Fundação João Pinheiro
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Sérgio Luiz Felix da Silva

A PARCERIA ENTRE A POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS E A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO: uma busca de legitimidade em ambientes altamente institucionalizados?

Belo Horizonte
2009

Sérgio Luiz Felix da Silva

A PARCERIA ENTRE A POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS E A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO: uma busca de legitimidade em ambientes altamente institucionalizados?

Dissertação de conclusão de curso apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública – Concentração em Políticas Sociais – promovido pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho / Fundação João Pinheiro

Orientador: Ricardo Carneiro

Dedicatória

- à minha mãe, Maria das Dores e a meu pai,Walter (*in memorian*), por todas as virtudes das quais não permitiram que me descuidasse e sem as quais este trabalho, por mais primoroso que pudesse vir a ser academicamente, perderia muito de seu valor;
- a meus filhos Iara e Iago que representam um momento em que a vida passa a ter um novo sentido para mim. Passo do singular para o plural, me divido e cresço, me multiplico, me renovo, expando horizontes. Enfim, ganho forças;
- à minha esposa, Márcia, por sua paciência quando devida, por sua compreensão quando necessária e por, mesmo nem sempre se dando conta de sua contribuição, tê-la dado com grande naturalidade permitindo convertê-la em verdadeiro ensinamento. Pena que nem sempre ou bastante tempo depois, tenha me dado conta disso. Enfim, por ter me mantido conectado com a realidade sem, contudo, ter deixado de prestar o devido apoio e cobertura.

Agradecimentos

Não há caminho que se possa trilhar solitariamente. No processo de desenvolvimento deste trabalho, necessitei que muitas mãos me fossem estendidas para que pudesse atingir meus objetivos. Sinto-me um privilegiado, pois não houve, nessa minha jornada, a despeito de quaisquer que tenham sido as razões, quem quer que o negasse. Estes, contudo, não são, efetivamente, responsáveis pelos resultados desta empreitada, responsabilidade à qual assumo sem reflexão. Todavia, não devo deixar de reconhecer-lhes grande contribuição.

Assim, agradeço,

- ao professor Ricardo Carneiro, pela disposição de orientar-me nesta pesquisa, pela paciência, pelas contribuições e, acima de tudo, pela confiança e autonomia de vôo;
- aos membros da Polícia Militar de Minas Gerais, pela disponibilidade, atenção e paciência com que me atenderam: os ex-comandantes-gerais Cel. José Ortiga, Cel. Vicente Gomes da Mota, Cel. Leonel Archanjo Affonso; os coronéis, Euro Magalhães, Zéder Gonçalves do Patrocínio, Klinger Sobreira de Almeida e Fábio Manhães Xavier (chefe da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais); os tenente-coronéis João Bosco de Castro (Fundação Guimarães Rosa) e Ricardo Santos Ribeiro (ex-Chefe do CPP); o major Luis Henrique Ribeiro Moreira; o capitão Édson Gonçalves, as subtenentes. Sandra Silva Araújo e Maria José Ribeiro de Paula e toda equipe do CPP; a tenente-coronel Jacqueline Rocha (Chefe do Centro de Gestão Documental – CeGeDoc), os tenentes Altair de Avelar (Seção de Microfilmagem) e Vânia Kiareli, o sargento Reginaldo Batista da Silva (Microfilmagem); o tenente Raul Célio Nogueira da Seção Orçamentária Financeira da APM; a sra. Rita Lúcia de Almeida Costa (bibliotecária da APM);
- a Luciano Amorim Borges e Antônio Luiz de Macedo Costa, professores do antigo CDA/FJP; e Maria Judite Alves Pacheco (Biblioteca Profa. Maria Helena Andrade/FJP);
- e menção especial a mais um "Tantão" de gente, cuja amizade, admitido o termo poder ser insuficiente para explicitar toda inspiração, apoio, compreensão e companhia disponibilizadas e experiência propiciada em período que antecede e extrapola aquele destinado à efetiva conclusão do mestrado, permitiu-me descobrir novidades, redescobrir potencialidades e, "numa viagem que apenas começa", aprender a valorizar coisas que se tornaram detalhes na rotina do dia-a-dia, levando-me a criar novas expectativas com relação ao "vir a ser".

SIGLAS

APM	-	Academia de Polícia Militar
BDMG	-	Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais
BNDES	-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE	-	Centro de Administração e Ensino
CAO	-	Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais
CDA	-	Centro de Desenvolvimento em Administração
CEA	-	Curso de Especialização em Administração
CeAE	-	Centro de Altos Estudos
CEAG	-	Centro de Assistência Gerencial de Minas Gerais
CEBRAE	-	Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresas
CED	-	Conselho Estadual de Desenvolvimento
CEEA	-	Conselho Estadual de Economia e Administração
CEG	-	Centro de Ensino e Graduação
CEGESP	-	Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública
CESP	-	Curso de Especialização em Segurança Pública
CET	-	Centro de Ensino e Treinamento
CETEC	-	Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais
CFAP	-	Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças
CFO	-	Curso de Formação de Oficiais
COPOM	-	Centro de Operações da Polícia Militar
CPA	-	Comando de Policiamento de Área
CPC	-	Comando de Policiamento da Capital

CPI	-	Comando de Policiamento do Interior
CPP	-	Centro de Pesquisa e Pós-Graduação
CSP	-	Curso Superior de Polícia
CTP	-	Centro de Treinamento Policial
DI	-	Departamento de Instrução
DO	-	Diretoria de Operações
DPEP	-	Diretrizes para o Planejamento de Ensino Profissional
DPESP	-	Diretrizes para a Educação Profissional da Segurança Pública
DPM	-	Diretoria de Policiamento Militar
DSE	-	Diretoria de Segurança Especializada
EG	-	Escola de Governo
EMPM	-	Estado Maior da Polícia Militar
EPPM	-	Estatuto do Pessoal da Polícia Militar
EsFAO	-	Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Oficiais
ETRA	-	Fundação Escritório Técnico de Racionalização
FJP	-	Fundação João Pinheiro
IESP	-	Instituto de Educação em Segurança Pública
IGPM	-	Inspetoria Geral das Polícias Militares
ILPES	-	Instituto Latino-Americano de Pesquisa e Estudos Sociais
InAP	-	Instituto de Administração Pública
INDI	-	Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NPCE	-	Normas para o Planejamento e Conduta do Ensino
PAA	-	Programa de Aperfeiçoamento em Administração

PEAP	-	Programa de Especialização em Administração Pública
PGE	-	Plano Geral de Ensino
PMDES	-	Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social
PMMG	-	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
PNTE	-	Plano Nacional de Treinamento de Executivos
PPEE	-	Programa de Política e Estratégia para Altos Executivos
PRODEMGE	-	Companhia de Processamento de Dados de Minas Gerais
PROMOR	-	Programa de Modernização Administrativa
PTAM	-	Projeto de Treinamento em Administração Municipal
PTGE	-	Projeto de Treinamento em Gestão Empresarial
RAPM	-	Regulamento da Academia de Polícia Militar
REPM	-	Regulamento de Ensino Profissional da PMMG
RGPM	-	Regulamento Geral da Polícia Militar
ROTAM	-	Rondas Táticas Metropolitanas
SEPLAN	-	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
SERAD	-	Secretaria de Estado da Reforma Administrativa e Desburocratização
SPMO	-	Superintendência do Policiamento Militar Ostensivo
SUMOR	-	Superintendência de Modernização Administrativa

RESUMO

Esta dissertação teve por objetivo principal analisar a relação de "parceria" entre uma organização policial militar e uma instituição de ensino e pesquisa. O objeto de estudo foi o convênio estabelecido, em 1985, numa iniciativa considerada "pioneira", entre a Polícia Militar de Minas Gerais e a Fundação João Pinheiro. À luz da teoria das organizações trabalhou-se com o pressuposto de que em ambientes altamente institucionalizados, as organizações são premidas mais por demandas de eficiência institucional que por eficiência técnica. Assim, a iniciativa da Polícia Militar de Minas Gerais, considerado inserir-se num ambiente altamente institucionalizado da segurança pública, teria se orientado mais por uma busca de legitimidade que por eficiência técnica. Sob esta perspectiva, a investigação compreendeu extensa pesquisa bibliográfica e documental, no sentido de caracterizar as organizações envolvidas quanto às suas especificidades, contexto de criação, trajetória histórica e ambiente organizacional. A descrição e análise do momento e termo de convênio foram complementadas com entrevistas com atores diretamente envolvidos tanto da parte da PMMG quanto da FJP. Enfim, concluiu-se que, em 1985, a proposta, da Polícia Militar de Minas Gerais, de convênio de cooperação técnica com a Fundação João Pinheiro não configurou, a rigor, uma iniciativa pioneira. Sequer configurou uma proposta de parceria. Não ficou evidente o predominio de uma demanda por legitimidade (eficiência institucional) apesar de se poder inferir sua existência. A orientação mais evidente da iniciativa centrou-se no caráter de agência pública da organização policial militar, ou seja, nas demandas por reforma e modernização administrativa.

Palavras chaves: parceria, segurança pública, institucionalização, legitimidade, eficiência técnica, agência pública e reforma administrativa.

ABSTRACT

This dissertation aimed at analyzing the relationship of "partnership" between a military police organization and a teaching and research institution. The object of study was the partnership established, in 1985, in a step considered "pioneer", between the Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) and Fundação João Pinheiro (FJP). Under the theory of organizations worked with the assumption that in highly institutionalized environments, organizations are more droven on by the demands of institutional efficiency that technical efficiency. Thus, the initiative of the PMMG, considered fall into the highly institutionalized environment of public safety, have been guided more by a quest for legitimacy that technical efficiency. From this perspective, this dissertation include an extense researche of literature and documents, in order to characterize the organizations involved and their specific characteristics, context of creation, historical background and organizational environment. A description and analysis of time and term of agreement were supplemented with interviews with actors directly involved both as part of PMMG as FJP. Finally, it was concluded that in 1985, the PMMG proposal's of technical cooperation agreement with the FJP didn't configure, strictly speaking, a pioneering initiative. Even set up a partnership proposal. It wasn't evident the predominance of a demand for legitimacy (institutional efficiency) in spite of it can infer its existence. The most obvious direction of the initiative focused on the public agency characters of military police organization, that is, the demands for reform and administrative modernization.

Key words: partnership, public safety, institutionalization, legitimacy, technical efficiency, public agency and administrative reform.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12
1.1 A parceria entre a Polícia Militar de Minas Gerais e a Fundação João Pinheiro 14
1.2 Polícia: Legitimidade *versus* eficiência técnica 16
1.3 Instituições de Ensino e Pesquisa: lógica de mercado versus política institucional 19
1.4 Objetivo, hipótese e estrutura da pesquisa 22
2 POLÍCIA: FUNDAMENTOS E FUNÇÕES 25
2.1 Institucionalização e operacionalização do legítimo monopólio da força física 25
2.2 A evolução dos modelos de polícia: do tradicional ao moderno 28
2.3 Estrutura organizacional: hierarquia e disciplina 30
2.4 Especialização e profissionalização 32
2.4.1 A moderna polícia de Londres 35
2.5 As atribuições policiais: para além da aplicação da lei 37
2.6 A rotina policial: ostensividade e discricionariedade 41
2.6.1 A evolução do policiamento: do profissional tradicional ao comunitário 43
2.6.2 Discricionariedade: arbitrariedade ou autonomia? 46
2.7 Sistemas policiais 48
3. GOLPE MILITAR, O REGIME E AS REFORMAS..... 51
3.1 Antecedentes: o contexto político-institucional, o golpe e o regime militares 52
3.2 A reforma administrativa 60
3.3 A reforma do sistema policial 66
4. A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO E DA REFORMA ADMINISTRATIVA EM MINAS GERAIS 71
4.1 Planejamento e reforma administrativa: princípios de desenvolvimento social e econômico em Minas Gerais 71
4.2 A criação e trajetória da Fundação João Pinheiro (FJP) 76
4.2.1 O Centro de Desenvolvimento em Administração (CDA) 81
5. A POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: DE FORÇA MILITAR A FORÇA POLÍCIA 90
5.1 As força pública no Brasil: antecedentes históricos 90

5.2 A experiência da Polícia Militar de Minas Gerais: de força militar a força policial 94

5.2.1 A grande reforma policial: o estouro do casulo 97

5.2.1.1 A implantação da reforma: resistências, regulamentação e vazio doutrinário 102

5.2.1.2 A consolidação e exaustão da reforma: redemocratização, criminalidade e cientificismo 108

5.2.2 Ensino e pesquisa 112

5.2.2.1 Os cursos de pós-graduçação da PMMG 116

6. O CONVÊNIO ENTRE A PMMG E A FJP: BUSCA DE LEGITIMIDADE OU EFICIÊNCIA TÉCNICA? 118

6.1 Antecedentes: um convênio no contexto da reforma policial 118

6.2 Um convênio no contexto da abertura política: 1985 122

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 131

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 136

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os sinais de esgotamento do regime autoritário em fins dos anos 1970 têm seu ápice, em 1985, com a abertura do regime e a retomada do processo democrático. Esta transição amplia as fontes de legitimidade, expondo e cobrando um "déficit de cidadania" histórico. Esse processo, mesmo que incipiente, torna os policiais responsabilizáveis perante um universo político mais extenso. Concomitantemente, constata-se uma demanda pela transformação no papel da polícia no sentido de abandonar suas antigas funções de controle social de modo a concentrar-se no controle da criminalidade comum, atividade para a qual suas estruturas eram (senão são) vistas como inadequadas. (MEDEIROS, 2004: 272)

As propostas, então discutidas, de reformulação das policias almejavam torná-las mais democráticas e eficientes. Neste contexto, as parcerias com outros atores da sociedade civil apresentavam-se como estratégias que favoreceriam, entre outras coisas, a abertura dessas organizações. Mais especificamente, estas parcerias eram vistas sob a perspectiva de uma participação efetiva de Instituições de Ensino e Pesquisa na reforma dos processos formais de ensino nas organizações policiais sob o pressuposto de que isto possibilitaria uma transformação substantiva das mesmas. Ou seja, uma atualização de concepções historicamente superadas e a criação de novos métodos e técnicas que pudessem orientar e acompanhar as práticas institucionais e seus impactos sociais sob o pressuposto da democratização e ampliação da justiça social. Em geral, permitir-se-ia o rompimento com o isolamento das organizações policiais, criando um espaço institucional de convívio destas com a sociedade. Torná-las democráticas e eficientes; eficientes, pois, democráticas.

A possibilidade de efetiva contribuição das instituições de ensino e pesquisa na elaboração, execução e acompanhamento de programas de qualificação dos recursos humanos das organizações policiais, uma vez constituídas as parcerias, era tida como certa. Entretanto, até final do século passado, não havia sido feita uma reflexão consistente sobre as iniciativas, que porventura tivessem sido firmadas, de modo a confirmar seus efeitos. Dessa forma, no inicio deste século, foram realizados, em alguns municípios brasileiros, seminários internacionais discutindo questões referentes à formação nas organizações

policiais e suas parcerias com universidades, instituições de ensino e pesquisa e organizações não-governamentais.[1]

As principais constatações decorrentes dessas discussões foram: (UFF, 2003: 8)

> **i)** havia uma indefinição sobre a missão da Polícia Militar, motivada pela existência de demandas distintas a respeito da segurança pública, provocando [por sua vez, uma] indefinição [na] polícia [sobre a quem] teria como missão atender, se ao Estado ou à Sociedade;
> **ii)** seria preciso analisar de que modo as tradições institucionais regem as ações policiais de forma a estruturar as relações sociais colocando limites [...] para a formação de saberes mais democráticos;
> **iii)** a formação policial não [deveria se limitar] ao mero treinamento, devendo possibilitar o desenvolvimento de sua capacidade reflexiva;
> **iv)** o direcionamento da oferta de cursos concentrava-se, de forma preocupante, nos oficiais de alto comando;[2]
> **v)** faltavam avaliações consistentes dos resultados alcançados;
> **vi)** as parcerias precisavam ser analisadas com mais profundidade de modo a constatar efetivas mudanças, consolidando avanços e corrigindo falhas.

Enfim, conforme Sapori (s/d), ainda era difícil identificar sinais mais concretos do impacto institucional desse processo. Se por um lado, ele se mostrava desejável, por outro, não ficava evidente sua efetividade. Afinal, por mais que se acreditasse "que a introdução de novos conteúdos programáticos, de novas metodologias de ensino, de novas abordagens da realidade social [fosse] capaz de suscitar a emergência de formas alternativas de pensar e de agir entre os policiais, [não ficava evidente uma] efetiva concretização deste objetivo, considerados seus dilemas, paradoxos e limites, entre outros aspectos." (SAPORI, s/d: 3-4)

Para uma avaliação com mais profundidade das parcerias, a despeito de os propósitos, de uma forma geral, serem os mesmos, demanda-se um melhor entendimento de aspectos específicos das mesmas, como: características e ambientes organizacionais, contextos históricos e trajetórias. A rigor, estaria em questão o próprio entendimento do que seria parceria.

Neste sentido, a relação estabelecida entre a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e a Fundação João Pinheiro (FJP), em 1985, dado seu "afirmado" caráter pioneiro, peculiaridades do objeto (a pré-existência institucional e requisito para ascensão

---

[1] Os encontros, que contaram com a participação de professores, pesquisadores e profissionais da área, representando diversas Unidades da Federação, foram patrocinados pela Fundação Ford e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP/MJ), e, realizados nas cidades de Belo Horizonte (2000); Recife (2001); Macapá (2002); Niterói (2003) e Porto Alegre (2004).

[2] O fato das parcerias acontecerem mais no nível estratégico, não quer dizer que não se tenha tentado fazê-la para a base [das] instituições. Um bom exemplo é o caso do Amapá, através dos trabalhos desenvolvidos pelo

na carreira dos cursos), entre outros aspectos, passa a configurar um exemplo adequado de análise.

1.1 A parceria entre a Polícia Militar de Minas Gerais e a Fundação João Pinheiro

Acredita-se que a Polícia Militar de Minas Gerais, sob a imperiosa necessidade de adequar-se às exigências do Estado democrático de Direito, teria buscado na Fundação João Pinheiro, instituição que favorecesse a adequação de suas estruturas às demandas correntes, ampliando tanto seu grau de legitimidade quanto favorecendo sua eficácia.

Em 1985, através da proposição de um trabalho conjunto na área de ensino, foi firmado um "convênio" entre as duas organizações. Esta iniciativa, além da alegada preocupação com a prestação de melhores serviços na área de segurança pública, pôde ser interpretada como uma demonstração da disposição da Polícia Militar de Minas Gerais de submeter-se a uma interação maior com a sociedade civil. Uma situação impensável, à época, dado o isolamento que, historicamente, vinha caracterizando as polícias brasileiras.

A partir de então, a Fundação João Pinheiro, através, inicialmente do Centro de Desenvolvimento em Administração (CDA) e, posteriormente, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EG/FJP), vem trabalhando na qualificação de recursos humanos para a organização policial militar, tentando discutir seu papel na sociedade. Este trabalho concentra-se nos oficiais intermediários e superiores. Os objetos desta parceria são: o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) e o Curso Superior de Polícia (CSP), destinados aos oficiais intermediários (capitães) e superiores (majores e tenente-coronéis), respectivamente. A "parceria" entre a PMMG e a FJP operacionaliza-se na relação entre a Escola de Governo e o Centro de Pós-Gradução e Pesquisa da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais (CPP/APM/PMMG), setores responsáveis pela coordenação didático-pedagógica.

O despertar para uma análise desta parceria decorreu de minha participação direta enquanto coordenador dos cursos, pela EG/FJP, no ano de 2005. À época, fazia parte,

também, do Colegiado dos Cursos de Especialização, instância em que se refletiam os problemas da pós-graduação, inclusive aqueles referentes aos cursos da polícia.

Naquele momento, a despeito do reconhecimento, principalmente por parte dos alunos, da qualidade do curso e de seu corpo docente, as avaliações apontavam para problemas no que tange a diversos aspectos envolvidos na realização do curso: descontinuidade das coordenações dos cursos por parte da PMMG, definição de calendário sem a participação da FJP, desconsideração de princípios acadêmicos na definição do processo de orientação e, mais recentemente, alterações no processo seletivo (seleção X convocação) o que acarretaria, possivelmente, uma queda na qualidade dos trabalhos finais. Entre eles, o maior dos problemas referia-se a uma certa falta de sintonia entre as coordenações no que tange a prevalência de normas intraorganizacionais sobre as acadêmicas, que regem os referidos cursos de pós-graduação *lato-sensu*. Este quadro assumia, em determinados momentos, contornos de uma verdadeira tensão que, por sua vez, remetia a percalços e eventuais conflitos em parcerias entre organizações com as especificidades das mesmas.

A necessidade de uma reflexão mais atenta focava aspectos que remetiam aos momentos iniciais da parceria, ou seja, o contexto da iniciativa. Enfim, quais os "interesses" que, realmente, teriam levado, no ano de 1985, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), a buscar firmar um convênio de cooperação técnica com a Fundação João Pinheiro (FJP). Ganhou forma a idéia de que a situação atual da relação estava associada aos seus primeiros momentos, ou seja, os benefícios alcançados ou os problemas vivenciados por ela decorreriam do tipo de conveniência que a teria levado à sua constituição. Trajetória e contexto atual teriam associação com o contexto de sua gênese.

Assim, à luz da teoria das organizações, a hipótese que orienta esta pesquisa é de que a iniciativa do convênio ocorreu num contexto em que a PMMG, inserida em um ambiente altamente institucionalizado como o da segurança pública, viu-se premida mais por demandas de legitimidade que por eficiência técnica. É implícita a essa hipótese, a discussão sobre configurar essa relação, efetivamente, uma parceria.

A despeito do reconhecimento de tratar-se de uma iniciativa da PMMG, o que define sua centralidade na análise em questão, o termo parceria remete a uma relação que deve pressupor "reciprocidade". Ou seja, a proposta de cooperação técnica deveria, de

alguma forma, contemplar, além da demanda de suporte técnico da PMMG e, até mesmo em função de um suporte efetivo, uma contrapartida em termos da possibilidade de abertura de frentes que atendessem, também, interesses da organização parceira. Enfim, a possibilidade de efetiva contribuição que acarretasse mudanças efetivas, que consolidassem avanços e corrigissem falhas na organização militar, deveria ter um caráter mútuo.

Ademais, a efetiva participação das instituições de ensino e pesquisa na reforma de processos formais de ensino da PMMG, de modo a favorecer a superação e atualização de práticas institucionais, implicando a democratização e modernização da organização policial, deveria corresponder à proposição de abertura de frentes de atuação para ampliação do "leque" de conhecimentos, desenvolvimento de novas atividades e projetos conjuntos, etc.

1.2 Polícia: Legitimidade versus Eficiência técnica

De acordo com proposições formuladas no âmbito da Teoria das Organizações, "o conceito de campo organizacional está igualmente associado à idéia de que não apenas relações de troca material, mas, também, relações de troca simbólica envolvem a sobrevivência organizacional." (VIEIRA E CARVALHO, 2003: 12) Sob este aspecto, um campo organizacional pode ser tipificado como técnico ou institucional.

No primeiro caso, "as organizações são recompensadas pela sua eficiência na realização de uma atividade". Nos ambientes institucionais, as organizações são recompensadas "pela adequação de suas práticas a regras e crenças vistas como apropriadas e legítimas" (MARCH E OLSEN, 1984: SCOTT E MEYER, 1991 apud MEDEIROS, 2004: 272-3) Concretamente, os ambientes podem caracterizar-se por serem mais ou menos técnicos, mais ou menos institucionais. Conforme o caso, as organizações terão maior preocupação com sua eficiência ou legitimidade.

