigentes.

Outra questão se refere à formação dos potenciais futuros líderes da PMMG. Na instituição estudada, não se apresenta a possibilidade de atuação de uma liderança oriunda extra organizacionalmente. Toda a liderança é formada pela Instituição e galga este posto, após percorrer todos os postos na carreira de oficial militar. Assim, a liderança ora vigente define a formação que a potencial liderança dos próximos aproximados trinta anos da Instituição terá. Novamente, este vínculo gera estabilidade e continuidade, mas também certa lentidão no ritmo da evolução organizacional, é o que Selznick (1971) denominou de “modelagem padronizada”. A nítida percepção entre os líderes da PMMG, de que o amoldamento gerado nos oficiais pela própria Instituição, através da socialização e doutrinação próprios da instituição, de natureza policial e militar, pode ser identificada quando os mesmos defendem o argumento de que, entre os principais elementos que garantem o preparo necessário para a atuação como coronel na PMMG, se encontra a vasta experiência prática profissional que a Instituição a eles estabelece ao longo da carreira.

Quanto à relação estabelecida entre a Instituição e as demais atuantes na seara de segurança pública e defesa social, foi possível identificar um amadurecimento da liderança institucional, quanto à imprescindibilidade da referida interface; fato percebido no alinhamento das estratégias da Instituição em relação a esta variável, seja

no discurso de seus líderes, seja na construção de suas doutrinas e diretrizes. No próprio planejamento estratégico vigente, conforme trabalhado, apresenta-se em seu mapa estratégico, no desdobramento em estratégias institucionais, na coluna referente aos processos internos, oval específica sobre “Integração da Defesa Social”. O alinhamento no discurso da liderança na PMMG sobre esta questão guarda estreita sinergia com o argumento elaborado por Selznick, quando o mesmo discorre sobre a liderança em administrações, no qual aborda a cooperação com outras organizações como uma questão de natureza política, conduzida a partir das decisões críticas da liderança e que, pela capacidade de oscilar entre a ameaça à perda de controle e a oportunidade para o desenvolvimento institucional, demandam alinhamento estratégico na Instituição, conforme se percebeu na PMMG.

A relevância deste ponto especificamente, para a PMMG, considera estas questões, mas as transcende, uma vez que seus líderes consideram a integração com o Sistema de Defesa Social como um manifesto interesse de governo e, uma vez que se consolidam na agenda política, angariam a atenção dos dirigentes na definição das estratégias institucionais.

Quanto à gestão estratégica da segurança pública e a sua interface na PMMG, percebeu-se um grande esforço institucional para se adaptar às técnicas e diretrizes de inovação trazidas pelas organizações privadas e públicas nesta seara. Conseqüências positivas foram observadas nas definições estratégicas em nível institucional, tais como a criação de uma Assessoria de Gestão por Resultados, próxima aos gestores máximos da PMMG, a preocupação com a implantação da lógica de gerenciamento de projetos em sinergia com o estabelecido no Modelo de Gestão por Resultados do Governo e a construção de planejamento estratégico. Quanto a esta última ferramenta de gestão, há que se ressaltar que, nela foram percebidas relevantes e positivas inovações estratégicas almejadas para a PMMG nos próximos anos, inovações estas que perpassam a forma de atuação da Instituição frente à sociedade, passando a pautar a visão de futuro da Instituição e sua missão, respectivamente, da seguinte maneira: “sermos excelentes na promoção das liberdades e dos direitos fundamentais, motivo de orgulho do povo mineiro” e “assegurar a dignidade da pessoa humana, as liberdades e os direitos fundamentais, contribuindo para a paz social e para tornar Minas o melhor Estado para se viver”. Contudo, como já pontuado na análise das variáveis, percebe-se certa lacuna entre estas definições e a forma de se implementá-las, ou seja,

entre “aonde se quer chegar” e o caminho a ser seguido, não há coerência. Ponto este que pode ser plenamente sanado pela Instituição, uma vez que a sua liderança encontra-se legitimada para promover alterações nas estratégias da Instituição.

Esta última constatação, por sua vez, responde diretamente à pergunta central estabelecida para este estudo. Percebe-se que, compete exclusivamente à liderança institucional na PMMG, a condução dos rumos da instituição, através de suas estratégias de atuação vigentes; considerando as mesmas a curto, médio e longo prazo. Portanto, o olhar dos líderes atualmente em atividade, para a qualificação e aprimoramento dos futuros líderes, sejam eles os oficiais que agora ingressam na carreira, seja os que já ocupam postos mais elevados na hierarquia; incidirá de forma decisiva na capacidade que a Instituição terá de se adaptar e evoluir organizacionalmente, atingindo padrões de excelência na gestão e condução dos serviços prestados à sociedade.

Conforme observado, entende-se que o cumprimento dos objetivos geral e específicos propostos foi atingido, quando da construção do referencial teórico, das variáveis analíticas e da análise das mesmas, a partir da pesquisa documental e da realização das entrevistas. As contribuições deste estudo, portanto, perpassam a compreensão do tema estudado e da relevância da percepção da definição e da formação da liderança na PMMG para o desenvolvimento das estratégias da Instituição e da sua evolução como um todo, no tempo e no espaço em que se insere.

