

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GERENCIAMENTO DE
SEGURANÇA PÚBLICA – CEGESP

**POLICIAMENTO SETORIZADO COMO ESTRATÉGIA DE
DESCENTRALIZAÇÃO OPERACIONAL**

EDSON FERREIRA MOURA – CAP QOPM

ROBERTO SANTOS DE LIMA – CAP QOPM

GOIÂNIA
2008

EDSON FERREIRA MOURA – CAP QOPM
ROBERTO SANTOS DE LIMA – CAP QOPM

**POLICIAMENTO SETORIZADO COMO ESTRATÉGIA DE
DESCENTRALIZAÇÃO OPERACIONAL**

Monografia elaborada e apresentada à
Academia de Polícia Militar do Estado de
Goiás, para atender exigência do currículo do
Curso de Especialização em Gerenciamento de
Segurança Pública (CEGESP/2008)

ORIENTADOR: TC QOPM Victor Dragalzew Júnior
ORIENTADOR METODOLÓGICO: TC QOPM André Luiz G. Schröder

Goiânia
2008



SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

POLÍCIA MILITAR

ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR

CEGESP/2008

Atestado de conformidade com a Avaliação Final do TTC CEGESP/2008

Orientador de Conteúdo: Victor Dragalzew Júnior – TC QOPM

Orientador e Avaliador de Metodologia: André Luiz Gomes Schröder TC QOPM

Avaliador de Conteúdo: Carlos Antônio Borges – TC QOPM

Avaliador de Conteúdo: Edson Inocêncio – MAJ QOPM

Tema da Monografia: Policiamento Setorizado como Estratégia de Descentralização Operacional

Discentes: Edson Ferreira **Moura** – CAP PMGO
Roberto Santos de **Lima** – CAP PMGO

Edson Ferreira **Moura** – CAP PMGO

Roberto Santos de **Lima** – CAP PMGO

Atestamos que o presente trabalho está em conformidade com as observações feitas por ocasião da sua avaliação final.

Goiânia , de **de 2008.**

Victor Dragalzew Júnior – TC QOPM

André Luiz Gomes Schröder TC QOPM

Carlos Antônio Borges – TC QOPM

Edson Inocêncio – MAJ QOPM

Às nossas mães, fonte de infinito amor, pela mensagem
sábia e orientadora, quando nos
encontrávamos confusos.

Às nossas esposas, verdadeiras heroínas, pela paciência durante
nossa ausência e pelo companheirismo nos momentos de
dificuldades.

Aos nossos filhos, pelo sorriso esplêndido, combustível que
alimenta a alma e nos fortalece para superar obstáculos.

Aos nossos pais, que hoje habitam com o Altíssimo; contudo,
sempre presente em nossa memória, a quem reverenciamos pelos
exemplos de dignidade, honestidade e honradez.

Agradecimentos

Agradecemos a Deus, pela oportunidade de viver com saúde para poder concluir este trabalho.

Aos companheiros de curso pela intensa convivência, saudável e harmoniosa, oportunizando-nos condições de conhecer um pouco da realidade de outras corporações.

Ao Ten Cel QOPM Victor Dragalzew Júnior, orientador de conteúdo, por ter nos proporcionado a oportunidade do aprendizado e do crescimento profissional.

Ao grande e velho amigo, Cap QOPM Marcos de Bastos, pela fidelidade de sempre. Sem sua contribuição, seria muito difícil a realização deste trabalho.

“Nem tudo o que se enfrenta pode ser modificado, mas nada
pode ser modificado até que seja enfrentado”.

(Baldwin)

RESUMO

O presente trabalho monográfico busca conhecer doutrinariamente a origem da administração gerencial e sua influência na prestação de serviços de segurança pública para a comunidade. Para tanto, fez-se uma abordagem sobre os principais modelos de Estados existentes ao longo de nossa história, descrevendo a sua origem e evolução, além de traçar um paralelo entre eles. Constata-se que administração gerencial fora fruto da mudança de cultura da sociedade, em que os administradores da coisa pública focam seus objetivos nos valores a partir da ótica do cidadão. Entretanto, essa mudança não ocorre por acaso, sendo fruto de luta de classes e que vem se aprimorando ao longo de séculos. Para que a melhoria na prestação de serviços de segurança pública possa ocorrer na prática, está sendo implementada pelo comando da polícia militar do Estado de Goiás (PMGO), a setorização, ou seja, a divisão da área de atuação dos policiais, aplicando concomitantemente a filosofia do policiamento comunitário, resultando na proximidade entre polícia militar e comunidade com o objetivo do bem-estar social. Verifica-se que o sucesso da proposta só será alcançado se, além da setorização, o alto comando da PMGO conceder autonomia aos policiais militares no nível de execução, para que possam tomar decisões em conjunto com a comunidade onde estejam prestando seus serviços. Desta forma, desburocratizando a administração, fato tratado pela instituição como descentralização – passar a autonomia para outro órgão exercer as atividades – apesar de que o termo mais adequado seja desconcentração, significando o ato do dirigente central conceder autonomia para os escalões hierárquicos inferiores, dentro de uma mesma organização.

Palavras-chave: Administração Pública Gerencial; Desconcentração; Qualidade em Serviço; Policiamento Comunitário; Segurança Pública.

ABSTRACT

This monographic work seeks to know doctrinally the origin of administration and its influence in the provision of public safety for the community. For such thing, it was made an approach on the main existing models of state throughout our history, describing its origin and evolution, besides comparing them. It is evidenced that administration arose due a cultural shift of society, where the administrators of the public thing administer with the focus on values of the point of view of the citizen. However, this shift does not occur by chance: it is the result of social classes struggle and it has been improving itself for centuries. For the improvement in the provision of public safety can occur in practice, it is being implemented by the command of the Military Police of the State of Goiás (PMGO), the section of the area of activities of police, concurrently applying the philosophy of community policing, resulting the proximity between military police and community with the objective of social welfare. It is found that the success of the proposal will only be achieved if, besides the section, the high command of PMGO grant autonomy to the military police so they can make decisions with the community where they are providing their services, thus eliminating bureaucracy of administration, a fact named by the institution as decentralization. However, it is noted that the more appropriate term is disconcentration, which means the act of the central director to grant autonomy to lower hierarchical levels, within the same organisation, while the decentralization would be to give autonomy to another group so it would exercise the activities.

Key words: Public Administration; Disconcentration; Quality of Service; Community Policing; Public Safety.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A INFLUÊNCIA DOS MODELOS DE ESTADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
2.1	A EVOLUÇÃO DO ESTADO CONFORME OS PRINCIPAIS MODELOS	14
2.2	AS TRANSFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.3	A QUALIDADE DE SERVIÇO COMO PRESSUPOSTO DE EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO	25
3	A POLÍCIA NO CONTEXTO DO ESTADO MODERNO	30
3.1	A IMPORTÂNCIA DA POLÍCIA PARA A MANUTENÇÃO DO ESTADO.....	30
3.2	A POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS E SUAS ATRIBUIÇÕES DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE	32
3.3	POLÍCIA MILITAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	34
3.4	A POLÍCIA COMO SERVIÇO PÚBLICO	41
4	A QUALIDADE DO SERVIÇO DE POLÍCIA FUNDAMENTADA NA SETORIZAÇÃO	46
4.1	A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA COMO PRESSUPOSTO DA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL	46
4.2	A SETORIZAÇÃO COMO PRINCÍPIO DA POLÍCIA COMUNITÁRIA.....	52
4.3	A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA PELA SEGURANÇA PÚBLICA	56
4.4	CONCEITO DE POLÍCIA E POLICIAMENTO COMUNITÁRIO	59
4.5	TEORIAS SOBRE POLICIAMENTO COMUNITÁRIO E A SUA APLICAÇÃO NO ESTADO DE GOIÁS.....	61
5	CONCLUSÃO.....	70
	BIBLIOGRAFIA.....	75

1 INTRODUÇÃO

As mudanças globais que impulsionaram transformações socioeconômicas, culturais, demográficas e a própria globalização que, de modo geral, evoluíram para dar sentido às novas gerações de direitos humanos, ocasionaram nos países pobres e em desenvolvimento o agravamento de fatores sociais que afetam diretamente a questão da segurança pública no País, em razão da reação do aparato estatal, normalmente tardio para solucionar seus problemas sociais.

Estudiosos do tema creditam a lentidão à intervenção estatal, devido à sua estrutura altamente burocratizada do Estado brasileiro, que hoje luta para sobreviver quando deveria focar-se no bem-estar de seus cidadãos. Os mesmos autores apontam o modelo gerencial do Estado Social como solução para o cumprimento dos fins a que o País se propõe em seu Texto Magno.

Nesse diapasão, não se pode implementar novo paradigma ao Estado, sem incluir o sistema de segurança pública, que, por sua vez, integra a estrutura burocrática estatal. Nesse sentido, buscar novas alternativas que superem a lentidão e a sobrecarga estatal faz com que a polícia delegue aos seus agentes executores a capacidade de decisão, aproximando-os do cidadão de sua comunidade. Esse sentido de ações não pode ser tratado como mera atividade de polícia comunitária, mas como conscientização da polícia quanto ao seu verdadeiro papel estatal, com fim ao bem-estar social.

Preocupado com essa realidade e acompanhando esse desenvolvimento, o Comando Geral da Polícia Militar do Estado de Goiás se viu obrigado a propor uma série de medidas urgentes, visando ao exercício da polícia ostensiva na sua amplitude. Nesse contexto, se faz necessária uma corrida incessante pela mudança do comportamento do policial militar, buscando nova filosofia institucional, em que a excelência na qualidade dos serviços prestados à comunidade com conseqüente satisfação do cidadão-cliente seja encarada por toda a instituição como prioridade absoluta. Só assim se conseguirá combater as causas e não as conseqüências, como sempre se fez, desse crescimento descontrolado e desastroso de insegurança e medo do crime que assola toda a sociedade.

O estudo foi desenvolvido buscando identificar os conceitos e as formas

de administração que o Estado praticou ao longo dos anos. Constatou-se que, durante nossa história, foram utilizadas diversas formas de administrar a coisa pública, mas nem sempre voltadas para o bem comum. Por mais questionável que seja, a solução de melhoria tem a ver com o novo modelo de administração descentralizada que está sendo proposto pela polícia militar do Estado de Goiás.

O presente trabalho monográfico buscou, por meio da pesquisa científica, discutir a gestão administrativo-operacional do Estado, voltando-a para as ações da polícia militar do Estado de Goiás, enfocando a setorização das áreas de atuação como medida adequada, se somada a outras ações, para minimizar as atividades delituosas. No entanto, é evidente que a setorização, por si só, não alcançará o resultado desejado. Baseando-se nesse pensamento, soma-se à descentralização das atividades de decisões no nível mais próximo da linha de execução, além de procurar estabelecer sólida parceria entre a polícia militar e a comunidade por meio da fixação do policial militar nessas áreas setorizadas de atuação. Essa relação tem o objetivo de integrar a sociedade no contexto das decisões inerentes à segurança pública do Estado, dividindo com a comunidade a responsabilidade de traçar um novo perfil para seu próprio destino.

Diante da necessidade institucional de promover essa mudança, espera-se que o policial militar seja comprometido com o resultado final que tanto almeja o cidadão, por meio de um serviço que este qualifique e valorize. De tal forma que o “comandante militar” não se ocupe apenas com as questões de caserna e com controle de seu efetivo, típicos de uma administração hierarquizada e extremamente burocrática, ou pior, busque satisfazer seu comandante imediato, enquanto abandona as pretensões de sua comunidade. Esse comandante precisa imprimir mudança no foco de seu trabalho para a nova realidade de suas funções, de tal sorte que procure proporcionar o bem-estar social à comunidade que coordena, empregando toda sua energia e os meios de que dispõe para a resolução de problemas.

Para tanto, é imprescindível que o “chefe de polícia” e todos os policiais militares se desnudem de suas vaidades pessoais e de alguns conceitos – tidos como corretos – mas que na verdade já se encontram ultrapassados, e abram suas mentes para essa nova metodologia de se fazer segurança pública.

O estudo procura, também, desmistificar o fato de que a responsabilidade pela ordem pública seja inteiramente da polícia militar, e que o combate ou controle

da violência ocorre simplesmente com o reforço no policiamento preventivo.

O tema da setorização reveste-se de grande importância institucional, acadêmica, política e social, cuja discussão é oportuna diante do panorama atual. A sociedade brasileira exige mudanças de comportamento das entidades responsáveis pela atividade de segurança pública, objetivando a busca para a solução de seus problemas de forma eficiente, sem desprezar os direitos individuais e da coletividade.

Esta não mais deseja uma polícia reativa, essencialmente preocupada com a repressão; exige uma polícia compromissada com o serviço de qualidade com ações proativas, antecipando a ocorrência da violência e que forneça ao cidadão uma segurança efetiva, que o trate como cliente e destinatário da ação estatal.

Nesse sentido, deve-se admitir que existe a necessidade de redirecionar a política empregada na execução da atividade de segurança pública, deixando a polícia de ser responsável exclusiva pela resolução de problemas, apenas com o policiamento ostensivo – realizando-o de forma reativa – para assumir a configuração de polícia ostensiva com o desenvolvimento de atividade policial proativa.

Na busca da melhoria da qualidade do serviço de segurança pública, a setorização se apresenta como uma solução viável, pois permite a descentralização operacional da atividade policial, dentro dos princípios do policiamento comunitário, facilitando a interação entre a polícia e a comunidade, permitindo maior participação do cidadão na resolução dos conflitos existentes.

Para obter o resultado esperado pelo comando da corporação, faz-se necessária a corrida pela qualidade total dos serviços prestados à comunidade, que importa no redimensionamento do nível decisório, disseminando-o no nível operacional, na capacidade política de decisão, juntamente com a coletividade e o comprometimento de todos os segmentos sociais no combate à violência, além de novo foco na prestação de serviço por parte da PMGO. Vale ressaltar que o primeiro passo já fora dado com a adoção do Procedimento Operacional Padrão (POP), que, desde 2003, vem direcionando as atividades operacionais da instituição. Contudo, há necessidade de instrumentalizar a forma de aferição dos resultados, para que possa oferecer condições de correção das distorções existentes durante a execução desses procedimentos.

Sabe-se, também, que a polícia militar do Estado de Goiás possui

diversas ações em andamento que têm contribuído sobremaneira para que a instituição desenvolva a sua política de gestão de qualidade. Um exemplo positivo é o trabalho comunitário desenvolvido no 14º CIOPS, corroborando a assertiva que a setorização da área de atuação com a devida descentralização administrativa gera os resultados positivos.

O objetivo geral é estudar a questão da setorização como forma de descentralização do policiamento preventivo, buscando a participação da comunidade, para melhorar a qualidade da prestação de serviços realizados pela polícia militar.

A partir da problemática relacionada com a setorização, surge a necessidade de compreensão da temática e de comparação ao modelo de delegação de competência preconizado pela legislação vigente e estudado pelas principais doutrinas; encontrar o eixo norteador da setorização e sustentá-la nos princípios do Estado Social, que exige uma nova maneira de administrar o Estado, levando em consideração o princípio constitucional da eficiência e, ao mesmo tempo, buscar fundamentação no policiamento comunitário.

Também são objetivos do estudo, agora específicos, analisar se a setorização contribui para a melhoria no policiamento preventivo e, conseqüentemente, na qualidade de vida do cidadão; analisar a setorização como instrumento adequado para alcançar a qualidade do serviço prestado à população e estudar a descentralização como superação de obstáculos na interação entre o policial e a sociedade.

Utilizou-se neste trabalho um tipo de estudo descritivo, para melhor analisar criticamente o processo de delegação, primeiramente denominado descentralização, e relacioná-lo ao sistema de setorização utilizado pela PMGO dentro da aplicação do policiamento comunitário. Por esse estabelecimento entre variáveis, entre as espécies de estudos descritivos, optou-se pela análise documental em face da bibliografia doutrinária que estabelece critério para a aplicação de métodos que garantam a eficiência, dentro do modelo gerencial.

O desejo do estudo é conhecer os traços característicos que as teorias implementaram ao modelo existente, assim como a importância da adoção do processo como método científico de planejamento e execução que subsidia a tomada de decisões.

Foi realizada a pesquisa qualitativa, em que a preocupação central foi a

compreensão profunda do complexo processo de um produto final, mesmo com atenção desmedida à teoria.

A presente monografia está estruturada em três capítulos de desenvolvimento, além da conclusão e referências. Ao ter contato com o texto, o leitor perceberá que houve, propositalmente, uma dedicação maior à teoria, aprofundando a discussão sobre os institutos que fundamentam e direcionam os administradores públicos na adequada aplicação da setorização, sem, contudo, retirar-lhes a capacidade crítica e dialética do tema, hoje tão presente na instituição miliciana de Goiás.

No primeiro capítulo, discute-se a evolução dos Estados, através dos principais modelos, permitindo, logo adiante, entender a influência do Estado na atuação da polícia, e os pressupostos que fundamentam nova filosofia organizacional, recentemente difundida na Administração Pública, por meio do princípio constitucional da Eficiência.

O capítulo seguinte trata da polícia inserida no contexto do Estado Moderno; observando-a como prestadora de serviço, e enfatizando a sua aproximação com o cidadão, comparando os seus fins com a legislação vigente.

No terceiro, o presente estudo abordou a qualidade do serviço de polícia, através da filosofia de polícia comunitária. A qualidade ensejada pela polícia é discutida e vinculada à setorização, como instrumento utilizado tanto pelo policiamento comunitário, como, também, pela administração gerencial.

Espera-se que a polícia militar do Estado de Goiás busque uma gestão administrativa participativa e descentralizada, com sua área de atuação devidamente setorizada, realizando um trabalho moderno e desenvolvido em conjunto com a comunidade, o que pode gerar bons resultados, materializados em segurança pública de qualidade e, por conseguinte, no bem-estar social.

2 A INFLUÊNCIA DOS MODELOS DE ESTADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A partir do momento em que o homem se identificou como ser social, surgiu a necessidade humana de cooperação. Aos poucos, o homem foi se interessando pela resolução dos problemas que favorecessem a manutenção do grupo social. Nesse contexto, origina-se a função voltada para os interesses da coletividade. Surgindo assim o fenômeno político, ou, em outras palavras, o Estado.