O principal instrumento de proteção das organizações em ambientes altamente institucionalizados são os "mitos institucionais". "Os mitos são entendimentos sociais da realidade: prescrições racionalizadas e impessoais – cuja aceitação está além da discricionariedade de atores individuais – que emprestam natureza técnica a objetivos

sociais, especificando de forma normativa os meios para atingir propósitos técnicos". (MEDEIROS, 2004: 273)

O surgimento desses mitos é explicado por três processos: a) a elaboração de redes de relações entre as variadas organizações do ambiente institucional. "As transações e trocas entre elas definem estruturas, procedimentos e políticas. [...]"; b) regulação legal do ambiente institucional. "Quanto maior a ordem legal-racional, maior a extensão em que regras e procedimentos racionalizados se transformam em exigências institucionais. [...]" c) a reação das organizações, por meio de suas lideranças, ao meio institucional. "As organizações não são passivas; ao contrário, lideranças e associações profissionais estão ativamente engajadas na construção e elaboração dos mitos institucionais." Assim, o ambiente institucional caracterizar-se-á "pela relação entre as organizações, mitos e atores relevantes." (LIN, 2001; POWELL e DIMAGGIO, 1991 apud MEDEIROS, 2004: 274).

O ambiente de atuação das organizações policiais pode ser considerado altamente institucionalizado. As polícias são caracterizadas pelo uso legítimo da força física tendo como atividades básicas: a) a investigação criminal; b) o uso da força paramilitar e c) o patrulhamento uniformizado dos espaços públicos. Estas atividades estão relacionadas a três tipos ideais de polícia: a) a polícia criminal; b) a polícia de ordem, e c) a polícia urbana. A instituição policial deve ser a combinação dessas três funções sendo que o cliente da polícia de ordem é o Estado, o da polícia criminal é o criminoso incontestável, e o da polícia urbana é o cidadão comum. A rigor, apenas a terceira atividade é marcadamente moderna. (BAYLEY, 1975; MONJARDET, 2003 apud MEDEIROS, 2004: 276)

Para alcançar sucesso no desempenho de sua atividade caracteristicamente moderna, a polícia não poderia se fiar apenas em sua capacidade de coerção devendo buscar o reconhecimento como mecanismo legítimo de controle social. Pois, em uma sociedade democrática, o controle da força é um diferenciador entre polícia e forças armadas.

No caso brasileiro, a história foi marcada, pelo predomínio das Polícias de ordem e criminal, sem que se aplicasse a essas funções os mitos institucionais característicos da democracia e do Estado de Direito. Na década de 1930, as forças públicas foram constitucionalmente declaradas "forças auxiliares e de reserva do Exército", como uma forma de controlar seu poderio bélico. O que ocorreu até então, e ainda durante algum

tempo na história brasileira, até mesmo pela força da conjuntura, foi que a polícia imitou o exército (força mimética).[3]

Na segunda metade do século XX, especialmente a partir da década de 1960, ocorre uma grande reforma no sistema policial brasileiro. Esta reforma caracterizou-se por uma transformação na natureza das demandas sobre as organizações policiais no sentido do desenvolvimento de uma polícia urbana de patrulhamento. Com a redefinição de seus papéis, pressões passaram a ocorrer no sentido de sua adequação organizacional. Com o processo de abertura e retomada democrática, ampliou-se sua base legitimadora impondo-se a exigência de uma atuação cada vez mais orientada pelo princípio da igualdade perante a lei. As polícias passaram, então, a responder não apenas a uma burocracia central ou a poderes privados locais, mas ao conjunto da comunidade política. Concomitantemente, precisavam reagir ao aumento e à mudança de padrão da criminalidade. Conforme Paixão e Beato (1997: 233)

> A transição democrática [encontrou] incômoda companhia no crescimento das taxas de criminalidade violenta nas áreas metropolitanas brasileiras desde os anos 70, (COELHO, 1988) alterando substancialmente o diagnóstico e as terapias recomendadas de resolução do problema central da construção da ordem democrática – o controle coercitivo, pela autoridade pública, de comportamentos individuais e coletivos desviantes em relação ás regras legais.

Num ambiente altamente institucionalizado, as Instituições de Ensino e Pesquisa que atuam na formação e qualificação de recursos humanos passam a funcionar como organizações institucionalizantes alternativas na medida em que credenciavam-se como agências socializadoras: "além de capacitar tecnicamente estudantes, proporciona a socialização necessária ao aprendizado de parâmetros institucionais." (MEDEIROS, 2004: 274)

---

[3] São mecanismo de isomorfismo ou forças isomórficas: a força mimética que consiste na imitação organizacional, ou seja, na adoção – intencional ou não – de uma organização preexistente como modelo para a criação de uma nova); a força coercitiva, que é o exercício direto – formal ou informal – de controle de uma organização sobre outra; e a força normativa, que é aquela do padrão profissional – membros de diferentes organizações, oriundas da mesma profissão, tendem a reivindicar os mesmos direitos e rotinas. (MEDEIROS, 2004: 275)

1.3 Instituições de ensino e pesquisa: Lógica de Mercado versus Política Institucional

Por tratar-se da análise de uma relação que se pretenda de parceria, a despeito de não se poder deixar de atribuir centralidade à PMMG, considerado tratar-se de sua, a iniciativa, uma abordagem objetiva não pode deixar de avaliar o envolvimento de ambas as partes. Nesse sentido, também se caracteriza e analisa a FJP, enquanto instituição de ensino e pesquisa (gênese, trajetória e ambiente).

À luz de proposições da Teoria organizacional, as instituições de ensino e pesquisa constituem organizações cujos produtos não são passíveis de avaliação através de critérios claros de desempenho. As atividades das instituições de ensino e pesquisa obedecem a ritmos distintos de realização e a visibilidade dos seus produtos, quanto à sua importância e utilidade, variam com os momentos e públicos distintos com que se relacionam (clientes industriais, comunidade acadêmica, agências governamentais, etc.). (PERROW, 1972, WEICK, 1976, MARCH E OLSEN, 1976, MEYES, 1983; apud PRATES, 1986) Desta forma, não comportam, sem problemas, modelos racionais de administração.

Efetivamente, estas organizações vivenciam o problema dos efeitos da disjunção entre duas diferentes lógicas, que tendem a ser mutuamente exclusivas: a lógica de mercado e a da política institucional. Esta disjunção introduz incertezas de consequências variadas para o sistema institucional dessas organizações.

A estabilidade institucional depende, fundamentalmente, da capacidade da organização sustentar políticas vocacionalmente orientadas. Todavia, o perfil de demanda orientado vocacionalmente pode gerar desemprego institucional. Isto induz as lideranças organizacionais a privilegiarem a lógica de mercado.

A orientação para a demanda mercadológica enfraquece a organização institucionalmente. Esta opção mina suas bases de legitimidade. Além de enfraquecer a legitimidade organizacional, a orienta para o atendimento de demandas, cujo perfil é caracteristicamente pontual e rotineiro. Estas atividades tornarão qüestionada sua legitimidade. Enfim, esse dilema impõe um verdadeiro fogo cruzado de pressões sobre as bases de legitimidade das instituições públicas de ensino e pesquisa.

De maneira geral, o desdobramento desse dilema poderá ser a orientação para uma busca por maior dependência de agências governamentais para assegurarem sua estabilidade organizacional. De qualquer modo, ambos os resultados – ênfase na primeira

ou na segunda estratégia – geram crises de identidade institucional. Estas crises podem gerar problemas no interior da instituição como o risco de queda de *performance* o que afeta, inevitavelmente, a imagem pública da instituição.

Enfim, esse quadro demanda, das lideranças organizacionais, uma enorme capacidade de articulação e acomodação de valores, lógicas de ação e interesses, de forma manter um mínimo de legitimidade organizacional e um sentimento de unidade institucional.

Prates (1986) sugere, com base em estudos desenvolvidos, dois tipos ideais de estratégias de absorção do dilema institucional: o modelo oportunístico e o modelo de barganha institucional.

No modelo oportunístico, a ação organizacional é caracterizada por um estilo decisório "marcado pela maximização deliberada [...] da sobrevivência organizacional". De acordo com essa estratégia, a organização volta-se totalmente para o ambiente, "de forma a canalizar recursos, independentemente do ônus que a absorção deles possa significar para a identidade (apelo) vocacional e estabilidade organizacional. Esse modelo define uma estrutura de atividades diversificada de acordo com o perfil do ambiente em cada período de tempo." Esta estratégia configura uma "busca de minimização dos riscos de mercado pela compensação de perdas e ganhos com a produção de bens distintos". (PRATES, 1986: 78) Todavia, implica, também, a "ausência de uma política de médio ou longo prazo". O ônus maior dessa opção recai sobre as instituições de ensino e pesquisa que tenham sido criados com uma identidade vocacional definida sobre a qual resida mais intensamente a estabilidade institucional. Ocorre um distanciamento significativo em relação aos objetivos institucionalmente previstos.

No extremo, o predomínio da lógica oportunística pode transformar o paradigma institucional em mero recurso retórico de legitimação. Daí seria gerado "um clima geral de insatisfação, pois, para arcar com esta estratégia de sobrevivência, os técnicos se veriam forçados a desenvolver atividades voltadas para o atendimento dos serviços de tipo rotineiro e esporádico que [caracterizam] a demanda de mercado. Enfim, ocorre perda progressiva do pessoal mais qualificado e intensa segmentação". (PRATES, 1986: 79)

O modelo de barganha institucional tem como principal característica, a ênfase na identidade institucional. O que sustenta o modelo é a capacidade das elites organizacionais para barganharem, frente às entidades mantenedoras, recursos mínimos para assegurar a

continuidade da política institucional, mesmo em momentos de adversidade ambiental ou crises político-econômicas que afetam o sistema institucional maior no qual se inserem essas organizações. O poder de barganha dessas elites baseia-se, especialmente, no alto prestígio institucional adquirido pela organização, ao longo de sua trajetória.

Segundo Prates (1986: 81)

> "[...] esse modelo de ação organizacional [tem suas conseqüências minimizadas] pelo poder das elites da instituição de manterem um equilíbrio satisfatório entre critérios decisórios derivados do paradigma institucional e os derivados da lógica do mercado. Esse equilíbrio deriva da capacidade dessas elites de barganhar, com as entidades mantenedoras, a continuidade de sua política técnico-científica em troca de realizações de atividades e serviços que apresentem taxas de retorno mais imediatas, ou seja, serviços de caráter rotineiro que caracterizam a demanda de mercado."

Nos casos das instituições de ensino e pesquisa de natureza pública, como a FJP, criadas no contexto reformista de fins dos anos 1960, e de crescimento econômico dos anos 1970, projetados dentro de um plano global de demanda (necessidade) de desenvolvimento econômico, planejamento e reforma administrativa, mostra-se inevitável o vivenciamento de tal dilema, dado uma mudança de panorama e, consequentemente, uma retração dos projetos governamentais, principalmente de grande porte. Passa-se a enfrentar, no dia-a-dia, "os efeitos da disjunção entre o padrão de demanda de serviços e os objetivos que lhe serviam de orientação política." (PRATES, 1986: 76) É a ameaça do desemprego institucional. Assim, conscientemente ou não, passa-se a elaborar estratégias de convivência com esse dilema, de forma a tentar minimizar os efeitos dele em suas condições de trabalho e sobrevivência.

Enfim, permanece a possibilidade de uma dupla estratégia: cavar no mercado um espaço institucional que possibilite manter sua vocação; enquanto isso, procurar atender a todo tipo de demanda rotineira de mercado ou, de outra parte, conservar ativos os vínculos de dependência de políticas do Estado, para assegurar sua sobrevivência física.

Esta abordagem permite caracterizar a FJP, no que tange aspectos de sua criação e trajetória histórica. E, neste sentido, perceber, em que medida, admitida a iniciativa da PMMG na proposição do convênio, pode este configurar parceira a relação estabelecida.

1.4 Objetivo, hipótese e estrutura da pesquisa

O objeto desta pesquisa é o convênio de cooperação técnica firmado, em 1985, entre a Polícia Militar de Minas Gerais e a Fundação João Pinheiro. O objetivo é identificar o tipo de conveniência que envolveu a iniciativa do referido convênio.

A identificação da existência e/ou predomínio de uma demanda por eficiência técnica ou institucional permitirá, de alguma forma, caracterizar o tipo de relação proposta. Mais especificamente, em que medida a proposta de um convênio configura uma proposta de parceria ou apenas a contratação de uma prestação de serviços. Nesta proposta cabem duas definições centrais: grau de institucionalização e parceria, ambas apresentadas nas subseções anteriores.

Esta análise orienta-se pela hipótese de que, dado o entendimento, no âmbito da teoria das organizações, de que em ambientes altamente institucionalizados como o da segurança pública, as organizações são premidas mais por demandas de eficiência institucional que por eficiência técnica, a PMMG, considerado o grau de institucionalização do ambiente da segurança pública, teria tomado a iniciativa orientada mais por uma busca de legitimidade que por eficiência técnica.

Sob esta hipótese, cabe, inicialmente, enquanto objetivo específico buscar caracterizar o grau de institucionalização do ambiente da segurança pública. Este grau de institucionalização é dado, inicialmente, pelas especificidades características das organizações que o compõem e, moldado por um conjunto de fenômenos sociais, político-administrativos, econômicos e culturais observados em suas trajetórias históricas. Enfim, fazer um resgate do modo com que o campo organizacional se estruturou, as organizações tornaram-se reconhecidas. (VIEIRA E CARVALHO, 2003)

Este objetivo remete, também, à necessidade de uma caracterização do contexto sócio-político-administrativo, pois, não só emoldura o objeto como contribui para a caracterização do grau de institucionalização do ambiente.

Sob a perspectiva de que a relação configura uma parceria, cabe, também, como objetivo específico, caracterizar a Fundação João Pinheiro. E, por fim, a descrição e análise da parceria. Estes configuram, exatamente nesta ordem, os objetivos específicos.

Essa dissertação configura uma pesquisa do tipo, predominantemente, bibliográfica e documental. Complementarmente, recorre-se à utilização de entrevistas não estruturadas

de modo a apreender a percepção que atores, diretamente envolvidos, têm sobre a iniciativa da parceria.

A bibliografia compreende obras que abordam características gerais das organizações policiais (exemplo: PAIXÃO, 1995; BAYLEY, 2001; MONET, 2001; BITTNER, 1975; MOORE, 2003; etc.), história, características das organizações policiais brasileiras, da PMMG e, a grande reforma do sistema policial (HOLLOWAY, 1997; MUNIZ, 1999; ESPÍRITO SANTO E MEIRELES, 2003; SOUZA, 2003; CASTRO, 1998; BRETAS, 1991; COTTA, 2006, etc.), contexto político brasileiro, regime e reformas do período militar (SILVA, 1984; STEPAN, 1975) reforma administrativa e planejamento no Brasil e em Minas Gerais (DIAS, 1969; MARTINS, 1995; PRATES, 2003 e 2007).

No que tange à pesquisa documental explora-se parte da legislação decorrente da reforma policial de fins dos anos 1960 e, mais especificamente, aquela que é pertinente à Polícia Militar de Minas Gerais. São explorados, também, documentos como: políticas de comando, diretrizes, resoluções e publicações de circulação interna à PMMG, como o Boletim Geral da Polícia Militar (BGPM), as Normas para o Planejamento e Conduta de Ensino (NPCE) e o Boletim Geral de Ensino, entre outros.

Foram entrevistados 02 professores/coordenadores do Centro de Desenvolvimento em Administração (CDA) da Fundação João Pinheiro e 04 oficiais superiores da Polícia Militar de Minas Gerais. Entre os professores da FJP foram entrevistados aqueles que tiveram algum tipo de envolvimento com a parceria, à época, seja como professores ou coordenadores de cursos. Neste caso, pelo tempo passado desde o momento em que firmou-se a parceria até o momento desta pesquisa, não foi possível reunir amostra mais ampla de elementos chave. Especificamente, por razões de falecimento.

Entre os oficiais da Polícia Militar de Minas Gerais, as entrevistas que não tiveram caráter formal, não sendo, inclusive gravadas, não foram computadas. Entre os entrevistados, todos eram oficiais superiores da PMMG, à época, e ocupavam postos de comando, especificamente do Estado maior. Hoje, são todos reformados. Os entrevistados são oficiais que ocupavam à época os postos de comandante-geral, chefe do estado maior, chefe da PM6, chefe CPI, Comandante e Subcomandante da Academia de Polícia Militar.

A técnica de pesquisa é de entrevista semi-estruturada. As questões indagam sobre a iniciativa, objetivos, objeto, resistências, perspectivas sobre as organizações e contexto. Foi dada liberdade aos entrevistados para emitir impressões e falar sobre temas, no

entendimento dos mesmos, relacionados e que, porventura não tivessem sido, contemplados pelas perguntas. As entrevistas formais foram gravadas, transcritas e utilizadas na análise da parceria. Os depoimentos foram utilizados, então, conforme contribuíam para a elucidação do objeto em estudo. A identificação dos entrevistados é feita pela ordem da entrevistas.

O conteúdo deste trabalho está assim estruturado,

Primeira seção: a caracterização do problema, a hipótese, o referencial teórico e os procedimentos metodológicos;

Segunda seção: a caracterização da organização policial pelas suas especificidades gerais, gênese e desenvolvimento.

Terceira seção: a caracterização do contexto político-sócio-administrativo;

Quarta seção: a caracterização da FJP, enquanto instituição de ensino e pesquisa, sua criação e trajetória no contexto do sistema de planejamento e da reforma administrativa;

Quinta seção: é feito esforço idêntico de resgate e contextualização da Polícia Militar de Minas Gerais.

Sexta seção: descrição e análise da parceria: o momento, os atores, os termos, os objetos. Enfim, o propósito é entender como, efetivamente, inicia-se a parceria se possível em todos seus passos. Assim, são consultados os termos do convênio, o termo aditivo, o conteúdo de ambos, o passo a passo da parceria. Complementarmente, são apresentadas passagens relevantes das entrevistas.

Na sétima e última seção, são feitas algumas considerações de caráter conclusivo, naquilo que isso se fizer possível.

2 POLÍCIA: FUNDAMENTOS E FUNÇÕES

"*And covenants, without sword, are but word,*
and of no strength to secure a man at all." Thomas Hobbes

A polícia é uma instituição fundamental do mundo moderno pois é por intermédio dela que o Estado desempenha suas tarefas de controle sobre o comportamento público e proteção da sociedade. (HOLLOWAY, 1997) Pode ser caracterizada como uma das organizações que mais se conhece e se demanda, em função de sua capilaridade, inerente à forma de desempenho de sua função sendo, ao mesmo tempo, a menos entendida. No entanto, a despeito das freqüentes críticas de que a polícia possa ser alvo, parece evidente que uma sociedade democrática não funciona sem ela. (LYMAN, 2001: 33)

A rigor, a organização policial e seu ambiente são caracterizados pela complexidade, cujo entendimento implica conhecer aspectos relacionados à sua gênese e evolução, no sentido do desenvolvimento de modelos arcaicos a modernos, e de sua rotina com foco na relação com a sociedade civil. Neste sentido, o objetivo da presente seção é descrever as características gerais da organização policial: história, funções, estrutura, formas de policiamento, ambiente, aspectos de sua rotina e respectivos dilemas. Entende-se que tais aspectos favorecem a percepção do nível de complexidade e grau de institucionalização que caracterizam a organização policial e seu ambiente, respectivamente.

2.1 Institucionalização e operacionalização do legítimo monopólio da força física

Historicamente, não se tem encontrado sustentação para uma convicção na sociabilidade natural do homem. As evidências apontam para diversas conveniências e nenhuma satisfação na convivência humana dado que, em função da diversidade de opiniões entre os homens, o conflito tem caracterizado a vida em sociedade. Assim, todo exemplo de convivência social ordenada mostrar-se-á dependente da institucionalização de uma força ou poder suficientes que a garantam.

Recorrendo à teoria hobbesiana, nos primórdios, os instintos de autopreservação sobrepunham-se à razão. Os homens, em sua igualdade natural no instinto de sobrevivência, recorriam, frequentemente, à violência física. Assim, os homens viviam sob o constante temor e perigo da morte violenta, sem outra segurança senão a que lhes pudesse ser oferecida por sua própria força e/ou invenção. Era o denominado "Estado de natureza". (HOBBES, 1979: 76)

Face ao risco iminente de morte e a impossibilidade de qualquer progresso resultante desta situação, os homens, orientados por uma perspectiva utilitarista tanto quanto por uma crença moral, foram levados a buscar a paz. Ou seja, o desejo de abolir a violência fundamentou-se não só na crença de que a violência e a brutalidade humana são repreensíveis como no pragmático reconhecimento de seus custos. (BITTNER, 1990 apud MUNIZ, 1999: 14)

Esta paz implicou a renúncia, por parte desses homens, ao direito natural do recurso à violência, estabelecendo um pacto que atribuísse a um ente individual ou coletivo (Soberano) o monopólio do recurso legítimo à força física. Enfim, a institucionalização de um poder suficiente que os impedissem de estar à mercê de condições incertas de vida, dependendo de sua própria força física e/ou intelectual, para não perecerem ante os perigos de morte violenta. (HOBBES, 1979)

Há outras teorias que buscam explicar a origem do Estado, entre elas: a teoria da origem familiar, em suas correntes patriarcal e matriarcal, e a teoria da força. Em princípio, ao contratualismo, se contrapõe, de forma mais consistente, a teoria da força que preconiza que o Estado seria fruto de um processo histórico em que teria ocorrido a dominação dos mais fracos pelos mais fortes. De caráter lógico-dedutivo, a corrente contratualista explica a origem do Estado através do contrato social. De outro lado, de caráter histórico-dedutivo, a teoria da força atribui a formação do Estado a um processo histórico de institucionalização e consolidação do poder de um grupo ou classe.

A despeito das tradições ou correntes explicativas da formação do Estado, tidas inclusive como complementares, a necessidade de uma instituição que, monopolizando legitimamente o uso da força, administrasse, para o bem comum, os conflitos que permeiam a vida em sociedade, exercendo papel imprescindível na manutenção da ordem, é primordial. A manifestação operacional desse poder é a polícia. Ou seja, é por meio da polícia que o Estado fará manifestar sua capacidade de fazer convergir, em nível operacional, alguns elementos conflitantes e nem sempre conciliáveis que coexistem no meio social. Neste sentido, o monopólio do legítimo recurso à força física é uma especificidade originária dos aparatos policiais. (MUNIZ, 1999)

Todavia, esse monopólio do uso da força pode configurar tanto solução quanto problema. Solução na medida em que acompanhado do adjetivo legítimo. De outra forma, um certo distanciamento ou, no extremo, a ausência deste adjetivo configurará ou refletirá, concretamente, uma grande dificuldade na interação cotidiana entre polícia e cidadão. Este aspecto resume grande parte da, senão toda a, complexidade que envolve as organizações policiais e em torno da qual se desenvolve grande parte da discussão sobre seu trabalho, ou seja, a preocupação com o exercício da força, sua eficácia e controle.

Admitidos o caráter conflituoso da sociedade, a necessidade da autoridade estatal para bem administrá-lo, a força como respaldo a esta autoridade e o aparato policial como sua manifestação operacional, configura equivoco negar a centralidade da força na realidade do trabalho policial. Atribuir caráter episódico ao uso da força, percebendo-o como restrito a eventos de ação repressiva incontestável (exemplos: confrontos armados, crimes violentos em andamento, etc.) configura percepção ingênua e perigosa. Certo é que a força que respalda a autoridade policial é imprescindível e inseparável de todas as suas ações, estando posta por antecipação, em todos os momentos de interação do policial com o cidadão, ainda que permaneça como potencial na maioria dos casos. O que se enfatiza, todavia, é que esta força, legitimamente monopolizada, deverá ser exercida de forma suficiente e comedida. Ou seja, deve ser especializada, profissional e treinada. (MUNIZ et al., 1999)

2.2 A evolução dos modelos de polícia: do tradicional ao moderno

Alguns exemplos de instituições destinadas à manutenção da ordem estavam presentes em sociedades arcaicas e tribais, sendo, inclusive, anteriores a inúmeros outros órgãos de governo. Segundo Bittner (1975: ix), contudo,

> "... while the other institutions of the polity have gained in the specificity of their definition, the determinateness of their organization, the explicitness of their mandates, keeping the peace has remained almost as unruly a government function as the threats with it is designed to cope."