7.1. Contribuições, Limitações do Estudo e Recomendações para Estudos Futuros

Como já apontado, uma das limitações deste estudo se delineou a partir da restrição de referencial teórico existente sobre liderança policial. Além disso, por ser um estudo de caso, o presente estudo não permite generalizações das conclusões para demais instituições de mesma natureza.

Quanto às contribuições oferecidas por esta dissertação, além da construção de conhecimento sobre a relação entre a liderança na PMMG e a formulação e implementação de estratégias institucionais, pertinente se faz ressaltar algumas sugestões coletadas durante a realização da pesquisa de campo, no que tange à formação dos líderes na PMMG, objetivando a otimização das discussões intraorganizacionais sobre a questão; são elas: a inclusão de graduação como critério para ingresso no Curso de Formação de Oficiais; a preocupação com a temática da gestão estratégica de forma mais específica, ao longo das qualificações oferecidas ao oficial; a construção de possibilidades de intercâmbio dos oficiais para outras realidades nacionais e internacionais, potencializando o processo de benchmarking; e a construção de uma perspectiva de especialização técnica em temáticas estratégicas para a PMMG ao longo da carreira do oficial, de forma que, quando ele assumir a liderança institucional, tenha profundos conhecimentos técnicos sobre uma das áreas estratégicas da Instituição.

Estas sugestões coincidem em alguma medida, com o panorama traçado por Goldstein(2003) para o desenvolvimento da liderança efetiva no campo policial, dentre as quais se estabelecem “a confiança crescente na educação superior” e “o treinamento interno em técnicas de gerenciamento”. O autor justifica a primeira sugestão a partir da possibilidade de mudança, ainda que a longo prazo, no perfil dos líderes policiais, garantindo maior capacidade de encaminhamento das questões institucionais.

Quanto às recomendações para estudos futuros, outras iniciativas podem ser realizadas para contribuir para os impactos da liderança na definição das estratégias de atuação institucionais na PMMG. Futuros trabalhos podem discorrer sobre temáticas específicas, tenuemente apontadas nesta dissertação, dentre elas algumas serão apontadas a título de sugestão, a saber:

- Estudos longitudinais para perceber a adaptação do perfil da liderança na PMMG ao longo dos anos, verificando correlações no decorrer do tempo;

- Impactos das mudanças organizacionais na formação do oficial da PMMG, considerando os critérios de inserção na carreira e a qualificação oferecida durante a mesma;

- Gestão Estratégica na PMMG: interface entre o gerenciamento de projetos e a estrutura hierárquica verticalizada;

- Perfil da liderança institucional na PMMG.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Scheilla Cardoso. **Polícia Bipartida**: Uma Reflexão sobre o Sistema Policial Mineira. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2006.
- AKTOUF, Omar. **A Administração da Excelência**: da Deificação do Dirigente à Reificação do Empregado. In: “Recursos” Humanos e Subjetividade. VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira; DAVEL, Eduardo Paes Barreto (Org.) Editora Vozes 3 ed. Petrópolis: 2000.
- BARROS, Marcelo. **Políticas Públicas de Segurança no Brasil**: Mito ou Realidade? In: Polícia, Democracia e Sociedade. RATTON, José Luiz e BARROS, Marcelo (coord.). Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro. 2007.
- BECKER, Howard S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. Marco Estevão, Renato Aguiar (trad.) Editora Hucitec. 2 ed. São Paulo, 1994. 178p.
- _____. **Segredos e Truques da Pesquisa**. Maria Luiza Borges (trad.). Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro, 2007, 295p.
- BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. Ana Luísa Amêndola Pinheiro (trad.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. Série Polícia e Sociedade n. 8.
- BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento**: Uma Análise Internacional Comparativa. René Alexandre Belmonte (Trad.). 2 edição. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2002.
- CERQUEIRA, LOBÃO E CARVALHO. **O Jogo dos Sete Mitos e a Miséria da Segurança Pública no Brasil**. In: Homicídios no Brasil. CRUZ, Marcos Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Org.) Editora FGV. Rio de Janeiro. 2007.
- CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico – Fundamentos e Aplicações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 6ª reimpressão.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (05 de outubro de 1988). São Paulo: Atlas, 1988.

- CORDNER, Gary W., GREENE, Jack R., BYNUM, Tim S. **Planejamento de Recursos Humanos Policiais**. Pagina 61 a 84. In Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises. Jack R. Greene (Org.); Ana Luisa Amêndola Pinheiro (Trad.). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. Série Polícia e Sociedade n. 5.
- CORREIA, Ricardo Aureliano de Barros. **Educação para a cidadania dos policiais militares em Pernambuco** - João Pessoa. Orientador: Prof^a Dr^a Cleonice Pereira dos Santos Camino; Co-orientador: Prof^a Dr^a Rosa M. Godoy Silveira Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas, Concentração em Direitos Humanos: UFPB, 2007
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a Lei e a Ordem**. Violência e Reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Editora FGV, 2004.
- CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico** – Fundamentos e Aplicações, da Intenção aos Resultados. Editora Campos. 6 tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- FLEURY, Maria Tereza Leme. **Desafios e Impasses na Formação do Gestor Inovador**. In: “Recursos” Humanos e Subjetividade. VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira; DAVEL, Eduardo Paes Barreto (Org.) Editora Vozes 3 ed. Petrópolis: 2000.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 16. ed. Rio de Janeiro, Graal. 2001
- _____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução de Lígia M. Pondé Vassallo. Petrópolis: Vozes, 1977, 280 p.
- GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. **O Duplo Planejamento**. In: VILHENA, Renata... et al.(org.) O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento, Belo Horizonte. Editora UFMG. 2006
- GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 2005 (sétima edição em 2001).
- GOLDSTEIN, Hermam. **Award for excellence in Problem –Oriented Policing** Submissins, 2007. Disponível em :

Gldstein.pdf>. Último acesso em 13 de janeiro de 2009.