Para Bastos (1994 *apud* SANTOS, 2003, p. 37), Estado é:

A organização política sob a qual vive o homem moderno, resultante de um povo vivendo sobre um território delimitado e governado por leis que se fundam num poder não sobrepujado por nenhum outro externamente e supremo internamente.

O Estado, para assegurar os seus fins delimitados por normas, dispõe de um corpo representativo de seu povo para compor o governo do Estado e fazer cumprir os seus propósitos. A estrutura estatal utilizada como mecanismo de funcionamento, denominada Administração, acompanha os ideais políticos do governo, dando-lhe a função, razão pela qual há estreita ligação entre o tipo de administração com seu governo, e ambos submetidos à vontade do Estado.

Ao longo dos anos, o Estado sofreu mudanças, buscando adequar-se às expectativas dos seus cidadãos, elemento humano da sua concepção.

Indubitavelmente, a mais importante alteração no modelo de Estado se deu pela Revolução Francesa, quando se retirou o poder das mãos do absoluto, dissipando-o entre o elemento humano do Estado, denominando-o de cidadão. Doravante, as mudanças introduzidas não afastaram o poder popular; pelo contrário, aproximou mais o Estado dos interesses sociais.

2.1 A evolução do Estado conforme os principais modelos

O Estado patrimonial tem seu início na Idade Média, com predomínio durante o regime das monarquias absolutas do século XV a XVIII. Neste modelo de Estado, fundamentado no conceito patrimonialista, não havia clara distinção sobre o que seria patrimônio público e o que pertencia ao patrimônio privado do rei:

É a administração típica dos Estados pré-capitalistas, mas particularmente das monarquias absolutas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia [...] confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Sobrevive nos regimes democráticos por meio do clientelismo. (PEREIRA, 2002 *apud* FROES; MELO NETO, 2007, p. 38).

Nesse modelo de Estado, tudo girava em torno do rei e de seu imenso círculo de dependentes.

No Brasil, o Estado patrimonialista, além da nobreza, ainda beneficiava outras classes, dentro do mais clássico estilo de clientelismo, conforme Faoro (1984 *apud* FROES; MELO NETO, 2007, p. 39) denominou de estamento burocrático:

Formado por parentes e amigos do rei, militares e funcionários leais, cujo poder e prestígio não derivavam da propriedade sobre vastas extensões de terra e de servos, nem na capacidade de prover o monarca com grandes contingentes de soldados, mas da proximidade com o poder administrativo.

Na vivência do Estado patrimonialista, os seres humanos são apenas detalhes ou força de trabalho da nobreza, sem direitos objetivos. Ora, se tudo pertence ao soberano, rei ou imperador, obviamente a manutenção de seu *status* é função desse Estado. Por conseguinte, o próprio Estado vira-se contra as pessoas, apenas os olhos da cobiça que o voltam para os vassallos. No regime em que predominavam a rapinagem e o enriquecimento sem mérito da nobreza, o Estado dispunha para o povo apenas uma atividade: *polícia*.

A polícia do modelo patrimonialista-absolutista não possuía como fim no bem-estar das pessoas, apenas no enriquecimento estatal e na manutenção do poder, muito menos tinha intenção de agradar às comunidades, mas simplesmente de servir de instrumento de opressão, dando, assim, um codinome a esse modelo, chamando de Estado Policial.

Ao longo da história, o Estado se viu acometido de diversas estruturas de administração. A origem do Estado liberal se deu com o advento do movimento denominado “Revolução Francesa”. Esse movimento revelou a vitória da classe burguesa e de uma nova ordem social.

O modelo liberal foi caracterizado pela independência da sociedade em relação ao domínio do Estado na vida social, econômica e religiosa das pessoas. Uma vez que o Estado era ausente no âmbito econômico e social da coletividade.

Bonavides (1980 *apud* SANTOS, 2003, p. 52) assinala em seus estudos sobre classe social que, no Estado liberal, as divisões das classes sociais se davam nas diferenças entre os indivíduos e o processo de produção, principalmente pela

propriedade e pelo controle dos meios de produção. Nesse modelo, é o poder econômico que controla e dirige o político.

O Estado liberal importava que todos os indivíduos gozassem dos mesmos direitos e obrigações, não se preocupando se eles tinham ou não condições de usufruir desses direitos e de cumprir suas obrigações. Daí, a ideologia liberal sempre se manteve umbilicalmente vinculada à concepção do Estado de direito.

No Estado de Direito, tanto os governantes como as autoridades públicas e os indivíduos submetem-se ao Direito formal.

Os elementos principais do Estado de Direito são: a legalidade de toda a atividade estatal (elemento formal) e a realização de justiça (elemento material).

Para Medauar (1996 *apud*, SANTOS, 2003, p. 49), os elementos básicos do Estado de direito são:

Sujeição do poder público à lei e ao direito (legalidade); declaração e garantia dos direitos fundamentais; funcionamento de juízos e tribunais protetores dos direitos dos indivíduos; criação e execução do direito como ordenamento destinado à justiça e à paz social.

A liberdade propagada pelo Estado liberal na realidade não existia, uma vez que o liberalismo oportunizava, sob o aspecto econômico, os mais fracos serem submetidos à fúria dos poderosos, com tratamento de diversas formas brutais de exploração no campo do trabalho.

O Estado liberal foi aquele no qual quem detinha o poder econômico controlava tudo, oprimindo veementemente os mais fracos, sem ocorrer a intervenção do Estado para regular essas relações pessoais, sendo o enfoque de justiça uma mera formalidade.

O Estado liberal surgiu em contraposição ao Estado patrimonialista, desconcentrando das mãos do governante o poder soberano, tornando os homens titulares de direitos a serem observados pelo Estado. Assim, como contraposição à intervenção estatal, o Estado liberal adotou uma postura abstencionalista.

Em suma, o Estado liberal é caracterizado por uma postura de mero guardião da ordem e da segurança nacional, ou seja, o Estado mínimo, alheio à área social e ao domínio econômico. Esse modelo de Estado entrou em crise generalizada após a Primeira Guerra Mundial, abrindo espaço para o surgimento do Estado Social-Burocrático, de cunho intervencionista.

O poder decorria da vontade dos homens, mediante fixação de um estatuto, com normas impostas aos governantes visando, assegurar a paz e os direitos naturais.

No Estado social, Rousseau defendia a libertação política do indivíduo, enquanto Marx defendia a sua libertação econômica.

Na visão doutrinária de Rousseau, não haveria outro caminho para a fixação do Estado social senão a democracia, vista como um acordo livre entre os indivíduos com caracterização política do Estado através do consentimento de todos.

Na ótica marxista, o caminho para a caracterização do Estado social partiu do momento de crise entre o trabalho e o capital, em que o liberalismo favorecia o capitalismo, sendo os trabalhadores insurgidos a tomar o poder da burguesia pela força.

A não-intervenção do Estado liberal nas relações humanas provocava grandes injustiças, pois não bastava garantir liberdade, igualdade e propriedade. A sociedade apresentava inúmeras diferenças econômicas e sociais, que tendiam a se recrudescerem diante da omissão estatal. De nada adiantava dizer que todos os indivíduos possuíam os mesmos direitos se as condições socioeconômicas predominantes (miséria, enfermidade, ignorância) não davam oportunidade aos indivíduos de usufruir desses direitos.

Devido a essas distorções encontradas no Estado liberal, havia a necessidade de surgir um Estado baseado na realização da justiça social, o Estado Social, em que se dá maior importância à igualdade de situações econômicas e sociais dos indivíduos, ou mesmo a oportunidade para conquistá-las, do que a simples igualdade formal de direitos e deveres.

No Estado social, a igualdade deixa de ser o ponto inicial do direito, para se transformar em meta ou aspiração da ordem jurídica. Defende-se que, mais importante do que a igualdade, é a busca pela nivelção das desigualdades entre os indivíduos.

O Estado social-burocrático intervencionista sabia e reconhecia a sua função subsidiária de atendimento na parte socioeconômica, assumindo a responsabilidade pela prestação de serviços sociais fundamentais, além das outras responsabilidades. Com o passar dos tempos, o Estado intervencionista foi se tornando ultrapassado e incapaz de desenvolver satisfatoriamente todas as atividades que tinha assumido, devido ao gigantismo de sua estrutura burocrática,

que o tornou lento e difícil de administrar, não fornecendo prestação de serviço público que atendesse às expectativas dos cidadãos. Exigia-se, então, um processo que melhor atendesse à sociedade, dentro de um novo princípio denominado *eficiência*, partindo para a descentralização, em todas as áreas, inclusive no que diz respeito à prestação de serviços públicos.

O Estado social nasceu para combater as disfunções do Estado liberal, sem, contudo, deixar ressurgir o sistema patrimonialista. Mesmo mostrando-se ineficiente com relação à sua administração, os seus fins precisavam prevalecer, como instrumentos de igualdade material entre as pessoas.

2.2 As transformações da administração pública

A partir da segunda metade do século XX, houve profunda alteração do sistema econômico mundial, a chamada globalização. Nesse novo contexto da economia globalizada, o Estado entra em crise com diversas vertentes, entre elas a crise do modelo burocrático de gestão pública, resultante de altos custos para a prestação dos serviços públicos, de baixa qualidade.

Com o impacto da globalização, o Estado intervencionista, que antes era apontado como modelo de desenvolvimento, transformou-se em obstáculo ao crescimento econômico e social, demandando imediatas alterações nesse modelo. Com a necessidade de redefinição do papel do Estado como forma de organização social, uma das primeiras alternativas apontadas foi o estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado, ou seja, o princípio da subsidiariedade, em que a sociedade organizada é acometida da participação ativa nas atividades de interesse público, como uma espécie de delegação social.

A administração pública burocrática surge da égide da racionalidade, baseada na centralização das decisões, na hierarquia, no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal, nas rotinas rígidas e no controle passo-a-passo dos procedimentos administrativos. A expressão do universalismo de procedimentos em normas rígidas é o que se chama dominação racional-legal.

Assim, o Estado assume a forma de um serviço público eficiente e comprometido com o interesse público. Com isso, a eficiência almejada é assegurada pelo domínio da razão instrumental e do caráter racional, que significam

adoção dos meios mais adequados para atingir os objetivos visados.

O caráter legal é representado pela definição dos objetivos a serem alcançados e dos meios a serem adotados na lei e nos regulamentos.

Como consequência, há uma separação nítida entre quem planeja e quem executa, entre política e administração. Os políticos deveriam captar os valores e interesses de seus eleitores-cidadãos, transformá-los em políticas públicas e decisões (racionalis) e transmiti-las para o aparato burocrático, que as interpretaria em benefício dos cidadãos e da sociedade:

O controle democrático da burocracia é feito da seguinte forma: a formulação de políticas públicas e as grandes decisões são de responsabilidade dos homens públicos, levando em conta valores e/ou interesses daqueles que os elegeram, e o aparato burocrático deve sempre pôr em prática, ou implementar de forma eficiente, as escolhas feitas pelas políticas. Aos cidadãos cabe apenas o controle destes últimos via processo político eleitoral. (FROES; MELO NETO, 2007, p. 44).

Burocracia significa: “Administração da coisa pública por funcionários sujeitos à hierarquia, rotina e regulamentos inflexíveis” (FERREIRA A. B., 2001, p.120). Na prática, sofreu disfunções, e em seu relacionamento com público, revelou-se:

Lenta, cara, auto-referida, arbitrária, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Papelada, rigidez regulamentar, falta de iniciativa, segredo, eram tudo distorções ou disfunções de um modelo de organização, em princípio racional ou eficiente. (PEREIRA, 2002, apud FROES; MELO NETO, 2007, p. 43).

O burocrata adotou a rigidez do comportamento, seguiu as normas e regulamentos com um fim em si mesmo. A rigidez e a inflexibilidade tornaram impessoais e conflituosos os seus relacionamentos com o público. A elite de servidores tornou-se arrogante e distante do público em geral. O zelo no cumprimento das normas, regras e procedimentos trouxeram lentidão ao processo decisório e gerou um excesso de papelada inútil. Daí a concepção popular de burocracia (lentidão, papelada, corrupção, prepotência etc).

O modelo do *welfare state* (Estado do bem-estar social) ganhou maior amplitude, e as estruturas estatais gigantescas e ineficientes tornaram-se uma característica dominante de todas as economias avançadas, e mais ainda dos países em desenvolvimento.

Com o gigantismo, cresceram o gasto público e a lentidão, sendo a ineficiência a sua consequência.

No modelo que distancia o cidadão do implemento dos serviços públicos, só há controle por meio de processo eletivo e por intermédio de representantes. A estes últimos é que compete o processo decisório, marcando o sistema de centralização administrativa.

Os altos custos e a baixa qualidade dos serviços públicos, traçados por modelos fixados por leis e regulamentos inflexíveis que controlam apenas a forma, como tentativa de combater a corrupção (patrimonialismo moderno), provocaram a crise do modelo burocrático de gestão pública.

Com a crescente demanda do cidadão e a necessidade do Estado em provê-la, a estrutura burocrática hierarquizada foi insuficiente e lenta, dada principalmente à lentidão do modelo centralizador de decisões e ao longo percurso que o Estado tem de percorrer internamente para a implementação de suas ações.

A separação entre um pequeno grupo estratégico e uma grande periferia operacional viabilizou dificuldades de satisfação pela carência de planejamento. O distanciamento entre o setor estratégico e a execução criou dificuldades de entender a verdadeira implementação, fortalecendo o formalismo das relações e o controle da ação, passo-a-passo, do nível operacional, distanciando ainda mais dos anseios da sociedade. A administração burocrática, lenta e obesa passou a se preocupar somente com a sua sobrevivência e não com suas finalidades. A eficiência perdeu o seu lugar para a sobrevivência do Estado.

A reforma administrativa deriva da história da administração pública, em que quase todos os governos enfatizam a necessidade de uma administração atualizada, moderna e eficiente, capaz de melhor atender as demandas sociais. Nesse sentido, há duas correntes opostas: uma voltada para a defesa da burocracia formalista, ritualística e centralizadora, e a outra voltada para a administração modernizante, contrária à burocracia tradicional. A prevalência de uma sobre a outra ocorre de acordo com o momento vivido pelo Estado. Assim, diante do colapso do modelo mais rígido, surgem os defensores da modernização, opinando pela descentralização. Quando esta se vê ineficaz para atender às necessidades do Estado, logo renasce a proposta da tradicional centralizadora.

Especificamente no atual momento histórico, a administração gerencial sobrepõe à administração tradicionalista burocrática. Desse modo, conclui-se que a realização dos objetivos da Reforma do Estado passa, impreterivelmente, pela reforma do modo de administrá-lo.

A administração pública se dividia em três formas, sendo elas: patrimonialista, burocrática e gerencial.

A administração pública patrimonialista era marcada pela confusão entre os interesses públicos e privados, não se distinguia a coisa pública e os bens da realidade, os servidores possuíam *status* de nobreza real. Como consequência, a corrupção, o clientelismo e o nepotismo eram crescentes e excessivos.

A administração pública burocrática teve origem na segunda metade do século XIX como forma de combate aos excessos praticados pelo modelo anterior. Esse modelo obedece aos princípios da impessoalidade, ao formalismo, à divisão de trabalho, à hierarquia funcional, entre outros, com objetivo de combater o nepotismo e frear a corrupção (inerentes à administração patrimonialista) e dar impulso ao Estado Social, com o qual se manteve estreitamente ligado.

Com a ineficiência do modelo burocrático que atrapalhava o avanço acelerado das relações sociais e econômicas, a gestão da coisa pública passou a exigir uma forma de administrar mais ágil, eficiente e descentralizada. Nesse contexto, surge a chamada administração gerencial.

A administração gerencial traz consigo alguns princípios derivados da burocrática, entre eles: rígidos critérios para admissão, avaliação de desempenho, sistema de carreiras, profissionalismo e impessoalidade.

A administração gerencial dirige sua atuação ao interesse da coletividade, sob a visão do cidadão-cliente, ou seja, o foco deixa de ser a administração pública para tornar a satisfação do cidadão. Cabe ao Estado garantir, no interesse desse cidadão-cliente, maior eficiência e qualidade dos serviços públicos.

Na busca da eficiência administrativa e melhor gestão da coisa pública, o Estado se vê obrigado a tomar diversas medidas, especialmente quanto à forma de organizar a estrutura estatal e quanto à política de pessoal. Entre essas providências, citamos a transferência de funções do poder central para entes intermediários e locais. Desse modo, reduz-se a formalidade excessiva e flexibiliza-se o modo de administrar e de programar as políticas públicas, desburocratizando e descentralizando a administração.

Por esse modelo de administração gerencial, a forma mais duradoura de se atingir eficiência no serviço público seria instituir mecanismo para estimular a prestação destes serviços. Nessa concepção, levam-se em conta a redução dos custos operacionais, o aumento da qualidade, atingimento de metas e outros

indicadores do desempenho institucional.

Segundo Pereira (1997 *apud* JUCÁ, 2002), são as principais características do modelo de administração gerencial:

- a) orientação do Estado para o cidadão usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados, através de contratos de gestão (ao invés de controle de procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou "corpos" de Estado, e valorização de seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas políticas;
- e) distinção entre dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas do Estado, por definição monopolista, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder do Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrativa;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

No Brasil, com a edição do Decreto-lei 200/67, embora tenha sua origem no governo do regime militar, a reforma prevista por esse instrumento representou um avanço na busca da melhoria da qualidade do serviço público brasileiro.

O Decreto-lei 200/67 estipulava, em seu artigo 6º, que a administração pública federal deveria obedecer aos seguintes princípios: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

O mesmo Decreto também dava autonomia aos chefes, quando em seu artigo 13 previa o controle pela chefia competente. Já o artigo 14 do referido Decreto estabelecia a racionalização e a simplificação dos processos, bem como a supressão de controles por mera formalidade.

Como podemos observar, foi no governo militar que se iniciou a preocupação com a modernização do aparato administrativo do Estado, visando à melhoria na prestação dos serviços públicos e à desburocratização da administração pública.

No decorrer do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, na década de 90, a nação passava por uma crise de ordem administrativa, mais

especificamente, segundo o então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, uma “crise fiscal”, tornando o Estado brasileiro ineficiente administrativamente. Ocasão que foi lançado pelo governo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que assegurava ao Estado o enfrentamento do problema de governança, uma vez que a capacidade de implementar políticas públicas era limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa, sugerindo, então, reforçar a capacidade de governo do Estado, por meio da transição da administração pública burocrática para a administração pública gerencial.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, a administração pública abandona de vez o modelo burocrático para se incorporar ao modelo gerencial. Este modelo busca, como já foi dito, a qualidade efetiva dos serviços públicos prestados à população, com foco maior nos resultados.