Vale dizer que, enquanto outros órgãos (funções) de governo assumiam formas de organização e mandatos bem definidos, as organizações policiais, por sua vez, apresentavam-se quase que sem controle.

Assim, a manutenção da ordem, até fins do século XVIII, esteve sob a responsabilidade de voluntários, amadores e semi-amadores, que faziam prevalecer o interesse privado sobre o público. Configuravam, invariavelmente, mecanismos de controle social que destinavam-se a manter o comportamento, especificamente das classes inferiores, dentro de certos limites, seja pela persuasão, seja pela força, impondo-lhes alguns valores sociais dominantes, ocupando, assim, lugar definido na estrutura social. Neste sentido, as organizações policiais ou similares eram vistas, basicamente, como instrumentos de opressão, permanecendo aplicáveis, predominantemente, às camadas menos privilegiadas da sociedade. (HOLLOWAY, 1997)

Sob este aspecto, a utilização desembaraçada dessas organizações de tipo policial no desempenho de uma função opressora favoreceu, ao longo do tempo, a construção de uma relação recíproca e insistentemente negativa entre polícia e público. Isto contribuiu, em muitas sociedades, para o fortalecimento e perpetuação de uma imagem grandemente desfavorável das organizações policiais junto a parcelas extensas da população.

Só contemporaneamente, enquanto reflexão sobre suas atribuições, no intuito de resgatar o que deveria ser sua função original, ou seja, "proteger e servir", é que a instituição policial passou a enfrentar, de forma mais explícita, o embaraço da ambigüidade entre os papeis de opressão e proteção.

Assim, é a partir de fins do século XVIII, que modelos policiais com caraterísticas opressoras passaram a mostrar-se incompatíveis com uma sociedade moderna, industrializada e democrática como a que aflorava. Este período coincidiu, na Europa Ocidental, com uma fase de grandes transformações urbanas, decorrentes do processo de industrialização, atreladas à difusão da ideologia liberal. É o momento em que assentam-se as bases da construção do Estado-Nação cuja formação

> "... realizou-se pela produção de uma forma de poder que combinava tecnologias de poder totalizantes, as quais sujeitavam todas as práticas dos indivíduos e grupos, e tecnologias de poder globalizantes, pois abrangiam práticas gerais de todos e de cada um dos indivíduos e grupos." (FOUCAULT, 1994 apud TAVARES DOS SANTOS, 1997: 53)

Estava em curso o processo de abolição do uso privado da violência, expropriando os indivíduos da prerrogativa de seu uso na administração dos conflitos e alcance de fins particulares.

Naquele momento, o crescimento da insegurança associava-se ao declínio da eficácia do modelo vigente de provimento da ordem. O policiamento privado passava a mostrar-se insuficiente e frágil na manutenção da ordem. Não tratava-se, apenas, do crescimento da insegurança, mas do declínio da eficácia da proteção estabelecida. Ou seja, a capacidade dos grupos privados de manter, em níveis aceitáveis, a segurança e ordem públicas, decrescia. Isto decorria das transformações por que passavam as comunidades políticas, cada vez maiores e mais complexas, implicando, concomitantemente, um aumento no grau de resistência dos grupos que se pretendiam abranger. (BAYLEY, 2001: 48)

A eliminação do conflito social e a conquista e manutenção da paz interna mostravam-se dependentes de princípios como unidade territorial, centralização e racionalização progressivas do comando político e administrativo. As comunidades, isoladamente, não mais conseguiam regular seus conflitos internos. Tornava-se necessária a configuração de uma nova forma de organização política, uma forma de organização do poder caracterizado por uma progressiva centralização. (SCHIERO apud BOBBIO, 1986)

A passagem das formas policiais voluntárias e privadas às formas públicas mais ou menos centralizadas tornou-se irremediável. Enfim, ao processo de centralização do poder político e administrativo correspondeu uma superação do policentrismo policial. Desenvolveu-se o Estado Moderno. E o crime, daí em diante, torna-se seu negócio e de suas agências. (MONET, 2001: 53)

Desta forma, o aparato policial que surge se diferenciará do(s) modelo(s) anterior(es) na medida em que foi assumido por um poder público centralizado, cujo processo decorrente implicará numa crescente modernização, no sentido da configuração de uma organização profissional e especializada. (BAYLEY, 2001) Cabe ressaltar que a assunção do caráter público, com a expropriação do direito do recurso privado à força física, não implicará, unicamente, que a polícia passou a ser mantida financeiramente pela comunidade, mas que passou, principalmente, a ser por ela orientada, no sentido de dispor de um "mandato" que lhe viesse garantir legitimidade e autonomia na aplicação, quando necessária, da força física. Ou seja, a organização policial passou a estar autorizada pela respectiva comunidade na medida em que sua ação era socialmente consentida.

O referido processo de "modernização" dar-se-á, tanto sob dimensões tecnológicas e operacionais quanto culturais, entendidas estas como um comprometimento mais amplo com um serviço policial de qualidade orientado pela expectativa social. Em outras palavras, a modernização decorreu de um processo que correspondeu ao trilhar de um caminho árduo, povoado por um conjunto de interações conflitivas no espaço público, vivenciadas, rotineiramente, pelos indivíduos (cidadãos) no contato com as autoridades policiais e, amadurecido em suas lutas pela conquista da cidadania. (MUNIZ, 2001)

2.3 Estrutura organizacional: hierarquia e disciplina

A despeito de a experiência demonstrar tratar-se a polícia de uma organização susceptível de controle político, não se deve deixar de reconhecer que mostrar-se-à, ao longo do tempo, estar longe de ser um instrumento inerte nas mãos dos governantes. (MONET, 2001) Todavia, certo é que as maneiras segundo as quais a polícia garantirá, concretamente, a manutenção da ordem e o respeito à lei estarão, invariavelmente, associadas à natureza do Estado. (MONET, 2001)

Invariavelmente, os modelos políciais emergentes adotaram, em contraste ao modelo calcado no voluntarismo e caracterizado pelo amadorismo, um formato de organização inspirado nos militares como alternativa para o efetivo controle de sua atuação, enquanto manifestação operacional do legítimo monopólio da força física, e de garantia de sua fidelidade aos interesses coletivos face ao risco de sua captura por interesses de natureza individual e/ou política. Segundo Paixão (1995: 4),

> "O modelo quase-militar foi alternativa organizacional ao dilema [do controle da polícia através de] sua ênfase [no] profissionalismo, formalismo, disciplina e hierarquia de autoridade de comando. [Assim,] a polícia adquiria os atributos de neutralidade e insulamento em relação tanto aos efeitos particularistas da subordinação a poderes locais quanto à possibilidade de captura pelo poder central ... [Ademais], oferecia aos cidadãos a garantia de eficiência profissional e responsabilidade na produção da segurança."

Neste universo, em que cada membro tem uma patente e é obrigado a obedecer ordens daqueles que estão em patentes superiores à dele, hierarquia e disciplina são palavras chaves. Os regulamentos configuram um conjunto de normas e procedimentos rigorosos que regem a conduta dos policiais sob diversos aspectos (hierarquia, disciplina, vestimenta, conduta em público, etc.). (REINER, 2004) Ademais, a arma e o uniforme assinalam seu pertencimento a um mundo à parte: aquele em que as interações com os administrados são ostensivamente colocadas sob o signo de uma relação de autoridade.

Assim, a polícia, estruturada hierarquicamente, passou a congregar um conjunto de policiais profissionais, em tempo integral, cuja seleção e admissão orientam-se, preferencialmente, por critérios de mérito e não políticos ou partidários. (REINER, 2004)

Há que se destacar que algumas análises empíricas relativizam as implicações do modelo quase-militar no que tange à possível eliminação dos riscos de corrupção e politização admitido o caráter discricionário da função das organizações policiais. Esta discricionariedade implicaria que os "policiais de linha" possuem certo grau de autonomia e flexibilidade em relação ao controle e supervisão dos comandantes. Assim, para Jermier e Berkes (1979; apud PAIXÃO, 1995), a estrutura quase-militar acabaria por funcionar como um mito legitimador da organização.

A estrutura organizacional da polícia teve que adequar-se, também, à complexificação social. Com o surgimento e a necessidade do enfrentamento de situações e tipos de delitos específicos, ocorreu uma complexificação da estrutura da organização em termos de áreas de jurisdição e especialização de tarefas. Isso teve conseqüências sob a forma de uma crescente divisão do trabalho, desenvolvimento profissional, podendo e, invariavelmente, acarretando, uma desvalorização do trabalho de rua e, consequentemente, um distanciamento da população. (REIN ER, 2004)

Outros aspectos quanto à estruturação organizacional dizem respeito às táticas operacionais ou programas policiais adotados. Como será visto, à frente, estas táticas são essencialmente três se considerarmos aquelas associadas, exclusivamente, à aplicação da lei: o patrulhamento, tanto aleatório quanto direcionado; a resposta rápida a chamadas e a investigação retrospectiva de crimes. (WILSON, 1989 apud LYMAN, 1999) Enfim, na medida em que as sociedades foram se tornando mais complexas, internamente as organizações policiais foram sofrendo transformações no sentido de sua especialização e profissionalização.

2.4 Especialização e Profissionalização

O processo de especialização policial decorreu do reconhecimento de que o combate à criminalidade passava a exigir uma força repressiva mais qualificada no sentido de uma adequação às transformações que se faziam sentir na sociedade moderna. Até então, a luta contra crimes comuns e distúrbios políticos e sociais vinha sendo confiada a milícias e ao exército. Entretanto, premidos entre exércitos cada vez mais poderosos e insatisfeitos com seu emprego na manutenção da ordem urbana, e milícias ineficazes ou pouco seguras, os Estados europeus modernos necessitavam de organizações que pudessem enfrentar situações e tipos de delitos particulares e, em muitos casos, novos. (BEATO, s/d)

Tornaram-se necessárias, então, a retirada das milícias e dos exércitos do combate ao crime e controle de distúrbios, e a constituição de uma força própria, especializada. (MONET, 2001) A referida retirada dos exércitos e extinção das milícias será aspecto importante no processo de especialização da polícia, à qual será atribuída exclusividade na tarefa de aplicação da força dentro das comunidades. (BAYLEY, 2001) A engenharia

institucional que ocorreu, como visto, implicou a construção de modelos "quasi militares" de policiamento, segundo o quais o controle social coercitivo passou a ser exercido por especialistas em tratar conflitos e desvios da ordem industrial e urbana. (MONKONEN, 1992 apud MONET, 2001)

A concentração da ação policial desenvolvida num processo orientado pelas exigências da filosofia administrativa das Nações-Estado modernas associou-se, assim, a uma preocupação com a garantia de controle e aumento de eficiência (BAYLEY, 2001) Assim, a especialização das forças policiais no controle das manifestações coletivas teve conseqüências importantes, tanto nos conteúdos do trabalho como na capacidade de legitimação das polícias, andando de mãos dadas com a profissionalização. (MONET, 2001)

A profissionalização, uma "preparação explícita para a realização de funções exclusivas da atividade policial, remete à preocupação com a necessidade de instrumentos confiáveis de controle do e através do uso da força." (BAYLEY, 2001: 25) São indicadores de profissionalização da policia: o recrutamento, o treinamento, a supervisão, a disciplina e uma remuneração suficiente para caracterizar uma carreira. Tal profissionalização tornar-se-à essencial para uma administração eficiente na medida em que prometia aumentar a eficácia e a confiabilidade da polícia, a despeito da natureza dos sistemas políticos, e abrangia aspectos como "especialização funcional, uso de tecnologia moderna e neutralidade na aplicação da lei", entre outros. (BAYLEY, 2001: 61)

Conforme o modelo de Pavalko (1971 apud MENKE et. al., 2002: 89), a profissionalização da organização policial implicará a apresentação das seguintes características:

I. um conjunto generalizado de conhecimentos, teóricos e técnicos, adquirido através de um período extenso de educação e treinamento, normalmente realizado em um estabelecimento acadêmico e/ou através de pesquisas e da experiência prática;
II. relevância determinada pela obtenção de valores sociais básicos, no caso, a manutenção da ordem e aplicação da lei;
III. autonomia relacionada à liberdade de julgamento e à autoridade profissional sobre um espaço próprio de trabalho; ao controle exercido na definição dos parâmetros apropriados e condições de trabalho, padrões de desempenho e nível de especialização necessário para que o trabalho seja exercido de maneira apropriada;

IV. o desenvolvimento de uma cultura ocupacional, ou seja, de um sentimento de comunidade compartilhada entre os que praticam a profissão baseado em interesses, valores e habilidades compartilhados. A essência de uma comunidade profissional está em aqueles que dela fazem parte serem, baseados em valores, normas e símbolos que constituem sua cultura, simultaneamente, controlados e apoiados por seus pares; (*sprit de corps*), e, por fim;
V. um código de ética institucionalmente imposto que assegure submissão a ele.

Enfim, a profissionalização das organizações policiais pode ser entendida como um processo pelo qual um grupo de indivíduos, organizado em uma instituição com normas e regimentos próprios, passa a exercer um controle relativamente exclusivo sobre um conjunto de habilidades e conhecimentos técnicos. (PASQUINO apud BOBBIO et al., 1986; MENKE et. al., 2002)

Há que se enfatizar duas questões centrais associadas à consolidação de um corpo específico de conhecimento e autonomia organizacional. A atribuição policial, sob o aspecto da autonomia, não envolve apenas a autoridade sobre algum assunto lastreada na especialização ou conhecimento, mas também autoridade sobre outros indivíduos. (REIMAN, 1974 apud MENKE et. al., 2002) Este último tem, como implicação, que mesmo que sua autoridade decorra, em tese, do consentimento da comunidade, deve ser exercida, especificamente, para cercear, no caso, o recurso privado à força. Já sob o aspecto da consolidação de um corpo de conhecimento específico, a diversificação de funções pode ser considerada um aspecto limitante.

Operacionalmente, observar-se-á que as transformações vinculadas ao processo de especialização e profissionalização da moderna instituição policial configurarão significativas revisões de sua missão, extensão de poder e mandato, doutrina de emprego da força, métodos de atuação, tecnologias usadas e expedientes de fiscalização de suas atividades.

São significativas, por exemplo, as mudanças na organização e atuação dos aparatos policiais decorrentes das transformações tecnológicas (exemplos.; telefones, carros, radiocomunicadores e, recentemente, o computador). Essas transformações tiveram impacto significativo no poder de mobilização e resposta além do processamento de informações. (REISS JR., 2003) Assim, a função policial – inicialmente exercida por múltiplas agências, públicas e/ou privadas, na maioria dos casos, composta por beneficientes e voluntários tornou-se, nos séculos XIX e XX, o monopólio de vastas organizações centralizadas, hierarquizadas, especializadas e profissionalizadas. As revisões acima referidas implicarão o surgimento de um novo paradigma de polícia cujo modelo que melhor a define e exemplifica é a polícia londrina.

2.4.1 A moderna polícia de Londres

Desde meados do século XVIII, havia, na Inglaterra, uma demanda pela criação de uma polícia profissional decorrente da necessidade de lidar com as conseqüências do processo de industrialização. Em 1785, observou-se a primeira tentativa de criação de um corpo de polícia para manutenção da paz em tempo integral. Conhecida como a "Lei da Polícia" de Pitt, então ministro inglês, esta tentativa fracassou (REINER, 2004)

No início do século XIX, a Inglaterra passava por um momento de progressiva instabilidade e deterioração social decorrentes do aprofundamento do processo de industrialização e urbanização. A criminalidade apresentava escalada alarmante. A sociedade urgia por medidas de controle que recuperassem a ordem e mantivessem a paz sem, entretanto, afetar os direitos civis conquistados.

Em 1829, Sir Robert Peel, então ministro do Interior (*Home Secretary*), criou a Polícia Metropolitana de Londres (*Scotland Yard*). Esta polícia foi o resultado de uma grande negociação política sobre a necessidade de resgatar o que considera-se sua missão original: "proteger e servir" (BITTNER, 1975: ix) Este episódio é considerado um marco no processo de modernização da polícia ocidental, no sentido de um modelo de polícia moderna, profissional e democrática.

No início, o modelo londrino de polícia não expressou consenso. Num contexto de profundo conflito de interesses de classe, a proposta de reforma foi considerada a tentativa de implementação de um mecanismo burocrático de policiamento coercitivo na periferia

social. Na medida em que tinha a imagem associada à ordem pública dominante, sua implantação fez-se acompanhar por profundas resistências e desconfianças das classes populares. (PAIXÃO, 1988: 177-8) Ao mesmo tempo, havia uma grande resistência a medidas e modelos de polícia militarizados, centralizados e politizados à moda da tradicional polícia francesa.

O modelo francês de polícia havia surgido norteado pelos princípios da Constituição Francesa e com atribuições de manutenção da ordem pública e garantia dos direitos de liberdade, propriedade e segurança individual. Todavia, desviou-se de seu projeto inicial, tornando-se instrumento de informação ou de pressão do poder constituído contra seus adversários. Transformou-se num modelo de "polícia autoritária, preocupada com a segurança das instituições do Estado e sujeita a um rígido controle central." Ou seja, uma ameaça à liberdade, segundo os ingleses. (MUNIZ, 1997: 24; BRETAS, 1997: 39; COTTA, 2006: 29-30) A polícia francesa representava o contra modelo (não) liberal, instituição supostamente subordinada ao poder público, uma polícia de Estado, centralizada. (LEVY, 1997)

As reações da opinião pública inglesa eram negativas quanto "a tudo que lembrasse a cara odiosa das polícias do continente, e especialmente o sistema centralizado e politizado estabelecido na França". (MONET, 2001: 51) Este modelo representava a possibilidade de retrocesso no que dizia respeito aos avanços e conquistas no campo dos direitos civis.

Assim, o modelo anglo-saxão de polícia nasce descentralizado, não militarizado e apartidário, exercendo a "coerção por consenso". (BEATO, 2000) Sua legitimidade era alcançada através dos princípios da cooperação e aprovação do público e de uma proposta de evitar a coerção física. Naquele momento, o problema da legitimação política em geral e das polícias em especial chamava bastante a atenção.[4]

[4] "O supostamente 'benigno' modelo britânico, em todo caso, era apenas para consumo doméstico. Um modelo mais militarista e coercitivo foi, desde o início, exportado para as situações coloniais, incluindo a Irlanda (M. BROGDEN, 1987; S. PALMER, 1988; D. ANDERSON & KILLINGRAY, 1992, 1992; BREWER et. al., 1996)" (REINER, 2004, 25)

Segundo Monet (2001), as condições da legitimidade policial passam a fundamentar-se, aos olhos do público, no direito, na razão e na justiça, envolvendo três dimensões: a) sua capacidade de tornar aceita a autoridade que exerce, inclusive, o recurso à força; b) o atendimento adequado e pertinente às expectativas e demandas dos usuários, e; c) a proximidade social.

O modelo inglês configurou um modelo de polícia desarmada e sem função investigativa que propagou-se, rapidamente, pelo Ocidente, servindo de referência às polícias de diversas nações. Foi o embrião dos modelos de polícia orientados para a prevenção. É a perspectiva preventiva, e não mais reativa, do papel da polícia, característica do modelo inglês, que se desenvolverá atingindo, inclusive, os meios judiciários.

Em síntese, a partir de 1829, ocorreu uma reviravolta nas concepções dominantes em matéria de ordem e de segurança. Foi a polícia inglesa e não mais a francesa, que passou a fascinar a Europa vindo a tornar-se um paradigma para a moderna polícia ocidental. Todavia, para Lévy (1997), este antagonismo entre o modelo policial francês e o modelo anglo-saxão, tem um caráter caricatural e errôneo. Para ele, a realidade é mais complexa que imagens estereotipadas. Uma organização policial depende da combinação destes dois modelos, na medida em que se permite aliar o exercício da coerção física legal com a busca da legitimidade de sua ação social.

2.5 As atribuições policiais: para além da aplicação da lei

A tentativa de resgate da missão da polícia, por trás do episódio da criação do modelo londrino, expressa uma preocupação contemporânea: a definição de suas funções. Esta questão é um aspecto central no processo histórico de consolidação da instituição policial, na medida em que determina as expectativas do público e das próprias polícias em suas interações cotidianas. A imagem decorrente dessas interações veiculou, historicamente, na contramão do resgate da missão original da polícia. Isto decorreu do predomínio de uma idéia restrita de qual deveria ser a função precípua das instituições policiais, ou seja, a de que esta função deveria ser a "aplicação da lei". Esta compreensão é determinada por e determina uma interação antagônica entre cidadão e polícia. Ou seja, sob qual atribuição orienta-se ou deve orientar-se a organização policial.

Segundo Monjardet (2003), sob a perspectiva de sua orientação, forma de intrumentalização e cliente preferencial, as instituições policiais apresentam três modalidades: a polícia criminal, a polícia de ordem e a polícia urbana.

A polícia criminal instrumentaliza a força para reprimir segmentos da sociedade que recusam a lei. Está envolvida, portanto, na luta contra o desvio supostamente deliberado. A atividade desenvolvida tem como cliente, o criminoso incontestável. Com tal orientação, é uma polícia que se especializa em um determinado segmento social.

A polícia de ordem ou de soberania é um instrumento de dominação, de sustentação do poder político. Sua prática está orientada pela razão do Estado. É a denominada "Polícia de Governo" e que se apresenta extremamente susceptível a escapar do direito na medida em que implica a possibilidade da tentativa de supressão da oposição política pela força. (MONET, 2001; MONJARDET, 2003)

Durante longo período de tempo, nas sociedades de uma forma geral, persistiu esta organização com funções de "polícia de ordem". Ao assumir, com maior ou menor desenvoltura, as atribuições de defesa da ordem vigente, a instituição policial proporcionou ao público um conjunto de experiências negativas que respaldam, de alguma forma, o fato de os cidadãos comuns insistirem em vê-la como instituição que, a despeito do pretexto de combate ao crime, viola, regularmente, seus direitos constitucionais.

A polícia urbana ou de segurança é a polícia de proximidade, comunitária. É uma polícia cujo controle se opera através da visibilidade e, assim, sob a observação de todos. Sua autoridade se impõe pelo consentimento do cidadão. Faz respeitar a paz pública, interpõe-se nos conflitos interpessoais, impõe a tranqüilidade. Trata-se do único tipo marcadamente moderno, tendo como cliente o "cidadão comum". (MONJARDET, 2003)

A rigor, a instituição policial concreta deve ser a combinação desses três tipos de polícias em que as respectivas características irão predominar conforme o grau de consenso político e de integração social em uma determinada sociedade. Todavia, independentemente desta tipologia, o que observa-se, senso comum, é o predomínio da idéia de que a função precípua da polícia é a aplicação da lei (*enforcement the law*), ou seja, o combate ao crime, atestando, assim, a persistência de uma perspectiva estigmatizante da instituição policial.