- _____. **Policiando uma Sociedade Livre**. Tradução de Marcello Rollemberg; revisão da tradução Maria Cristina Marques. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. Série Polícia e Sociedade n. 9.
- _____. **Problem-Oriented Policing**. University of Winsconsin-Madison. McGraw-Hill, Inc. 1990, 205 p.
- FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria (Coord.). **Cultura e poder nas organizações**. 2 ed. São Paulo, Atlas, 1996.
- FLICK, Uwe. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Sandra Netz (trad.). 2 ed. Editora Bookman, 2004. 312p.
- LAVILLE, Cristian; DIONNE, Jean. **A Construção do Saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Editora UFMG. Porto Alegre, 1999. 340p.
- LEMBRUBER, Julita; KAHN, Túlio; BEATO, Cláudio. **Fórum Nacional contra a violência e o monitoramento do Plano Nacional de Segurança Pública**. Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro. 2000. disponível em <www.conjunturacriminal.com.br/boletins/FORUM.htm>. Último acesso 18 de fevereiro de 2009.
- LUIZ, Ronilson de Souza. **O Currículo de Formação de Soldados da Polícia Militar frente às Demandas Democráticas**. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de mestre em Educação-Currículo, sob orientação da Professor Doutor Antonio Chizzotti. São Paulo. 2003.
- LISTGARTEN, Silvia C. **Diagnóstico Identitário da Policial Militar Feminina na Polícia Militar de Minas Gerais**. Monografia Fundação João Pinheiro- Série Monografias Premiadas. VoII. Belo Horizonte. 2002.
- MARCINEIRO, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia Comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI**. Florianópolis: Insular Editora, 2005, 104 p.

- MENKE, Ben A.; MERVIN, F. White; CAREY, William L. **Profissionalização da Polícia:** Em Busca da Excelência ou de Poder Político? Pagina 85 a 117. in Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises. Jack R. Greene (Org.); Ana Luisa Amêndola Pinheiro (Trad.). Série Polícia e Sociedade n. 5. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Lei nº 6624**, de 18 de julho de 1975. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 1975.
- _____. **Decreto nº 18.445**, de 15 de Abril de 1977. Aprova o Regulamento de Competência e Estrutura dos órgãos previstos na Lei nº 6.624(*), de 18 de julho de 1975, que dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais - R-100, e dá outras providências. Belo Horizonte, 1977. 52p.
- _____. Polícia Militar. **Resolução nº 3654**, de 23 de Março de 2002. R-102: Contém o Regulamento do Estado-Maior da Polícia Militar. Belo Horizonte, 2002a.
- _____. Polícia Militar. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 04/2002-CG:** dispõe sobre a Filosofia de Polícia Comunitária na Polícia Militar no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2002b.
- _____. Polícia Militar. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 05/2002-CG:** regulamenta a estruturação e o funcionamento de Conselhos Comunitários de Segurança Pública - CONSEP. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2002c.
- _____. Polícia Militar. **Diretriz para a produção de serviços de segurança pública nº 01/2003-CG:** dispõe sobre o emprego da Polícia Militar no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Comando-Geral, 2003a.
- _____. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n 06/2003 – CG.** Regula o papel do Administrador de Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública, sob os efeitos sociais, políticos e econômicos da nova ordem mundial (globalização). Belo Horizonte, 2003b, 18 p.

- _____. Polícia Militar. **Comando-Geral**. Plano Estratégico 2004-2007. Belo Horizonte, 2003c, 93 p.
- _____. Polícia Militar. Oitava Região da Polícia Militar (Comando de Policiamento da Capital). **Instrução n 01/2004** – 8 RPM. Cria e Regula as Patrulhas de Prevenção Ativa. Belo Horizonte, 2004, 28p.
- Comando-Geral. **Regimento Interno dos Núcleos de Prevenção Ativa**. Instrução nº 3001.7/04- Comando-Geral. Belo Horizonte: Seção de Planejamento do Emprego Operacional do Estado-Maior da PMMG. 2004b. 34p.
- _____. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública n 010/2005** – CG. Emprego dos Policiamentos de Meio Ambiente e Trânsito. Belo Horizonte, 2005, 24 p.
- _____. Polícia Militar. Comando-Geral / 3a Seção do Estado-Maior. **Instrução nº 002/2005**: Contém o regulamento sobre a criação e emprego do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco - GEPAR. Belo Horizonte, 2005b. 31p.
- _____. Polícia Militar. Oitava Região da Polícia Militar (Comando de Policiamento da Capital). **Instrução nº 005/2005**: Organiza e disciplina a nova malha protetora da PMMG sobre Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2005c. 53p.
- _____. Polícia Militar. Oitava Região da Polícia Militar (Comando de Policiamento da Capital). **Instrução n 01/2005-8ª RPM**. Implanta e disciplina o Controle Científico da Polícia, por indicadores de gestão estratégica e pesquisa, na 8ª Região da Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2005d, 80 p.
- _____. Polícia Militar. Comando-Geral. **Resolução n 3836**, de 02 de janeiro de 2006: aprova o Regimento da Academia de Polícia Militar (RAPM) da PMMG e dá outras providencias. Belo Horizonte, 2006a. 46 p.
- _____. Polícia Militar. Comando-Geral. **Resolução n 3868**, de 18 de julho de 2006: estabelece as Diretrizes da Educação de Polícia Militar da Polícia Militar de Minas Gerais e dá outras providencias. Belo Horizonte, 2006b. 102 p.
- _____. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz n. 12/2008-CG**: Instrumentaliza o Monitoramento do Desempenho Operacional e do Acordo de Resultados na PMMG. Belo Horizonte, 2008, 101 p.