Verifique-se o que informa o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a respeito da administração pública gerencial, conforme alíneas abaixo (SANTOS, 2003, p. 168):

- a) a Administração Pública Gerencial está apoiada na Administração Pública Burocrática, na qual se conservam, embora de maneira flexibilizada, alguns de seus princípios fundamentais, tais como:
 - a admissão segundo critérios de mérito;
 - a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração;
 - as carreiras;
 - a avaliação constante de desempenho;
 - o treinamento sistemático.
- b) a estratégia, na Administração Pública Gerencial, está voltada:
 - para a definição precisa dos objetivos que a administrador público deverá atingir em sua unidade;
 - para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados;
 - para o controle ou cobrança a *posteriori* dos resultados;
- c) o interesse público, na Administração Pública Burocrática, está identificado com a afirmação do poder do Estado. Dessa forma, os administradores públicos acabam por direcionar atividades e recursos do Estado para suprir as necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado, deixando em segundo plano a viabilização e a execução das políticas públicas. A Administração Pública Gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o aparato do Estado;
- d) a Administração Pública Burocrática considera que o resultado de uma ação administrativa é bom quando verifica que os processos administrativos estão sob controle e são seguros; a Administração Pública Gerencial considera bom esse resultado quando constata que as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. A Administração Pública Gerencial considera o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços;
- e) o modelo gerencial está fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização de decisão, exigindo formas flexíveis de gestão, estruturas

horizontais, incentivo à criatividade, funções descentralizadas. Esse modelo destoa do formalismo e do rigor técnico, inerentes à burocracia tradicional. A avaliação sistemática, a recompensa pelo desempenho, e a capacitação permanente, que já eram características da boa Administração Burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada.

Di Pietro (2000 *Apud* SANTOS, 2003 p. 170) faz o seguinte paralelo entre Administração Pública Burocrática e Administração Pública Gerencial:

A primeira manifesta-se ineficiente; tem muitos controles rígidos; apresenta-se com formalismo extremado; é mais voltada para si mesma; apesar da rigidez do controle, não atingiu os objetivos de combater a corrupção. A segunda é flexível; eficiente; mais preocupada com resultados, com a prestação de serviços ao cidadão-cliente; tem em mira a diminuição de gastos; pretende melhorar a qualidade na prestação dos serviços públicos; visa à flexibilização dos procedimentos; passa de um controle a priori para um controle a posteriori.

Pessoa (2000) faz uma crítica a essa tendência descontrolada de mudança no modelo de administração do Estado, importando idéias geradas no setor privado para o setor público. Tendências trazidas por muitos autores como se fossem a vara mágica para a resolução de todos os problemas da administração pública.

Para Pessoa, essa mudança drástica na forma de administrar pode causar problemas, até mesmo com abalos à democracia. É o que ele trata em seu artigo Reforma Administrativa:

A administração Pública é, assim, tratada como se fosse uma grande empresa, uma grande companhia, conduzida por uma nova tecnocracia de gestores, a quem incumbem atingirem metas e resultados, sob pena de serem exonerados, demitidos “*ad nutum*”, à semelhança do que ocorre com grandes executivos no setor privado. Esta nova classe de “gestores” apresenta-se como dotada de grande autonomia, supostamente alheia aos interesses políticos e econômicos. Como toda tecnocracia, grande é também sua “autonomia” (para não dizer impermeabilidade) em relação aos apelos coletivos, aos chamados “controles sociais”, inerentes à cidadania e ao Estado Democrático de Direito.

Não resta dúvida de que a complexa administração pública brasileira tem-se revelado historicamente, e por influência de fatores diversos, patrimonialista, clientelista, burocrática, centralizadora, esbanjadora, ineficiente e com baixo nível de desempenho. Ajuntem-se a isso a ineficiência persistente dos mecanismos institucionais de controle externo (legislativo e tribunal de contas) e interno (controle administrativo), a impunidade histórica dos maus gestores (governadores e prefeitos, principalmente).

Não se pode, contudo, pretender atacar tais males transformando-se a Administração Pública numa grande empresa.

As coisas não são tão simples assim, e há razões para isso, pois a

eficiência almejada por todas as mudanças implementadas, que visam aproximar a administração pública à privada, não pode esquecer o princípio da legalidade, como suporte do Estado de direito e imposição da supremacia do interesse privado sobre o público. O Estado deverá implementar as mudanças, observando a relatividade dos princípios.

Em defesa do Estado de direito, não se pode comprometer a legalidade em prol da celeridade e eficiência, ou interpretar o princípio sem o ajustamento de regulamentos extremamente vinculantes de procedimentos, engessando o administrador. Por meio de projetos públicos implementadores de políticas públicas, como forma de legitimação de poder, correto desempenho da função pública, um melhor conteúdo das decisões tomadas, uma maior aproximação entre administração e cidadão, uma justiça administrativa e um maior controle de fiscalização dos agentes públicos.

2.3 A qualidade de serviço como pressuposto de eficiência na administração

A incapacidade do Estado burocrático intervencionista de desenvolver a contento todas as atividades que tinha assumido e o constante crescimento da demanda do cidadão decretaram a ineficiência do Estado, é o que afirma Pereira (2002 *apud* FROES; MELO NETO, 2007, p. 45):

A necessidade de uma administração pública gerencial decorre, portanto, não só de problemas de crescimento e da conseqüente diferenciação de estruturas burocráticas e da complexidade crescente da agenda governamental, mas também da necessidade de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.

Nesse modelo, a eficiência ganha sentido para o Estado e o serviço público passa a ser:

- a) orientado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) baseado na responsabilidade do servidor público perante a sociedade, aos políticos eleitos e aos representantes formais e informais da mesma:

Com efeito, a administração tradicional, burocrática, é mais voltada para si mesma, identificando, com freqüência, o interesse público com os interesses do próprio Estado e direcionando os recursos públicos para o atendimento das necessidades da própria burocracia e do aparato estatal, a

administração gerencial relaciona sua atuação ao interesse da coletividade, sob a ótica do cidadão-cliente, ou cidadão-usuário. (JUCÁ, 2002).

Quanto ao comprometimento do administrador público perante a sociedade, Pereira (2002 *apud* FROES; MELO NETO, 2007, p. 45) assevera:

No final do século XX, quando as técnicas de controle gerencial e democrática já estão amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o clientelismo é ser gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, ao invés de submetê-lo a um controle burocrático vexatório.

O modelo gerencial possui então estes dois eixos norteadores – foco no cidadão e valorização do administrador público (autonomia).

A forma escolhida de concessão de autonomia, visando diminuir a máquina burocrática, é por meio da delegação a órgãos subordinados, tornando-os mais autônomos e detentores também da capacidade de decisão política, com relações diretas com o cidadão, principalmente identificados por comunidades, como nichos de clientes, com competência estratégica e operacional, visando assegurar um caráter democrático da administração pública, o que os estudiosos chamam de desconcentração.

Na descentralização de autonomia, as agências executivas de serviços e o controle gerencial deixam de ser procedimentais para ser controle de resultados. Ocorre ainda a terceirização das atividades auxiliares, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado e fortemente reguladas por agências.

Desde a Reforma Administrativa, levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a retórica tem se fixado na eficiência administrativa com ênfase nos resultados e não nos processos, que consistem na transposição de “idéias geradas no setor privado para dentro da Administração Pública” (PESSOA, 2000).

Tanto o foco no cidadão cliente, que exerce em plenitude os seus direitos por meio de modernos instrumentos de participação popular, quanto na desconcentração da autonomia estratégica em níveis inferiores e na descentralização de serviços, o modelo se desenvolve na cultura da qualidade do serviço.

A nova reestruturação das organizações, a fim de se manterem vivas no modelo globalizado, busca, essencialmente, traduzir para o ambiente interno as mudanças externas, atentando para:

a) ajustar o foco sobre a organização, diminuindo os níveis hierárquicos e a desburocratização para processar melhor as informações;

b) conformar a qualidade a uma norma, a ser adotada por todos da organização, independentemente do nível hierárquico.

É a chamada abordagem neofuncionalista que defende a criatividade e a inovação:

Informação e conhecimento substituem o capital físico e financeiro, tornando-se grande vantagem competitiva nos negócios. Assim, a inteligência criadora constitui a riqueza da nova sociedade. (DIAS; MACEDO, 2007, p. 10).

Com a evolução para uma sociedade voltada para serviços e a formação de vários tipos de clientes, nesse contexto, as organizações estão se adequando às regras do novo cenário da produção:

Melhoria contínua, redução dos ciclos de vida do produto, reengenharia de processos, controle da qualidade total, globalização, o papel do setor de serviços, marketing com banco de dados e mercados fragmentados. Essa adequação requer que a organização facilite o fluxo de informações com a utilização plena da capacidade intelectual dos trabalhadores, assegurando uma resposta rápida às mudanças (DIAS; MACEDO, 2007, p. 13).

A qualidade total (HOELGETTS; LUTHANS; LEE, 1994, *apud* DIAS; MACEDO, 2007, p. 13)

É uma estratégia organizacional que leva ao processo contínuo, requer mudanças no desenho organizacional e nas operações do dia a dia. Procura eliminar perdas e desperdícios e assumir responsabilidade pelo cumprimento de metas. Dirigida ao consumidor [...]

Dentro desse paradigma e como uma evolução do planejamento, a administração estratégica passa a ser usada para todas as funções administrativas e para qualificar a própria administração.

No mundo, grande parte da economia é resultado do setor de serviços. No Brasil, mais de 55% do PIB é composto pela economia de serviços.

Sob o aspecto do serviço, devemos entender a sua natureza subjetiva, e quase sempre a qualidade definida pelas empresas é muito diferente da qualidade do ponto de vista dos clientes.

A prestação de serviços subtende um processo em que:

a) as fases de produção, entrega e consumo ocorrem simultaneamente;

b) as operações estão sujeitas às mudanças constantes de

comportamento em virtude do envolvimento pessoal do cliente e de sua interação com o funcionário de atendimento;

c) os resultados são avaliados por critérios subjetivos, devido à sua intangibilidade.

A Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (2003 *apud* DIAS; MACEDO, 2007, p. 24) acredita que “a sobrevivência e o sucesso de uma organização estão diretamente relacionadas a sua capacidade de atender às necessidades de seus CLIENTES [...]”. (GRIFO DO AUTOR).

As questões de qualidade e serviço não são mais separadas, a única coisa que realmente importa é entregar **valor** para o cliente.

Novamente, define valor como:

Valor é o que os cidadãos/usuários buscam nos produtos, serviços ou fornecedores e só é criado se o produto ou serviço tem a capacidade de satisfazer suas necessidades. Essa satisfação é denominada oferta de valor, sendo composta por duas dimensões:

- eficiência – quando há um custo mínimo para o usuário, medido em dinheiro, tempo ou esforço físico para receber valor;
- eficácia – quando um produto satisfaz às necessidades ou desejos do usuário. (DIAS; MACEDO, 2007, p. 40)

Quando as duas dimensões estão bem articuladas, podemos dizer que a organização está oferecendo o melhor valor para o cidadão/usuário.

A ineficiência da administração pública não pode ser atacada, transformando-a numa grande empresa. As noções de economia, redução de custo e desempenho devem ser aplicados, levando-se em conta as exigências e as características próprias do setor público e a indisponibilidade de seus interesses.

A eficiência deve ser entendida como o combate à administração patrimonialista, clientelista, burocrática, centralizadora, esbanjadora e com baixo nível de desempenho e satisfação.

Os princípios constitucionais da administração pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência) são consagradores desse espírito e não podem militar contra os princípios da gestão de excelência.

Princípios da gestão de excelência, segundo o Programa de Qualidade do Serviço Público (2005 *apud* DIAS; MACEDO, 2007, p. 27 e 28), são:

- a) excelência dirigida ao cidadão;
- b) gestão participativa;

- c) gestão baseada em processo e informações;
- d) valorização das pessoas;
- e) visão de futuro;
- f) aprendizado organizacional;
- g) agilidade;
- h) foco em resultados;
- i) inovação;
- j) controle social.

Está intimamente ligada a perspectiva do cliente com o serviço prestado pela administração. Portanto, a mensuração do serviço, valorizando-o com qualidade, somente pela ótica do cliente e não pela ótica do administrador chefe. É por tal razão busca-se, no modelo gerencial, que, ao delegar autoridade ao administrador, torna o processo mais ágil com a aproximação do cidadão do administrador, cortar caminho, sem a intermediação do governo. A capacidade do administrador, então, envolve a capacidade estratégica e a competência para tomar decisões, o que o qualifica como *gerente*.

O gerente está altamente comprometido com os resultados de seu serviço, é avaliado pelo cidadão/cliente e não por si próprio.

A qualidade em serviço é pressuposto da administração gerencial, como já afirmado, possuem outros, que são a delegação de autonomia ao administrador e ajustamento nos níveis hierárquicos da organização para responder melhor às influências externas.

3 A POLÍCIA NO CONTEXTO DO ESTADO MODERNO

3.1 A importância da polícia para a manutenção do Estado

O Texto Magno a que deu origem a República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, discorre em seu Art. 3º, os seguintes objetivos fundamentais do Estado, que alguns autores preferem, acertadamente, chamá-los de finalidades do Estado:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 2001, p. 13)

Observa-se, então, que estão presentes todas as gerações dos Direitos do Homem, sendo estas tuteladas pelo Estado. Ocorre que nem sempre foi assim, pois cada modelo de Estado se definiu por sua finalidade.

O aparato estatal mais antigo que encontramos é a *polícia*, visto que a administração, com caráter republicano, teve origem com o Estado liberal, com grande ênfase no Estado social, ou se preferir, Estado do bem-estar social. Em qualquer deles, a polícia sempre foi e será instrumento de poder. Nos modelos em que o poder pertence ao povo, além de instrumento de poder, ele é limitador do arbítrio.

Durante o Estado absoluto, com características do patrimonialismo, o Estado, pertencente ao soberano, sintetizava o poder aristocrático, a quem pertencia o poder. A polícia, como instrumento de poder, visava garantir apenas a governabilidade e a ordem, sendo esta, num conceito rudimentar, mantida pela coação arbitrária.

Essa concepção de Estado, sob o codinome de Estado de polícia, mantinha essa única atividade estatal, porém, não como garantidora dos direitos das pessoas, mas para assegurar as prerrogativas da nobreza. Em caso de conflito, a polícia dirigia-se ao campo para reprimir os litigantes, não restituindo nenhum direito à vítima, mas simplesmente coibindo a disputa para não prejudicar os interesses senhoriais.

Ao arbítrio do soberano, a polícia não se preocupava com a incolumidade das pessoas, servindo apenas de instrumento de opressão.

Com o surgimento do Estado liberal, conjugado com o Estado de direito, o respeito à lei passou a ser garantia dos cidadãos. No entanto, tratava-se de um Estado mínimo e omissivo, mantendo, ainda, distância das relações humanas. Com a garantia dos direitos humanos de primeira geração, a polícia ganha nova função para garantir os fins do Estado, quanto à segurança e à aplicação da justiça. Não há dúvidas de que a polícia visava assegurar esses direitos-cidadãos; no entanto, era, diante do estado abstencionista, em tese, a única atividade estatal.

A polícia ainda mantém o seu caráter opressor, pois o Estado liberal, no dizer de Santos (2003, p. 47), “valorizava o indivíduo e sua personalidade, de modo que caberia a este fazer ou deixar de fazer o que bem entendesse”.

O poder, no Estado liberal, desloca-se para o domínio econômico, liderado pela burguesia e os industriais, e para a manutenção desse poder voltava-se o Estado também por meio da sua polícia.

Com o advento do Estado do bem-estar social, as finalidades se expandem, ganhando novas atividades, com a finalidade de propiciar, na prática, aquilo que o Estado liberal não conseguiu, a partir de uma concepção material para o exercício dos direitos humanos. Esse incremento na finalidade do Estado é retratado pelo professor Santos (2003, p. 40-41):

A Ordem, no Estado, estará realizada, uma vez garantidos, pelo poder político ou soberano, a segurança, a justiça e o bem-estar da sociedade. Por isso que se costuma dizer que esses elementos (segurança, justiça e bem-estar), de uma forma genérica, são considerados fins do Estado.

O Estado ganha um sentido funcionalista, não apenas estrutural, aumentando sua atuação, valorizando a democracia, a partir da compreensão social da liberdade. A liberdade, durante a existência liberal, engoliu a igualdade, causando desequilíbrio. O Estado social surge como salvação para resgatar a igualdade, e para garanti-la, implementou outras atividades que são: *poder de polícia, serviço público, fomento, intervenção na economia e intervenção na sociedade*.

De todas as suas atividades, surge com predominância o serviço público, dando nova ideologia ao Estado. É fundamento do Estado a execução do serviço público como medida de implementar ações que visem igualar e assegurar os direitos. Antes de qualquer outra atividade, o Estado deve apresentar serviço antes

que restrinja os direitos do cidadão. O poder de polícia atua na restrição da liberdade, visando assegurar o direito da coletividade, justificando o princípio da *supremacia do interesse público*. Poder de polícia passa a ser, então, exceção, não aplicado a todos, mas somente a uns, quando necessário para garantir o exercício regular dos direitos em respeito à coletividade.

3.2 A polícia militar do Estado de Goiás e suas atribuições de acordo com a legislação vigente

A polícia militar do Estado de Goiás, inserida no sistema nacional de segurança pública, na qualidade de órgão estadual, responsável pela preservação da ordem pública, tem suas atividades definidas em diplomas legais, entre os quais se destacam a Lei n.º 8.125, de 18 de julho de 1976, que trata da Organização Básica da Polícia Militar do Estado de Goiás, definindo em seu artigo 2º a competência da PM:

Art. 2º - Compete à Polícia Militar:

- I – Executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;
- II – Atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- III – Atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- IV – Atender à convocação do Governo Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se ao Comando da 11ª. Região Militar para emprego de suas atribuições específicas de Polícia Militar e como participante da Defesa Territorial. (FERREIRA, 1999, p 91)

O Decreto-Lei Federal n.º 667, de 02 de julho de 1969, também em vigor, que trata da reorganização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, conforme previsto no artigo 3º:

Art. 3º - Instituída para a manutenção da Ordem Pública e Segurança Interna dos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas jurisdições:

- a) Executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;

- b) Atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) Atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;
- d) Atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de Polícia Militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;
- e) Além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-Lei, na forma que dispuser o regulamento específico. (CAMARGO JÚNIOR, 1999, p. 15).