Historicamente, a função de combatente do crime vem correspondendo a uma imagem que se sobrepõe, na mente das pessoas e de membros das próprias organizações, a

qualquer outra que a polícia possa ter, o que remete, por sua vez, à existência e persistência de uma interação conflituosa entre público e polícia. Pode-se dizer que a perpetuação de sentimentos adversos recíprocos decorre da recorrência cotidiana a abordagens que não correspondam à atuação de uma polícia democrática, quaisquer que sejam as causas. Enfim, é através da aplicação da lei, função por meio da qual o governo exerce mais diretamente o controle sobre as atividades dos cidadãos, que se fez propagar uma imagem altamente negativa da organização policial. (LYMAN, 1999)

Compartilhar da idéia de que a função básica, senão única, da polícia é a aplicação da lei, atesta certa dificuldade em reconhecer, na prática, sua missão original, expressa no binômio "proteger e servir". Todavia, a despeito desta tentadora e às vezes inescapável associação, suas atribuições não tem se restringido à mera aplicação da lei. Algumas pesquisas demonstram que a aplicação da lei tem sido uma das atribuições na qual os policiais consomem, efetivamente, menor parte de seu tempo. Alguns dados mostram, inclusive, que parte expressiva das demandas encaminhadas à polícia corresponde a ocorrências de natureza outra que não referente à aplicação da lei. (PONCIONI, 1995)5

Tais ocorrências estão associados à manutenção da paz e da ordem (*peacekeeping and order maintenance*) e a prestação de serviços (*delivery services*) que são, também, consideradas, conforme Wilson (1989 apud LYMAN, 1999), funções da polícia.

Pacificar e manter a ordem implica lidar com um amplo conjunto de ocorrências referentes a comportamentos que ofendem a ordem pública. Essas funções estão associadas à aplicação da lei, em seu sentido amplo. Em sentido mais estrito, dizem respeito a ocorrências menos graves e bastante demandadas pela população. A prestação de serviços envolve ocorrências emergenciais e não emergenciais de natureza não criminal. São atendimentos de cunho predominantemente comunitários. Estas são consideradas funções que caracterizam as polícias modernas diferenciando-as significativamente de suas antecessoras. No desempenho desse tipo de função, os policiais podem conquistar tanto a confiança quanto o respeito da comunidade. Nelas está implícita a idéia de prevenção, bem como de "servir", segundo termo do binômio que expressa sua missão original.

---

[5] Em um trabalho desenvolvido por Cumming et alli (1995 apud LYMAN, 1999), conclui-se que a maioria das chamadas demandando socorro policial é relacionada, principalmente, à resolução de problemas de natureza não criminal. Em Rico e Sallas (1992), 80% das demandas atendidas pela polícia dizem respeito a ocorrências assistenciais ou serviços prestados à coletividade (RICO e SALLAS, apud PONCIONI, 1995: 27)

Para alguns especialistas, apesar da distinção, para fins analíticos, destas três funções, elas estão estreitamente interrelacionadas. Há outros que afirmam que, a rigor, as atribuições policiais devem ser definidas como de natureza criminal e não-criminal. (WILSON, 1989, apud LYMAN, 1999)

Grande parte do trabalho policial formalmente ostensivo acaba sendo invisível para a sociedade. A maior parte deste trabalho corresponde a ocorrências não vinculadas à atividade criminal. Isto faz com que este tipo de ocorrência, além de não ser percebido pela população como trabalho policial, também não o seja pelas próprias corporações. (MUNIZ, PROENÇA JR. e DINIZ, 2003: 3)

Essa questão remete à dificuldade de mensuração dos resultados da atividade da polícia o que a caracteriza como uma "*coping organization*". (BEATO, 2001: 120) A mensuração dos resultados da atividade policial enfrenta pelo menos três problemas substanciais. Primeiro, a insignificância atribuída a certos tipos de ocorrências não vinculadas a atividades criminais, as dificuldades de definição das reais funções policiais e, consequentemente, de padronização das ações dificultam não só a definição como a mensuração dos resultados. Efetivamente, o trabalho de controle do crime é aquele que mais se presta à avaliação na medida em que um desempenho satisfatório tende a apresentar um produto final claro. (exemplo.: uma investigação criminal). Consideradas as outras funções, o produto final é não-factual, ou seja, conseguir evitar algo que poderia ter ocorrido se não houvesse a intervenção policial. (REINER, 2002)

Segundo, a complexidade dos contextos de atuação associada ao grau de discricionariedade de que devem desfrutar os "policiais da linha de frente", e as dificuldades de supervisão implicadas tornam mais amplas as limitações na observação e mensuração dos resultados. As decisões nas operações rotineiras e respectiva supervisão estão sujeitas à baixa visibilidade.

Por fim, o trabalho policial diz respeito a questões de processo e não de produto. Ou seja, a preocupação é com o modo com que a tarefa foi realizada, a maneira como o confronto foi tratado, mais do que qual foi o resultado visível, se é que houve algum, pois é extremamente difícil estabelecer o que acontece nas ocorrências policiais sem qualquer dado objetivo, sem tê-los presenciado.

Assim, voltando à questão da persistência das controvérsias sobre quais devem ser as reais funções da polícia, os conservadores defendem que a polícia deve centrar foco

somente nos crimes considerados mais sérios, ou seja, aqueles que exigem da polícia aquela que consideram ser sua função precípua, sua especialidade: a aplicação da lei. Na interpretação dos conservadores, afora tal atribuição, as funções restantes são "competências residuais" que abarcam toda sorte de demandas sociais saídas das ruas e que não estão necessariamente previstas nas atribuições formais da polícia ostensiva. (MUNIZ, 1999) Inclusive, estas seriam comprometidas por aquelas.

Por sua vez, sob uma perspectiva progressista, há o entendimento de que é não só aceitável como necessário que seja ampliado o conjunto de atribuições da polícia, e que, mais que isto, ela desempenhe de forma eficiente todas aquelas funções, como cabe a uma polícia moderna. Ademais, há uma interpretação de que serviços de caráter comunitário têm um efeito positivo sobre o controle do crime, pois, são considerados aspectos estreitamente interrelacionados. (WILSON, 1989, LYMAN, 1999)

Assim, vem sendo construído um consenso no âmbito da sociedade de que as competências de uma polícia moderna, profissional e especializada devem dizer respeito à administração de toda sorte de problemas em que se faz necessária a intervenção do Estado, com recurso ou não à força física. Uma polícia moderna faz e deve fazer mais que simplesmente aplicar a lei, deve intervir em situações problemáticas as quais os cidadãos não conseguem resolver sozinhos, assumindo, assim, diversas responsabilidades, tais como: prevenir o crime, deter suspeitos, zelar pelos direitos constitucionais dos cidadãos, mediar conflitos domésticos, controlar distúrbios sociais, entre outras. Ou seja, guardar a sociedade. (LYMAN, 1999) Essa é a tendência que se manifesta na transição recente do modelo repressivo para o preventivo.

2.6 A rotina policial: ostensividade e discricionariedade

Pode-se afirmar que a rotina policial é marcada por um conjunto de interações definidas, a priori, à luz do entendimento que a policia e a sociedade tem daquela que seria a função precípua da instituição/organização policial. Invariavelmente, esta rotina é caracterizada pela combinação de autoridade, desconfiança, perigo e uso da força física. Para entendê-la, é necessário, pois, que se entendam dois aspectos de caráter prático do trabalho policial: a ostensividade e a discrionariedade.

A forma mais comum de manifestação operacional do caráter ostensivo de uma força policial é o patrulhamento, uma atribuição que, a despeito das aparências, é extremamente complexa. Seu objetivo é uma ocupação territorial de cunho primordialmente preventivo em que, tornar-se visível é imprescindível. Normalmente, o patrulhamento envolve um grande número de policiais, que se deslocam, devidamente caracterizados, a pé ou motorizados. O patrulhamento apresenta três funções básicas: a presença ostensiva – ação proativa de caráter preventivo, o atendimento a chamadas telefônicas – ação reativa[6] e, até mesmo como desdobramento das duas primeiras, a investigação de situações suspeitas. Mais uma vez, a contraposição repressão/prevenção agora expressa nas estratégias/funções reativas/proativas.

Um aspecto positivo da estratégia reativa seria economizar o uso da autoridade do Estado e, na medida em que mantem-se à distância, favorecer margem mais ampla de privacidade e liberdade aos indivíduos. Um aspecto negativo seria que quando a polícia espera ser chamada estaria, por definição, esperando até que um crime fosse cometido. Nesse caso, mostra-se-ia incapaz de lidar com crimes que não produzam vítimas ou testemunhas (exemplo: a prostituição); cujas vítimas sejam intimamente relacionadas com o criminoso (exemplo: violência doméstica); que não produzam vítimas imediatas ou que as vítimas não saibam, pelo menos em curto espaço de tempo, que foram vitimadas (exemplo: colarinho branco). Ademais, além de apresentar poder preventivo muito baixo, a estratégia reativa não favorece uma relação de confiança entre polícia e comunidade.

A presença ostensiva da polícia configura aspecto dissuasório fundamental do crime na medida em que apresenta-se como um dos três elementos situacionais que definem a possibilidade de ocorrência de um crime: a presença/ausência de policiamento. (COHEN e FELSON, 1979) Os outros dois são: a existência de criminosos motivados e a disponibilidade de alvos. Numa medida de "prevenção situacional do crime", o patrulhamento funcionará como fator incrementador da vigilância, na medida em que agrega efetivo com capacidade dissuasória contra agressores motivados. Todavia, a

[6] A intervenção policial pode dar-se por iniciativa própria (proativa) ou por solicitação de qualquer cidadão (reativa). Um importante estudo sobre as interaçoes entre polícia e cidadão conduzidas (onde e quando) por Reiss (1967 apud LYMAN) observou que aproximadamente 86% dos encontros entre a policia e os cidadãos eram reativas, ou seja, foram suscitadas pelos cidadãos. Apenas 14% eram ações proativas. Um dos grandes problemas segundo estes mesmos estudos, é que é exatamente nas interações reativas (demandadas pelo cidadão) em que ocorre a maior parte das atitudes mais violentas da polícia.

presença ostensiva apesar de medida necessária, não é suficiente para impedir a ocorrência de crimes. (BEATO, 2000)

A proximidade do policial com seu cliente, o cidadão, é outro aspecto positivo do patrulhamento. O contato que o policial tem com o público pode lhe permitir adquirir experiência significativa e/ou imprescindível no desempenho de sua atividade. Em tese, executando o patrulhamento, a polícia ganharia não só conhecimento sobre os problemas do local em que atua como também a confiança e o respeito dos cidadãos a quem serve.

Em função de seus aspectos positivos, o patrulhamento pode ser considerado a "espinha dorsal" do trabalho policial (BEATO, 2000). Além disso, a ostensividade da atividade policial dá maior transparência à sua atuação impondo-lhe, ao mesmo tempo, restrições, no sentido de torná-la mais sob controle.

Antes de abordar a questão da discricionariedade, é oportuno, tornar mais adequada a discussão sobre o patrulhamento, discorrendo sobre de que forma as táticas de policiamento se desenvolveram em função da evolução tecnológica, da preocupação com a legitimidade, com a eficiência e com a mudança de padrões da criminalidade. Este processo implicou, como se verá, uma transição de um policiamento tradicional orientado por incidentes para o policiamento comunitário.

2.6.1 A evolução do policiamento: do profissional tradicional ao comunitário

No começo, as patrulhas realizadas pelos policiais eram feitas, normalmente, a pé pelos bairros e comunidades locais. Todavia, circulavam a esmo, até serem empenhados em algum incidente. A supervisão era descentralizada em delegacias locais ou postos policiais. A desordem era a preocupação principal da organização policial. Invariavelmente, através de conversas com residentes e comerciantes, enquanto faziam a ronda a pé, tomavam conhecimento dos problemas locais.

Porém, o aumento dos crimes graves e, conseqüentemente, um número cada vez maior de solicitações impuseram algumas mudanças nas estratégias de policiamento. Concomitante aos avanços tecnológicos, passou a haver uma pressão maior por eficiência no atendimento das ocorrências.

Os comandos foram centralizados. Os policiais passaram a fazer rondas em carros, pois, com isso, um só policial podia cobrir uma área mais extensa. O avanço da telefonia

favoreceu estratégias reativas na medida em que fazia com que policiais aguardassem chamadas via central. Assim, as primeiras vítimas da evolução tecnológica foram a ronda a pé e o postos policiais ou delegacias locais. (ROSENBAUM, 2002)

Certamente, as inovações tecnológicas favoreceram a superação do amadorismo. O profissionalismo correspondeu, pelo menos de início, a um ganho de agilidade na reação a crimes considerados mais graves e violentos. O policiamento passou, então, a orientar-se por incidentes. As patrulhas direcionadas substituíram as patrulhas aleatórias. Houve, reconhecidamente, uma melhoria na qualificação das policias para o oferecimento de soluções aos crimes mais sofisticados, ou pelo menos, mais graves. Todavia, isto implicou, ao mesmo tempo, um certo distanciamento entre o trabalho dos policiais e as comunidades por eles policiadas. (REISS JR., 2003) E, com o tempo, este modelo passou a mostrar-se ineficiente, ineficaz e injusto acarretando, inevitavelmente, grande insatisfação. (ECK e ROSENBAUM, 1994)

Um dos maiores problemas do "policiamento direcionado para incidentes" foi a excessiva confiança na estratégia repressiva como principal instrumento de controle do crime e da desordem. E a situação ganhou contornos dramáticos quando se constata que o sistema de justiça criminal podia não demonstrar devida habilidade na punição e detenção dos delinqüentes potenciais através da certeza da punição e ameaça de prisão. Assim, tornaram-se necessárias políticas mais criativas e menos agressivas. (ROSENBAUM, 2002)

As preocupações com a eficiência e legitimidade, sob o reconhecimento da insuficiência da organização policial enquanto produtora única da segurança e, paralelamente, da co-responsabilidade da comunidade neste esforço, desencadearam uma tentativa de reaproximação. O entendimento passa a ser de que um trabalho efetivo entre polícia e comunidade é importante aspecto na redução do crime e na promoção da segurança. (MOORE, 2003) O êxito da polícia passa a ser visto como não dependente apenas de suas habilidades e capacitações, mas de um envolvimento mais ativo da população. (MOORE, 2003; BAYLEY e SKOLNICK, 2002)

Em síntese, sob a idéia de que a policia e a comunidade deveriam trabalhar juntas, dada a convicção de que a polícia sozinha não dá conta de controlar o crime e manter a ordem, desenvolveu-se a Teoria do Policiamento Comunitário. (SADD E GRINC, 1994). O entendimento passou a ser de que as polícias deveriam atuar estimulando esforços locais

voluntários na prevenção da desordem e do crime e, neste sentido, tornarem-se forças auxiliares nos esforços da prevenção do crime na comunidade. (SKOGAN, 2002)

Essa estratégia não só tem o poder de interferir diretamente nas bases de legitimidade da organização policial perante o cidadão, como de atuar na superação das limitações das organizações policiais, sejam de cunho logístico e/ou de recursos humanos. Neste sentido, o policiamento comunitário terá como base: a organização da prevenção em bases comunitárias; um (re)ordenamento das prioridades políciais, orientando as atividades de patrulhamento, preferencialmente, para ocorrências não emergenciais; um aumento da responsabilização das comunidades locais, e a descentralização do comando. (ROSENBAUM, 2002)

Todavia, para os críticos, essa estratégia tem riscos. Sob a perspectiva repressiva, um dos riscos seria a fuga de responsabilização. Na esteira de tais riscos, poderia ocorrer uma diminuição do vigor policial e, consequentemente, uma diminuição na capacidade organizacional de preservação da ordem e perda de eficácia no controle do crime. E, por fim, haveria o risco de uma distribuição desigual de recursos com uma possível subordinação a interesses clientelistas.

O certo é que o policiamento comunitário é um conceito, uma tática, uma estratégia que traz consigo uma idéia evidentemente positiva e popular, o que explica a rápida disseminação de suas concepções e princípios por vários países mundo afora. Essas idéias foram sendo gradativamente traduzidas em práticas comuns como: estruturas organizacionais descentralizadas, novos mecanismos de participação comunitária e de resolução de problemas, novos programas de treinamento e revisão dos sistemas de avaliação da atuação policial.

De toda forma, apesar de as ocorrências não criminais e não emergenciais representarem preocupação central no policiamento comunitário, as funções tradicionais não foram abolidas, mas rearranjadas. A redução do crime permaneceu como objetivo central na atuação policial, apenas os meios de atingi-lo é que mudaram. (ROSENBAUM, 2002)

A atenção policial centrou-se, definitivamente na desordem, sob o pressuposto desta minar a habilidade da comunidade no exercício do controle sobre o comportamento social, aumentando a oportunidade de comportamento criminoso. Ou seja, quanto maior o nível de desordem maior o nível de criminalidade. Esta perspectiva é convergente com a

"Teoria da desorganização social" (SHAW & MCKAY, 1942) segundo a qual a atividade criminosa é encorajada quando um local encontra-se socialmente desorganizado. Ou seja, a comunidade mostra-se incapaz de exercer controle social informal eficaz sobre seus residentes no sentido do atingimento de objetivos comuns como, reduzir a ameaça de crime. (BURSIK & GRSMICK, 1993; BYRNE & SAMPSON, 1986 apud ROSENBAUM, 2002)

Enfim, se as comunidades padecem de certa desorganização social, deve-se tentar fortalecer os relacionamentos sociais, favorecer a construção da comunidade. Convencê-los a trabalharem juntos. Desta forma, a primeira tarefa é envolver/mobilizar instituições e agências locais existentes na vizinhança (exemplo: igrejas, escolas e agências de serviço).

2.6.2 Discricionariedade: arbitrariedade ou autonomia?

A outra característica da rotina policial é a margem de autonomia decisória e flexibilidade de comportamentos de que desfruta, ou deve desfrutar, o policial de linha. Ou seja, na interação diária com o cidadão comum, a ação policial é marcada pela discricionariedade. O aspecto complicador é constituir-se, o policial de linha, no agente de efetiva operacionalização do monopólio estatal do recurso legítimo à força física que, invariavelmente, está situado mais abaixo na pirâmide hierárquica.

A expectativa é que sua ação policial seja pautada pela legalidade, legitimidade e profissionalismo, de modo que não venha a tornar-se uma ação violenta, ou seja, um ato arbitrário, ilegal, ilegítimo e amador.

Sob o aspecto da legalidade, a atuação policial deve estar em conformidade com as leis estabelecidas, não podendo o exercício da força ser um ato arbitrário (ilegal). A lei deve configurar "ideal de orientação das atividades práticas das organizações de controle social." (PAIXÃO, 1988: 169) A lei é um dos pilares do Estado moderno.

Sob o aspecto da legítimidade, o uso da força física deve ser dado pelo consentimento original, que respalda, assim, a autoridade policial em intervenções que devem ter por intenção a resolução de conflitos sociais, ou seja, o interesse comum. Sob a perspectiva política, é a legitimidade que transforma o poder em autoridade, que se contrapõe a qualquer tipo de coerção. (ARENDT, 1972) O caráter profissional, por sua

vez, está dado pelo exercício adequado, suficiente e comedido, da força pública, o que remete ao caráter especializado e treinado da atuação.

A discricionariedade não é um problema em si, chegando a ser, até mesmo, uma necessidade da função policial. Insere-se no processo denominado "*selective enforcement*". O policial deve dispor de poder discricionário para poder decidir e agir conforme o contexto. Todavia, não significa que possa agir de forma arbitrária, escolhendo como e sobre quem agir. Quando isso acontece, está configurado o problema.

Um complicador é o fato de o contexto de atuação policial ser marcado pelo perigo, potencial ou real, decorrente da presença de cidadãos/indivíduos menos propensos à obediência e ao autocontrole ou da proximidade com agentes do crime. Este aspecto associado à demanda por decisões imediatas atribui um baixo grau de visibilidade ao contexto, favorecendo atitudes inadequadas do policial linha-de-frente. Enfim, sentindo-se ameaçados em sua autoridade e, dependendo da situação, com a integridade física em risco, alguns policiais podem mostrar-se menos tolerantes e autoritários, exorbitando de suas funções.

Tal consideração é pertinente, principalmente, ao modelo criminal, caracterizado pela inevitável aproximação do policial com agentes do crime. São casos nos quais, os policiais passam a lidar não só com a possibilidade da contestação de sua autoridade como com a presença constante do perigo. (SAPORI e SOUSA, 2001) Esta é uma especificidade da função policial que afeta, principalmente, aqueles que atuam na linha de frente, vivenciando, diuturnamente, situações em que o risco de morte é iminente. Configurado, para os policiais, um contexto de hostilidades, surge a necessidade de proteção contra todo perigo, real ou percebido, o que nem sempre permitirá, ao policial, ter o devido discernimento para diferenciar indivíduos suspeitos de cidadãos de bem.

Além desse evidente dilema entre autoridade e perigo, o policial tem que conviver com as constantes pressões oriundas de diversos segmentos da sociedade. Estas pressões instalam, no âmbito da atuação policial, outro dilema: eficácia e controle. Enfim, não se trata somente do alcançar determinados resultados, mas de alcançá-los sob a orientação dos princípios da legalidade e da legitimidade. Este é um aspecto de extrema significância em sociedades democráticas, onde é ampla a gama de segmentos que devem lastrear a legitimidade do poder policial. Dai, considerável temor e desconfiança angariarão aquelas polícias que, além de ineficientes na prevenção e no combate ao crime mostrarem-se

violentas. O policial deve ser eficaz sem, contudo, violar garantias individuais e coletivas. (PAIXÃO e BEATO, 1997)

2.7 Sistemas policiais: a questão da coordenação

A estrutura do sistema policial é um aspecto relevante na análise do ambiente. Segundo Monet (2001), os principais parâmetros para definição do tipo de sistema policial são o grau de fragmentação (número de corpos policiais) e o nível de centralização/descentralização. Em Bayley (2001), estes aspectos são analisados sob as dimensões número e centralização do comando.

O grau de fragmentação define o número de organizações policiais acolhidas por um sistema. Sob este critério, os sistemas podem ser monistas ou pluralistas. (MONET, 2001) No primeiro caso, temos uma só organização policial cobrindo toda a extensão territorial de um país. No segundo caso, temos a coexistência de um número mais amplo de organizações policiais.[7]

Conforme Monet (2001), entre os sistemas pluralistas há que se distinguir pluralismo moderado e pluralismo forte. O pluralismo moderado configura um sistema em que coabitam algumas dezenas de organizações policiais, no forte, coabitam centenas e até mesmo milhares de organizações.[8] Disso decorrerá a discussão sobre o nível de centralização/descentralização dos sistemas. Ou seja, a questão não só sobre o número de sistemas de comando como sua localização no conjunto da organização política e administrativa de um país.

Sobre este aspecto, cabe, primeiramente, enfatizar com Bayley (2001: 68), que se a descentralização cria forças múltiplas, a recíproca não é verdadeira. Ou seja, nem sempre forças múltiplas são descentralizadas.

Um sistema será considerado centralizado na medida em que problemas tanto de natureza gestionária quanto operacional estiverem sob a responsabilidade de uma instância política central.[9] Por outro lado, a descentralização será caracterizada pela distribuição

---

[7] O pluralismo comporta, ainda, a modalidade dualista, i.e., a subdivisão da polícia em administrativa e judiciária.

[8] Segundo Monet (2001), como exemplos de países com sistemas policiais moderados e fortes, têm-se: a Grã-Bretanha com 51 corpos policiais e a Bélgica com 2359 corpos policiais, respectivamente.

[9] A Itália é o exemplo de um sistema de polícia plural e centralizado. (MONET, 2001)

dessa responsabilidade entre autoridades políticas em diferentes níveis da organização do Estado.[10]

Conforme Bayley (2001: 68), "um país tem uma estrutura policial centralizada quando a direção operacional é dada rotineiramente às subunidades a partir de um único centro de controle".

A centralização pode tornar e invariavelmente torna a administração pesada, custosa e, ao mesmo tempo, mais susceptível a autoritarismos, podendo, assim, tornar o sistema menos confiável. Todavia, conforme Monet (2001), a centralização tem suas vantagens: evita a redundância e conflito de atribuições e jurisdições, além de facilitar a coordenação.