- _____. Polícia Militar. Comando-Geral. **Plano Estratégico – CG: Planejamento Estratégico da PMMG**, para vigência no período de 2009-2011. Belo Horizonte, 2009, 90 p.
- _____. Secretaria de Estado de Defesa Social. **Plano de Segurança Pública de Minas Gerais 2003-2004**. Belo Horizonte, 2003. 59 p.
- _____. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, coord. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007.
- MINTZBERG, Henry. The strategy concept:: five ps for strategy. **California Management Review**, v. 30, n. 1, p. 11-24, Fall 1987.
- MONJARDET, Dominique. **O que faz a Polícia: Sociologia da Força Pública**. Mary Amazonas Leite de Barros (Trad.) Edição revista e atualizada, Série Polícia e Sociedade, n.10. Editora da Universidade de São Paulo Edusp. São Paulo, 2002.
- MOORE, Mark Harrison. **Policamento Comunitário e Policamento para a Solução de Problemas**. In: TONRY, Michael, MORRIS, Noval (Orgs.). **Policamento Moderno**. Tradução de Jacy Cardia Ghiratti. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2003 – (Série Polícia e Sociedade; nº 7) Organização: Nancy Cardia. Pp. 115-175.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. **Cultura Nacional e Cultura Organizacional**. In: “Recursos” Humanos e Subjetividade. VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira; DAVEL, Eduardo Paes Barreto (Org.) Editora Vozes 3 ed. Petrópolis: 2000.
- MOTTA, Paulo Roberto. **Currículo Permanente - Administração da Justiça: Gestão e Planejamento – 2007**. Disponível em <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_PAULO_MOTTA.pdf>. Último acesso em 16 de junho de 2009.
- OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. **Cultura de Polícia: Cultura e Atitudes Ocupacionais entre Policiais Militares em Belo Horizonte**. Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial para

obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Belo Horizonte. 2007.

- PONCIONI, Paula. **Tornar-se Policial: A Construção da Identidade Profissional do Policial no Estado do Rio de Janeiro.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Sociologia. São Paulo. 2003.
- _____. **Tendências e Desafios na Formação Profissional do Policial no Brasil.** In: Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 1. Edição 1. São Paulo. 2007.
- POWELL, Walter W. e DIMAGGIO, Paul J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis.** The University of Chicago Press. 1991.
- REINER, Robert. **A Política da Polícia.** Jacy Córdia Ghirotti (trad.). Série Polícia e Sociedade, n.11. Editora da Universidade de São Paulo Edusp. São Paulo, 2004.
- ROLIM, Marcos. **A Síndrome da Rainha Vermelha.** Policiamento e Segurança Pública no Século XXI. Jorge Zahar Ed., Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies. Rio de Janeiro. 2006.
- _____. **Caminhos para a Inovação em Segurança Pública no Brasil.** In: Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 1. Edição 1. São Paulo. 2007.
- SANDES, Wilquerson Felizardo. **Uso Legal da Força na Formação de Tenentes: Um Desafio para a Atuação Democrática da Polícia Militar de Mato Grosso.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso, como exigência para obtenção do título de Mestre em Educação (Área de Concentração Educação, Cultura e Sociedade, Linha de Pesquisa Movimentos Sociais, Política e Educação Popular, Grupo de Pesquisa Educação, Jovens e Democracia) sob orientação da Professora Doutora Maria Aparecida Morgado. Cuiabá. 2007
- SANTIAGO, Flávio Zola. **Liderança – características e habilidades do líder: um estudo em organizações prestadoras de serviços e consultoria em seguros no Estado de Minas Gerais.** Dissertação de Mestrado – Universidade FUMEC. Belo Horizonte. MG.2007.