A Constituição do Estado de Goiás, em consonância com a Constituição Federal, formata o Sistema de Segurança Pública Estadual no Capítulo IV e define as atribuições das Instituições da seguinte forma:

Art. 121 – A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para assegurar a preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas, do patrimônio e do meio ambiente e o pleno e livre exercício dos direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos, sociais e políticos, estabelecidos nesta e na Constituição da República, por meio dos seguintes órgãos:

[...]

II - Polícia Militar;

Art. 122 – As Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros Militar subordinam-se ao Governador do Estado, sendo os direitos, garantias, deveres e prerrogativas de seus integrantes definidos em leis específicas, observados os seguintes princípios:

[...]

II - a função policial é considerada perigosa e a de bombeiro militar, perigosa e insalubre;

III - será adotada política de especialização de policiais e bombeiros que se destacarem em suas atribuições, com a colaboração das universidades e cursos especializados;

IV - na divulgação, pelos órgãos de segurança pública, aos veículos de comunicação social, de fatos referentes à apuração de infrações penais, será assegurada a preservação da intimidade, da honra e da imagem das pessoas envolvidas, inclusive das testemunhas.

Art. 124 - A Polícia Militar é instituição permanente, organizada com base na disciplina e na hierarquia, competindo-lhe, entre outras, as seguintes atividades:

I - o policiamento ostensivo de segurança;

II - a preservação da ordem pública;

III - a polícia judiciária militar, nos termos da lei federal;

IV - a orientação e instrução da Guarda Municipal, quando solicitadas pelo Poder Executivo municipal;

V - a garantia do exercício do poder de polícia, dos poderes e órgãos públicos estaduais, especialmente os das áreas fazendária, sanitária, de uso e ocupação do solo e do patrimônio cultural.

Parágrafo único - A estrutura da Polícia Militar conterá obrigatoriamente uma unidade de polícia florestal, incumbida de proteger as nascentes dos mananciais e os parques ecológicos, uma unidade de polícia rodoviária e uma de trânsito. (GOIÁS, 2002, p. 107-109)

Assim como a norma geral, Decreto-Lei n.º 667/69, como o preceito constitucional decorrente e a Lei Estadual n.º 8.125/76, a polícia militar do Estado de Goiás encontra-se respaldada para o exercício do poder de polícia administrativa na ordem pública, atuando por meio da polícia ostensiva, com fim de preservação.

3.3 Polícia militar na Constituição Federal

A segurança pública atualmente é um tema bastante debatido. Muito se discute sobre a competência das Instituições envolvidas no sistema em todos os níveis. Com o crescente aumento da criminalidade, em consequência da evolução social, busca-se nortear os caminhos desses seguimentos para melhorar a qualidade de vida da sociedade.

As polícias militares, como parte desse sistema, têm sempre suas atribuições questionadas e, com certeza, é a mais lembrada pela população diante dos conflitos rotineiros, muitas vezes responsabilizada por problemas que não são de sua competência.

Diante das mais calorosas discussões sobre o assunto, há sempre o questionamento das competências e das atribuições de cada um. Buscamos nesta pesquisa reunir opiniões de diversos estudiosos do assunto sobre esse tema com o intuito de formarmos opinião e refletirmos sobre a atualidade de nosso país.

Esculpido no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, o Estado democrático de direito se destina a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Assim, a preservação e o restabelecimento da ordem pública podem se dar nas esferas política, policial ou policial-militar. Inicialmente, na esfera política, apresentam-se duas hipóteses: a primeira delas, a do estado de defesa, cuja competência exclusiva é da União, que poderá até mesmo restringir direitos individuais, como o de propriedade (art. 136, *caput*, § 1º, I e II), sendo este instalado visando ao restabelecimento da ordem pública ou da paz social ameaçadas, e, ainda, com a missão essencial da defesa da pátria e a garantia dos poderes

constitucionais, o que vale dizer defesa, por um lado, contra agressões estrangeiras em caso de guerra externa e, por outro lado, defesa das instituições democráticas, pois a isso corresponde a garantia dos poderes constitucionais (atribuições a cargo das Forças Armadas). A segunda hipótese é o estado de sítio, que é uma extensão da atividade desenvolvida no estado de defesa (art. 137, I), também de competência exclusiva de órgãos federais, uma vez que alcançam direitos e garantias individuais (art. 138, *caput* e 139, incisos I a VII). Só subsidiário e eventualmente lhes incumbe à defesa da lei e da ordem interna, porque essa defesa é de competência primária das forças estaduais de segurança pública, que compreendem a polícia federal e as polícias civil e militar dos Estados e do Distrito Federal.

Em seqüência, a esfera policial, cuja competência é basicamente dos Estados-Membros e do Distrito Federal. Caracteriza-se por ser a regra em manutenção da ordem pública e caberá à União atuação excepcional, somente no caso de intervenção. Finalmente, a esfera policial-militar, cuja atuação é residual em relação às anteriores, sua competência é abrangente à polícia ostensiva para a preservação da ordem pública, termo elástico o bastante para conter o restabelecimento da ordem e promover bem-estar social.

Para o representante do Ministério Público do Ceará, Loureiro (2004), o dever do Estado de resguardar a integridade física e patrimonial dos seus cidadãos é exercido pelos órgãos policiais, também denominados “Forças de Segurança”, que atuam na preservação da ordem pública em seus diversos aspectos. Assim, a segurança pública é desenvolvida, na sua amplitude, em forma de sistema, isto é, existem várias instituições com responsabilidades pré-definidas em lei, para que o ciclo da persecução criminal seja fechado. O sistema é integrado pelos seguintes subsistemas:

- a) Policial
- b) Ministério Público
- c) Judiciário
- d) Penitenciário
- e) Comunidade

A Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 05 de outubro de 1988 e veio resgatar o sistema democrático brasileiro e instituir nova ordem constitucional no País.

Pela primeira vez, uma Constituição Federal disciplinou de forma direta e

específica a questão da segurança pública, descrevendo todo o sistema e delimitando as atribuições de cada Instituição responsável pela segurança em nosso país. Certamente isso ocorreu em razão do agravamento da criminalidade em todo o território nacional, principalmente nas capitais e grandes cidades, impondo a necessidade de se estabelecer um sistema capaz de garantir a ordem pública em níveis satisfatórios.

Diz o artigo 144 da Constituição Federal:

Art. 144 – A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

V – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares

[...]

§ 5º - Às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos Corpos de Bombeiros Militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (BRASIL, 2001, p. 90-91)

Como se vê, a Constituição de 1988, ao cuidar, expressamente, da competência das polícias militares, deixou claro que, ademais da responsabilidade quanto à ordem pública, cabe-lhes a polícia ostensiva.

A polícia ostensiva é uma expressão nova, não só no texto constitucional como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, de estabelecer a exclusividade constitucional e, o segundo, para marcar a expansão da competência policial dos policiais militares, além do policiamento ostensivo.

Para bem entender esse segundo aspecto, é mister ter presente que o policiamento preventivo é apenas uma fase da atividade de polícia.

Segundo Lazzarini (1999), as missões policiais militares de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, contidas na Constituição Federal (art. 144, § 5º), não se referem às atuações distintas senão que contidas uma na outra, pois a polícia ostensiva se destina, fundamentalmente, à preservação da ordem pública pela ação dissuasória da presença do agente policial fardado.

É importante que se dê destaque ao termo “Polícia Ostensiva”, novidade trazida pela Constituição de 1988, uma vez que serve tanto para estabelecer

exclusividade constitucional, posto que a preservação é genérica a todas as modalidades de ação policial, como para marcar a expansão da competência dos policiais militares, esta se desenvolvendo em quatro fases, ou seja, a ordem (relacionada à idéia de legalidade), o consentimento (que é a anuência estatal expressa de forma vinculada ou discricionária), a fiscalização (quando a administração atua no sentido de fazer o cumprimento de uma ordem ou da regularidade de alguma atividade anteriormente consentida) e a sanção de polícia (atuação executória ou coercitiva da administração). Daí que o policiamento ostensivo é verdadeira fiscalização que se dá de forma perene e que tem por objetivo obstar práticas delituosas contra a ordem pública. Por fim, vale notar que a polícia ostensiva tem competência exclusiva e as únicas exceções têm sede constitucional, conforme se verifica do art. 144, §§ 2º, 3º e 5º.

A ordem de polícia se contém num preceito que, necessariamente, nasce da lei, pois se trata de uma reserva legal (art. 5º, II), e pode ser enriquecido discricionariamente, consoante às circunstâncias, pela administração.

O consentimento de polícia, quando couber, será a anuência (vinculada ou discricionária) do Estado com a atividade submetida ao preceito vedativo, sempre que satisfeitos os condicionamentos exigidos.

A fiscalização de polícia é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, por meio da qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização. A fiscalização pode ser ex-officio ou provocada. No caso específico da atuação da polícia de preservação da ordem pública, é que toma o nome de policiamento.

Finalmente, a sanção de polícia é a atuação administrativa auto-executória que se destina à repressão da infração. No caso da infração à ordem pública, a atividade administrativa (auto-executória, no exercício do poder de polícia) se esgota nos constrangimentos pessoais, diretos e imediatos, na justa medida para restabelecê-la.

Como se observa, o policiamento corresponde apenas à atividade de fiscalização; por esse motivo, a expressão utilizada “Polícia Ostensiva” expande a atuação das polícias militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia.

Em outras palavras, no tocante à preservação da ordem pública, às polícias militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, na forma retro

examinada, como também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos.

A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba, até, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a polícia militar como verdadeiro exército da sociedade. Bem por isso, as polícias militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema da ordem pública e, especificamente, da sua segurança.

A proteção ao povo, seus bens e atividades, há de ser exercida pela polícia militar, como polícia ostensiva, na preservação da ordem pública, entendendo-se por polícia ostensiva a instituição policial que tenha o seu agente identificado de pleno, na sua autoridade pública, simbolizada na farda, equipamento, armamento ou viatura. Note-se que a Constituição de 1988 abandonou a expressão “policiamento ostensivo” e preferiu a de “polícia ostensiva”, alargando o conceito, pois é evidente que a polícia ostensiva exerce o poder de polícia como instituição, sendo que, na amplitude de seus atos, atos de polícia que são, as pessoas podem e devem identificar de relance a autoridade do policial, repita-se, simbolizada pelos itens retro-mencionados.

Vale ressaltar que todas as ações e operações de qualquer natureza, que são executadas pela polícia militar na atividade operacional, nos campos da prevenção ou da repressão à criminalidade, são decorrentes do poder de polícia. São simples atos administrativos que criam ou modificam uma situação de direito de forma unilateral, estando, portanto, sujeito ao controle da legalidade pelo Poder Judiciário. Os atos de polícia só podem ser praticados por funcionário com competência para tal, obedecendo aos princípios da moralidade, probidade, finalidade, legalidade, competência, formalismo, motivação e objetivo, sob pena de contestação ou anulação. Ressalta-se, ainda, a sua indelegabilidade ao particular. O exercício do poder de polícia é faculdade e dever exclusivo do Estado, por intermédio de seus agentes e órgãos. Quando a Polícia Militar realiza qualquer atividade de patrulhamento, ações e operações de polícia ostensiva, independentemente do processo empregado, deve fazê-lo segundo a sua competência legal.

Verifica-se que a competência das polícias militares foi ampliada com a promulgação da Constituição de 1988, criando a partir daí uma nova modalidade de polícia: a polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, de significado bastante abrangente se comparado com o policiamento ostensivo a que se referia a legislação anterior.

Assim, nos ensina o professor de Direito Administrativo Moreira Neto (1991 *Apud* LAZZARINI, 1999, p. 319):

Denota-se que o **policiamento** corresponde apenas à atividade de fiscalização; por esse motivo, a expressão utilizada, **polícia ostensiva**, expande a atuação das Polícias Militares à integridade das fases do exercício do poder de polícia. O adjetivo “ostensivo” refere-se à ação da dissuasão, características do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato militar utilizado, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina. **(grifo do autor)**

A única exceção constitucional, quanto à competência de polícia ostensiva das polícias militares, se refere às polícias rodoviárias e ferroviárias federais (artigo 144, § 2º) e que estão autorizadas ao exercício do patrulhamento ostensivo, respectivamente, das rodovias e das ferrovias federais. Por patrulhamento ostensivo não se deve entender qualquer atividade além da fiscalização de polícia: patrulhamento é sinônimo de policiamento.

Ensina Lazzarini (1999, p. 61):

A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo das greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando então a Polícia Militar como um verdadeiro exército da sociedade.

A ordem pública, propriamente dita, é a ausência de desordem, de atos de violência contra pessoas, bens ou o próprio Estado, noção que, apesar de vaga, é clássica, mas que possibilita a afirmação de que assegurar a ordem pública é assegurar a tranqüilidade, a segurança e a salubridade públicas.

Nesse sentido, Lazarini (1999, p. 53) ressalta que:

Segurança pública é o estado antidelitual que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções. As ações que promovem a Segurança Pública são ações policiais repressivas ou preventivas típicas.

A ordem, e a segurança são valores etéreos, de difícil aferição. Porém,

pode-se afirmar, com certeza, que a ordem pública é sempre efeito de uma realidade nacional que brota da convivência harmônica, resultante do conteúdo entre a maioria dos homens comuns, variando no tempo e no espaço em função da própria história. Isso posto, a segurança pública é um dos pressupostos de constituição da manutenção da ordem pública.

As polícias militares devem agir na intervenção da ordem pública segundo as regras do Direito Administrativo e na restauração da mesma por meio da persecução criminal, sendo estas ditadas pelas normas do Direito Processual Penal.

A polícia preventiva recebe algumas classificações próprias. Primeiramente, embora ela atue na segurança pública, como já dito um estado antidelitual, não lhe está afastada da responsabilidade de atuar nas demais competências que alterem a paz social: tranqüilidade e salubridade pública, visto que a sua missão não é restrita à prevenção, mas no todo da ordem pública, com ênfase à incolumidade das pessoas, razão pela qual seu principal espaço seja mesmo a segurança pública.

Dentro do campo da segurança pública, encontramos duas polícias, a polícia preventiva e a polícia judiciária. Assim são classificadas, pois cuidam de violações delituais. Porém, a primeira é responsável pela preservação e a segunda, pela investigação, que se denomina “repressão mediata”. Interessante que a repressão imediata seja competência de ambas, principalmente da polícia de preservação, visto que, se ela foi a responsável pela violação, cabe-lhe restaurar a ordem violada.

Apenas a polícia de preservação recebe o caráter de polícia administrativa. Aliás, a definição correta é que somente uma polícia não é considerada como polícia administrativa, a polícia judiciária. Essa diferenciação é importante para situar ambas as polícias. O professor Afrânio Faustino de Paula Filho distingue polícia administrativa de segurança ou manutenção da ordem pública da polícia repressiva ou polícia judiciária, quando a primeira exerce o poder de polícia administrativa tendente a ser preventiva, porque procura atuar antes do cometimento do crime, enquanto a polícia judiciária atua como auxiliar do Poder Judiciário, apurando delitos cometidos, (PAULA FILHO, 2007, p. 59):

Fazendo, por exemplo, um contraponto entre a atuação das Polícias Militares e das Polícias Cíveis, esta característica fica bem clara, porquanto vemos que estas deveriam agir repressivamente, isto é, após a prática do

delito, enquanto aquelas deveriam atuar preventivamente, daí o motivo porque podem ser identificadas pelo uso de uniforme ou fardamento.

Da mesma forma do poder de polícia de manutenção da ordem pública, o poder de polícia repressivo exerce-se sobre as pessoas, ao passo que o poder de polícia administrativo pode atuar também sobre os bens ou atividades das pessoas.

A clareza de diferença entre polícia de preservação (ou manutenção) da ordem pública e polícia judiciária ganha reforço ao distinguir esta da polícia administrativa, que caracteriza a primeira. No estudo dos atributos do poder de polícia, a polícia administrativa possui implícito o poder discricionário, ou seja, em se tratando de prevenção de delitos, pode atuar com maior liberdade, principalmente quanto à oportunidade e conveniência, característica inexistente na polícia judiciária, que se vincula ao extremo ao disposto do direito processual penal, agindo no estrito rigor das normas.

Embora com a atividade mais restrita (o exercício da atividade de polícia judiciária) a polícia civil possui um papel extremamente nobre no ciclo policial e no ciclo da persecução criminal, mas por se tratar de repressão imediata, que no entendimento de Lazzarini (1999, p. 66):

À Polícia Civil só restam as atividades pós-repressão imediata na apuração do caso em si, isto é, da infração penal cometida ou tentada [...] a atividade da Polícia Civil não se compadece com ações ostensivas, porque a investigação, onde não tem sentido qualquer ostensividade.

Daí, concluí-se que a atividade de polícia judiciária, que tem o seu início com a lavratura do auto de prisão em flagrante ou a instauração do inquérito policial, também tem o efeito de restaurar a ordem pública, mas com pouca liberdade, enquanto a atividade da polícia administrativa de *segurança pública* não envolve apenas o policiamento ostensivo, visando à prevenção de crimes, mas também a repressão imediata daqueles delitos, ou violações da ordem pública que não conseguiu evitar, possuindo uma amplitude maior de discricionariedade, que facilita a participação democrática para a manutenção da boa ordem pública.

3.4 A Polícia como serviço público

É comum e de fácil entendimento observar a polícia apenas como poder de polícia. No entanto, na observância das finalidades do Estado, conjugada com o

papel da administração pública, encontra desde o surgimento do Estado do bem-estar social a polícia com novo papel: a de prestadora de serviço público.

Há distinção entre poder de polícia e serviço público. Enquanto o primeiro priva o indivíduo de um direito, o segundo lhe fornece uma prestação. O professor Paula Filho (2007, p. 58) afirma que poder de polícia “é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir direitos e liberdades, em benefício do interesse da coletividade”.

Observamos, pela definição acima, que prevalece o interesse da coletividade. O poder de polícia deve ser utilizado com restrição, somente nos casos de ameaça ao bem comum. Enquanto o Estado tem por fim assegurar o exercício dos direitos dos indivíduos, a restrição é exceção e não a regra. Se vulgarizar o exercício desse poder, além de caracterizar abuso, corre-se o risco de ressurgir o Estado de polícia, tão combatido e tão desprezado pelos indivíduos em um território.