A descentralização, envolvendo diferentes níveis de organização político-administrativa, supostamente traz vantagens como responsabilidade para com as comunidades, confiança pública e eficiência. Todavia,

> na prática, o caráter descentralizado de [um sistema] não é, em si, uma garantia: os agentes não são, forçosamente, mais bem controlados, o funcionamento dos serviços não é, *ipso facto*, menos opaco aos olhos do público, as demandas sociais em matéria de segurança não são, automaticamente, mais consideradas que nos casos de uma estrutura centralizada. (MONET, 2001: 101)

Ademais, podem, com freqüência, enfrentar problemas de coordenação.

A despeito desta distinção quantitativa, a descentralização pode ser classificada quanto ao grau de descentralização, ou seja, o quanto as unidades são autônomas. Neste sentido, pode-se ter sistemas moderada ou extremamente descentralizados.

Por fim, sistemas múltiplos descentralizados podem ser classificados quanto ao nível de coordenação. Há os sistemas multiplamente coordenados em que "uma força tem jurisdição sobre qualquer área, ainda que haja varias forças no país como um todo". De outro lado, há os sistemas multiplamente descoordenados nos quais "mais de uma força tem autoridade sobre a mesma área". (BAYLEY, 2001: 71)

Em sistemas multiplamente coordenados, as organizações policiais podem ser separadas, por exemplo, em rurais e urbanas (exemplo: Finlândia, Holanda); nacional, provincial ou municipal (exemplo: Canadá). Nos sistemas multiplamente descoordenados as

---

[10] Segundo Monet (2001: 91-3), "é preciso evitar confundir centralização e politização [...] A politização designa a ausência de real autonomia operacional da polícia, ligada à propensão dos governantes, ou de seus representantes locais, de interferir em seu funcionamento e na definição de suas prioridades operacionais. [...] a politização [...] é menos uma questão de estrutura que uma questão de filosofia política. Ela depende, especialmente, do grau de confiança ou de desconfiança que os governantes [...]têm em relação ao governados."

policias tem jurisdições conjuntas, onde há intensa competição (exemplo.: Itália, Espanha, Estados Unidos da América)[11]

A tradição é um dos fatores que influenciam na definição do caráter uno ou múltiplo, centralizado ou descentralizado, coordenado ou descoordenado do sistema policial. Segundo Bayley (2001: 79),

> A persistência no tempo das características estruturais na maioria dos países indica que a tradição exerce um peso inercial que se torna tanto mais restritivo quanto mais antigo for o sistema. [...] o grau de centralização depende da tradição estabelecida na época em que a força pública de polícia foi inicialmente desenvolvida. [Por mais que] invocar a tradição não explica por que um fenômeno se estabeleceu. [...] a tradição ... é um fator formativo por seu próprio direito.

Mas, quais circunstâncias são relevantes para estabelecer inicialmente as tradições? Usando os dados de uma pesquisa, Bayley (2001), afirma que existe uma forte associação entre centralização e o caráter dos regimes. Países autoritários tendem a ter estruturas policiais centralizadas e os não-autoritários, a ter estruturas descentralizadas. Enfim, pode-se concluir que estruturas policiais dependem de acordos políticos e tradições associadas ao caráter do governo

Há que se enfatizar, entretanto, que: (MONET, 2001)

1. Nenhum país no mundo tem um sistema policial inteiramente descentralizado;
2. É equivocada a tese de que o sistema monista seria marca dos sistemas políticos autoritários.

---

[11] Outrossim, "tanto governos nacionais com sistemas descentralizados, quanto centralizados sempre criam agências de polícia com autoridade concorrente, a fim de lidar com responsabilidades que transcendem às das unidades governamentais subordinadas. Os EUA tem o Federal Bureau of Investigation (FBI), o Canadá, a Royal Canadian Mounted Police (RCMP), a Índia tem o Central Bureau of Investigation, o Japão, a Agência de Polícia Nacional, a República Federal Alemã tem o Bundeskriminalamt e o Brasil tem a Polícia Federal (PR)" (MONET, 2001: 70)

3 O GOLPE MILITAR, O REGIME E AS REFORMAS

A partir de 1964, o Brasil vivenciou sua experiência autoritária mais recente retomando os trilhos do processo democrático, duas décadas depois. O marco é 15 de janeiro de 1985 quando Tancredo de Almeida Neves, representante da oposição, foi eleito indiretamente à Presidência da República.

Entre os opositores do regime, o sentimento era de vitória. Tratava-se de experiência que deveria ser deixada no passado, mas não esquecida. Entre aqueles que ajudaram, de alguma forma, na sustentação do regime, o passado não deveria ser repassado. Este é o contexto da transição que emoldurou o início da relação entre a Polícia Militar de Minas Gerais e a Fundação João Pinheiro.

As duas organizações são representativas dos sentimentos antagônicos que conviveram no período. A polícia pela especificidade de sua função e participação ativa enquanto sustentáculo do regime. A FJP enquanto núcleo de formação, reflexão e pensamento independente, a despeito, de inserida no aparato do estado.

Ambas as organizações sofreram os efeitos de iniciativas de reformas tomados durante o regime. A FJP foi criada, no estado de Minas Gerais, sob a perspectiva do desenvolvimento do planejamento, orientada pelos princípios da proposta de reforma administrativa preconizada pelos Decretos Lei nº. 199 e 200, de 25 de fevereiro de 1967. A Polícia Militar sofreu uma alteração de paradigmas no sentido de uma reorientação de suas funções e estrutura expressa nos Decretos Lei nº. 317, de 13 de março de 1967 e, nº. 667, de 02 de julho de 1969. Ou seja, a grande reforma do sistema policial.

O momento da transição só se torna inteligível a partir de um resgate histórico que considere estes eventos. Todavia, esse resgate, para o devido entendimento de todos os aspectos necessários, não deve restringir-se aos referidos eventos, mas retroagir aos primeiros momentos do regime. E, numa regressão mais ampla, o golpe remeterá a antecedentes políticos, econômicos e sociais de abordagem inevitável para o devido entendimento do objeto em análise. Este esforço será empreendido nesta seção com o aprofundamento de cada aspecto na medida em que for entendido como necessário.

Serão abordados aspectos políticos e administrativos relacionados ao golpe e ao regime de modo a contextualizar historicamente as duas organizações. A perspectiva é de que por mais que as reformas, decretadas em fins dos anos 1960, já estivessem em

gestação antes mesmo do golpe, tiveram a partir dele senão tomado contornos próprios, pelo menos acelerado o processo. Assim, serão trabalhados os antecedentes do golpe, seus primeiros momentos, a perspectiva de Segurança Nacional (LSN), as reformas administrativa e policial. As reformas administrativa e policial em suas repercussões no Estado de Minas Gerais e sobre a Polícia Militar de Minas Gerais, especificamente, serão abordadas nas seções quatro e cinco, respectivamente.

3.1 Antecedentes: o contexto político-institucional, o golpe e o regime militares

A partir da 2ª Grande Guerra, as relações internacionais foram marcadas por uma bipolarização do poder (EUA X URSS, capitalismo X comunismo) com repercussões sobre diversas nações do mundo. Esta bipolarização é considerada, por extensa bibliografia, também, variável explicativa do golpe militar ocorrido no Brasil, em 1964, admitido tratar-se o golpe do desenlace de "um plano laborioso arquitetado pelas cúpulas militares" sob a motivação da defesa das instituições democráticas então ameaçadas pelo comunismo. Enfim, tratar-se-ia, sob este aspecto, de "mais um episódio da guerra fria." (SILVA, 1984: 346)

A partir da década de 1950, o Brasil vinha sofrendo uma grande crise político-institucional. O endividamento externo proporcionado pelos investimentos orientados para o desenvolvimento econômico e conseqüente elevação das taxas inflacionárias, os processos associados de industrialização e urbanização com o ingresso acelerado e não ordenado de grandes massas no processo político e a rigidez do sistema resultante de sua incapacidade de decidir sobre estas questões foram, ao longo do tempo, acentuando as fissuras institucionais. (RODRIGUES apud SILVA, 1984; VIANA, apud TOLEDO, 1988) O acirramento dessas fissuras comporá o contexto político do golpe.

Conforme Toledo (1988: 9), entre 1961 e 1964,

> o contexto político social [que caracterizava o país era marcado] por uma intensa crise econômico-financeira, freqüentes crises político-institucionais, extensa mobilização das classes populares, ampliação e fortalecimento do movimento operário e dos trabalhadores do campo, crise do sistema partidário e acirramento da luta ideológica de classe.

Num contexto de "paralisia decisória" (SANTOS, 1986: 10), os militares retornam a cena política e participam de mais um evento significativo da história brasileira. Até

então, a participação dos militares resumira-se à mera tomada de poder para devolve-lo aos civis, retomada a estabilidade. Isto decorria de uma confiança satisfatória na habilidade dos civis para governar e, simultaneamente, na pouca confiança em sua própria aptidão política. Entretanto, em 1964, a intervenção foi marcada por um novo padrão de atuação. Desta vez, os militares tomaram o poder, o assumiram e decidiram, mesmo que não de imediato, governar.

Segundo Silva (1984), logo após o golpe, ocorreu a primeira onda de repressão para eliminar da cena política atores de resistência, contrários ao golpe e/ou vinculados ao governo anterior. A idéia inicial era tomar as providências necessárias ao restabelecimento da autoridade e devolver o poder aos civis. Entretanto, o processo, que havia se iniciado sob um clima extremamente restritivo nos âmbitos político-partidário, legal e constitucional,[12] se completou com o surgimento de idéias continuistas.

A disposição manifesta pelo Marechal Castelo Branco, primeiro presidente após o golpe, de devolver o governo aos civis não se concretizou. As idéias continuístas surgiram sob o pretexto de que a situação política não comportava eleições presidenciais em 1965. Os partidários da prorrogação argumentaram que a estabilização do regime demandava mais tempo. Para eles, a normalização da situação dificilmente seria concluída no prazo que se imaginara. Defendeu-se, então, a prorrogação, pois, passou a ser considerado o caminho mais seguro para o retorno à normalidade. (SILVA, 1984)

Os partidários da prorrogação constituíam um grupo dentro das forças armadas que tivera experiências comuns durante a 2ª Guerra Mundial e adquiriu identidade ideológica e militar, mesmo que embrionária, em cursos de instrução e treinamentos nos EUA.[13] Sob a perspectiva econômica, compartilhavam interesses multinacionais e concepções sobre desenvolvimento sócio-econômico orientado para o processo de crescimento em direção à criação de uma sociedade industrial capitalista. A Escola Superior de Guerra (ESG) era o reduto político-ideológico deste grupo.[14]

---

[12] Cassações, suspensões de direitos, Inquéritos Policiais Militares (IPM's), etc.

[13] Segundo Pinheiro (In HUGGINS, 1998: xi), "a ideologia da guerra fria, posta em prática logo após a vitória da Segunda Guerra Mundial e depois dos anos 60, prolongada pela ideologia de segurança nacional, disseminada por todas as ditaduras do continente [americano, serviu] como motivação explícita para toda [uma] cooperação policial e militar."

[14] A origem da Escola Superior de Guerra (ESG) remonta a um curso de Alto Comando criado em 1942, pela Lei de Ensino Militar, destinado apenas a generais e coronéis do Exército Brasileiro. A idéia de criação do referido curso hibernou até 1948. Enfim, em 1949, através da Lei nº 785, de 20 de agosto, para realizar o Curso de Altos Estudos, foi criada a ESG, inspirada na National War College americana, que se dedicava

A ESG nasceu sob a égide da segurança, sem descurar do problema do desenvolvimento. Congregava não só militares, mas civis de "atuação relevante na orientação e execução da Política Nacional". Inclusive, entre os militares "esguianos", houve aqueles que se permitiram atuação político-partidária.[15] A ESG orientava-se pelos seguintes pressupostos: a) o Brasil possuía os requisitos básicos indispensáveis para se tornar uma grande potência (área, população, recursos, etc.); b) o desenvolvimento do país tinha sido retardado por motivos suscetíveis de remoção; c) urgia-se adotar métodos que permitissem chegar à soluções harmônicas e equilibradas para os problemas nacionais, e; d) estas soluções passavam pela criação de um instituto nacional de altos estudos que funcionassem como centro permanente de pesquisas." (SARDENBERG, IDALO apud ARRUDA, 1983: xxii) Neste sentido, a ESG trabalhava com um conceito de "segurança nacional" mais amplo que o tradicional conceito de defesa.

Quando depuseram o presidente João Belchior Marques Goulart, os militares passaram a enfrentar problemas como conciliar seus propósitos de modernização com um sistema político instável. Por mais que se possa afirmar que não se tratava de um grupo coeso e com um projeto comum, os militares viam o desenvolvimento econômico industrial como necessário. Entretanto, por outro lado, entendiam ser necessário impedir que o sistema político o pertubasse ou, até mesmo, o inviabilizasse.

A recomendação tornou-se, então, que a intervenção, no intuito da efetiva recuperação do país, não se restringisse à tomada, mas à assunção do controle do governo. Isto seria necessário, no entendimento dos partidários da continuidade, devido à incapacidade das instituições políticas vigentes para o devido enfrentamento dos problemas da Nação. Entre as soluções, algumas reformas políticas e administrativas apresentavam-se como imprescindíveis para romper com as travas ao desenvolvimento econômico e social. Assim, dada a crise econômica[16] e política (crise de legitimidade) e a preocupação com o restabelecimento da normalidade, estabeleceu-se um ambiente reformista. (DIAS, 1969)

Todavia, havia os conspiradores que não tinham participado do golpe para que os militares governassem. Assim, as idéias continuístas aprofundaram as insatisfações. Ampliou-se a resistência. Ocorreram pressões, militares e civis, no sentido de adiar, ou

---

preferencialmente a assuntos de guerra. O curso que começou a funcionar em 1950.

[15] Alguns militares se filiaram a partidos políticos como a União Democrática Nacional (UDN) e Partido Democrático Cristão (PDC). (SILVA, 1984)

tornar indiretas, as eleições para governadores previstas para outubro de 1965.[17] Os defensores da retomada democrática, inclusive o próprio Presidente Castelo Branco, conseguiram, apesar disso, garanti-las.

As eleições configuravam a primeira consulta ao eleitorado depois do golpe. Entretanto, o momento político não era bom para o governo. Os salários perdiam poder aquisitivo; o controle sobre a inflação não havia sido alcançado; as cassações e suspensões de direitos políticos atingiram muitos nomes de prestígio eleitoral, etc. Havia, portanto, motivos de sobra para insatisfação em grande parte do eleitorado.

As eleições foram realizadas e a oposição venceu em Minas Gerais e no antigo estado da Guanabara. A posse dos respectivos governadores desencadeou séria crise nas áreas militares. No intuito de aliviar as tensões, o presidente, recorrendo ao AI-2,[18] tomou duas medidas: 1) simplificação dos procedimentos para mudanças constitucionais através da ampliação do poder de intervenção federal nos Estados; 2) votação urgente de uma lei destinada a limitar os movimentos de todos os cidadãos que tiveram suspensos os seus direitos políticos, inclusive, do ex-Presidente Juscelino Kubitscheck de Oliveira, que havia retornado ao Brasil, e estabelecimento de eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República. Enfim, a repressão militar se ampliou. Segundo Silva (1984), a revolução estava viva e não retrocederia.

No intuito de favorecer o governo que viesse a sucedê-lo, Castelo Branco empenhou-se em reformular a Lei de Segurança Nacional, a Lei de Imprensa e efetivar a Reforma Administrativa. As duas primeiras serão tratadas nesta subseção, a última será tratada na subseção 3.2.

O conceito de segurança nacional ganhou centralidade enquanto princípio orientador da atuação das agências de coerção, principalmente nos momentos de enfrentamento de maior resistência política e social.

---

[16] Inflação galopante, perda de poder dos salários, etc.

[17] Estavam previstas eleições para governadores em onze unidades da Federação: Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Guanabara, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Goiás e Mato Grosso. Nos outros Estados, não haveria eleições devido às diferenças de duração de mandatos, estabelecidos nas diversas Constituições estaduais de 1947.

[18] Os Atos institucionais (AI's) foram normas de natureza constitucional expedidas entre 1964 e 1969 pelos governos militares. Ao todo foram promulgados 17 atos institucionais que, regulamentados por 104 atos complementares, conferiram um alto grau de centralização à administração e à política do país. (CPDoc/FGV, 2009) O AI-1 saiu em 9 de abril, sem número. O AI-2 foi emitido em 27 de outubro de 1965.

Através do Decreto Lei n. 314, de 13 de março de 1967[19], foi estabelecido, pelo regime militar, seu entendimento de segurança nacional. Segundo o art. 2º, do referido decreto, segurança nacional era "a garantia de consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos tanto internos quanto externos." Neste sentido, compreendia medidas destinadas à "preservação da segurança externa, interna, prevenção e repressão à guerra psicológica e guerra revolucionária ou subversiva". (art. 3º)

Sob este entendimento, a segurança interna era prevista como integrada na segurança nacional, correspondendo às ameaças e pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestassem ou produzissem efeitos no âmbito interno do país.

A guerra psicológica adversa era definida como "o emprego da propaganda, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais." (art. 3º, § 2º)

A guerra revolucionária, por sua vez, era entendida como conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia, ou auxiliado no exterior, que visasse à conquista subversiva de poder pelo controle progressivo da Nação. (art. 3º, § 3º)

O entendimento da concepção de segurança nacional vigente é importante na medida em que favorece o entendimento da perspectiva que orientava o regime em sua relação com a sociedade e, consequentemente, da própria atuação das polícias, de uma forma geral, enquanto aparatos repressivos amplamente tolerados, quando não incentivados.

Concomitantemente, a Lei de Imprensa configurou a institucionalização da censura. Em linhas gerais, implicava a tentativa de impedir que denúncias de torturas e escândalos administrativos e quaisquer notícias que evidenciassem crises e problemas internos do regime militar fossem publicadas. Enfim, no contexto de ilegitimidade do regime e resistência social, o governo buscava evitar, de qualquer maneira, que os meios de comunicação pudessem gerar simpatia pelos que visavam ao fim do regime. Efetivamente,

---

[19] O Decreto Lei nº. 317 sofreu adequações e complementações através do Decreto nº 898, de 29 de setembro de 1969, da Lei nº 6620, de 17 de dezembro de 1978 e da Lei nº 7170, de 14 de dezembro de 1983, que definem segurança nacional, os crimes afins contra a segurança nacional, a ordem política e social

o que ocorreu foi uma repressão mais sistemática, aberta e sem escrúpulos, que atingiu, principalmente, aqueles meios de comunicação que se mostraram mais comprometidos com os interesses democráticos.

Nos primeiros anos, a censura parecia preocupar-se, sobretudo, com o que ela considerava ato terrorista subversivo e risco de divisão nas Forças Armadas e no aparelho administrativo do governo. Entretanto, "com sua prática continuada, o raio de ação se foi ampliando a tal ponto que passou a esconder da opinião pública, casos de corrupção, assassinatos, torturas praticadas contra opositores políticos, violências políticas, epidemias." (RETRATO DO BRASIL, 1984: 234)

O general Artur da Costa e Silva, que sucedeu Castelo Branco na Presidência da República em 1967, representava um esteio das medidas de endurecimento do regime. Sua candidatura teve origem nas áreas militares menos dispostas a uma retomada da democracia política. Sua eleição não satisfez os políticos. Assim, o período 1966-68 caracterizou-se por um conjunto de novos expurgos à luz do AI-2.

Entre 1967-68, o presidente Costa e Silva tentou adotar a "política do alívio", buscando negociações com setores da oposição. Entretanto, no ano de 1968, ocorreu uma séria crise político-militar que levou à consolidação do grupo militar radical e ao fim da tolerância com o jogo político-partidário. Em 13 de novembro, o presidente assinou o Ato Institucional nº 5. O Congresso foi posto em recesso e ficou assegurado ao Presidente a possibilidade de sanções políticas, independentemente de qualquer controle judiciário.

Com a impossibilidade de continuidade do então presidente, o Alto Comando das Forças Armadas decidiu não entregar o poder ao vice-presidente Pedro Aleixo. Em solução de emergência, o poder foi ocupado, em caráter temporário, por uma Junta Militar. Dada a perspectiva de invalidez permanente de Costa e Silva, tornava-se necessária uma solução de maior alcance.[20] Enquanto eram debatidas as alternativas para resolução da sucessão presidencial, realizaram-se novas cassações e suspensões de direitos políticos. A solução encontrada foi: 1) iniciar um novo mandato presidencial, para evitar disputas sucessórias, em curto prazo; 2) lançar candidatura militar única para referendo do Congresso, e; 3) que essa candidatura tivesse como fundamentação, o maior consenso possível dentro das Forças Armadas.

---

estabelecendo processo e julgamento.

Em síntese, no período 1964-1968, apesar de um início caracterizado por intensa atividade repressiva, com a cassação dos direitos políticos de parlamentares oposicionistas, o regime foi dominado por setores mais liberais das forças armadas vinculadas ao ex-presidente Castelo Branco. Segundo Stepan (1975: 158), "os militares sentiram que seus objetivos não poderiam ser realizados por civis e que eles mesmos teriam de obter algum apoio para conseguirem as reformas." A perspectiva de um mínimo de legitimidade levou-os a não abolir, inteiramente, o processo político, até mesmo, porque não tinham intenções de uma intervenção prolongada. Permitiu-se, em prol da busca de legitimidade, que o Congresso funcionasse, mesmo que de forma limitada, sujeitando-o aos objetivos do regime.

Todavia, o período culminou com uma seqüência de crises de caráter político-militar, o fim da tolerância e a consolidação do grupo militar radical. E é neste período que se concentraram as principais iniciativas de reforma cuja imposição dar-se-á através de diversos textos legais do regime: Lei de Segurança Nacional (Decreto Lei 314), Reforma Administrativa (Decretos Lei 199 e 200) e a Reforma Policial (Decretos Lei 317 e 667). [21]

Em 1969, assume a Presidência da República o general Emílio Garrastazu Médici. Em seu mandato, foi adotada uma plataforma de modernização acelerada. O projeto de construção de uma grande nação, por trás desta plataforma, configurava um mecanismo de tentativa de legitimação do regime.[22] Entretanto, se o período que vai até 1974, caracterizou-se por um crescimento econômico sem precedentes, por isso denominado de milagre econômico,[23] caracterizar-se-á, também, pelos anos mais sombrios da história do país, quando os direitos políticos e civis serão profundamente restringidos.

Com relação às policias, especificamente as militares, mesmo com a "desmilitarização" preconizada pelos decretos da "Grande Revolução Policial", que será trabalhada na subseção 3.3, desempenharam um papel destacado na sustentação do regime ditatorial, principalmente nesse período. A violência policial foi, nas palavras de Mesquita Neto (1999), abertamente tolerada quando não incentivada como instrumento de controle

---

[20] O gen. Costa e Silva foi acometido por uma trombose.

[21] Legislar por decretos foi uma forma de implementar reformas entre outras decisões, sem submetê-las ao Congresso. (MARTINS, 1995)

[22] O slogan adotado no momento foi "Este é um país que vai pra a frente."

[23] "Milagre econômico" é uma expressão para denominar o contexto de prosperidade econômica que caracterizou o Brasil, no período de 1970 a 1974.

político, principalmente da oposição política. Os direitos individuais de muitos cidadãos foram, sistematicamente, violados.

Quanto ao crescimento econômico, reconhecidamente sem precedentes, não atingiu igualmente toda a população. As desigualdades e contradições aumentaram. Com a crise internacional do petróleo, ocorrida em 1973, o dinamismo econômico diminuiu e, a partir de 1974, o governo perdeu seus referenciais legitimadores. Os militares não dispunham de canais de comunicação com a sociedade que favorecessem a busca de apoio político. Cresceu a insatisfação social com relação às medidas políticas e econômicas adotadas. Acirraram-se as divisões internas na organização militar. Sua imagem da ficou profundamente desgastada. O enfrentamente desses problemas caminhou, favorecido pela chegada ao poder do general Ernesto Geisel, pertencente ao grupo de oficiais liberais ligados ao general Castelo Branco, para uma abertura controlada pelo alto.[24]

O retorno à normalidade constitucional e o restabelecimento do jogo democrático dar-se-iam, no entendimento dos militares, de forma gradual. A idéia era de uma "transição sem rupturas", o que implicava um movimento de avanço controlado das forças liberalizantes com a manutenção de algumas metas prestabelecidas no período autoritário. Era a "política de distensão".