- SAPORI, Luis Flávio e Andrade, Scheilla. **Arranjos Institucionais e políticas de segurança pública na sociedade brasileira**. In: Homicídios no Brasil. CRUZ, Marcos Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira (Org.) Editora FGV. Rio de Janeiro. 2007.
- SAPORI, Luis Flávio. **Os Desafios da Polícia Brasileira na Implementação da ‘Ordem Sob a Lei’**. In: Polícia, Democracia e Sociedade. RATTON, José Luiz e BARROS, Marcelo (coord.). Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro. 2007 a.
- _____. **Segurança Pública no Brasil** – desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007 b.
- SELZNICK, PHILIP. **A Liderança na Administração: Uma Interpretação Sociológica**. Tradução de Arthur Pereira e Oliveira Filho. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1971.
- SKOLNICK, Jerome H. & BARLEY, David H. **Nova Polícia: Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas**. Geraldo Gerson de Souza (trad.). Série Polícia e Sociedade, n.2. Editora da Universidade de São Paulo Edusp. São Paulo, 2002.
- _____. **Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo**. Ana Luísa Amêndola Pinheiro (trad.). Série Polícia e Sociedade, n.6. Editora da Universidade de São Paulo Edusp. São Paulo, 2006.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Pressupostos, razões e condições para uma reforma das polícias brasileiras**. In: Polícia, Democracia e Sociedade. RATTON, José Luiz e BARROS, Marcelo (coord.). Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro. 2007.
- SOUZA, Renato Vieira de. **Do exército estadual à polícia de resultados: crises e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2000)**. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública. Belo Horizonte. 2003.
- STEFANO, Silvio Roberto. **Liderança e suas Relações com a Estratégia de Gestão de Pessoas e o Bem-Estar Organizacional: Um Estudo Comparativo**

em duas Instituições financeiras Internacionais. São Paulo, 2008, 176p. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-14012009-160756/>. Último acesso em: 16 de junho de 2009.

- SWANSON, Charles R., TERRITO, Leonard. **Liderança Policial e Estilos de Comunicação Interpessoal**. Pagina 137 a 154. in Administração do Trabalho Policial: Questões e Análises. Jack R. Greene, organizador; tradução de Ana Luisa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002. Série Polícia e Sociedade n. 5.
- TAVARES, Mauro Calixta. **Gestão Estratégica**. São Paulo. Editora Atlas SA. 2007.
- VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira; DAVEL, Eduardo Paes Barreto. **As Múltiplas Dimensões Organizacionais**. In: “Recursos” Humanos e Subjetividade. VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira; DAVEL, Eduardo Paes Barreto (Org.) Editora Vozes 3 ed. Petrópolis: 2000.
- VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Fundamentos do Choque de Gestão e a Obra**. In: VILHENA, Renata... et al.(org.) O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento, Belo Horizonte. Editora UFMG. 2006

APÊNDICES

Apêndice 1 - Roteiro de Entrevista

1. A Formação da Liderança

- 1.1. Quando ingressou na PMMG? (Ano/Tempo de Policia)
- 1.2. Por que escolheu ser oficial da PMMG? Quais fatores contribuíram para esta escolha? O que esperava desta carreira profissional (que espécie de recompensas esperava ter)?
- 1.3.. Como é o dia-a-dia do trabalho de um coronel? Como você classificaria as suas atividades por ordem de importância (situações e momentos mais significativos)?
- 1.4. Em sua opinião, qual é o perfil das pessoas que se interessam a integrar esta carreira? Quais são as características comuns a estas pessoas?
 - 1.3.1. Você considera que a PMMG define um perfil para a entrada das pessoas na carreira de oficial? E quais são estas características?
 - 1.3.2. Este perfil é adequado? (Em sua opinião)
- 1.5. Em sua opinião, o que a instituição espera da atuação destes oficiais? Qual o papel que eles desempenharão no interior da PMMG?
- 1.6. Pensando agora na formação e nas capacitações oferecidas pela PMMG para o público específico de oficiais, você considera que elas oferecem os insumos necessários para que os profissionais atuem adequadamente? Você teve treinamento suficiente para o exercício do cargo que ocupa?
- 1.7. Qual o papel dos cursos de formação e treinamento de policiais na regulação do comportamento/conduta do oficial? Que competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) você acha que os oficiais deverão ter ao final de sua formação? Que expectativas se têm na formação/aperfeiçoamento desses policiais?
- 1.8. Quais critérios mais contribuem para a promoção de um oficial à mais alta patente da corporação, o cargo de coronel?
- 1.9. Quais são as características necessárias a um coronel para o desempenho adequado de suas atividades na corporação?
- 1.10. Agora, refletindo sobre seu percurso como oficial, de que forma você percebe o estímulo ou desestímulo para as seguintes competências:
 - 1.10.1. Capacidade de inovação
 - 1.10.2. Capacidade de formulação de estratégias
 - 1.10.3. Capacidade para lidar com o público

1.10.4. Capacidade para lidar com outras instituições

1.10.5. Capacidade para lidar com desafios

2. Integração

2.1. Agora, refletindo sobre a forma como a PMMG, enquanto instituição, lida com outros atores institucionais, especialmente aqueles que se consolidaram como integrantes do Sistema de Defesa Social, me diga:

2.1.1. Você considera que existem diretrizes expressas sobre a forma como os oficiais devem conduzir suas atitudes em relação a estes outros atores?

2.1.2. De que forma as diretrizes definem a efetividade das relações estabelecidas no dia-a-dia?

2.1.3. Há definição/orientação para que os oficiais, em seu âmbito de trabalho, lidem com as situações de interação com os gestores de outras organizações?