Em face do Estado social, surgiu como medida material de subsídio para assegurar o exercício da cidadania, serviço público, que numa velocidade alucinante, se transformou na principal atividade do Estado moderno, que consiste na atividade desenvolvida pelo Estado, com a finalidade de atender às necessidades sociais.

Para Meirelles (1993, p. 294), serviço público é todo “aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

Nota-se que serviço público é uma prestação, um ofertamento ao indivíduo e não uma restrição, que seria poder de polícia. Então, dentro de um Estado social, que tem como sua principal característica o serviço público, o poder de polícia será sempre exceção, principalmente na atividade da polícia militar.

O professor enquadra a segurança como serviço, classificando-o como *próprio* do Estado:

Serviços próprios do Estado: são aqueles se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por esta razão, só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares. Tais serviços, por sua essencialidade, geralmente são gratuitos ou de baixa remuneração, para que fiquem ao alcance de todos os membros da coletividade. **(grifo do autor)** (MEIRELLES, 1993, p. 296)

Essa definição ainda desperta para a delegação a particulares, que entende o autor ser vedado, por ser atividade própria do Estado. Porém, o regime da delegação será estudado em capítulo posterior.

Enquanto o serviço público para o Estado envolve grande parte de seu esforço, para a polícia militar não deveria ser diferente, relegando ao exercício repressivo do poder de polícia somente os casos justificados, de caráter seletista e não-discriminatório. É o que o usuário/cidadão sempre desejou e nunca recebeu, porque o Estado não se preocupou em distingui-los.

Para o cidadão, não lhe interessa sofrer restrições quando o Estado deveria garantir a sua segurança, e por isso o poder de polícia deve ser exercido com extrema responsabilidade.

Como já foi estudado, o poder de polícia possui quatro modos de atuar, segundo Moreira Neto (1989 *apud* LAZZARINI, 2003, p. 54): “pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia”.

Explica, ainda, Moreira Neto o que compreende fiscalização de polícia (1989 *apud* LAZZARINI, 2003, p. 54):

Ela se fará tanto para a verificação do cumprimento das ordens de polícia quanto para observar se não estão ocorrendo abusos nas utilizações de bens e nas atividades privadas que receberam consentimento de polícia. Sua utilidade é dupla: primeiramente, realiza a prevenção das infrações pela observação do comportamento dos administrados, relativamente às ordens e aos consentimentos de polícia; em segundo lugar, prepara a repressão das infrações pela constatação formal dos atos infringentes. A fiscalização pode ser deflagrada *ex officio* ou provocada por quem tenha interesse no cumprimento da ordem ou em manter, prorrogar ou remover certo consentimento de polícia.

Fiscalizar o usuário/cidadão deve ser somente em caráter residual. Sempre em primeiro lugar, a polícia deve lhe proporcionar segurança, é isso que ele deseja. Essa inversão explica muito bem o baixo nível de aceitabilidade das polícias perante a sociedade, simplesmente porque não lhe presta o serviço que ela deseja.

Fiscalização não é busca pessoal, como se costuma encontrar. Busca pessoal é uma situação muito mais rigorosa do que fiscalização, sendo realizada com menos repressão. No entanto, hodiernamente, confunde-se fiscalização com busca pessoal.

Busca pessoal, segundo doutrina vigente, é uma diligência processual penal, ou seja, assim como tal, presume-se a pré-existência de um crime antes da busca. Como dito, “presume-se”, ou seja, não é certeza de que a pessoa revistada

seja aquela procurada, no entanto, a existência do crime é real, pois sem esse pressuposto torna-se a busca abusiva. Se a busca pessoal é uma diligência processual, não deveria ser utilizada pela polícia administrativa na prevenção de crimes, mas na repressão de um crime já ocorrido. Para a prevenção, o método é a fiscalização, ocorrida sem o rigor que a busca exige.

Vejamos o posicionamento do professor Mirabete (2002, p. 318) ao mencionar sobre a busca pessoal:

Com intuito de que **não desapareçam as provas do crime**, o que tornaria impossível ou problemático o seu aproveitamento, dispõe o Código que a autoridade policial de “apreender os instrumentos e todos os objetos que tiverem relação com o fato (art. 6º, II), regulamentando a busca domiciliar e a pessoa, bem como a apreensão de pessoas ou coisas tanto por aquela como pelo juiz [...] A busca é a diligência destinada a encontrar-se a pessoa ou coisa que se procura e a apreensão é a medida que a ela se segue. **(Grifo nosso)**.

Fica claro que a busca exige a existência de um crime, não podendo ser utilizado largamente como meio de fiscalização, por maior risco que possa correr o agente contra a sua segurança. É preciso fundamentar a suspeita para a busca pessoal, conforme determina a lei e não “sair vulgarizando” a ação, causando importunação à sociedade, fazendo ressurgir o Estado policial.

É tão séria a correta utilização da busca, que além de ser considerada meio de prova e diligência, ela só pode ser utilizada para o conhecimento da infração penal, antes ou depois do procedimento policial ou judicial. Sem a fundamentação legal, que seja, que alguém consigo oculte arma proibida ou os objetos mencionados no art 240 do Código Processo Penal (CPP), o agente poderá ser enquadrado no cometimento de abuso de autoridade, uma vez que seu ato é restritivo e discriminatório.

Vejamos que estabelece o CPP sobre a destinação da busca pessoal, exatamente para demonstrar que a mesma não é utilizada na prevenção de crimes, o que a tornaria discriminatória:

Art. 240 - A busca será domiciliar ou pessoal.

§ 1º. Proceder-se-á à busca domiciliar, quando fundadas razões a autorizarem, para:

- a) prender criminosos;
- b) apreender coisas achadas ou obtidas por meios criminosos;
- c) apreender instrumentos de falsificação ou de contrafação e objetos falsificados ou contrafeitos;
- d) apreender armas e munições, instrumentos utilizados na prática de crime ou destinados a fim delituoso;

- e) descobrir objetos necessários à prova de infração ou à defesa do réu;
- f) apreender cartas, abertas ou não, destinadas ao acusado ou em seu poder, quando haja suspeita de que o conhecimento do seu conteúdo possa ser útil à elucidação do fato;
- g) apreender pessoas vítimas de crime;
- h) colher qualquer elemento de convicção.

§ 2º - Proceder-se-á à busca pessoal quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras *b* a *f* e letra *h* do parágrafo anterior. (BRASIL, 1997, p. 190)

A evidência de que a polícia administrativa de segurança é muito mais prestadora de serviço do que restritiva do poder de polícia, exige que os órgãos de polícia revejam suas formas de atuação, com a lembrança de que a prevenção não é alcançada pela repressão, que só vem tardia ou abusivamente, mas com a prestação de segurança que a pessoa espera do Estado.

4 A QUALIDADE DO SERVIÇO DE POLÍCIA FUNDAMENTADA NA SETORIZAÇÃO

Dentro do modelo gerencial de administração, o seu objetivo é a eficiência, vista de uma forma instrumental, a partir da manutenção dos fins do Estado social, mas com o menor aparato burocrático possível, além de concentrar o foco na qualidade, por meio da vontade do cidadão, agora visto como cliente. Para isso, o novo paradigma exige uma administração com maior contato com a comunidade, como forma de ser um Estado mais democrático. Para Amorim e Bastos, esse Estado que aproxima a administração do cidadão, buscando eliminar a barreira política, agrada mais a um universo maior, pois diversifica a efetividade da prestação, de acordo com a característica da comunidade:

Uma democracia não pode ser um atendimento global, com observância da maioria, mas uma fórmula que venha a atender as minorias, pelos seus aspectos peculiares. Por isso o governo tem que descentralizar suas decisões para que cheguem aos grupos menores, que são as comunidades afins. O governo não pode submeter muitas comunidades à vontade de outras, sob o argumento que é a decisão da maioria, embora as vontades primárias são idênticas, a aplicação para alcançar essas vontades tem aplicações próprias, conforme cada grupo. Dessa forma, como uma administração mais próxima, encontraríamos verdadeiras democracias, que aplicariam diferentes ações à diferentes comunidades. (AMORIM; BASTOS, 2006, p.12)

O instituto da descentralização se confunde muito com a desconcentração, mas ambas são formas de delegação estatal para a prestação de serviço. Este capítulo foi reservado para aglomerar todos os fundamentos anteriores, utilizados para sedimentar um ideal ainda novo entre os militares estaduais, que se apresentam como suporte para o estudo da setorização dentro do contexto da delegação.

4.1 A delegação de competência como pressuposto da administração gerencial

Com advento da reforma administrativa na burocracia brasileira, iniciada pelo Decreto-Lei nº 200/67, surge a administração indireta, formada por entidades jurídicas para a execução de atividades estatais. Enquanto a administração direta é constituída por órgãos, sendo ela uma pessoa jurídica, a administração indireta é

formada por várias pessoas jurídicas. Surge então a delegação de atividade para essas pessoas jurídicas de direito público ou privado, que antes eram executadas pela própria administração direta, por intermédio dos seus diversos órgãos. Às vezes, também é delegada a particulares, a realização ou exploração de serviço público por meio da concessão, daí a importância de estudar o serviço público mais a fundo.

Alguns renomados autores traçam uma classificação do serviço público, que, na verdade, quando não é a mesma, aproxima-se. Com destaque para a classificação quanto à sua adequação e quanto à exclusividade de prestação ou de execução apresentada pelo professor Paula Filho (2007) para facilitar a compreensão.

Segundo o autor, os serviços públicos se classificam, quanto à sua adequação, em próprios ou indelegáveis e em impróprios ou delegáveis. Os primeiros são aqueles que estão intimamente ligados às atribuições de poder público, devendo ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem possibilidade de delegação **a particulares**, como segurança pública, defesa nacional e justiça. Ao contrário, os impróprios ou delegáveis podem ser delegados a particulares.

Encontra-se aí uma questão importante: delegação a particulares, não havendo qualquer impedimento de delegação ao próprio setor público, quer direta ou indiretamente.

Esta classificação quer dizer que os serviços próprios são específicos do poder público e quem exerce somente pode fazê-lo em nome da própria administração, mesmo que seja um ente da administração direta ou particular. Diferentemente é a classificação quanto à exclusividade de prestação ou de execução, quando se consideram exclusivos aqueles que só podem ser prestados pelo Estado e não exclusivos aqueles que podem ser executados pelo particular e pelo Estado. São exemplos de serviços não-exclusivos a educação e a saúde, que são prestados por particulares, sem qualquer vínculo com o Estado, como um colégio ou hospital particular. Já nos serviços exclusivos somente o Estado pode prestar, mas pode haver delegação a entidades de direito público. Assim, o particular poderá receber delegação de serviço exclusivo, mas quando executar não o fará em seu nome, mas representando o Estado.

Já os serviços próprios podem ser delegados, porém, desde que não sejam a particulares, classe em que se encontra a segurança pública. É o mesmo

entendimento de Meirelles (1993, p. 296), em trecho já citado, que merece ser revisto:

Serviços próprios do Estado: são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por esta razão, só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares. Tais serviços, por sua essencialidade, geralmente são gratuitos ou de baixa remuneração, para que fiquem ao alcance de todos os membros da coletividade. **(Grifo do autor)**

Como o objetivo da administração gerencial é ser ágil e eficiente, e, para isso, concluiu-se que a administração deve ser menos burocrática, com diminuição de seus níveis hierárquicos, criaram-se os instrumentos de delegação para facilitar a fluidez da prestação, principalmente por aqueles que não precisam ser propriamente realizados pela administração. Nascem, então, a descentralização e a desconcentração.

A descentralização em si não é boa nem má. Ela depende das circunstâncias. Há dois elementos principais que concorrem para aumentar a descentralização:

Uma: a complexidade dos problemas organizacionais e o avanço tecnológico, as inovações, a intensificação das comunicações, a diversificação das atividades e a exigências democráticas requerem versatilidade, rapidez e precisão nas decisões, o que é impossível quando a autoridade é concentrada em um só comandante no topo da corporação. Aí, um só pensa, enquanto a totalidade das pessoas trabalha dependendo de suas decisões. A descentralização utiliza todos os cérebros e músculos da corporação.

Duas: a delegação de autoridade. A corporação, como um organismo vivo, deve estar apta a ajustar-se e expandir-se continuamente para atender todas as demandas sociais no que tange à segurança pública e de defesa social. O crescimento é um sinal de vitalidade e garantia de sobrevivência. Para não atrofiar essa vitalidade com sobrecarga de trabalho, a delegação de autoridade é a resposta correta para aumentar o esforço da corporação na consecução de seus objetivos. (CHIAVENATO, 2000; DECENZO; ROBBINS, 2001, *Apud* GODINHO; MENDES, 2007, p. 10)

A descentralização permite que as decisões sejam tomadas pelas unidades situadas no nível de execução da organização, proporcionando um considerável aumento de eficiência, uma vez que, para a decidir, o processo não percorre todos os canais da hierarquia, aproximando o cidadão/cliente da administração.

A seguir são apresentadas as vantagens trazidas pela descentralização

da administração pública:

- a) Os comandantes ficam próximos do ponto no qual devem tomar as decisões. A descentralização corta os atrasos nas decisões causadas pelas consultas ao Comandante Geral ou ao Chefe de Estado Maior que estão distantes. As pessoas que vivem os problemas são as indicadas para resolvê-los no local, economizando tempo e dinheiro.
- b) Aumentam a eficiência e a motivação, aproveitam melhor o tempo e a aptidão dos servidores, policiais militares, evitando que fujam à responsabilidade.
- c) Melhora a qualidade das decisões à medida que seu volume e sua complexidade se reduzem, aliviando os superiores do trabalho decisório. O alto comando concentra-se nas decisões importantes.
- d) Reduz a quantidade de papelório e os gastos respectivos. Ganha-se tempo: toma-se na hora uma decisão que levaria vários dias para ser comunicada.
- e) Os gastos de coordenação são reduzidos em face da autonomia para tomar decisões. Isso requer uma estrutura organizacional definida, com políticas que determinem até onde os Comandos Regionais e as unidades podem tomar suas decisões.
- f) Permite a formação de comandos locais ou regionais motivados e mais conscientes dos seus resultados operacionais. A estrutura descentralizada produz oficiais mais especializados em suas localidades em vez de simples cumpridores de ordens (CHIAVENATO, 2000; DECENZO; ROBBINS, 2001; ARAUJO, 2001, *Apud* GODINHO; MENDES, 2007, p. 11).

No entanto, a descentralização também apresenta algumas desvantagens, que devem ser observadas e trabalhadas pelo administrador para minimizar a disfunção que os seguintes aspectos negativos podem provocar para a administração:

- a) Falta de uniformidade nas decisões. A padronização e a uniformidade reduzem custos operacionais. A descentralização provoca perda de uniformidade nas decisões.
- b) Insuficiente aproveitamento de oficiais especialistas. Os Oficiais especialistas de Estado Maior (staff) se concentram no Comando Geral onde são mais utilizados, óbice que pode ser superado desde que o Chefe do Estado Maior defina as relações entre o Comando Geral e o campo de atividades dos Regionais para assegurar o equilíbrio.
- c) Falta de equipe de oficiais apropriada e especializada nos Comandos Regionais. A descentralização requer treinamento, designação e abertura de vagas para oficiais comporem as funções de Estado Maior nos Comandos Regionais (CHIAVENATO, 2000; MAXIMIANO, 2000; VALERIANO, 2000, *Apud* GODINHO; MENDES, 2007, p. 11).

Para Meirelles (1993, p. 305), serviço descentralizado

É todo aquele em que o Poder Público transfere sua titularidade ou, simplesmente, sua execução, por *outorga* ou *delegação*, a autarquias, entidades paraestatais, empresas privadas ou particulares individualmente. Há *outorga* quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público ou de utilidade pública; há *delegação* quando o Estado transfere, *por contrato* (concessão) ou *ato unilateral* (permissão ou autorização), unicamente a execução do serviço, para que o delegado o

preste ao público em seu nome e por sua conta e risco, nas condições regulamentares e sob controle estatal.

Para o mesmo autor é serviço desconcentrado:

Todo aquele que a Administração executa centralizadamente, mas o distribui entre vários *órgãos* da mesma entidade, para facilitar sua realização e obtenção pelos usuários. A desconcentração é uma técnica administrativa de *simplificação e aceleração* do serviço dentro da mesma entidade, diversamente da descentralização, que é uma técnica de *especialização*, consistente na retirada do serviço dentro de uma entidade e transferência para a outra para que o execute com mais perfeição e autonomia. (MEIRELLES, 1993, p. 305)

Não há como confundir descentralização com desconcentração, pois no primeiro há a transferência de autonomia para outra pessoa jurídica, enquanto na desconcentração a transferência é para dentro da mesma pessoa jurídica, quer para outro órgão ou para órgãos subordinados. Então, os serviços próprios, como segurança pública e polícia, não podem ser descentralizados para órgãos particulares, mas podem ser descentralizados para administração direta, o que configura a desconcentração.

A desconcentração dá nova roupagem ao instituto clássico da delegação, típico do poder hierárquico, que dinamiza para o Estado gerencial. Ora, se busca que o administrador público se aproxime do cidadão para prestar-lhe um serviço mais adequado, com qualidade, dadas as características próprias do serviço que exige essa interação. O que seria, então, desconcentrado, se o servidor público já presta serviço? Seria exatamente a diminuição de níveis, expandindo o nível estratégico ao nível operacional, não mais distinguindo a capacidade de planejar e executar do modelo burocrático tradicional.

A desconcentração seria, exatamente, a concessão ao escalão subordinado da competência para prestar um serviço que esse mesmo escalão definiria perante à sua comunidade, o que antes dependia do escalão superior, que nem sempre podia ser individualizado por minorias, dificultado a interação da administração com o seu público.

Em suma, são esses os métodos administrativos da desconcentração e da descentralização. A desconcentração seria a concessão de autonomia de gestão, distribuída às atividades em escala hierárquica de determinada pessoa jurídica. A descentralização é a transferência de atribuições a outro ente administrativo integrante da burocracia estatal com capacidade de se autogovernar, sujeito apenas

à vigilância e à tutela da entidade criadora, conforme retrata Jucá (2002):

No primeiro [desconcentração], concedia-se autonomia de gestão a unidades formadas nos limites de uma determinada pessoa jurídica, distribuindo-se atividades segundo uma subordinação hierárquica. O segundo [descentralização] implicava a técnica de transferência de atribuições a outro ente administrativo integrante da burocracia estatal, dotado de personalidade própria e de capacidade de se autogovernar, e sujeito, apenas, à tutela e vigilância da entidade criadora.