Em fins da década de 1970, já se observava um esgotamento do regime. A retomada democrática estava em processo, indo desembocar na eleição, ainda indireta, de Trancredo Neves para a Presidência da República, em 1985.

Por sua vez, se a sociedade se democratizava, a criminalidade, a partir da segunda metade da década de 1970, já dava mostras de uma "mudança de padrão", tornando-se um dos fenômenos que mais vinham preocupando a sociedade. Ocorria uma mudança de padrão que se expandiria e consolidaria na década de 1980. A violência crescia e o crime organizado se ampliava.

Àquele momento, havia uma estreita relação entre as estratégias e táticas de repressão ao crime comum e à dissidência política. (ADORNO, 1998) Acentuavam-se as práticas violentas e arbitrárias de contenção do crime. (PEREIRA, 1998) Concomitantemente, os movimentos de defesa dos direitos humanos avançavam. A

---

[24] Transições "negociadas" ou "pelo alto" configuram transições em que "as elites do antigo regime desempenham papéis cruciais na passagem do autoritarismo para a democracia". (LESSA, 1989: 59) Seguindo tipologia apresentada por Lessa (1989) temos mais dois modelos de transição: a) por ruptura e, b)

referência à associação com o regime mais que à estruturação das organizações policiais militares, fará florescer uma rejeição da concepção militarizada da ação policial, principalmente por setores de esquerda, identificada como resíduo do sistema autoritário. Neste sentido, demandava-se uma remodelação e modernização das instituições policiais. Apontava-se, assim, para a reestruturação da polícia e a mudança radical em seus métodos de trabalho como uma das soluções.

Se pode-se afirmar que, neste período, foi identificada uma preocupação da polícia com o crime comum, a discussão já havia sido colocada bem antes, quando foi decretada a reforma do sistema policial brasileiro em fins da década de 1960. Este será o tema da seção 3.3. Antes, obedecendo a um critério de precedência cronológica mais que de relevância, será abordada, na seção 3.2, a questão da reforma administrativa.

3.2 A reforma administrativa de 1967

A primeira iniciativa de reforma do aparato estatal brasileiro data da década de 1930. Tal iniciativa decorreu do reconhecimento da importância da modernização do aparato e profissionalização dos recursos humanos da administração pública face ao perfil intervencionista do Estado que caracterizou a era Vargas. (MARTINS, s/d)

Baseado na experiência do serviço público brasileiro, Maurício Nabuco[25] elaborou um estudo que definia três diretrizes para a reforma da administração pública. Aos moldes weberianos, a proposta era de um modelo burocrático[26] cujas diretrizes eram: adoção de critérios profissionais pra o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseados no mérito. (MARTINS, 1995)

A tentativa de implantação deste modelo foi feita em 1936, através da criação do Conselho Federal do Serviço Público. Em 1938, o Conselho foi extinto e substituído pelo

---

por colapso ou abandono.

[25] Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores do Governo Vargas.

[26] O modelo burocrático é proposta de modelo em substituição à administração patrimonialista que se mostrava incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares surgidas no século XIX. Tornava-se necessária a distinção entre Estado e mercado, público e privado, a separação entre político e administrador público.

Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).[27] Foi através do DASP, durante a ditadura Vargas (1937-45), que a reforma administrativa foi implementada.

Baseada na percepção, então corrente, de que a forte regulação estatal e a sua intervenção direta na economia eram essenciais para industrializar o país através da substituição de importações, foi desenvolvida e implementada uma estratégia nacional de longo prazo. (MARTINS, 1995)

Conforme Oliveira (1970 apud PRATES, 2007: 117),

> com a crescente intervenção estatal em quase todos os setores das atividades produtivas [estado intervencionista e social], se ampliam os serviços públicos, sobretudo, da administração federal, que [irão se refletir] na criação e ampliação da administração indireta (autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações) e no próprio crescimento do número de órgãos da administração centralizada.

A reestruturação da máquina administrativa tornou-se imprescindível. A despeito da sua perspectiva modernizadora e orientação pela eficácia, o DASP, premido pelas pressões populistas-clientelistas, têve seus objetivos comprometidos. Acabou por transformar-se num gigantesco obstáculo à mudança adaptativa do sistema público, passando a ser conhecido pela metáfora do "gigante adormecido", uma instituição lenta, pesada, ineficiente e altamente ritualista.

A necessidade de reestruturação da máquina administrativa, entendida como a compatibilização entre administração legal e administração real, ganhou corpo no início dos anos 1960. Este pensamento operacionalizou-se em Projetos de Reforma que preconizavam adaptações na natureza dos métodos e aplicação de recursos no sentido da tentativa de flexibilização da administração. A tendência era gerencial. (DIAS, 1969)

Em agosto de 1964, a Assessoria do Ministro de Estado Extraordinário do Planejamento[28] entregou um documento intitulado "Algumas medidas consideradas essenciais à eficácia de uma reforma administrativa" que sustentava a necessidade de emprestar-se à reforma sentido eminentemente instrumental, apontando para a importância da constituição de um corpo de assessoramento da administração superior, da instituição da inspeção administrativa e do desenvolvimento de um programa de aperfeiçoamento do

---

[27] O Conselho Federal do Serviço Público foi criado pela Lei 284, de 28 de outubro de 1936. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi criado pela Lei 579, de 30 de julho de 1938.
[28] O ministro era Roberto de Oliveira Campos.

pessoal sênior. (DIAS, 1969) De certo modo, era a retomada de um trabalho iniciado no governo Goulart, sob a direção do então ministro Ernani Amaral Peixoto.

As discussões sobre a reforma administrativa percorreram um longo caminho antes de se converterem em textos legais. A pauta de discussão sobre a reforma incluía: a) a defasagem do Serviço Público Federal em relação às necessidades do momento; b) a sobreposição dos meios aos fins, do acessório ao principal, do burocratismo à ação; c) a excessiva centralização administrativa associada, por um lado, à da falta de planejamento, de diretrizes, de organização competente do centro de direção administrativa e, por outro, à ação limitada dos órgãos da periferia que estavam mais próximos da coletividade e dos problemas; d) a necessidade de institucionalização do planejamento como método moderno de administração, e; e) a insuficiência dos sistemas de controle no que diz respeito à execução dos programas (responsabilidade financeira e orçamentária). (DIAS, 1969: 46-7)

A rigor, os projetos da reforma administrativa focalizavam a questão da reversão de hábitos arraigados na vida administrativa brasileira, os quais, em verdade, "são" herança dos tempos coloniais e da característica paternalista do período 1930/45, o que determinou sérios embaraços a esses esforços. Enfim, suas conclusões foram contempladas em três textos legais: a) Constituição Federal de 1967; b) Decreto Lei 199, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Lei Orgância dos Tribunais de Contas; c) Decreto Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa. Complementarmente, pode-se fazer referência ao Decreto Lei nº. 900, de 29 de setembro de 1969. O Decreto Lei 200, o principal destes textos, teve, como autores, Hélio Marcos Penna Beltrão e Nazareth Teixeira Dias.

Segundo Dias (1969), com os textos citados, definiram-se, no país, as bases legais para o empreendimento de uma reforma administrativa objetiva, prudente, coordenada, gradual e profunda do serviço federal. Os princípios fundamentais dessa tentativa de reforma administrativa eram: a) planejamento, orientando a ação governamental; b) coordenação; c) descentralização, com ênfase nos órgãos de periferia facilitando seu funcionamento; d) delegação de competências, e; e) controle de resultados. Enfatizava-se o alargamento do entendimento de reforma adminstrativa no sentido de abranger não apenas a modernização da estrutura administrativa e dos métodos de gestão, como também, a atualização de instrumentos jurídicos de ação governamental. (DIAS, 1969)

Com a reforma, pretendia-se fazer com que a máquina pública se tornasse eficiente. Um dos principais mecanismos utilizados para alcançar esse propósito foi a ampliação da administração indireta cuja vantagem sobre a direta diz respeito ao fato de ser composta por um conjunto de organizações que se caracterizam por um elevado grau de flexibilidade de gestão na realização de suas atividades, uma flexibilidade muito próxima às características do setor privado. A idéia era de que a necessária eficiência administrativa e operacional para a atuação em determinadas áreas só se tornariam possível se adotados critérios e métodos utilizados no setor privado.

Assim, às entidades da administração indireta foram conferidas condições essenciais para flexibilidade de funcionamento e eficiência sendo propiciado, aos responsáveis pela administração, o acesso aos instrumentos básicos necessários ao exercício da supervisão que lhes coubessem.

As entidades compreendidas pela administração indireta são classificadas em três categorias: autarquias; empresas públicas e sociedades de economia mista. Estas categorias apresentam alguns traços comuns: personalidade jurídica própria, distinta, assim da do Estado; lei de criação e patrimônio próprios.

A autarquia possui personalidade jurídica de direito público. A Empresa Pública e a Sociedade de Economia Mista são dotadas de personalidade jurídica de direito privado. A Autarquia é instituída para executar atividades típicas da Administração Pública. Sua gestão administrativa e financeira deve ser descentralizada, facilitando o cumprimento de suas atividades.

A empresa pública é um veículo para a ação do Estado no desempenho de atividades de natureza empresarial que o governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa. Seu capital pertence exclusivamente ao Estado, em suas diversas esferas de poder, e a personalidade de direito privado de que é dotada permite ao Estado atuar em determinado setor como se fora uma empresa de iniciativa particular.

A sociedade de economia mista visa a atender a atividades de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, pertencendo suas ações, em sua maioria, à União. Neste caso, vale-se o Estado do mecanismo das sociedades por ações para atuar em certas áreas de atividades com a deliberação do propósito de regular sua gestão segundo normas que são próprias da ação privada.

Outro aspecto importante a ressaltar é que a Reforma administrativa conduziu a Administração indireta, no que concerne à administração de pessoal, para o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Uma quarta categoria é a das fundações. As fundações, instituídas em virtude do DL 200, equiparavam-se às empresas públicas, caracterizadas como integrante da administração indireta. Todavia, as fundações estavam sujeitas a um regime misto, com sujeição parcial tanto ao direito privado quanto ao direito público. De acordo com DL 200, é definida como

> entidade de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa para desenvolvimento de atividades que não [exigisssem] execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da União e outras fontes. (art. 5º, iv)

A rigor, as chamadas fundações públicas seriam pura e simplesmente autarquias. Com o intuito de resolver esta questão, o Decreto Lei nº. 900, de 29 de setembro de 1969, prescreveu alterações de grande profundidade no regime jurídico das fundações privadas instituídas pelo poder público, revogando sua equiparação às empresas públicas (art. 8) e, simultaneamente, retirando-as da Administração Indireta. No entanto, esse mesmo dispositivo, em sua segunda parte, manteve a sujeição prescrita das entidades à administração indireta.[29] As questões da natureza jurídica das fundações não será aprofundada pois não está no escopo deste trabalho não comprometendo, desta forma, o entendimento do objeto de pesquisa.

Enfim, as fundações instituídas pelo poder público começaram a ganhar significado institucional a partir do Decreto Lei 200, que introduziu a Reforma Administrativa Federal, integrando-as à Administração Federal. Por seus pressupostos e conseqüências, não há como não atribuir méritos ao regime militar pela edição do Decreto Lei 200. (FJP, 1996) O decreto lei dispunha sobre a Organização da Administração Federal, estabelecendo as diretrizes para uma Reforma Administrativa, com extensão

---

[29] O DL 900, de 29 de setembro de 1969, prescreve altera o DL 200 "no que tange ao regime jurídico das fundações privadas instituídas pelo poder público, revoga sua equiparação às empresas públicas (art. 8) retirando-as, simultaneamente da Administração Indireta. [...] Desse modo, o [Estado manteve o poder] de instituir fundações, agora gizado pelo DL nº. 900, dentro do regime de descentralização por cooperação." (FJP, 1996: 43-5)

prevista aos diferentes níveis da convivência federativa – Estados membros, DF e municípios.[30]

Cabe ressaltar, ainda, um aspecto importante no que tange à questão da reforma administrativa: os instrumentos utilizados para favorecer a efetiva descentralização e cooperação entre os diversos órgãos e níveis de governo na administração pública. São básicamente três os instrumentos: os convênios, os contratos administrativos e os consórcios. (DL 200, art. 10)

Segundo Daibert (2005: 6, 15)

> O convênio é um instrumento jurídico utilizado em larga escala pelos entes politicos como meio de gestão destinada à realização [de serviço] público [seja] de interesse recíproco de entidades públicas e de organizações particulares, seja como forma de descentralização [de funções] mediante mútua cooperação …

A distinção com relação ao consórcio, é que este implica um acordo de cooperação em que as entidades são todas da mesma natureza. Por exemplo, está caracterizado o consórcio quando os acordos ocorrem entre dois ou mais municípios, dois ou mais estados ou duas ou mais entidades da administração direta.

Outra distinção é quando o acordo é celebrado para o desenvolvimento de atividades que demandem competência específica de apenas uma delas. Neste caso, está caracterizado o convênio. Ou seja, o convênio pressupõe que duas entidades tenham competencias institucionais diversas, vindo prestar mutua colaboração para atingir seus objetivos. (DAIBERT, 2005: 15) Se a competência para a atividade pactuada é apenas de uma das partes dá-se o convênio e quando todas as partes têm competência, dá-se o consórcio. (MOREIRA NETO, 1994 apud DAIBERT, 2005: 16)

Enfim, segundo Meireles (2000 apud DAIBERT, 2005: 13), convênios administrativos são definidos como:

> acordos firmados por entidades públicas de quaisquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.

Outro aspecto, é que para a celebração do convênio entre entidades públicas não há necessidade de licitação para sua realização. (DAIBERT, 2005)

---

[30] A extensividade, às demais unidades da convivência federativa, do DL 200, estava prevista no art. 1º, do AI-8, de 2 de abril de 1969 que estatuia que a reorganização administrativa dos Estados, dos Municípios e do DF havia de observar os princípios fundamentais adotados pela Administração Federal.

Já com relação a convênios e contratos administrativos, as diferenças são de ordem juridica (MUKAI, 1989 apud DAIBERT, 2005). Recorrendo a Medauar (1995 apud DAIBERT, 2005: 20) as distinções se dão sob os seguintes aspectos: tipo de interesse que norteia os participantes, resultado e competência, presença de conteúdo obrigacional.

> a) dos interesses: no contrato são opostos ou divergentes porque são gerados por vontades antagônicas e realizados mediante composição; no convênio são comuns e convergentes porque as vontades se adicionam e atuam paralelamente para alcançar interesses comuns e objetivos coincidentes;
> b) dos resultados: no contrato são diversos porque um lado pretende o objeto do ajuste, enquanto o outro pretende a contraprestação correspondente (preço ou qualquer outra vantagem). Desse modo, há partes envolvidas; no convênio são comuns, porque ambos os lados tem a mesma pretensão, sendo chamados de partícipes;
> c) das competências: no contrato pode haver a competência comum ou distinta entre as partes; ja o convênio se configura somente com a presença da competência institucional comum dos partícipes uma vez que, o resultado a ser alcançado insere-se nas atribuições de cada qual;
> d) do conteúdo obrigacional; no contrato uma das partes remunera a outra em decorrência das pretenses distintas ajustadas. No convênio, contudo, não há preço e remuneração porque prevalence o regime de mutual cooperação ou colaboração sob várias formas, mas que exigem prestações paralelas e voltadas para pretensões comuns dos partícipes.

Enfim, dados os devidos esclarecimentos no intuito de favorecer o entendimento do objeto de estudo sob o aspecto da reforma administrativa, cabe ressaltar que é neste ambiente reformista, no intuito de expandir seu espectro organizacional, resolvendo problemas relacionados à descentralização e cooperação administrativas, em diversas áreas, que o governo de Minas Gerais, criou instituições de moldes fundacionais, com estruturas autônomas e flexíveis, com capacidade de responder às responsabilidades e metas do Estado, entre elas a Fundação João Pinheiro.

3.3 A reforma do sistema policial

Como dito anteriormente, com o golpe de 1964 e a instauração do regime militar, o compromisso com a "segurança nacional" e a preocupação com os "inimigos internos" assumem centralidade. E é num momento de acentuada contestação, no qual esse compromisso e preocupação se vêem em risco, que o regime está comprometido e a violência política recrudesce e que, supostamente, as organizações policiais seriam mais demandadas, que tornou-se conveniente, sob a ótica dos militares que tramaram o "golpe",

desmilitarizá-las, reorientando-as para atribuições de natureza civil. Contudo, essa reorientação significou, principalmente, a retirada do poder bélico das organizações policiais militares, desarmando-as e desmobilizando-as, de modo a reduzir o risco de sua utilização em qualquer movimento de resistência ou contestação.

Ou seja, a iniciativa de reforma do sistema policial foi motivada não por um aumento da criminalidade comum, mas pelo agravamento das tensões políticas. (ESPÍRITO SANTO e MEIRELES, 2003) Inclusive, esta não era uma estratégia nova nas relações do Governo Federal com as forças públicas estaduais. Na Primeira República e no Governo Vargas, por exemplo, foram estabelecidas diretrizes semelhantes.[31] Enfim,

> era preciso retirar das forças públicas estaduais o seu poderio militar ... que tantos problemas políticos havia gerado no equilíbrio federativo [pois pairava] o perigo da contra-insurgência de algum governador, que certamente faria uso de sua força publica ou para atacar outro Estado ou para desafiar o poder central. Estavam bem presentes na mente dos estrategistas militares exemplos como os de 30, 32 e a própria Revolução de 64, em que os 'pequenos exército estaduais' tiveram participação decisiva. (ESPÍRITO SANTO e MEIRELES, 2003: 180)

E, assim, a estratégia foi mantida: tentar controlar as PM's por intermédio de uma reforma do Sistema Policial. Os principais instrumentos normativos desta reforma foram o Decreto Lei 317, de 13 de março de 1967 e o Decreto Lei 667, de 02 de julho de 1969, o segundo expressando uma adequação do primeiro. Estes decretos reorganizaram as polícias dos Estados, Territórios e Distrito Federal, sendo considerados "divisores de águas", marcando o final da fase da polícia enquanto exército estadual e o início de sua orientação pela utilidade social. Castro (1998) intitula este momento de o "estouro do casulo", o nascedouro da polícia ostensiva de preservação da ordem pública.

O DL 317, popularmente conhecido como "Lei Orgânica das Polícias" (HUGGINS, 1998: 151) objetivava (re)organizar as Polícias Militares definindo claramente suas missões. No caso da PM, a manutenção da ordem pública e segurança interna. Esse decreto lei promove uma discriminação em detalhes das competências da PM, conforme diversas

---

[31] De acordo com Espírito Santo e Meireles (2003: 236-7), pode-se observar que o Decreto Lei 317, instrumento normativo da reforma de 1967, é cópia fiel da Lei nº. 192, de 17 de janeiro de 1936, esta, por sua vez, uma versão revista e atualizada do Decreto 20.349, de 29 de agosto de 1931, da Ditadura Vargas, que por sua vez reedita a Lei 3.216, de 3 de janeiro de 1917, cópia da Lei 1.860, de 4 de janeiro de 1908, e assim sucessivamente. Estes instrumentos normativos disciplinam a mesma matéria, ou seja, estabelecem as regras de convivência da força federal com as forças estaduais.

situações. Para o devido controle e coordenação das PM's, foi criada a Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão do Estado-Maior do Exército.

Orientadas pela Ideologia de Segurança Nacional, várias normas foram baixadas pela IGPM, com o objetivo de sistematizar os procedimentos policiais a serem executados pelas PM's. Assim, o Exército passou a controlar efetivo, processo de formação, armamento e a maneira de a polícia realizar o policiamento ostensivo.[32]

O DL 667, afinado com as definições da Constituição Federal de 1967 quanto às missões das PM, substitui o DL 317, ressalvando a exclusividade das PM's nas missões peculiares de Forças Armadas e nos casos estabelecidos em Legislação específica.[33] Enfim, às PM's, no âmbito de seus respectivos estados, competia: "a) executar, com exclusividade, o policiamento ostensivo fardado; b) atuar de maneira preventiva no caso de iminente perturbação da ordem; c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem e precedendo o eventual emprego das Forças Armadas; d) atender à convocação do governo federal, nos casos de guerra externa ou para reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção." (Art. 3) Elimina-se parcela da responsabilidade com a segurança interna.

Na esteira destes dois decretos, edita-se toda uma seqüência de atos normativos. O Decreto Lei 1072, de 30 de dezembro de 1969, torna extintas as corporações civis instituídas para a execução do policiamento civil. Em 08 de julho de 1970, através do Decreto 66802, cria-se o Regulamento para as polícias e bombeiros militares (R-200), com o objetivo de estabelecer os princípios e normas para aplicação dos DL's 667 e 1072. Com tais medidas, buscou-se introduzir um modelo de segurança pública que eliminasse o pluralismo policial até então existente. A polícia miltar passou a ser responsável, com exclusividade, pelo policiamento ostensivo fardado, realizando ações preventivas e

---

[32] Inclusive, na maioria das Unidades Federativas (Estados), o Comandante Geral das polícias militares eram oficiais do Exército Brasileiro. "Antes do golpe militar de 1964, o comandante da polícia de cada Estado era escolhido pelo governador do Estado, e os chefes de polícia das cidades eram indicados pelos prefeitos eleitos, de modo que as prioridades municipais e estaduais tinham precedência sobre as nacionais. [O DL,] porém, submetia as forças policiais regionais e municipais de cada estado ao secretário de segurança pública, que passou então a ser indicado pelos militares, ainda qeun não necessariamente ele próprio fosse militar." (HUGGINS, 1998: 151)

[33] A Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967, inverte, em relação à CF de 1946, as missões das PM's que passam a ser "manutenção da ordem e segurança interna". Segundo Magalhães (1984), a inversão pressupõe uma revisão de prioridades. Além disso, estende-se, aos Corpos de Bombeiros Militares, a condição de reservas do Exército.

repressivas. Em conseqüência, foram extintas a Guarda Civil, o Corpo de Fiscais do Trânsito e a Polícia Rodoviária do Departamento Estadual de Trânsito.

A despeito da tentativa de eliminação do pluralismo policial, persistiu, no âmbito estadual, um Sistema Policial estruturado sobre um dualismo. Em termos mais específicos, persistiam duas polícias de ciclo incompleto: a Polícia Militar, com as características e funções apresentadas, e a Polícia Civil.

Às polícias civis coube a realização de funções de polícia judiciária e de investigação criminal. Sob sua competência residiam todas as atividades de caráter cartorial, burocrático, de investigação e identificação de autoria de delitos. Trata-se de uma organização civil ligada tanto ao Executivo (polícia administrativa) como ao Judiciário (polícia judiciária).