2.1.4. E a integração? O que ela significa, ou seja, como você a define?

2.1.5. Após a implementação da política de integração, quais são as principais diferenças que você percebe na atuação de seu cotidiano de trabalho, ou seja, no dia-a-dia houve alterações na forma como você:

- estabelece prioridades;
- define planos de ação;
- outros

2.1.6. Pensando no grupo de oficiais, como você percebe a aceitação/impacto da política de integração? Ela é vista de forma positiva ou negativa? Em que aspectos?

2.1.7. Ainda pensando no processo de integração, você diria que:

- a PMMG alterou sua forma de atuação
- a PMMG adaptou sua forma de atuação

Quero dizer: Houve uma mudança na atuação da PMMG ou apenas ela se adaptou a este cenário político?

2.1.8. Há mudanças significativas ao longo do tempo nas tarefas desempenhadas pela polícia:

- com relação às tarefas demandadas pelo governo?
- com relação às tarefas demandadas pelo seu público usuário?

3. Relação com a Sociedade

Falamos bastante sobre a forma de lidar com outras organizações, especialmente integrantes do Sistema de Defesa Social. Agora quero abordar a relação com o público, ou seja, com a sociedade.

3.1. A PMMG, em sua missão, refere-se à sociedade, mas de acordo com sua opinião, como isso se realiza no cotidiano? Qual é o papel/missão da polícia na sociedade?

3.2. Você considera que a PMMG conseguiu construir modelos/diretrizes de atuação que são efetivos para embasar a relação com o público?

3.3. Pensando nos oficiais que atualmente integram a PMMG, você considera que estão preparados para lidar com o público? A PMMG os preparou de maneira adequada para este relacionamento? De que forma os oficiais estão preparados para lidar com este público?

3.4. E o público? O que você acredita que o público espera da PMMG? Quem recorre mais a polícia? O que estão buscando?

3.5. Por outro lado, o que em sua opinião, a PMMG espera ser para a sociedade?

3.5.1. Que imagem você acha a sociedade tem da polícia? Por quê?

3.6. Ainda pensando nessa relação, como você gostaria que a PMMG fosse percebida pelo público?

3.7. Pensando nas diferenças que existem entre o que o público espera da PMMG e aquilo que ela efetivamente realiza, você acredita que a sociedade/público influencia na realização de mudanças da PMMG?

3.7.1. Modelos de atuação são alterados, em sua opinião, em decorrência de “demandas” do público? Ou seja, a atuação da PMMG se adapta ao contexto social.

3.7.2. Há autonomia para definir a forma de lidar com as situações cotidianas na relação com o público?

3.8. Você considera que existe espaço na PMMG para contribuições dos oficiais em relação aos modelos estabelecidos?

4. Gestão

Pensando agora na gestão, me diga:

4.1. O que é ser gestor? O que é ser gestor na PMMG? É implementar estratégias? É definir estratégias?

4.2. Em sua opinião, o que se espera de um oficial que ocupa um cargo de gestor?

4.3. Pensando agora na inserção da PMMG no Acordo de Resultados, você considera que há alterações significativas na atuação da polícia? Quais?

- 4.4. De que forma você avalia a pactuação de resultados?
- 4.4.1. Você considera que há um estímulo?
- 4.5. Você considera que modelos de gestão pública, tal como o Choque de Gestão e Acordo de Resultados são compatíveis com uma instituição militar?
- 4.6. Você concorda com o modelo de gestão implementado pelo Estado? Quais são os aspectos positivos e negativos de sua implementação na PMMG?
- 4.7. É sabido que a PMMG reformulou nos últimos tempos seu planejamento estratégico. Qual é, em sua opinião, o impacto desta reformulação?
- 4.8. Como foi a participação dos coronéis neste processo? Você considera que existem grandes inovações neste processo?
- 4.9. Qual a diferença, em sua opinião, entre ser um gestor e ser um líder?
- 4.9.1. A liderança é um atributo pessoal, algo que pode ser conquistado? Ou é um atributo do cargo, da posição?
- 4.9.2. Como surgem líderes no interior da PMMG? Há capacitações que visam qualificar os oficiais para a liderança?

Apêndice 2 - Principais Questões do Roteiro de Entrevistas

1. A Formação da Liderança

Ano de Ingresso

Fatores e Expectativas da Carreira como Oficial

Rotina como Coronel

Perfil de Quem Ingressa na Carreira – Similaridades entre os Coronéis

Expectativa da instituição quanto à atuação destes oficiais

Papéis Desempenhados

Formação, Treinamentos para desempenho da função - regulação do comportamento/conduta do oficial?

CrITÉrios para promoção de um oficial a mais alta patente da corporação

Características necessárias a um coronel para o desempenho adequado de suas atividades

Estímulo ou desestímulo da instituição para as seguintes questões: inovação, formulação de estratégias.

2. Integração

Significado de Integração

Existência de diretrizes expressas sobre a forma como os oficiais devem conduzir suas atitudes em relação a estes outros atores

Definição/orientação para que os oficiais, em seu âmbito de trabalho, lidem com as situações de interação com os gestores de outras organizações?

Aceitação/Impactos da política de integração (positiva ou negativa)

3. Relação com a Sociedade

Papel/missão da polícia na sociedade

Expectativa do público com a PMMG (imagem da PMMG na sociedade)

O que a PMMG espera ser para a sociedade

O que você gostaria que a PMMG fosse para a sociedade

Oficiais preparados para lidar com o público

Adequabilidade de Modelos/diretrizes de atuação para embasar a relação com o público:

Autonomia para definir a forma de lidar com as situações cotidianas na relação com o público?