Estamos diante de um problema conceitual, entre "desconcentração" e "descentralização", com definições distintas, das quais uma compreenderá a setorização. Pereira (2003 apud FROES; MELO NETO, 2007, p. 47) também considera que a distribuição de autonomia para subunidades é modelo de desconcentração e não descentralização: "Desconcentração das atividades para as unidades subnacionais é descentralização (delegação) das decisões para os administradores das agências executivas de políticas públicas".

Nesse sentido, a conceituação de setorização para descentralização utilizada por nossa instituição quando se refere à divisão de área de uma unidade policial militar em setores para melhor gerir a prestação dos serviços de segurança pública estaria equivocada, pois seria então instrumento de desconcentração e não de descentralização, uma vez que a autonomia administrativa gerencial para a realização dos serviços e tomada de decisões na corporação está sendo repassada pelo administrador do nível mais alto (central) para nível hierarquicamente inferior (execução); contudo, internamente na mesma organização.

Sanches (1999) trata do assunto da seguinte forma:

Feitas as distinções concernentes ao tema, vale recordar que a descentralização não se confunde com **a desconcentração**.

A desconcentração é procedimento eminentemente interno, significando, tão somente, a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de acelerar a prestação do serviço. Na desconcentração o serviço era centralizado e continuou centralizado, pois que a substituição se processou apenas internamente.

Na desconcentração, as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros. Isso é feito com o intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar, tirar do centro um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho.
(Grifo do autor)

Dessa forma, há uma incongruência com o tema do presente estudo que apresenta a setorização como descentralização. É realmente um equívoco afirmar

que a setorização na polícia militar, que é a transferência de autonomia e responsabilidade a um comandante de fração menor por uma determinada área comunitária, seja denominada “descentralização”. O correto é a setorização como desconcentração, pois não há transferência para outra pessoa jurídica. Eis, então, a oportunidade para correção, aliás, é comum erros de nomenclatura. Em especial, tal assunto foi tratado por dois brilhantes oficiais da polícia militar do Estado de Goiás, que mencionaram a setorização como descentralização, quando afirmaram: “A descentralização permite que as decisões sejam tomadas pelas unidades situadas nos níveis mais baixos da organização, proporcionando um considerável aumento de eficiência” (GODINHO; MENDES, 2007, p. 10).

É bom salientar que o estudo dos autores acima levou em consideração o ramo da ciência da Administração, enquanto a ótica atual é diverso (Direito Administrativo).

O próprio Meirelles (1993, p. 305) advertiu sobre essa confusão terminológica:

Não obstante essa nítida distinção conceitual, nossa legislação confunde frequentemente *desconcentração* com *descentralização*, a exemplo do Dec.-lei 200/67, que tendo erigido a *descentralização* num dos princípios fundamentais da Reforma Administrativa Federal (art. 6º, III), indica providências que caracterizam *desconcentração*, e não *descentralização* (art. 10§ 1º, “a”, e outros).

É de se entender a PMGO por esse equívoco, se o governo federal na edição de ato normativo também se equivocou, e quem sabe ser o causador dessa singela confusão. Mesmo assim, conclui-se que a setorização é uma forma de desconcentração e não de descentralização.

4.2 A setorização como princípio da polícia comunitária

Com a análise da metodologia aplicada pelas instituições policiais militares no controle da criminalidade, verifica-se que não se tem demonstrado resultados convincentes e eficientes. Assim, conclui-se que os atuais métodos não mais atendem às necessidades do cidadão, sendo necessárias mudanças significativas na sistemática do trabalho desenvolvido pelas polícias militares em todo País, objetivando o aprimoramento e a modernização de seus métodos e técnicas de controle da criminalidade. É necessário o diálogo com a comunidade

para discussão de assuntos que prejudiquem e perturbem a convivência harmoniosa das pessoas, visando à busca de solução para os problemas.

Nesse sentido, a setorização tem-se apresentado como forma de encaminhamento para a solução dos problemas de segurança pública e das atividades da polícia ostensiva. Essa divisão deve ser entendida como uma maneira de distribuição dos recursos humanos e materiais da instituição a pequenas áreas de atuação, levando em consideração diversos fatores que interferem nos índices de criminalidade e violência do local.

Assim, setorizar nada mais é do que subdividir a área de atuação de cada unidade operacional em quadrantes, visando à otimização no atendimento à comunidade, quebrando paradigmas e provocando a abertura de horizontes para uma polícia cada vez mais próxima do cidadão, ao mesmo tempo inculcando na comunidade o seu papel de fundamental importância nesse contexto.

Para o bom funcionamento da setorização, deve ser observada a fidelidade do profissional de segurança determinado para o respectivo setor.

Há de se considerar que cada bairro tem suas particularidades individuais, que devem ser analisadas no momento do planejamento da setorização.

Bayley e Skolnick (2002, p. 108) falam da experiência na cidade norte-americana de Houston, no que diz respeito à setorização:

O distrito experimental é dividido em setores de ronda um pouco menores do que antes, e para cada setor são designados de dois a cinco carros de patrulha em cada turno. Exige-se que os policiais permaneçam estritamente dentro do seu setor – “integridade de setor” – em vez de ficarem correndo por toda a cidade, onde quer que achem estar ocorrendo algum tipo de ação.

O conceito de equipe autogerida foi formulado muito mais com o objetivo de produzir patrulha “estruturada” ou “direcionada” do que um patrulhamento aleatório, em que os policiais rodavam nos carros, sem um objetivo fixo, até que sejam mandados para algum lugar pelo rádio.

Segundo o estudo dos oficiais da polícia militar do Estado de Goiás, Thélío Alexandre Araújo Amorim e Marcos de Bastos, que fundamentaram seus estudos, entre vários autores, em Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux, quando fizeram um paralelo entre o policiamento comunitário e a democracia participativa, como compatibilidade entre si, a setorização é princípio da polícia comunitária. Vejamos o que os autores disseram:

Embora o Poder de Polícia seja um dever exercido pelo Estado, a segurança é um direito e um dever de todos, surge, então, uma parceria entre Estado e comunidade, denominada “Polícia Comunitária”, que não se trata de uma modalidade de policiamento, mas de uma filosofia que busca apoio da própria comunidade na resolução de seus problemas, atuando preventivamente na segurança pública.

[...]

O policiamento comunitário, como dito antes, não se trata de uma modalidade de policiamento que atenta para a preservação da ordem pública, mas de uma ação estatal que busca, junto com a comunidade, estabelecer um Estado que dê atenção aos cidadãos, buscando a solução de problemas sociais que culminem na insegurança, exigindo que o Estado cumpra o seu papel tutelador dos interesses públicos e bem-estar social. (AMORIM; BASTOS, 2006, p. 18-19)

A aproximação da polícia com o cidadão não só visa a atender ao poder soberano do cidadão preconizado pelo parágrafo único do art. 1º, da CF/88, mas de aproximá-lo da polícia para uma definição de serviço adequado e anseios comunitários atendidos, além de se apresentar eficiente com a utilização de recursos mais ágeis propiciados pela permanência do policial em sua comunidade. A setorização, comparada aos princípios do policiamento comunitário, procura se adequar aos princípios apresentados por Trojanowicz e Bucqueroux (2003, p. 10-13):

2. Comprometimento com a Concessão de Poder à comunidade. [...]

Isto exige uma mudança, sutil, mas sofisticada, de modo que todos no departamento compreendam a necessidade de se concentrar na resolução de problemas da comunidade, através de novas e criativas maneiras, podendo abranger o desafio e o esclarecimento das próprias pessoas envolvidas no processo de policiamento. [...]

3. Policiamento Descentralizado e Personalizado. [...] os departamentos policiais devem também criar e desenvolver um novo tipo de policial operacional, que aja como uma ligação direta entre a polícia e as pessoas da comunidade. [...]

4. Resolução Preventiva de Problemas, a Curto e Longo Prazo. O amplo papel do policial comunitário exige um contato contínuo e sustentado com as pessoas da comunidade respeitadoras da lei, de modo que possam, em conjunto, explorar novas soluções criativas para as preocupações locais, servindo os cidadãos como auxiliares e voluntários. **(Grifos dos autores)**

Como proposta de redirecionamento da política de segurança pública, adequando-a à nova realidade com idéia de setorização, somada à filosofia de polícia comunitária voltada para a busca constante da satisfação das necessidades básicas do cidadão, conseqüência advinda da eficiência na prestação do serviço público, em especial, de segurança pública por parte da polícia militar, sugerem-se, nos tópicos a seguir, algumas ações que, se adotadas, poderão contribuir para o sucesso da corporação na preservação da ordem pública:

a) Fazer subdivisão da área das unidades operacionais existentes em quadrantes, ou seja, em áreas menores. Para tanto, se faz necessário observar as características de cada região, tais como: aglomeração populacional na área, índice de ocorrências, influência comercial e bancária etc.;

b) Designação de um oficial para chefiar e coordenar as atividades de polícia ostensiva em cada setor. Para o sucesso desse líder em sua área de atuação, é importante que ele tenha pleno conhecimento de suas atribuições como gestor daquela localidade. Importante também será a desconcentração, transferindo competência e autonomia na administração para resolução dos problemas de sua circunscrição, sem a necessidade de reportar ao comando central;

c) Oferecer condições mínimas necessárias para o desenvolvimento das atividades de segurança pública no setor, tais como: efetivo compatível com as características da região, equipamentos adequados e modernos, viaturas em quantidade suficiente etc.;

d) Cada área deverá possuir um ponto de referência para a comunidade, com estrutura compacta, suficiente para atender às necessidades básicas de administração e controle da operacionalidade. Esse local deve ser de fácil acesso para o cidadão e possuir boa visibilidade, fator inerente à ostensividade de nossa atribuição.

A setorização e a polícia comunitária se complementam, pois estão direcionadas com objetivos comuns, buscando uma parceria entre as polícias e a comunidade para alcançar o bem estar social.

Setorização do serviço da PM é um importante passo em direção à personalização de nosso atendimento, entretanto essa reforma organizacional certamente não terá validade se dissociada de uma doutrina operacional adequada a essa doutrina (...) polícia comunitária cuja essência e confiança dos cidadãos, enquanto moradores das comunidades. (...). essa doutrina caracteriza-se pelos seguintes aspectos:

- Uma nova maneira de se pensar na proteção e no socorro públicos;
- Baseia-se na crença de que os problemas sociais, as causas da criminalidade terão soluções mais efetivas, na medida em que haja participação das comunidades na sua identificação, análise, proposta e implementação de ações conjuntas para a busca de soluções;
- Cria uma duradoura e permanente interação entre a comunidade e a Polícia Militar;
- Busca soluções para recuperar a vida em comunidade e conscientizar a população sobre a responsabilidade de cada um na prevenção indireta dos ilícitos;
- Estabelece um canal permanente de ligação entre a alta administração da PM e a comunidade, por intermédio do policial do bairro, encarregado da

prevenção, de maneira a responder aos anseios da população e receber desta, informações e sugestões pertinentes à Segurança Pública local;

- Transmite orientações ao cidadão, de forma a despertar o sentimento de cidadania;
- Zela pelo bem-estar e qualidade de vida da comunidade local;
- Desperta no cidadão o interesse pela solução em conjunto, através da ajuda mútua, frente aos problemas comuns;
- Incentiva a participação da comunidade local nas atividades cívicas, culturais e sociais;
- Desenvolve atividades de cidadania, voltadas para a comunidade, principalmente infantil e juvenil, tendo como premissa contribuir para a formação do cidadão do futuro;
- Insere a Polícia Militar, como um todo, na “prevenção primária”, como forma facilitadora e complementar à “prevenção secundária”, já normalmente exercida. Embora a prevenção primária não seja propriamente de responsabilidade da Polícia, o Policial atuando e orientando a comunidade a canalizar esforços junto aos demais órgãos públicos, estará facilitando a prevenção secundária. Destaca-se como fator principal de atuação do policiamento comunitário na prevenção primária, a resolução pacífica de conflitos; (1º BATALHÃO, 1998, p. 10)

Não é difícil compreender, pelo exposto, que tais princípios, ao fundamentar o policiamento comunitário, também vão ao encontro do modelo gerencial de setorização, que importa que o chefe de polícia tenha autonomia para tomar decisões, voltadas para a sua comunidade, a fim de prestar serviço de melhor qualidade para o cidadão. Se se falar em setorização e não houver autonomia para decisões, não é uma desconcentração, é apenas uma distribuição de área, mas dentro de um sistema extremamente burocrático, inviável. Daí, a importância do cidadão, que agora é gestor de suas necessidades, não só auxiliando, mas indicando qual a destinação do serviço que deve ser prestado.

4.3 A responsabilidade solidária pela segurança pública

O Estado – quando se refere ao Estado neste momento, refere-se à sua verdadeira concepção, ou seja, inclui a sociedade – deve desmistificar que o problema de insegurança é questão de polícia, que se resolve com as clássicas respostas de grandes comandantes: “vamos reforçar o policiamento”. Não é por menos que o atual Texto Magno traz em seu art. 144 que a segurança pública também é dever de todos, como bem disse o professor Lazzarini (2003 *apud* AMORIM; BASTOS, 2006, p. 15): “segurança pública, que sempre foi ‘dever do Estado’, é também ‘direito e responsabilidade de todos’. Sim, *responsabilidade de todos*, porque direito de todos sempre foi, uma vez que a atividade policial é

daquelas consideradas como serviço essencial do Estado”.

Ratificando o posicionamento acima, devem existir constante parceria e cooperação entre sociedade civil organizada e Polícia Militar, e, somando com outras ações de governo, possa ter resultado favorável e trazer benefícios para toda a comunidade. Essa parceria deve envolver de maneira incondicional toda a comunidade, por meio de diversos programas comunitários dirigidos pela polícia militar.

Corroborando esse pensamento, o Cel RR PMSP Silva Filho, chefe da Senasp (2002 *apud* OLIVEIRA, 2002, p.19), diz:

A polícia se deu conta recentemente que não pode assumir sozinha a responsabilidade pelos altos índices de violência e por sua redução – uma descoberta que ocorreu há 25 anos nos Estados Unidos”. Assim, fazer contatos com a comunidade significa abrir um canal para aumentar a oferta de informações. O coronel vai além: “também o planejamento da polícia deve levar em conta a opinião da comunidade, a percepção que o cidadão tem da segurança.

A prevenção de delitos não se alcança somente com policiamento, mas com ações proativas que antecedem o policiamento preventivo. O policiamento é apenas um dos instrumentos de prevenção, que se preocupa muito mais com os aspectos espaciais, ou seja, do local onde é sensível à ocorrência de crime. Muitas providências podem substituir o policiamento, permitindo redirecioná-lo para outras oportunidades, como uma troca de lâmpada ou roçagem de terrenos. No entanto, o policiamento não é eficiente à prevenção de fatores que predispõe a delinqüência ou que vulnerabilizam vítimas em potencial. A segurança pública é fruto de um pacto social, não apenas da ação esforçada da polícia. Eis a razão de ela ser responsabilidade de todos, não só da polícia.

No folheto escrito por Brown (1983 *apud* BAYLEY; SKOLNICK, 2002, p. 98), com o título Plano de Ação, ele explica a importância do policiamento conjugado com a participação da comunidade:

O policiamento é mais do que um conjunto de práticas de combate ao crime cujo sucesso podia ser medido em termos de índice de criminalidade, de prisões e de rapidez no atendimento da polícia. Evidentemente, é tarefa da polícia proteger a comunidade. Mas o cumprimento dessa tarefa implica a participação ativa da comunidade. Para que essa participação possa ocorrer, é preciso, por sua vez, que a polícia ganhe a confiança de todos os setores da comunidade mediante uma ação contínua e exemplar. Na opinião de Brown, policial é mais do que fazer, é também ser justo, honesto, imparcial e interessado. O policiamento deve ser permeado com objetivos morais, e não apenas táticos.

A explicação do coronel da polícia militar de São Paulo, Carlos Alberto de Camargo, silencia qualquer outra corrente contrária a essa responsabilidade solidária, que imputa somente à polícia:

Quanto mais a polícia trabalha, quanto mais prende criminosos, quanto mais apreende drogas, quanto mais desmascara quadrilhas, quanto mais mostra serviço – mais demonstra à sociedade que o problema da violência urbana não depende só dela, e antes de tudo, deve ser atacado nas suas causas. Ensina que a atuação da polícia compara-se àquele que enxuga o chão com a torneira aberta. (QUADRO, 1999, *apud* AMORIM; BASTOS, 2006, p. 17):

As raízes da violência não estão apenas na polícia ineficiente, estão nas diversas causas e mazelas sociais que predisõem, cedo ou tarde, para a insegurança.

O relatório dos juristas no fórum “Criminalidade e violência” feito pelo Ministério da Justiça (1980 *apud* LAZZARINI, 2003, p. 106) apontou diversos fatores sociais geradores de insegurança, como o crescimento populacional acelerado, a má distribuição demográfica, a distribuição inadequada de renda, a falta de planejamento familiar, aliados a outros que também são causadores da insegurança pública, a facilidade do cidadão em se armar e o menor abandonado, como causas da maior parte da violência e criminalidade que dão origem à insegurança.

Para Amorim e Bastos (2006, p. 18), se o Estado insistir na responsabilidade somente de seu aparato policial, tornar-se-á mais repressivo, digno de um Estado absoluto, pois possibilitará a aplicação somente de repressão:

Enquanto o quadro de insegurança se agrava com a constatação da incapacidade da polícia em controlar essa onda de violência, isso porque a ação isolada das diversas forças policiais e o policiamento repressivo, o Estado torna-se cada vez mais totalitário, impulsionando uma política repressiva sobre toda a sociedade, afastando-se, cada vez mais, de seu papel, na garantia do bem estar social. Por isso, a polícia não pode ser autônoma em relação à comunidade, pois opera para ela e em função dela.

Buscar alternativas importa na participação do cidadão no processo de melhoria de seu bairro, tanto pelo poder soberano que possui (e para tanto, de exigir a melhor prestação) como também na sua responsabilidade de se interagir e de se comprometer com a resolução de diversos problemas que deságuam na insegurança.