Pode-se afirmar que esta divisão de funções tinha como objetivos reduzir e eliminar conflitos e competições entre estas que eram consideradas as principais forças do país. Contudo, ficou evidente que, nem sempre transformações definidas no âmbito legal se traduzem automaticamente em mudanças na realidade. A reforma foi entendia pela Polícia Civil como uma redução de seu poder na medida em que se viu excluída do policiamento de rua.[34]

Ao mesmo tempo, persistiram algumas disfuncionalidades. Observava-se na atuação de cada uma das polícias, resíduos das atribuições específicas da outra. Ou seja, "na atuação da Polícia Civil [persistiam] resíduos de ostensividade para situações específicas ... e na atuação da Polícia Militar [persistiam] resíduos ... de investigação criminal..." (SILVA, 1992 apud PAIXÃO, 1995: 11)[35] São aspectos "que estão cristalizados em culturas organizacionais particulares como parte de uma tradição de policiamento [não configurando objeto de alteração fácil] por desígnio legal e político." (PAIXÃO, 1995: 11)

A eliminação do pluralismo policial, através da extinção de algumas organizações e uma definição clara de atribuições, tentando eliminar duplicidade e/ou sobreposição, tinha implicações, também, no sentido de favorecer uma melhor coordenação das operações, assegurando, desta forma, uma atuação mais eficiente no combate à subversão. Contudo,

---

[34] O conflito decorre do entendimento que esta perda de poder está associada à questão das consequentes diferenças no direcionamento de recursos orçamentários. (HUGGINS, 1998)

[35] Deste aspecto decorrerá toda discussão sobre unificação das policias.

isso não aconteceu. A exacerbação das rivalidades fomentou o que Huggins denominou de "degenerescência sistêmica" (HUGGINS, 1998: 153)

Ou seja, havia uma contradição:

> Quando se supunha que o sistema de segurança interna do Brasil se tornava mais controlado por um poder central, e mais formalmente interligado, especializado e compartimentalizado, alguns de seus aspectos se mostravam cada vez mais descentralizados – regredindo para um modo de operação e controle desburocratizado e oficioso. (HUGGINS, 1998: 208)

De toda forma, as polícias tiveram papel fundamental no regime enquanto instrumentos de repressão.

No caso das PM's, a assunção de novas atribuições, com a qual tinha pouca familiaridade, dada sua existência secular enquanto exército estadual, impôs, de imediato, uma reestruturação organizacional no sentido, inicialmente, de atender à demanda de eficiência técnica. Esta reestruturação, orientada por sua especificidade enquanto organização que operacionaliza o legítimo monopólio da força física, deveria orientar-se, também, por sua condição de instituição inserida no aparelho da administração pública.

Concomitantemente, houve que lidar com a questão de sua imagem que com o tempo passava a carregar o estigma decorrente de sua associação com o regime militar, principalmente nos duros anos de repressão política. Assim, para as PM's vivenciava-se um período em que não só se deveria (re)aprender a 'fazer polícia' como desconstruir uma imagem negativa para construí-la associada à sua nova função. Nas palavras de Muniz (2001: 9), "a identidade policial das PM's estava por se institucionalizar".

4 A FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO E DA REFORMA ADMINISTRATIVA EM MINAS GERAIS

A partir dos anos 1940, no âmbito do estado de Minas Gerais, reproduzia-se o padrão nacional de intervenção governamental e o desenvolvimento econômico apresentava-se como um "objetivo social prioritário" (CABRAL, 1973: 12). Sob a perspectiva da efetiva contribuição estatal para o desenvolvimento econômico e social, o planejamento passou a configurar variável estratégica. Sob este aspecto, a eficiência administrativa do aparato governamental tornou-se indispensável.

Em 1969, com o objetivo de favorecer, através de estudos e pesquisas nas áreas econômica e social, o desenvolvimento do planejamento no Estado, foi criada a Fundação João Pinheiro (FJP). A adoção do modelo fundacional deu-se à luz da proposta de reforma administrativa preconizada pelo Decreto-Lei 200.

O adequado entendimento do relevante papel desempenhado pela FJP enquanto instituição de apoio do sistema de planejamento e agente de modernização administrativa mostra-se aspecto imprescindível para o entendimento da iniciativa de convênio tomada pela PMMG, em 1985. Esse esforço de caracterização da FJP implica, pois, um resgate histórico: alguns antecedentes, o contexto de criação e mudanças institucionais orientadas por transformações ambientais. Este é o propósito desta seção.

4.1 Planejamento e Reforma Administrativa: princípios de desenvolvimento social e econômico em Minas Gerais

Desde fins da década de 1940, observam-se esforços governamentais no sentido de colocar o estado de Minas Gerais nos trilhos do desenvolvimento social e econômico. Naquele momento, a perspectiva do planejamento tomava impulso, tornando necessária sua estruturação. Muitas foram as tentativas de criação de um órgão que pudesse realizar a tarefa de planejamento do desenvolvimento econômico e social no Estado. A primeira delas é ilustrada pela elaboração e publicação do Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção, em 1947.

Este plano configurou um esforço de interpretação do desenvolvimento econômico de Minas através da tentativa de identificação de aspectos relevantes de infra-estrutura que impedissem o desenvolvimento da economia. Desse plano decorreram importantes estudos setoriais, como o Plano de Eletrificação de Minas (1950) e o Plano Programa de Belo Horizonte (1951).[36] Estes planos correspondem ao período identificado em Haddad (1983 apud GARCIA, 1992: 21), como uma "fase de planos sem o prévio planejamento global".[37]

Na esteira da tentativa de estruturação da área de planejamento, a Administração Pública estadual tornou-se cada vez mais complexa. Entretanto, se por um lado, o desdobramento dos órgãos favorecia, de certa forma, maior racionalidade no campo específico de suas atividades, de outro, foram criadas crescentes dificuldades "quanto à compatibilização e à coordenação das tarefas [atribuídas] ao sistema administrativo do Estado." (GARCIA, 1992: 32)

Em 1951, no intuito de favorecer a articulação e modernização da estrutura administrativa, foi criado o Conselho Estadual de Economia e Administração, órgão de assessoria direta ao Governador do Estado. Entretanto, as dificuldades na execução de suas funções face à sua marginalidade no quadro decisório levaram à sua transformação na Secretaria de Estado do Desenvolvimento que, a despeito dos obstáculos, logrou reunir, "sob um mesmo comando, os vários organismos do Estado que se relacionavam, estrategicamente, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social e que se encontravam dispersamente vinculados a diversas áreas do sistema administrativo estadual." (GARCIA, 1992: 33)

Em 1962, com a função de contribuir para a superação definitiva de velhas estruturas de modo a corrigir desequilíbrios regionais e intersetoriais, identificando e eliminando pontos de estrangulamento da economia no Estado, foi criado, aos moldes do

---

[36] O Plano de Eletrificação do Estado foi elaborado em 1950, por uma equipe interdisciplinar da Secretaria de Viação e Obras Públicas, e fundamentou a expansão do sistema elétrico a cargo das Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG). (GIL, 1981b)

[37] Haddad (1983 apud GARCIA, 1992: 21), distingue três fases no processo de evolução do planejamento em Minas Gerais. A primeira correspondeu a uma fase "de planos sem o prévio planejamento global" se estendendo por aproximadamente duas décadas a partir de 1947. A segunda fase coincidiu com a elaboração e publicação do Diagnóstico da Economia Mineira, em 1968, que não constituiu um plano, "mas sim uma ampla pesquisa sobre a economia do Estado". A terceira fase iniciou-se com a Reforma Administrativa de 1971, que estabeleceu o I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (I PMDES – 1971) como mecanismo central de planejamento.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),[38] o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). E, em 1966, foi criado o Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED),[39] que veio a constituir-se no órgão líder do nascente Sistema Estadual de Planejamento.

As tentativas de estruturação da área de planejamento, em Minas Gerais, evidenciavam, então, conforme Dias (1992), três objetivos básicos, estreitamente relacionados: a racionalidade econômica, associada ao planejamento social; a racionalidade administrativa, implicando um permanente esforço de modernização do aparato estatal e o avanço tecnológico. Operaram-se, assim, diversas transformações no sentido de dotar a máquina pública de condições de um funcionamento mais eficiente.

Enfim, no final da década de 1960 e início de 1970, impulsionada pela onda fundacional trazida pela Reforma Administrativa e pelas aberturas da Constituição Federal de 1967, foi desencadeado, eme Minas Gerais, um processo de criação de fundações, estruturadas em diversas áreas – ciência e tecnologia, cultura, educação, saúde, etc. –, supridas de autosuficiência gerencial e analítica necessárias para o apoio técnico ao, então nascente, Sistema Estadual de Planejamento e Coordenação Geral.

Segundo Raymundo Nonato de Castro (apud FJP, 1971: 73),[40] a opção pelo modelo fundacional decorreu do reconhecimento deste apresentar-se como

> capaz de imprimir, com maior flexibilidade administrativa, o indispensável dinamismo às múltiplas e complexas atividades [que a administração pública] deveria executar. [Enfim,] entre as peculiaridades de uma estrutura fundacional estava o de gerir os recursos humanos segundo a legislação do trabalho e administrar segundo moldes empresariais – nos quais a ausência do objetivo/lucro não [eximiam] a meta/produtividade – podendo favorecer a construção de núcleos de técnicos e cientistas sociais altamente motivados, recrutados segundo critérios interdisciplinares e pagos de acordo com a verdade salarial do mercado.

No ambiente reformista decorrente do Decreto Lei 200, no intuito de promover a modernização da máquina pública, criou-se, em 22 de novembro de 1968, a Fundação

---

[38] Com a criação do BNDES, o Governo Federal concedia estímulos financeiros de diversos fundos especiais, tanto para a implantação de novas empresas como para o reequipamento de unidades já existentes.
[39] O CED teve sua estruturação prevista em Lei Estadual nº. 413, de 20 de abril de 1966.
[40] Raymundo Nonato de Castro, primeiro diretor geral do ETRA que viria a se transformar na Prodemge, elaborou a "Carta Estratégica da Reforma Administrativa" da administração pública do Estado de Minas Gerais, primeiro documento a estabelecer as diretrizes gerais para a racionalização administrativa, e foi responsável pela implantação do primeiro centro de processamento de dados da administração direta.

Escritório Técnico de Racionalização (ETRA).[41] Neste mesmo ano, foi publicado o "Diagnóstico da Economia Mineira". Elaborado por um grupo de especialistas organizados no Departamento de Estudos e Planejamento do BDMG, configurou uma análise sistematizada da situação econômica do Estado vindo a servir de base para a primeira experiência de planejamento global em Minas Gerais. (GIL, 1981)

Em 1969, com assessoria do Instituto Latino-Americano de Pesquisas e Estudo Sociais (ILPES), organismo internacional de consultoria ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), o Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED) elaborou a "Análise do Setor Público de Minas Gerais".[42] Esse estudo, entre outros, apontou para a necessidade de constituição, no âmbito do Estado, de um organismo especializado capaz de realizar estudos e pesquisas no campo da economia, da administração e da tecnologia básica e social, o que favoreceria a correção dos obstáculos que se interpunham ao desenvolvimento econômico do Estado. O projeto elaborado com este fim transformou-se na Lei nº. 5.399, de 12 de dezembro de 1969, que criou a Fundação João Pinheiro (FJP).

Em 1971, no governo Rondon Pacheco, em decorrência do processo de evolução do planejamento em Minas Gerais, foi elaborado e apresentado como mecanismo central de planejamento o I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (I PMDES).[43] Na sequência, como medida de reforma e modernização administrativa do aparato estatal, em sintonia com metas do Iº PMDES, foi determinado, como modelo institucional da administração pública mineira, a organização por sistemas e a administração por objetivos.

A partir de 1972, a organização do poder Executivo passou a ser viabilizadas através de decretos e outros ordenamentos legislativos. Conceberam-se os sistemas operacionais. Os campos de interferência do Estado foram classificados e agrupados por setores os quais eram constituídos de atividades e órgãos com funções bem definidas.

> Em lugar de subsistemas atuando autonomamente ou apenas agregadamente, como acontecia até então, partiu-se para a reunião de órgãos e entidades afins, integradas por vinculação ou cooperação, visando a consecução de objetivos e metas governamentais interdependentes (art. 6, Dec. 14446) As unidades de cada sistema operacional [passaram a se relacionar] com o respectivo órgão central –

[41] A Fundação ETRA foi instituída pela Lei nº. 5036, de 22 de novembro de 1968. O ETRA durou pouco, vindo a transformar-se, posteriormente, na Companhia de Processamento de Dados de Minas Gerais (PRODEMGE).

[42] O convênio entre ILPES, BDMG e CED foi firmado em maio de 1969.

[43] O Iº PMDES foi aprovado, pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, através da Lei 5852, de 14 de dezembro de 1971.

> geralmente uma Secretaria de Estado – para o efeito de orientação, coordenação e controle. Com a coordenação [visou-se] proporcionar às entidades integrantes do sistema uma orientação e ao mesmo tempo exercer o controle da observância das normas legais regulamentares relativas à competência e à autonomia. [Enfim,] a primeira etapa da reforma administrativa [configurou uma tentativa de viabilização, através de uma] simplificação e racionalização estrutural, do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado. (PRODEMGE, 1978: 5-6)

Em fins do governo Rondon Pacheco,[44] o CED passou a denominar-se Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN). Enquanto responsável pela coordenação do sistema de planejamento, orçamento, modernização administrativa e pelos planos estaduais de desenvolvimento, a SEPLAN, com o objetivo de alimentar o IIº PMDES e, fundamentadamente, oferecer orientações ao planejamento e racionalização das decisões do governo seguinte no sentido da adequação da máquina pública e alcance da eficiência, elaborou um trabalho de avaliação institucional dos sistemas estaduais.

Em 1977, de modo a possibilitar o exercício de suas diversas funções no planejamento governamental, a SEPLAN sofre uma reorganização. Através do Decreto nº. 16406, de 04 de março daquele ano, uma nova estrutura básica foi prevista. A SEPLAN passou a estruturar-se em Gabinete, Assessoria de Planejamento e Coordenação, Inspetoria Administrativa e Superintendências: de Planejamento e Coordenação Geral (SUPLAN), de Orçamento (SOP), de Articulação com os municípios (SUPAM), de Desenvolvimento do Norte de Minas (SEDENE), de Estatística e Informação (SEI) e de Modernização Administrativa (SUMOR).[45]

Em 1984, através da Resolução nº 3432, de 27 de novembro, o governador Hélio Garcia retomou o processo de reforma administrativa. A referida resolução delegava ao então governador atribuições para elaborar leis delegadas sobre a reforma administrativa dos serviços públicos a seu encargo.

Como primeira ação no sentido do encaminhamento de uma reforma administrativa em Minas Gerais, o governador editou, em 29 de maio de 1985, a Lei Delegada nº. 1, criando a Secretaria de Estado da Reforma Administrativa e Desburocratização (SERAD), que tinha como competências:

---

[44] Rondon Pacheco governou Minas Gerais no período de 15 de março de 1971 a 15 de março de 1975.

[45] A SUMOR, cuja atribuição era modernizar e adequar a Administração Pública Estadual para o planejamento econômico e social, constituia órgão central do Sistema Estadual de Reforma Administrativa.

> I. Planejar, dirigir, coordenar e acompanhar o processo de concepção e implantação da reforma, modernização e desburocratização da administração pública estadual e das fundações instituídas e mantidas pelo Estado;
> II. Controlar e avaliar os resultados das atividades de que trata o inciso anterior [...](MG, 1986: 9)

As estratégias, princípios, diretrizes, que asseguravam a retomada do processo de reforma administrativa no estado de Minas Gerais foram estabelecidas através das Leis Delegadas de nº 5 a 36. A linha mestra do processo de reforma orientava-se, nitidamente, pela eficácia de procedimentos através da abolição de controles desnecessários, entre outros princípios. Para se efetivar a reforma administrativa, estabeleceram-se seis vertentes: estrutura organizacional; pessoal; pesquisa e divulgação; avaliação de desempenho de entidades da administração estadual; regionalização e apoio ao programa estadual de proteção ao consumidor. (MG, 1986)

Enfim, este é, sob a perspectiva do planejamento e reforma administrativa no estado de Minas Gerais, o contexto em que ocorre o convênio entre a PMMG e a FJP. Por isso, o resgate histórico não se estende ao período posterior.

4.2 A criação e a trajetória da Fundação João Pinheiro (FJP)

A Fundação João Pinheiro foi criada em 12 de dezembro de 1969, através da Lei 5399.[46] O modelo adotado seguiu o do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),[47] na administração federal. A data oficial de sua instalação foi 31 de agosto de 1970. Seus objetivos foram definidos da seguinte forma: (GARCIA, 1992: 38)

> I. Planejamento do desenvolvimento estadual, através de estudos e pesquisas nas áreas econômica e social;
> II. Estudo, pesquisa, divulgação e aplicação de métodos e técnicas de organização racional do trabalho e sistemas de processamento de dados;
> III. Execução de serviços de geografia e estatística;

---

[46] O nome é uma homenagem a João Pinheiro da Silva, governador de Minas Gerais de 1906 a 1908. João Pinheiro era pai de Israel Pinheiro, que governou Minas Gerais, de 1966 a 1971.

[47] O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) foi criado em 1964, com o nome de Epea (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada), vinculado ao Conselho Consultivo do Planejamento, órgão de assessoramento superior do governo federal, com objetivos de produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoamento de políticas públicas contribuindo para o planejamento do desenvolvimento brasileiro. Em 1967, tornou-se órgão vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Teve forte influência na formulação da política econômica brasileira e participou ativamente da elaboração de programas básicos para a política macroeconômica. Em 1967, por meio do Decreto-Lei 200, tornou-se fundação e assumiu a denominação de IPEA. (WWW.IPEA.GOV.BR).

> IV. Execução de projetos de pesquisa e prestação de serviços no campo da tecnologia básica e social;
> V. Ensino, por meio de cursos afins com atividades contidas nos itens anteriores.

Em 1970, a FJP vivenciou sua primeira fase de organização quando foram concluídas as suas instalações e elaboradas suas normas administrativas básicas[48] que culminaram com a aprovação de seu Regimento Interno e do Plano de Cargos e Salários.

Em 1971, com o início de um novo período governamental, a FJP sofreu sua primeira modificação estrutural. Num ajuste de competências, sob o intuito de evitar paralelismo de atribuições com o CED, teve redefinido seu objetivo básico.[49] A partir de então, passou a contribuir para a realização dos objetivos do referido Conselho através do desenvolvimento de pesquisas que visassem definir uma estratégia de desenvolvimento para Minas Gerais.[50] Entre outras, a FJP desempenhou funções de entidade de apoio ao Governo na execução do Iº PMDES. (FJP, 1972)

No período 1972-75, não ocorreram modificações significativas na estrutura da FJP. Nesses quatro anos, a instituição adquiriu elevado status dentro do Sistema de Planejamento do Estado de Minas Gerais em decorrência, principalmente, da marcante influência de seus criadores. O suporte político, econômico e financeiro, legado por esta condição, permitiu-lhe expandir-se grandemente, ao ponto de poder gerar unidades organizacionais que se tornaram importantes órgãos da administração pública estadual.[51] (FJP, 1982) Em 1973, chegou a ser reconhecida, através do Decreto Lei nº. 15819, de 09 de novembro, como entidade de utilidade pública.

Porém, ainda em meados da década de 1970, a desvinculação de algumas de suas unidades organizacionais, mencionadas em nota no parágrafo anterior, provocou desequilíbrios orçamentários, financeiros e estruturais, cujos reflexos se fizeram sentir grandemente.

---

[48] Plano de cargos e salários, critérios de seleção e contratação de pessoal, plano de trabalho, orçamento para 1971 e Regimento Interno.

[49] O objetivo básico da FJP foi redefinido através da Lei 5792, de 08 de outubro de 1971, que dispunha sobre a reorganização do Sistema Estadual de Planejamento.

[50] A relação de vinculação com o CED foi regulamentada, em 1972, através do Decreto 14323, de 04 de fevereiro.

[51] As referências são: à Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC), ao Centro de Assistência Gerencial de Minas Gerais (CEAG), ao Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (INDI) e ao Plano Metropolitano de Belo Horizonte (PLAMBEL).

Segundo Paulo Roberto Haddad (apud GARCIA, 1992), Diretor de Planejamento na FJP, no período de 1975 a 1979, no início do governo Antônio Aureliano Chaves de Mendonça,[52] a instituição enfrentou uma séria crise institucional.

> A partir da segunda metade do governo Rondon Pacheco, a entidade [começou a perder] sua força político institucional. [A] crise só não [foi] maior porque havia, dentro da casa, um grupo de técnicos extremamente dedicados que conseguiram, através de convênios com o Ministério do Interior, realizar uma série de estudos e trabalhos para os territórios do País. [Enfim,] a Fundação estava combalida. (HADDAD apud GARCIA, 1992: 23)

Ainda segundo Haddad, (apud GARCIA, 1992), uma reversão da situação só foi possível em função da atuação do professor Paulo Camilo de Oliveira Penna. Naquele momento, baseado em suas estreitas relações com a universidade, mais especificamente a Faculdade de Administração e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (FACE/UFMG), ele conseguiu formar uma diretoria composta por professores com algum tipo de experiência em planejamento, análise institucional e ciência e tecnologia, o que favoreceu a restruturação da instituição. O campo de trabalho ampliou-se via assinatura de convênios e contratos de prestação de serviços. E a FJP passou a integrar a estrutura do, então, recém-criado Grupo Executivo de Ciência e Tecnologia cujo objetivo era planejar, coordenar e controlar as atividades relativas ao desenvolvimento dos conhecimentos científicos e tecnológicos, particularmente os referentes ao meio ambiente.[53]

A FJP assumiu, ainda, a função de coordenar as atividades de órgãos e entidades da administração direta e indireta, bem como de funções criadas pelo Estado que cuidavam da pesquisa pura ou aplicada, além de coordenar as relações destes órgãos com o Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e com instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras na área de sua competência. (GARCIA, 1992) Enfim, a instituição vivenciou um período de grande desenvolvimento intelectual e metodológico passando a desempenhar, inclusive, significativo papel de assessoria ao Secretário de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Minas Gerais.

---

[52] Antônio Aureliano Chaves de Mendonça governou o estado de Minas Gerais no período de 15 de março de 1975 a 05 de julho de 1978.

[53] A integração da FJP à estrutura do, então, recém criado Grupo Executivo de Ciência e Tecnologia dá-se através dos Decretos 17112 e 17113, de 22 de abril de 1975.

A rigor, no período de 1970 a 1975, quando o planejamento ainda era muito incipiente no Estado, a FJP, de certa forma, participou do processo de desenvolvimento do Estado atuando no fortalecimento das empresas mineiras, meta básica prevista no Iº PMDES. Esta atuação inseriu-se no Subprograma da Capacitação, Aperfeiçoamento e Formação de Administradores, inserido no Programa Integrado de Assistência Técnica à Pequena e Média Empresas.

De 1975 em diante, a FJP começou a participar, mais efetivamente, do planejamento (FJP, 1972). Sem descuidar do seu importante papel de apoio técnico aos órgãos governamentais – tanto federais quanto estaduais – no equacionamento de problemas conjunturais específicos ligados à análise econômica e sociológica, a FJP concentrou esforços na pesquisa da problemática do desenvolvimento regional e urbano, do desenvolvimento social e do desenvolvimento institucional do próprio setor público. "A opção por tais temas, apontados no IIº Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (II PMDES), deve-se à [percepção da] relevância destas questões para o desenvolvimento de Minas Gerais e à estreita vinculação e complementaridade que [guardavam] entre si." (FJP, 1978: 2-3)

No início da década de 1980, constata-se que a organização sofrera certa estagnação. Segundo consta de publicação de circulação interna de avaliação institucional da própria FJP (1982), a instituição vivenciara um verdadeiro processo de "esquizofrenia organizacional", na medida em que perdera o contato com a realidade exterior, voltando-se para patologias internas, o que acarretara uma sucessão de dissociações generalizadas.