4. Gestão

Ser gestor na PMMG. Diferença entre ser um gestor e ser um líder.

Expectativa da instituição quanto a um oficial que ocupa cargo de gestor

Modelos de gestão pública do Estado: compatibilidade com a instituição, impactos positivos ou negativos.

Planejamento estratégico: impactos desta reformulação, participação dos coronéis neste processo, inovações.

Liderança: atributo pessoal/ atributo do cargo

Como surgem líderes no interior da PMMG

ANEXOS

Anexo 1 – Diretrizes da Educação de Polícia Militar (DEPM)

Resolução n 3.836, de 02 de janeiro de 2006

Quadros Curriculares

1. CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESTRATÉGICA DE SEGURANÇA PÚBLICA – CSP/CEGESP	
DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA
Cenário Socioeconômico	20
Direitos Humanos e Cidadania	20
Doutrina de Polícia Ostensiva	35
Estado e Sociedade no Brasil	35
Estatística Instrumental	25
Gestão Estratégica da Informação	30
Gestão Estratégica das Organizações	30
Gestão Estratégica de Pessoas	30
Interação Grupal	10
Metodologia do Trabalho Científico	45
Polícia e Sociedade	30
Seminários de Segurança Pública	15
Sistema de Defesa Social no Brasil	30
Sociologia, Crime e Violência	20
TOTAL	375

2. CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA – CAO/CESP	
DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA
Cenário Socioeconômico	15
Direitos Humanos e Cidadania	20
Direito Administrativo	20
Direito Constitucional	20
Doutrina de Polícia Ostensiva	30
Estatística Criminal	20
Estatística Instrumental	20
Finanças Públicas	20
Gestão das Operações Policiais	30
Dinâmicas das Organizações	20
Interação Grupal	10
Introdução ao Geoprocessamento	20
Metodologia do Trabalho Científico	45
Planejamento Estratégico PM	30
Políticas Públicas e Segurança Pública	25
Psicologia Social e Violência	20
Tópicos Especiais em Sociologia	20
TOTAL	385

3.2 CFO-1 (1ª SÉRIE)		
ÁREA	DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA
Missão Policial	História da PMMG	20
	Direitos Humanos I	30
	Legislação Institucional I	40
	Ordem Unida I	40
	Ética Profissional e Cidadania	20
	Polícia Comunitária I	30
	Segurança Integrada	30
	Sociologia Aplicada	30
	Análise Criminal	30
	Filosofia	30
Técnicas de Defesa Pública	Armamento e Equipamento Policial I	40
	Defesa Pessoal e Uso da Força I	40
	Tiro policial I	60
	Técnica Policial Militar I	80
	Pronto-socorrismo	30
	Técnica Militar I	30
Polícia Ostensiva	Policiamento de Trânsito	40
	Policiamento Ambiental	40
	Policiamento de Guardas	20
Jurídica	Direito Penal I	60
	Direito Constitucional I	40
	Direito Administrativo I	30
	Direito Penal Militar	30
	Introdução ao Estudo do Direito	60
	Direito Civil I	30
Eficácia Pessoal	Desenvolvimento Interpessoal	20
	Educação Física I	100
	Psicologia Aplicada	40
Linguagem, Informação e Pesquisa	Língua Portuguesa I	30
	Informática Aplicada I	40
	Metodologia Científica I	30
	Redação de Documentos	30
	Comunicações Operacionais PM	30
Administração e Gerência	Teoria da Administração	30
Atividades complementares	Estágio Operacional I	100
	Seminários, Palestras, Painéis e Visitas	30
	Atividades Práticas Policiais I	80
	Práticas de Desportos Profissionais	100
TOTAL		1.590

3.3 CFO-2 (2ª SÉRIE)		
ÁREA	DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA
Missão Policial	Ciência Política	30
	Direitos Humanos II	30
	Legislação Institucional II	30
	Ordem Unida II	30
	Polícia Comunitária II	30
Técnicas de Defesa Pública	Armamento e Equipamento Policial II	30
	Defesa Pessoal e Uso da Força II	40
	Tiro policial II	60
	Técnica Policial Militar II	80
	Criminalística	40
	Criminologia	30
	Gestão de Operações Policiais I	30
	Operações de Choque	30
Técnica Militar II	20	
Jurídica	Direito Penal II	60
	Direito Constitucional II	30
	Direito Administrativo II	60
	Processo Administrativo I	30
	Direito Civil II	30
	Direito Processual Penal Comum e Militar I	60
	Medicina Legal	30
Eficácia Pessoal	Educação Física II	100
	Relações Humanas	30
Linguagem, Informação e Pesquisa	Língua Portuguesa II	30
	Estatística	40
	Comunicação Organizacional I	30
	Oratória	30
	Metodologia Científica II	30
	Didática I	40
Administração e Gerência	Gestão de Pessoas	30
	Planejamento Estratégico	40
Atividades complementares	Estágio Operacional II	100
	Seminários, Palestras, Painéis e Visitas	30
	Atividades Práticas Policiais II	100
	Práticas de Desportos Profissionais	100
TOTAL		1.540