O estudo do Professor Beato mostra claramente que a polícia não é a única capaz de resolver problemas de segurança pública (BEATO, 2003, p. 3):

Dada a complexidade que o tema segurança pública suscita no Brasil, rapidamente está se desenvolvendo o consenso de que a polícia é apenas uma das agências encarregadas do controle da criminalidade e violência que, em muitas situações, sequer é a mais importante. Uma das conseqüências desta concepção tem se revelado extremamente controversa: da idéia de que a polícia é apenas uma das agências encarregadas do controle da criminalidade tem se passado rapidamente a outra de que ela não teria nada a ver com as taxas de criminalidade, dado que os determinantes mais relevantes do crime estariam sob o encargo de outras agências do estado. Isto é extremamente conveniente, especialmente aos gerentes mais ortodoxos das organizações policiais, pois os exime de responsabilidade sobre os fins últimos das organizações policiais, relegando suas atividades à organização e gerenciamento de atividades internas tais como alocação de recursos humanos e materiais de acordo com os propósitos puramente administrativos.

É exatamente essa preocupação (que a segurança pública deve ser encarada como responsabilidade solidária), pois não sendo a polícia a única responsável pela segurança, não pode ela, então, acreditar que não contribui para os índices de criminalidades e voltar-se para as suas atividades internas, na mais clássica burocracia estrutural. A segurança pública é responsabilidade da polícia, assim como do Estado e da comunidade, e a solução só será possível se trabalharem juntos para resolver os conflitos sociais, a curto, médio e longo prazos, com prestação de serviço que diminuam as desigualdades sociais.

4.4 Conceito de polícia e policiamento comunitário

Antes de definir o que seja polícia comunitária ou policiamento comunitário, é preciso buscar o significado de alguns pontos fundamentais neste estudo. O dicionário do professor Ferreira (1986, p.1589) define assim a palavra polícia:

- a) Polícia, do grego politéia, pelo latim politia; Conjunto de leis ou regras impostas ao cidadão com o fito de assegurar a moral, a ordem e a segurança pública, ou a corporação que engloba os órgãos e instituições incumbidas de fazer respeitar essas leis ou regras e de reprimir e perseguir o crime. Civilização; cultura; boa ordem; disciplina.
- b) Policiar, vigiar, em cumprimento de leis ou regulamentos policiais; vigiar com cuidado e interesse; zelar; dar ou transmitir civilização.

Por sua vez, o Vocabulário Jurídico de Silva (2000, p. 616) apresenta as seguintes definições:

Polícia, derivado do latim *politia*, que procede do grego *politéia*; originariamente traz o sentido de organização política, sistema de governo e mesmo governo. Assim, por sua derivação, em amplo sentido, quer o vocábulo exprimir a ordem pública, a disciplina política, a segurança pública instituídas primariamente como base política do próprio povo erigido em Estado.

[...]

Em sentido estrito, quer o vocábulo designar o conjunto de instituições, fundadas pelo Estado, para que segundo as prescrições legais e regulamentares estabelecidas, exerçam vigilância para que se mantenham a ordem pública, a moralidade, a saúde pública e se assegure o bem-estar coletivo, garantindo-se a propriedade e outros direitos individuais.

Analisando ambas as citações, podemos concluir que, além de uma instituição com caráter defensivo e repressor, a polícia deve focar seus objetivos, antes de tudo, em educar, civilizar, fazendo respeitar as regras de boa convivência em sociedade, assegurando o bem-estar coletivo, garantindo a propriedade e os direitos individuais comuns.

Assim, a polícia comunitária é, ao mesmo tempo, uma maneira de pensar a vida em comunidade e como desenvolver esse pensamento em conjunto com determinada comunidade, vez que o policiamento comunitário:

Baseia-se na premissa que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais e em geral, a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida na área (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994. p. 5).

O levantamento dos problemas de determinada comunidade, buscando formas de resolvê-las, não é uma inovação. Na verdade, é um padrão adotado por diversos grupos que realizam trabalhos de cunho social:

Tipicamente, os trabalhos comunitários partem de um levantamento das necessidades e carências vividas pelo grupo cliente, sobretudo no que se refere às condições de saúde, educação e saneamento básico. A seguir, utilizando-se métodos e processos de conscientização, procura-se trabalhar com grupos populares para que eles assumam progressivamente seu papel de sujeitos de sua própria história, conscientes dos determinantes sócio-políticos de sua situação e ativos na busca de soluções para os problemas enfrentados. A busca do desenvolvimento da consciência crítica, da ética da solidariedade e de práticas cooperativas ou mesmo autogestionárias, a partir da análise dos problemas cotidianos da comunidade, marca teórica e prática da psicologia social comunitária. (CAMPOS, 1996, p. 10).

O diferencial é que o policiamento comunitário tem a comunidade e o Estado trabalhando juntos na busca das melhores soluções para os problemas, otimizando os recursos e mobilizando a população.

Para Kahn (2002), as polícias latino-americanas – vistas normalmente como ineficientes no combate ao crime e violentas no trato com a população – passam por uma crise de identidade com o trânsito do autoritarismo para a democracia. É nesse quadro que diversos organismos policiais vêm registrando experiências, como o Morro do Quadro em Vitória, as atividades que transformaram a gangue juvenil GK2, no bairro do Perpétuo Socorro em Macapá, nos Anjos da Paz, o Jardim Ângela em São Paulo e muitos outros. A prevenção se torna mais importante que a repressão, embora esta não seja descuidada.

4.5 Teorias sobre policiamento comunitário e a sua aplicação no Estado de Goiás

Problemas como a falta de investimentos em infra-estrutura dos bairros, em educação e saúde, ou mesmo a própria falta de civilidade por parte dos moradores de uma região e, naturalmente, a falta de cidadania crescem em tamanho e importância, transformando-se em problemas de polícia. Como diz uma máxima de policiamento comunitário: todo problema, se não socorrido a tempo, se transforma em problema de polícia.

O policiamento comunitário tem como um de seus principais pilares a política das janelas quebradas, que pode ser resumida em uma palavra: prevenção. Isso porque a maioria das situações que exigem uma atuação mais drástica por parte das forças policiais se inicia em eventos que não são ainda área de atuação da polícia ou fruto de crimes considerados de menor potencial ofensivo.

A hipótese aqui é a da janela quebrada, segundo a qual uma incivilidade atrai outra, pois mostra que a comunidade não se importa com o que acontece ao seu redor. Assim, uma janela quebrada por uma pedra atrai outra pedra, mas se a janela é logo reparada, demonstra a preocupação das pessoas pelo que acontece ao seu redor. (KAHN, 2002, p. 12)

No correr dos anos, as instituições policiais desenvolveram paradigmas que orientam suas atuações, seus treinamentos, seus planejamentos, e em suma, a maneira como enxergam as comunidades e se relacionam com elas:

- A polícia é uma agência governamental responsável principalmente pelo cumprimento da lei;
- Na relação entre a polícia e as demais instituições de serviço público, as prioridades são muitas vezes conflitantes;

- O papel da polícia é preocupar-se com a resolução do crime;
- As prioridades são, por exemplo, roubo a banco, homicídios e todos aqueles envolvendo violência;
- A polícia se ocupa mais com os incidentes;
- O que determina a eficiência da polícia é o tempo de resposta;
- O profissionalismo policial se caracteriza pelas respostas rápidas aos crimes sérios;
- A função do comando é prover os regulamentos e as determinações que devam ser cumpridas pelos policiais;
- As informações mais importantes são aquelas relacionadas a certos crimes em particular;
- O policial trabalha voltado unicamente para a marginalidade de sua área, que representa, no máximo 2 % da população residente ali onde “todos são inimigos, marginais ou paisano folgado, até prova em contrário”;
- O policial é o de hora;
- Emprego da força como técnica de resolução de problemas;
- Presta contas somente ao seu superior;
- As patrulhas são distribuídas conforme o pico de ocorrências. (CRUZ, 1998, p. 3)

A polícia comunitária procura envolver toda a comunidade com o objetivo de somar forças com o setor público e contribuir de forma ativa na busca da paz social de seus cidadãos. Buscado esse comprometimento do cidadão, a polícia comunitária, trabalha com seis idéias principais:

- a. a primeira imagem da POLÍCIA é formada na família;
- b. a POLÍCIA protetora e amiga transmitirá, na família, imagem favorável que será transferida às crianças, desenvolvendo-se um traço na cultura da comunidade que aproximará as pessoas da organização policial;
- c. o POLICIAL, junto à comunidade, além de garantir segurança, deverá exercer função didático-pedagógica, visando a orientar na educação e no sentido da solidariedade social;
- d. a orientação educacional do policial deverá objetivar o respeito à “Ordem Jurídica” e aos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal;
- e. a expectativa da comunidade de ter no policial o cidadão. íntegro, homem interessado na preservação do ambiente, no socorro em calamidades públicas, nas ações de defesa civil, na proteção e orientação do trânsito, no transporte de feridos em acidentes ou vítimas de delitos, nos salvamentos e combates a incêndios;
- f. a participação do cidadão se dá de forma permanente, constante e motivadora, buscando melhorar a qualidade de vida. (DIAS NETO, 1998, p. 8)

Por isso é comum, principalmente para os policiais, acreditar que policiamento comunitário seja apenas um programa de relações públicas e que apenas aqueles policiais que não querem mais trabalhar ou estão em vias de se aposentar é que deveriam participar, enquanto policiais de verdade façam o serviço policial de verdade.

A realidade é que o policiamento comunitário trata de participação social e todas as forças da comunidade devem assumir um papel na sua própria segurança e

nos serviços ligados ao bem comum, buscando melhor qualidade de vida para a população e a polícia. Exatamente porque sua atuação permeia todos os extratos sociais, busca assumir o papel de interlocutor entre os vários atores sociais.

Assim, a polícia comunitária rompe com antigos paradigmas e cria novos, mais adequados à realidade atual:

- A polícia é o público e o público é a polícia: os policiais são aqueles membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral às obrigações dos cidadãos;
- Na relação com as demais instituições de serviço público, a polícia é apenas uma das instituições governamentais responsável pela qualidade de vida da comunidade;
- O papel da polícia é dar um enfoque mais amplo visando à resolução de problemas, principalmente por meio da prevenção;
- A eficácia da polícia é medida pela ausência de crime e de desordem;
- As prioridades são qualquer problema que esteja afligindo a comunidade;
- A polícia se ocupa mais com os problemas e as preocupações dos cidadãos;
- O que determina a eficácia da polícia é o apoio e a cooperação do público;
- O profissionalismo policial se caracteriza pelo estreito relacionamento com a comunidade;
- A função do comando é inculcar valores institucionais;
- As informações mais importantes são aquelas relacionadas com as atividades delituosas de indivíduos ou grupos;
- O policial trabalha voltado para os 98% da população de sua área, que são pessoas de bem e trabalhadoras;
- O policial emprega a energia e eficiência, dentro da lei, na solução dos problemas com a marginalidade, que no máximo chega a 2% dos moradores de sua localidade de trabalho;
- Os 98% da comunidade devem ser tratados como cidadãos e clientes da organização policial;
- O policial presta contas de seu trabalho ao superior e à comunidade;
- As patrulhas são distribuídas conforme a necessidade de segurança da comunidade, ou seja, 24 horas por dia;
- O policial é da área. (CRUZ, 1998, p. 3)

A filosofia de polícia comunitária sugere a convivência harmoniosa entre o órgão de segurança e a comunidade, visando à ampla parceria, voltada para alcançar o objetivo comum, qual seja o bem-estar social da coletividade.

O Cap PMSP Camargo Júnior (1999, p. 62-65) trata do assunto, enumerando várias ações a serem desenvolvidas em parceria com a comunidade:

- O incentivo à solidariedade e à educação, em sentido amplo, são as vigas mestras que balizam a atuação comunitária. Dessa forma, a Polícia Militar poderá incentivar a participação dos cidadãos na busca de soluções para seus problemas por intermédio de ações a serem desenvolvidas, tais como:
1. estimular a solidariedade e a fraternidade humanas, como forma de robustecer a convivência e a proteção social;
 2. estimular a retirada do menor carente e infrator das ruas e o seu engajamento na educação;

3. estimular o esporte como forma de agregação social e retirada de delinqüentes da rua;
4. proporcionar centros de lazer e convivência atrelados, sempre que possível, à escola;
5. proporcionar o tratamento de viciados voltado para o treinamento ao trabalho e à educação;
6. fortalecer a família, os bons costumes, a tradição e a convivência social;
7. estimular mecanismos de requalificação e recolocação de desempregados no mercado de trabalho;
8. estimular e promover campanhas de:
 - a) limpeza, incluindo-se a de terrenos, locais públicos e o combate incessante às pichações e depredações;
 - b) desestímulo ao consumo de drogas, ao adultério e à prostituição;
 - c) esclarecimento e incentivo à autodefesa social, entendida como forma e meio de dificultar e/ou inibir a atuação marginal habitual (barreiras perimetrais, alarmes de guarda, forma de comportamento, direção defensiva, entre outros);
 - d) educação de trânsito;
 - e) estímulo à denúncia de atos criminosos;
 - f) desestímulo à aquisição de bens de origem duvidosa;
 - g) estímulo à exigência de nota fiscal etc.
- 9) estimular o engajamento e a integração de órgãos governamentais e não governamentais que possam, direta ou indiretamente, atuar na paz e tranqüilidade pública;
- 10) proporcionar um fluxo de informações ligadas aos problemas que afetam a segurança pública e direcioná-lo ao órgão que tem o dever legal de agir, que nem sempre é a polícia;
- 11) educar a criança com base em princípios universais de convivência social e agregação comunitária;
- 12) desestimular a competição social em oposição ao paradigma do “levar vantagem em tudo” ou “do quem pode mais chora menos”;
- 13) promover o treinamento para o trabalho e a colocação no mercado de trabalho de viciados, prostitutas e infratores penais;
- 14) investir decisivamente na criança e no adolescente com a finalidade de educá-los para viver em sociedade;
- 15) cadastrar e encaminhar moradores de rua a órgãos assistenciais;
- 16) robustecer a fiscalização sanitária;
- 17) exigir a observância integral da lei de loteamentos, evitando-se a proliferação imobiliária de empreendimentos sem infra-estrutura;
- 18) aperfeiçoar e exigir o fiel cumprimento da lei de posturas do município como forma de minimizar situações potencialmente perigosas; e
- 19) promover convênios entre a polícia e outros órgãos, governamentais ou não, visando ao desenvolvimento de parcerias.

No Estado de Goiás, a instalação do policiamento comunitário em uma determinada comunidade ocorre normalmente quando ela se organiza na forma de Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG’S), que têm como objetivo “colaborar com a Secretaria da Segurança Pública e Justiça no equacionamento e solução de problemas relacionados com a segurança da sociedade goiana (GOIÁS, 2005, p. 01).

Normalmente, é feito primeiramente um levantamento do número, do tipo e dos resultados obtidos das ocorrências policiais registradas. Também se levantam problemas sociais como, a falta de calçamento, falta de asfalto, de médicos nos

postos de saúde, pichações, saneamento básico etc., procurando conhecer os caminhos pelos quais devem ser resolvidos esses problemas.

1. Descubra os anseios e as preocupações da comunidade;
2. Incentive o cidadão a participar na identificação, priorização e solução dos problemas da comunidade;
3. Conheça a realidade da comunidade onde está servindo e faça com que os cidadãos a conheçam; (CAVALCANTE NETO, 1998, p. 10)

O contato com os chamados grupos de relevância (igrejas, prefeitura, associações de moradores, escolas, grupos esportivos etc) é também muito importante, pois eles agem como catalisadores da comunidade, atraindo-a para os debates:

O sucesso da polícia comunitária, na visão de Trojanowicz (2003), e indicado por diversos pesquisadores, depende de segmentos representativos da comunidade que irão participar diretamente da melhoria da atividade policial na localidade onde atua. Esses órgãos são identificados em seis grandes grupos:

1. organização policial;
2. a comunidade;
3. autoridades constituídas;
4. a comunidade de negócios;
5. as instituições comunitárias; e
6. os veículos de comunicação. (CRUZ, 1998, p. 5-6).

Em seguida, são realizadas reuniões com a comunidade buscando ouvir quais são as principais reclamações, bem como quais sugestões para a melhora no trabalho das polícias, visando alcançar o bem comum.

Anotadas as reclamações, elas serão analisadas, buscando identificar quais são as raízes desses problemas e como resolvê-los, não esquecendo que é preciso diferenciar quais problemas são de responsabilidade da polícia e quais não são, vez que nem todos os fatores causadores de violência são diretamente da alçada da polícia. Uma vez feita esta distinção, os casos de competência da polícia deverão ser solucionados o mais breve possível. Os que não são de responsabilidade da polícia deverão ser encaminhados ao órgão responsável, através do chefe de polícia do setor:

Uma das primeiras causas apontadas para a delinquência juvenil é a necessidade econômica. Ações assistenciais, como o programa da cesta básica, ajudarão a reduzir o problema, mas não basta isso, é necessário incentivar a permanência na escola, o programa bolsa-escola é uma das formas, mas não é a única. Convênios com ONGs podem trazer computadores para as escolas, realizando assim a inclusão digital dos

jovens. Atividades extra classe, como programas de profissionalização, esportes, artes etc.
 Outro problema constantemente apontado é a desestruturação familiar. Buscar acompanhamento psicológico para as famílias é fundamental. (LIMA, 2006, p. 11).

É de suma importância trabalhar com a comunidade, procurando trazê-la para a solução dos problemas, dividindo com ela a responsabilidade pelos acontecimentos locais e tentando conscientizá-la sobre a responsabilidade de cada um na prevenção indireta, até mesmo direta, dos ilícitos, criando uma agenda e definindo quais são as ações a serem tomadas, a curto, médio e longo prazos, quem será responsável por elas:

Um bairro que demonstra estar preocupado com os pequenos desvios – lixo acumulado, pichações, jogos de azar, etc.- dá sinais de vitalidade comunitária e de que não tolerará os grandes desvios, como o tráfico de drogas ou a atuação de gangues juvenis. A Polícia comunitária tem um papel importante nesta fiscalização da qualidade de vida do bairro, com reflexos sobre os níveis locais de criminalidade. (KAHN, 2002, p. 13-14)

Os policiais comunitários realizarão patrulhamento a pé, palestras nas escolas, associações de bairro, igrejas, ou em qualquer outro lugar a que forem solicitados, com o fim de transmitir orientações ao cidadão, de forma a despertar o espírito de cidadania e estabelecer contato com a comunidade, buscando conhecê-la e ser por ela conhecido e, assim, criar vínculos de confiança com os cidadãos da comunidade local:

A presunção teórica é a de que, trabalhando a pé, os policiais mantêm maiores e melhores contatos com os moradores, favorecendo o entrosamento mútuo e harmonizando a relação entre população e policiais, nem sempre baseada na confiança. Uma vez estabelecia uma relação de confiança, a população estaria mais disposta a colaborar com o trabalho policial, notificando os crimes de que foi vítima, fornecendo informações sobre pessoas suspeitas e trabalhando em projetos comunitários. (KAHN, 2002, p. 12).