Uma organização reage de forma diversa ao ambiente conforme sua natureza, estágio de desenvolvimento e grau de interface com o ambiente. (FOGUEL, 1980 apud FJP, 1982) No caso das organizações públicas, permanecem longo tempo voltadas para dentro de si mesmas e não para o meio externo, para o qual deveriam estar orientadas, consumindo grande parte de seus recursos – orçamento, tempo e energia humanos –, exclusivamente, para manter suas próprias sobrevivências. (FJP, 1982)

Neste sentido, dado o contexto de transformações políticas, sociais e econômicas que caracterizavam a década de 1980, demandava-se que a instituição adotasse uma postura pró-ativa em busca de uma auto-renovação. Sob a perspectiva do desenvolvimento organizacional, dever-se-ia desencadear um processo de aprendizagem da inovação

visando tornar a organização cada vez mais capaz de perceber as necessidades de mudança, planejá-las e executá-las. (FJP, 1982)

Esta reflexão também teve lugar, em dezembro de 1983, através de um Seminário de Desenvolvimento Interno, centrando-se nos seguintes temas: perfil institucional, estrutura orgânica, necessidade de uma política de mercado, comunicação interna e externa, memória técnica, gerenciamento de projetos, desenvolvimento de recursos humanos e estruturação de uma sede que propiciasse melhores condições de trabalho.

Decorre disso que, no biênio 1985-86, vários contratos e convênios contemplando as várias vertentes de sua abrangência institucional e científica foram celebrados e executados envolvendo diversos Ministérios, órgãos públicos federais e estaduais, prefeituras e empresas estatais e privadas. (GARCIA, 1992)

O ano de 1986, especificamente, foi caracterizado, no plano administrativo, por grandes transformações internas como modernização da estrutura organizacional, reaparelhamento de equipamentos (incluindo microcomputadores) e a construção de uma sede própria, na Pampulha.

No período subseqüente, das transformações mais significativas têm-se, em 1992, sucedendo o Centro de Desenvolvimento em Administração (CDA), na formação de recursos humanos, a criação, através da Lei 10.961, de 14 de dezembro, da Escola de Governo (EG).

A EG, que começou a funcionar, efetivamente, em junho de 1993, tornou-se responsável pela formação de recursos humanos para a administração pública tanto para a esfera estadual, quanto federal e municipal. Seu objetivo é buscar fortalecer a competência nas áreas de formulação de políticas públicas, elaboração de indicadores e instrumentos de mensuração de resultados e avaliação de desempenho da ação governamental. Atua nos níveis de graduação, extensão, pós-graduação lato-sensu (especialização e aperfeiçoamento) e stricto-sensu (mestrado).

Enfim, as diversas reestruturações da FJP, através de sua história, implicaram tentativas de fortalecimento/adequação de suas linhas de atuação, através da formação e desenvolvimento de seus recursos humanos, da realização de estudos e pesquisas, de execução de trabalhos voltados a dar suporte a atividades de planejamento econômico e social, etc. De forma sucinta, a FJP estruturou-se ao longo do tempo, na forma de centros,

diretorias, superintendências, de modo a contemplar áreas de estudos econômicos, sociais, políticos, culturais e históricos, desenvolvimento administrativo, além das áreas meio.

Dada sua importância no que tange ao objeto em estudo, especificamente pelas ações no contexto do desenvolvimento de tecnologia administrativa eficiente, no âmbito das organizações públicas e privadas, será dado destaque, na estrutura da FJP, ao Centro de Desenvolvimento em Administração – CDA.

4.2.1 O Centro de Desenvolvimento em Administração (CDA)

Segundo Cabral (1973), o estabelecimento e/ou desenvolvimento de uma tecnologia administrativa eficiente no sentido de uma reestruturação global em termos gerenciais passou a ser percebida como variável estratégica para o devido desenvolvimento econômico. Ou seja, a inovação tecnológica impunha

> maiores tamanhos de escala, exigindo melhor qualificação técnica da administração e capacitação [demandando] uma permanente preocupação de se formar novos executivos eficientes e qualificados, [além do aprimoramento da] qualidade dos já existentes, com o objetivo de permitir a sustentação do processo de crescimento... (CABRAL, 1973: 13)

Sob este entendimento, e identificada, em Minas Gerais, a insuficiência de recursos humanos adequados e treinados para o desenvolvimento econômico, reconheceu-se a necessidade de criação de um órgão que a corrigisse. Decidiu-se, então, pela contratação da assistência técnica de uma universidade que tivesse *know-how* desenvolvido na área de programas de educação em administração empresarial. Assim, foi assinado um convênio com a Universidade de Colúmbia (*New York/EUA*) para a elaboração do projeto para criação e implantação do referido órgão.

O primeiro passo foi a vinda de especialistas da referida universidade a Minas Gerais que, em conjunto com técnicos da FJP, analisaram o "estado da arte" na área de administração empresarial no Estado e no Brasil. Para isto, foram feitas entrevistas com empresários dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, além de contatos com agências e órgãos governamentais e privados interessados no assunto.

Foi diagnosticado que não se dispunha de programas de educação na área de administração de empresas, em nível de especialização ou pós-graduação, mas apenas de

alguns poucos programas de educação em nível superior apontando-se para a necessidade de criação de um centro que favorecesse alcançar os seguintes objetivos:

> I. a elevação, em todos os níveis, no grau de desempenho da capacidade instalada de administração no Estado e no País, através de intenso programa de "*continuous education*";[54]
> II. a ampliação da oferta de pessoal altamente qualificado, através de um programa de *Master of Business Administration* – MBA, que tivesse condições de ocupar posições de alto nível em empresas privadas e/ou órgãos de governo;
> III. a promoção e aprimoramento do nível gerencial de certos setores básicos para a economia regional, e;
> IV. o desenvolvimento de pesquisas em setores da administração de empresas. (CABRAL, 1973: 15)

Assim, foi criado, em 1972, na estrutura da FJP, o Centro de Desenvolvimento em Administração (CDA). Para seu imediato aparelhamento, foi mantido o convênio de cooperação técnica com a Universidade de Colúmbia. E como uma das primeiras atividades foi lançada, aos moldes daquela universidade, que tinha mais de 20 anos de experiência na área, uma programação de cursos abertos de curta duração para executivos. De Colúmbia vieram professores para conduzir as conferências sob as quais os cursos estavam estruturados.

Entre os cursos era oferecido o denominado "Programa de Política e Estratégia Empresarial para Altos Executivos (PPEE)". Patrocinado pelo Ministério do Planejamento, através do Programa Nacional de Treinamento de Executivos (PNTE), esse curso tinha duração média de duas semanas e era realizado duas vezes ao ano.[55] Seu objetivo era "ampliar as perspectivas do lider empresarial e desenvolver suas qualificações essenciais, visando acrescentar informações e vivencias que favorecessem a atuação do alto executivo e consolidassem a influência positiva de sua liderança na organização." (FJP, 1972: 89)

O público alvo era composto de elementos que já participavam de atividades empresariais. A metodologia de transferência de conhecimento era calcada no "estudo de casos" ("*case method*"). Os temas versavam sobre "Introdução à estratégia", "Problemas

---

[54] A metodologia do "*continuous educations*" configura uma série de programas de educação de caráter permanente voltado para a formação de pessoal qualificado. No caso, os programas de "*continuous educations*" eram expressos em quarto subprogramas: a) treinamento de altos administradores (*top level management*); b) treinamento de administradores de nível intermediário (*middle management*); c) treinamento de gerents de pequenas e médias empresas, e; d) treinamento de administradores de setores básicos.

[55] O Programa Nacional de Treinamento de Executivos era uma agência, criada em maio de 1973, vinculada ao Ministério do Planejamento, pelo então Presidente da República. O PNTE confiou à FJP, dada sua experiência pioneira na área, a tarefa de desenvolver, em nível nacional, o treinamento de altos executivos.

críticos na tomada de decisões", "Desenvolvimento de planos da ação", "O papel do administrador", "Novas tendências em administração", "Sistemas administrativos para obtenção de resultados", "O papel da liderança e o comportamento da organização na obtenção de resultados", etc. (FJP, 1972)

Em 1973, foi ofertado um primeiro curso de especialização: a primeira versão do Curso de Especialização em Administração (CEA). O curso foi aberto em 17 de setembro quando, também, era inaugurada a sede do CDA na Pampulha. O corpo docente tinha ampla participação de professores da Universidade de Colúmbia. Sua estrutura e estratégia eram fortemente calcadas no modelo norte-americano.

O CEA era um programa em nível de pós-graduação que funcionava em regime intensivo (tempo integral), com duração de aproximadamente um ano. Seu objetivo era propiciar, aos alunos uma visão global das organizações e sua inserção em ambientes complexos e dinâmicos. Utilizando modernas técnicas, métodos e processos de ensino buscava capacitar técnicos em áreas empresariais específicas. Tinha como objetivos:

> I. analisar a importância da empresa em seu ambiente econômico e social, tanto nacional, quanto internacional;
> II. compreender como as organizações são estruturadas, para atingir seus objetivos e conduzir seus negócios;
> III. desenvolver a capacidade de tomar decisões, planejar políticas da empresa, analisar problemas do ponto de vista da organização como um todo, ao invés de um ponto de vista departamental ou funcional;
> IV. desenvolver novos métodos, técnicas e atitudes para o exame de problemas administrativos, em seus aspectos humano e teórico. (FJP, 1991)

O público para o qual estava orientado era composto, basicamente, de profissionais pertencentes aos quadros de empresas que se destacavam no universo organizacional de Minas Gerais e do Brasil. Participavam, também, alunos recém-formados cujo potencial, avaliado através de processo de seleção, fosse considerado promissor. Grande parte dos alunos era patrocinada por suas empresas, bolsas eram oferecidas em número limitado. Posteriormente, esse processo foi abolido, ficando os encargos financeiros do curso sob responsabilidade dos alunos. A 1ª turma foi patrocinada pelo Centro de Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE).[56]

Para o CDA, o Biênio 1974-1975 foi caracterizado por crises, desequilíbrios, indefinições, ausência de uma política institucional e, consequentemente, falta de

[56] A 1ª turma (versão) do CEA que foi realizada no período de julho de 1973 a julho de 1974.

perspectivas que, inclusive, afetava a toda a FJP, como foi visto. O CDA encontrava-se completamente desestruturado, principalmente no que dizia respeito a uma articulação horizontal eficiente entre as diversas coordenadorias. (CDA, 1976) Nas palavras de Medeiros (1975: 1), uma "fase agônica e de semi-paralisia", ao fim da qual, o Centro penetrava, um pouco tumultuadamente, em uma "fase de convalescência".

Entre as sugestões de solução estava a criação de um Conselho de Administração cuja responsabilidade básica seria dar suporte decisório ao Superintendente, visando assessorá-lo nos aspectos estratégicos e administrativos de sua gestão. Os programas de trabalho deveriam ser apresentados dentro de um cronograma sintético envolvendo os diversos setores. Entre estas atividades programadas constava um estudo sistemático do Programa de Política e Estratégia Empresarial para Altos Executivos. No caso específico do CEA, a avaliação deveria orientar-se no sentido de adequá-lo à realidade brasileira, baseado num levantamento de necessidades das empresas brasileiras, superando o modelo baseado em "*packages* diretamente importados ou aqui meramente traduzidos."[57] (MEDEIROS, 1975: 3)

Funcionalmente ocorreu um entrosamento com o Programa Nacional de Treinamento de Executios – PNTE e Centro de Assistência Gerencial de Minas Gerais – CEAG. Foram ensaiados os primeiros passos de colaboração com universidades localizadas em Minas. Enfim, no sentido do soerguimento do Centro foram traçadas as seguintes linhas de ação: (MEDEIROS, 1975: 1)

> I. [consolidação] do CDA como centro de aperfeiçoamento de recursos humanos com potencial para o business e como centro de treinamento, de especialização e de reciclagem de executivos de nossa comunidade empresarial (finalidade original do órgão);
> II. [implantação e progressiva consolidação] no CDA de uma série de programas de treinamento, de especialização e reciclagem para o pessoal da administração superior do setor público.

No período 1976-1977, manifestam-se os primeiros sintomas associados ao redirecionamento programático e gerencial do CDA/FJP. O Centro passa a ser uma diretoria da FJP e não mais uma superintendência de uma das diretorias; são lançados os

[57] Em sua trajetória, o CEA não apresentou uma estrutura curricular única. Na 5ª turma (V Programa), por exemplo, com a extinção do convênio com a Universidade de Colúmbia, modificações foram implementadas. As disciplinas passaram a ser ministradas por professores da FJP, submetidos a um programa de treinamento no exterior e outros convidados.

cursos fechados, concebidos em sintonia com as necessidades das empresas, as qualificações dos treinandos e os comportamentos terminais desejados.

No período 1977-1978, ocorreu um esforço concentrado de recuperação e viabilização financeira do CDA, o qual se reflete em um considerável aumento no volume de atividades de treinamento aberto e fechado. (FJP, 1983) Neste período, o CDA alcança estabilidade institucional o que favoreceu a opção por alternativas estratégicas que promovessem não só a consolidação do Centro como prestador de serviços de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, como também a expansão de seu leque de serviços, abrangendo espaços ainda não explorados. Desta forma, a estratégia de atuação adotada contemplou as seguintes prioridades: (FJP, 1982:14)

> I. aperfeiçoamento da pós-graduação *lato sensu*, com ampliação do número de áreas de concentração e implantação de setor de pesquisas em administração e ciências correlatas;
> II. consolidação das atividades de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, através do aperfeiçoamento técnico e metodológico e pela expansão geográfica do mercado, incluindo esforços no plano internacional;
> III. desenvolvimento de metodologia de alocação dos recursos físicos, humanos e metodológicos necessários à implantação de projetos para ensino em massa e à distância;
> IV. instrumentação do Centro tanto para ensino quanto para pesquisa, com ênfase para a computação eletrônica;
> V. desenvolvimento de competência para prestação de serviços de consultoria tanto para o setor público quanto para a iniciativa privada.

Priorizou-se a especialização, aumentando a carga horária dos cursos e valorizando atividades extra-classe (leituras, trabalhos, etc.). Em determinado período, chegou-se mesmo a oferecer quatro áreas de concentração: finanças, marketing, produção, administração geral e recursos humanos. Esforços foram orientados no sentido de promover uma maior integração e compromisso do corpo técnico do CDA/FJP com o CEA. Incentivou-se o trabalho prático, através de convênios com empresas privadas e públicas.

Entretanto, o Centro Brasileiro de Apoio a Pequena e Média Empresas (CEBRAE) passou a demonstrar um gradativo desinteresse no que tange ao financiamento do CEA o que passou a constituir uma pressão deletéria, prejudicando sensivelmente os esforços até então empenhados.

O CEA foi realizado durante cinco anos sem alterações. Em 1978, o grande número de candidatos e a significativa demanda por profissionais qualificados no Estado,

motivaram a realização de dois cursos paralelos, um iniciado em março e outro em agosto. Neste ano, passou-se, também a exigir dos participantes a elaboração de uma monografia como pré-requisito para conclusão do curso.

No início da década de 1980, uma das preocupações do CDA foi o incremento e apoio à pequena e média empresas. Neste sentido, entre 1983 ou 1984, foi criado o Programa de Aperfeiçoamento em Administração (PAA), versão do CEA dirigida às necessidades gerenciais daquelas empresas. Foram realizados, dois cursos, de três meses de duração. Com o propósito de possibilitar a participação dos próprios empresários, os cursos foram realizados no horário da noite.

Neste período, consideráveis esforços foram desenvolvidos no sentido de se pluralizar as fontes de financiamento. Os contatos e entendimento mantidos com entidades financiadoras (exemplos: CAPES/MEC, FUNCEP e outros), não lograram o êxito necessário e desejado. O mesmo ocorreu com as tentativas de se expandir o escopo programático do CEA, para compreender também a área de administração pública. (MEDEIROS, 1975)

Se no início a ênfase foi dada aos "cursos abertos", a partir de 1981, passou a orientar-se para os "cursos fechados". Segundo FJP (1983), as razões que subsidiaram esta opção foram as seguintes:

> I. a evolução da prática do treinamento e desenvolvimento de recursos humanos não se deu de forma natural no Brasil. A legislação que concedia incentivos fiscais associados ao investimento nesta iniciativa promoveu, no final da década de 70, um crescimento sem precedentes, tanto na oferta quanto na demanda pelo treinamento gerencial. Como seria de se esperar, o crescimento quantitativo não encontrou paralelo no plano qualitativo;
> II. a própria visão crítica do corpo técnico do CDA em termos dos serviços oferecidos. A bem da verdade, a contratação de técnicos especializados em desenvolvimento de recursos humanos, já no início da década de 80, veio a contribuir decisivamente neste redirecionamento;
> III. parte substantiva do esforço de treinamento aberto oferecido pelo CDA/FJP, em 1980, veio a redundar em fracasso financeiro tendo em vista não só ao excesso de oferta, como também a concorrência predatória e a inexistência, por parte do mercado consumidor, de parâmetros comparativos de qualidade que pudessem servir de esteio a uma segmentação da oferta.

No sentido de se minimizar o impacto da opção pelos cursos fechados, considerada a capacidade instalada do Centro, decidiu-se por uma tática agressiva de expansão de mercado geográfico.

Em termos do mercado nacional a decisão recaiu na criação de escritórios regionais que, atentos ao ambiente, pudessem detectar oportunidades para prestação de serviços. No que tange a incursões no mercado internacional, reeditou-se um programa de treinamento de recursos humanos para técnicos de organizações latino-americanas de fomento às pequenas e médias empresas realizado em 1978, ainda sob convênio do CEBRAE. (FJP, 1986)

Enfim, as restrições de ordem conjuntural vieram a prejudicar sensivelmente o esforço de minimização do impacto das transformações e opções em termos da capacidade instalada para a prestação de serviços de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos. Ocorreu não só uma redução substantiva da demanda, acirrando, por conseguinte, a concorrência, como uma redução na dimensão de projetos contratados. De uma programação intensiva constituída de cursos de pequena duração para executivos, o CDA se voltou para programas de longa duração para organizações de porte nacional.

Ainda em inícios da década de 1980, após alguns estudos, o CDA fez uma incursão na área do ensino à distância, calcada na experiência da Universidade de Stanford (EUA). Desta iniciativa resultaram dois projetos: o Projeto de treinamento em Administração Municipal (PTAM) e Projeto de Treinamento em Gestão Empresarial (PTGE) contemplando segmentos relevantes da sociedade – funcionários de prefeituras e empresários e gerentes de micro, pequenas e médias empresas. Esses projetos contaram, em princípio, com o apoio da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral.

Em 1982, a 13ª edição do CEA foi conduzida sem qualquer apoio financeiro externo, forçando, desta forma, a redução do número de áreas de concentração e permitindo que se instalasse um sentimento de certa apreensão quanto ao futuro da área de pós-graduação "*lato sensu*" no CDA/FJP. Em 1983, novo impulso foi dado à área de pós-graduação do Centro, com a disposição da SEPLAN/MG em financiar o XIV CEA.[58]

No que tange à implantação de um setor de pesquisa em administração e ciências correlatas, dificuldades de toda ordem vieram a promover o não atingimento deste objetivo. De início, convém ressaltar a própria indefinição, no período, com respeito à viabilidade financeira da área de pós-graduação. Além disso, há que se destacar também, à época, as deficiências sentidas no que tange à formação do corpo técnico do Centro no que

[58] A partir de 1992, já sob a responsabilidade da EG, o CEA foi ofertado até 2004, quando se deu a admissão

se refere à prática da pesquisa e a carência de uma política clara e objetiva da instituição para investimentos em atividades do gênero. (FJP: 1983)

Em 1984, em uma promoção conjunta do CDA e da Secretaria do Estado da Administração de Minas Gerais, através do Instituto de Administração Pública (InAP)[59], institucionalizou-se, em nível de pós-gradução, o Programa de Especialização em Administração Pública (PEAP). Tratou-se de uma experiência inovadora que envolvia o universo do funcionalismo público. Seus objetivos eram:

> a) contribuir com a continuidade e eficácia dos programas públicos; b) capacitar o servidor para o desempenho de funções gerenciais e técnico-administrativas; c) desenvolver a reflexão crítica frente à realidade política, econômica e social dos programas públicos. (FJP, 1984: 3)

Em 1985, num contexto de inciativa reformadora da Administração Pública estadual, a PMMG assinou convênio com a FJP, através do CDA, para a realização do Curso Superior de Polícia – CSP.

Em 1986, ocorre uma das mais importantes conquistas do CDA. Por intermédio do Decreto 92.745, de 04 de junho, ficou autorizado o funcionamento do Curso Superior de Administração Pública – CSAP. Com características curriculares sem paralelo no Brasil, seu vestibular, em virtude de legislação estatal, passou a ter força de concurso público para ingresso na carreira de Administrador Público, criada através da Lei 9360, de 09 de dezembro.

Os alunos do CSAP eram treinados, ao longo de cinco anos, nos campos da administração e direito públicos. Tudo na linha de objetivos, estabelecidos pelo governo Hélio Garcia, de aperfeiçoamento e modernização da estrutura administrativa do Estado. O CSAP teve início em 1987.

Em síntese, nos seus primórdios, o CDA desenvolveu suas atividades de treinamento articuladas em "programas abertos", segundo três níveis de atuação: programas de longa duração, em nível de pós-graduação, incidindo sobre a formação de executivo júnior; programas de duração intermediária com realce de orientação para áreas funcionais específicas: finanças, produção, marketing, etc., e; programas de curta duração, com ênfase no componente estratégico, destinados à formação de altos executivos

---

de sua última turma. O CDA e o CEA – seu projeto mais reconhecido – foram precursores da EG.

[59] O InAP era um órgão da Secretaria de Estado da Administração de Minas Gerais, encarregado da formação de recursos humanos para a Administração Pública, como parte do Sistema Operacional responsável por esta política. A data e lei de sua criação coincidem com as da Secretaria, Lei nº. 2877, de 04 de outubro de 1963.

vinculados aos setores privado e público. Com o tempo, houve uma adequação no que tange às suas atividades, reorientando-se para cursos fechados, de longa duração. Estas transformações refletem alterações contextuais e problemas institucionais.

Suas competências estão previstas no Decreto 15485, de 22 de maio de 1973.

5. A POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: DE FORÇA MILITAR A FORÇA POLICIAL

As características das organizações policiais, em geral, foram trabalhadas na seção 2. Nesta seção, serão trabalhadas as características específicas das organizações policiais militares e, em especial, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG).

Até 1967, as polícias militares apresentaram uma trajetória bastante idêntica no que tange às suas caracteristicas enquanto forças públicas estaduais, a despeito das peculiaridades regionais. A partir de então, uma nova identidade passou a ser construída. O paradigma da polícia urbana tornou-se, mesmo que sob uma concepção autoritária, uma nova orientação.

A polícia de ordem perderá hegemonia, principalmente com o esgotamento do regime militar. As relações com a sociedade se estreitaram, as preocupações com a criminalidade tornaram-se preementes. Ampliou-se a base de legitimidade, a preocupação com a imagem e a operacionalidade. Para proteger e servir, a polícia necessitava abrir as portas, sair do isolamento, se interar com a sociedade. Enfim, as organizações policiais militares precisavam adequar-se às suas novas funções. Vivenciava-se um período em que, além de descontruir uma imagem negativa associada ao regime autoritário, deveria-se "(re)aprender a fazer polícia".

É essa trajetória que será resgatada nesta seção de modo a traçar o perfil e o ambiente organizacional da organização policial militar de Minas Gerais, no período em tomou a iniciativa de firmar convênio com a FJP.

5.1 As Forças Públicas no Brasil: antecedentes históricos

As primeiras forças policiais brasileiras datam do início do século XIX em decorrência da transferência forçada da família real para o Brasil em 1808. Criadas ao modelo da polícia de Lisboa que, por sua vez, baseava-se no modelo francês, estas forças tinham como objetivo proteger o Estado e manter a ordem. (BRETAS, 1991)

Por intermédio do Alvará Régio de 10 de maio, foi criada a figura do Intendente Geral da Polícia do Brasil, cujas atribuições eram atuar como juiz e administrador da cidade. Em 13 de maio de 1808, como apoio ao trabalho do Intendente, foi criada a