3.4 CFO-3 (3ª SÉRIE)		
ÁREA	DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA
Missão Policial	Direitos Humanos III	30
	Legislação Institucional III	30
	Ordem Unida III	30
	Polícia Comunitária III	30
Técnicas de Defesa Pública	Defesa Pessoal e Uso da Força III	40
	Tiro policial III	60
	Técnica Policial Militar III	60
	Gestão de Operações Policiais II	30
	Atividade de Bombeiro Militar	20
	Atividade de Defesa Civil	20
Jurídica	Direito Penal III	40
	Processo Administrativo II	50
	Direito Processual Penal Comum e Militar II	40
	Legislação Especial	40
Eficácia Pessoal	Educação Física III	100
	Chefia e Liderança	20
Linguagem, Informação e Pesquisa	Língua Portuguesa III	30
	Comunicação Organizacional II	30
	Informática Aplicada II	20
	Didática II	20
	Metodologia Científica III	30
Administração e Gerência	Gestão Financeira	30
	Gestão Logística	30
	Atividade de Inteligência	30
Atividades complementares	Estágio Operacional III	100
	Seminários, Palestras, Painéis e Visitas	30
	Atividades Práticas Policiais III	100
	Práticas de Desportos Profissionais	100
TOTAL		1.190

4. CURSO DE HABILITAÇÃO DE OFICIAIS (CHO)			
4.1 CHO – ADMINISTRAÇÃO			
ÁREA	DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA	
Missão Policial	Direitos Humanos	20	110
	Ordem Unida	40	
	Ética Profissional e Cidadania	20	
	Sociologia do Crime e da Violência	30	
Técnica de Segurança Pública	Armamento e Equipamento Policial	30	210
	Defesa Pessoal Policial	30	
	Tiro Policial	40	
	Gestão das Operações Policiais	30	
	Gerenciamento de Crise	20	
	Criminalística	20	
	Análise Criminal	20	
	Atividade de Inteligência	20	
	Cultura Jurídica	Direito Constitucional	
Direito Administrativo		30	
Direito Civil		20	
Direito Penal Comum e Militar		40	
Direito Processual Penal Comum e Militar		40	
Processos Administrativos		30	
Eficácia Pessoal	Relações Humanas	20	140
	Desenvolvimento Interpessoal	20	
	Oratória	20	
	Psicologia Social	30	
	Educação Física	50	
Linguagem e Informação	Comunicação Organizacional	20	100
	Redação de Documentos	30	
	Didática	30	
	Metodologia Científica	20	
Administração e Gerência	Administração Logística	30	170
	Administração Financeira	30	
	Teoria da Administração	20	
	Gestão de Recursos Humanos	30	
	Planejamento Estratégico Policial	30	
	Chefia e Liderança	30	
SUBTOTAL		910	
Atividades Práticas Policiais Militares	Polícia Comunitária	30	140
	Técnica Policial	30	
	Pronto-Socorrismo	20	
	Prática de Processo Investigatório	20	
	Informática aplicada	20	
	Prática de Processos e Procedimentos Administrativos	20	
Estágios	Estágio Operacional	100	200
	Estágio em Administração e Gerência	100	
Atividades Complementares	Palestras	40	80
	Jornadas Policiais	20	
	Práticas de Desportos Profissionais	20	
SUBTOTAL II.....		420	
TOTAL.....		1.330	

4.2 CHO – COMUNICAÇÕES			
AREA	DISCIPLINA	CARGA HORÁRIA	
Missão Policial	Direitos Humanos	20	80
	Ordem Unida	40	
	Ética Profissional e Cidadania	20	
Técnica de Segurança Pública	Armamento e Equipamento Policial	30	140
	Defesa Pessoal Policial	30	
	Tiro Policial	40	
	Gerenciamento de Crise	20	
	Atividades de Inteligência	20	
Cultura Jurídica	Direito Constitucional	20	180
	Direito Administrativo	30	
	Direito Civil	20	
	Direito Penal Comum e Militar	40	
	Direito Processual Penal Comum e Militar	40	
	Processos Administrativos	30	
Eficácia Pessoal	Desenvolvimento Interpessoal	20	90
	Oratória	20	
	Educação Física	50	
Linguagem e Informação	Comunicação Organizacional	20	100
	Redação de Documentos	30	
	Didática	30	
	Metodologia Científica	20	
Administração e Gerência	Administração Logística	30	120
	Administração Financeira	30	
	Gestão de Recursos Humanos	30	
	Chefia e Liderança	30	
SUBTOTAL II		710	
Comunicações	Aterramento	30	250
	Manutenção de Informática	60	
	Projetos e instalações de Redes Telefônicas	40	
	Propagação e Antenas	30	
	Sistemas de Comunicações Policiais Militares	40	
	Telemática	50	
SUBTOTAL III		300	
Atividades Práticas Policiais Militares	Polícia Comunitária	30	140
	Técnica Policial	30	
	Pronto-socorrismo	20	
	Prática de Processo Investigatório	20	
	Informática aplicada	20	
	Prática de Processos e Procedimentos Administrativos	20	
Estágios	Estágio Operacional	100	200
	Estágio em Administração e Gerência	100	
Atividades Complementares	Palestras	40	80
	Jornadas Policiais	20	
	Práticas de Desportos Profissionais	20	
SUBTOTAL II.....		420	
TOTAL.....		1.430	