Assim, devem os policiais comunitários procurar ensinar aos cidadãos como utilizar os caminhos para solucionar os problemas locais, inclusive as formas de cobrança da atuação da polícia. Devem, ainda, ser receptivos às sugestões e idéias dos cidadãos, com criatividade e inovação, ao traduzir essa colaboração em ações que ajudem na solução de problemas, solicitar, treinar e supervisionar voluntários da comunidade, desde tarefas burocráticas até pessoas que trabalhem com jovens do bairro, prestando contas regularmente à sociedade e à comunidade em que atua, participando plenamente de tudo o que diga respeito à promoção da

democracia, do desenvolvimento dos direitos humanos, enfrentando em parceria com a comunidade as causas da marginalização e da exclusão social, econômica, política e cultural. Como policiais comunitários podemos eleger as seguintes prioridades e atitudes:

- Procurar ensinar aos cidadãos como utilizar os caminhos para solucionar os problemas locais, inclusive as formas de cobrança da atuação da polícia;
- Trabalhar com a comunidade, procurando trazê-la para a solução dos problemas;
- No contato com a comunidade local, tentar conscientizá-la sobre a responsabilidade de cada um na prevenção indireta dos ilícitos;
- Transmitir orientações ao cidadão, de forma a despertar o espírito de cidadania;
- Participar plenamente de tudo o que diga respeito à promoção da democracia, do desenvolvimento e dos direitos humanos, enfrentando em parceria com a comunidade as causas da marginalização e da exclusão social, econômica, política e cultural;
- Só recorrer à violência dentro dos estritos limites que a Lei garante e define para que prevaleçam a justiça, a paz e a harmonia social; (LIMA, 2004, p. 46)

A polícia militar do Estado de Goiás implantou a polícia comunitária em meados de 2004, por meio do 1º Curso de Polícia Comunitária, oferecendo 10 (dez) vagas a oficiais da instituição. A partir daí, formou-se uma corrente de aprendizado, em que surgiram multiplicadores da filosofia de polícia comunitária. O conceito desse novo modelo de policiamento está intimamente ligado ao programa de setorização. Com a setorização, policiais previamente determinados trabalham em determinada área de forma que a comunidade local se identifique com aquele o que facilita a comunicação entre ambos.

Todos os programas voltados para o aprimoramento da relação polícia x comunidade têm se mostrado de grande valia no combate à criminalidade. O Estado de Goiás está um passo à frente, buscando inovações nesse estreitamento de relações, e, principalmente, dando exemplo nesse tipo de policiamento que pode ter seus resultados visualizados pela redução das ocorrências.

Como se percebe, são resultados positivos que incentivam a busca pelo aprimoramento da relação comunidade X polícia. Esse aprimoramento depende principalmente da dedicação do policial militar, que deve ter internalizada a idéia de que a polícia, em seu trabalho preventivo e ostensivo, logrará maior êxito se tiver o apoio dos cidadãos. O mais danoso seria considerar que esse trabalho não se encaixa no perfil do policial moderno e imaginar a polícia comunitária como um

trabalho moroso e sem objetivos próprios. O policial militar não mais deve ostentar truculência e brutalidade, com conseqüente "medo" da população, como em décadas passadas. Esse modelo hoje já não vigora mais. Especialmente no Estado de Goiás, a população não mais sente 'medo' da polícia, mas a respeita como parceira responsável pela segurança.

O programa de polícia comunitária em Goiás conta com vários apoios. Entre eles podemos citar o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) e a Rede de Apoio à Segurança (RAS).

O PROERD consiste em um esforço cooperativo da polícia militar, escola e família, para oferecer atividades educacionais em sala de aula, a fim de prevenir ou reduzir o uso de drogas e a violência entre as crianças e os adolescentes. O Programa traz aulas preventivas com intuito de reforçar os fatores de proteção, em especial referentes à família, à escola e à comunidade. É organizado em 17 lições de 45 a 60 minutos, são ministradas, obrigatoriamente, por policial fardado. O objetivo do PROERD é proporcionar às crianças habilidades para resistir às pressões ao uso de drogas, à violência e às gangues, desenvolvendo a auto-estima, o cultivo da felicidade, controle das tensões, civilidade, além de ensinar técnicas de autocontrole e resistência às pressões dos companheiros e às formas de oferecimento de drogas por pessoas estranhas ao convívio das crianças e dos adolescentes.

O Estado de Goiás possui aproximadamente 144 instrutores habilitados, dos quais 70 estão atuando no programa. Conta ainda com 09 mentores, que são os policiais habilitados a formar instrutores do programa e 02 másteres que coordenam o programa no Estado.

O programa já formou mais de 100.000 crianças em todo o Estado, desde sua implantação.

A RAS tem desenvolvido uma excelente parceria com a comunidade. Esse programa já formou centenas de pessoas no Estado. Na capital temos em destaque a formação dos carregadores da Central de Abastecimento do Estado de Goiás (CEASA), passo importante na redução das infrações de menor potencial ofensivo que ocorrem naquele local, demonstrando que essa parceria já demonstra reflexos positivos.

Todos os programas voltados para o aprimoramento da relação polícia x comunidade têm se mostrado de grande valia no combate à criminalidade. O Estado

de Goiás está constantemente buscando inovações nesse estreitamento de relações, e, principalmente, dando exemplo nesse tipo de policiamento que pode ter seus resultados visualizados pela redução dos índices de criminalidade.

5 CONCLUSÃO

A polícia militar do Estado de Goiás passa por uma grande transformação em sua estratégia operacional e administrativa, com a finalidade de atingir, por meio de seus serviços prestados, a satisfação de seu principal cliente, que é o cidadão. Sabemos que o aumento do índice de criminalidade tem origem em diversos fatores que, na maioria das vezes, não são de responsabilidade da polícia. Contudo, independente das causas que levam à insegurança ao cidadão, a polícia militar tem a obrigação de programar ações preventivas ou repressivas para solucionar ou, pelo menos, minimizar esses conflitos. Caso contrário, ela estaria deixando de cumprir o seu papel constitucional de polícia ostensiva, responsável pela preservação da ordem pública. Quanto ao cidadão, a ele não importa qual órgão tem a responsabilidade de lhe oferecer o serviço de qualidade; afinal o que lhe interessa é poder exercer sua cidadania.

No decorrer dos estudos, procuramos identificar os modelos de Estado e a forma de administrá-lo, objetivando conhecer melhor como um povo se desenvolve ao longo dos tempos. Constatamos que a administração pública há muito sofre anomalias, com equívoco praticado por gestores do bem público em prejuízo da coletividade.

No modelo patrimonial ou absolutista, toda a administração era voltada para os interesses exclusivos do rei. A coisa pública era confundida com o particular da realeza. Os cidadãos eram apenas força de trabalho sem direitos objetivos. Nesse regime, a força policial era usada para a manutenção do poder do soberano.

O modelo liberal surge da revolta da sociedade (burguesia) contra o domínio escravizador do patrimonialismo. No entanto, esse modelo também se mostrou ineficiente devido à sobreposição do fator econômico, pois quem detinha o poder econômico oprimia os mais fracos. Ficou claro nesse modelo que não bastava ter o direito formal garantindo a igualdade de todos, pois as diferenças econômicas e sociais não oportunizavam condições dessas pessoas de gozarem de fato esses direitos.

Com o objetivo de corrigir essas distorções apresentadas no Estado liberal, surge o estado social burocrático com a responsabilidade, além das suas atividades típicas, de prestação de serviços essenciais à sociedade. Com o

crescimento da estrutura burocrática o Estado tornou-se ineficaz, não conseguindo realizar suas atividades de forma eficiente, exigindo a mudança na forma de administração. Foi aí que surgiu o modelo gerencial com foco nos resultados e não nos procedimentos. Atualmente, vivemos na era da administração gerencial, em que as ações de governo são voltadas e comprometidas com o bem-estar social. Nessa nova visão de administração gerencial, que tem seu foco no resultado final a satisfação do cliente, a polícia militar, como órgão público responsável pela preservação da segurança pública da comunidade, não poderia se furtar da obrigação de se adequar a essa realidade. Nesse contexto, é clara a preocupação dos dirigentes da instituição na modernização de suas técnicas para alcançar a excelência na qualidade do serviço.

Para que ocorra a quebra de antigos paradigmas, a instituição tem buscado mudanças na cultura de seus integrantes, inculcando-lhes a necessidade do redirecionamento das atividades de polícia, com o emprego total de suas forças na busca da qualidade dos serviços, resultado almejado pelo cidadão-cliente. Procura também a valorização do servidor por meio de autonomia para tomar decisões sobre sua área de atividades.

Como forma de alcançar essas metas, a instituição tem aprimorado sua administração pela setorização da área operacional, desconcentrando as atividades de gestão para que o gestor, responsável por aquela localidade, possa resolver os problemas sem a necessidade de obedecer a uma estrutura administrativa burocratizada. Essa medida tem mostrado resultado eficiente indicando que o comando da corporação está caminhado na direção certa. Essa qualidade em serviço buscada pela Instituição é pressuposto da administração gerencial, em que o gestor está comprometido com os resultados de seu trabalho, sob a ótica do cidadão, pois é o cliente que avalia o resultado final dos serviços.

A polícia, qualquer que seja o modelo de Estado ou sua forma de administração, esteve sempre presente e sempre foi usada como “instrumento de força”. Até pouco tempo, as instituições policiais eram usadas como “força pública” com objetivo de oferecer governabilidade ao Estado ou oferecer condições para outros órgãos exercerem suas atividades. Muitas vezes, esse poder era exercido de forma arbitrária contra o interesse da coletividade, contrariando a democracia.

É sabido que o poder de polícia é essencial ao desenvolvimento da vida em sociedade. Contudo, deve o Estado, antes do uso do poder de polícia, oferecer

serviços públicos de qualidade ao cidadão.

A nossa Lei Maior assegura à polícia militar a nobre missão de preservação da ordem pública e o exercício da polícia ostensiva, campo vasto de atuação das instituições policiais militares, cabendo aos dirigentes implementar ações proativas para o desempenho dessas funções com enfoque na qualidade dos serviços e a satisfação do cidadão.

Dentro dos princípios de polícia comunitária, as instituições policiais devem focar suas atividades de trabalho baseando-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar e resolver problemas, tais como: crimes, drogas, perturbação da ordem pública, desordem física e moral em geral, a decadência dos bairros, com o objetivo de melhorar a qualidade de suas atividades e alcançar um nível de trabalho em que os cidadãos fiquem satisfeitos. Problemas como falta de investimento em infra-estrutura, educação, cidadania crescem em tamanho e importância, transformando-se em problemas de polícia no decorrer do tempo.

A polícia militar despertou para essa realidade e percebeu que era preciso romper paradigmas e criar um novo modelo de policiamento para atingir as necessidades dos cidadãos na resolução de seus problemas, e por meio de atividades que envolvem a polícia e a comunidade, organizadas em conselhos comunitários de segurança (CONSEG'S), esses problemas são discutidos, e apontadas as soluções, dividindo com a comunidade a responsabilidade pelos acontecimentos locais. Não é só o trabalho de conscientização sobre a responsabilidade de cada um para a melhoria na qualidade de vida nos bairros. É a busca pelo comprometimento para a participação de todos no processo.

Nesse sentido, é sabido que a melhor forma de resolver o problema da violência ou do medo do crime é formar parceria com o cidadão, por meio de ações incrementadas pela administração pública que viabilizem as condições do exercício pleno da polícia ostensiva por parte dos integrantes da corporação.

A setorização tem se apresentado como viável nesse contexto, pois oferece ao gestor a possibilidade de conhecer detalhadamente a sua área, ao mesmo tempo em que lhe cria oportunidade do convívio mais aproximado da população por ele assistida, criando confiança mútua entre polícia e comunidade, objetivando o bem comum.

Diante dos objetivos propostos para o estudo, conclui-se que todos foram

alcançados satisfatoriamente, ressaltando que a setorização contribui não só para a melhoria do policiamento preventivo como também para a prevenção do crime em geral, além de contribuir para o aumento da sensação de segurança perante a comunidade. A violência é combatida, preventivamente não somente com o policiamento ostensivo, mas também com diversas outras providências proativas que, embora não sendo policiamento, contribuem para a prevenção de delitos, tendo como consequência o bem-estar social, melhorando sobremaneira a qualidade de vida do cidadão.

Após o estudo, propõe-se que, para alcançar a eficiência na qualidade do serviço prestado ao cidadão, tendo como uma das metas o controle do índice de violência, seja efetivado adequadamente o processo de setorização. No entanto, esse processo deverá observar, claramente, o apregoado pela administração gerencial, com destaque para a delegação de autoridade aos comandos inferiores, habilitando-os para a resolução de problemas, com fim de satisfazer o cidadão em suas necessidades, em tempo hábil e com o menor custo: fatores influentes na valoração da qualidade do serviço. Outro ponto importante para se observar durante a implementação da setorização é a peculiaridade de cada região, levando em conta diversos fatores: culturais, sociais, poder econômico etc.

A polícia militar do Estado de Goiás há de observar que, adotando a setorização com razoável delegação de autoridade, estará contribuindo para execução de um serviço cada vez mais democrático, pois cada comunidade estará recebendo o serviço que pleiteia da administração pública de conformidade com suas necessidades. Além disso, a setorização precisa ser caracterizada pela filosofia da polícia comunitária, ou seja, pautada na participação do cidadão, como cliente e participante ativo na gestão dos problemas de interesse da comunidade. Pois somente por meio dele consegue-se mensurar com fidelidade a qualidade do serviço prestado.

Ainda, em se tratando de proposta, apesar de a filosofia de polícia comunitária ter sido adotada em vários países, em datas anteriores e diversas, não resta dúvida de que esse modelo na verdade nada mais é do que o Estado por intermédio da polícia estar adotando o modelo de administração gerencial, há muito praticado por policiais nas pequenas cidades do interior. Nesse contexto, conclui-se que insistir na setorização é, simplesmente, aplicar corretamente aquela filosofia, e ao mesmo tempo contribuir para a construção de um Estado moderno e cada vez

mais democrático.

Finalmente chega-se à conclusão de que a setorização não é uma forma de descentralização, já que não há a transferência da execução para outra pessoa jurídica, mantendo a administração com a própria polícia militar, apenas transferindo autoridade decisória ou autonomia para os escalões inferiores. Daí, a necessidade de tratá-la como desconcentração, nomenclatura ideal no contexto do Direito Administrativo, segundo os renomados autores estudados.

BIBLIOGRAFIA

1º BATALHÃO DE POLÍCIA MILITAR. **Policamento Setorizado**: Estudo e proposta para implantação de policiamento setorizado do ano de 1998. Goiânia, 1998, 144 f.

AMORIM, Thélío Alexandre Araújo de, BASTOS, Marcos de. **O policiamento comunitário como instrumento de democracia participativa**. 2006. 27 f. Artigo Científico (Especialização) – Pró-reitoria de Pós-Graduação, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2006.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**. Tradução René Alexandre Belmonte. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

_____, David H; SKOLNICK, Jerome H. **Nova Polícia**: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. Tradução Geraldo Gerson de Souza. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

BEATO FILHO, Cláudio C. **Informação e desempenho policial**. 2003. 27 f. Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública do Departamento Sociologia e Antropologia, UFMG, 2003. Disponível em <http://www.crisp.ufmg.br/InfoPol.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2008

BRASIL. **Código de Processo Penal**. Coordenação Maurício Antônio Ribeiro Lopes. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

_____. MJ/SENASP. **Polícia Comunitária**: Treinamento de profissionais da área de segurança do cidadão. (AD/BRA/98/D32) Secretaria Nacional de Segurança Pública. São Paulo, 1998.

_____. SENASP. **Curso nacional de multiplicador de polícia comunitária**. Brasília: SENASP, 2006.

CAMARGO JÚNIOR, João Batista de. **Polícia de Bairro**: Trabalho descentralizado por intermédio das bases comunitárias de segurança. 1999. 140 f. Monografia (Especialização) Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 1999.

CAMPOS, Regina Helena. de F. (org.). **Psicologia social comunitária**: Da solidariedade à autonomia. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

CAVALCANTE NETO, Miguel Libório. Policiamento comunitário: como fazer? In: BRASIL, SENASP. **Curso Nacional de Polícia Comunitária**. Projeto treinamento de profissionais da área de segurança do cidadão - (AD/BRA/98/D32) SENASP, São Paulo, 1998.

CRUZ, H. B. Filosofia do policiamento comunitário. In: BRASIL, SENASP. **Curso Nacional de Polícia Comunitária**. Projeto Treinamento de profissionais da Área de Segurança do Cidadão - (AD/BRA/98/D32). SENASP, São Paulo, 1998.

DIAS, Luiz Claudio Portinho. A democracia participativa brasileira. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 3, n. 27, dez. 1998. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=61>>. Acesso em: 06 jul. 2005.

DIAS NETO, Theodomiro. Teorias sobre polícia comunitária: a emergência de novos modelos. In: BRASIL, SENASP. **Curso Nacional de Polícia Comunitária**. Projeto treinamento de profissionais da área de segurança do cidadão - (AD/BRA/98/D32) SENASP, São Paulo, 1998.

DIAS, Tânia Regina Frota Vasconcelos; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. **Gestão estratégica da qualidade na administração pública**. Rio de Janeiro: UCB/CEP, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

_____. **Mini Aurélio século XXI: O minidicionário da língua portuguesa**. 5. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FERREIRA, Avilmar Santos. **Coletânea de leis da Polícia Militar do Estado de Goiás**. 2. ed. Atualizada. Goiânia: Grafset, 1999.

FROES, César; MELO NETO, Francisco Paulo de. **Administração pública**. Rio de Janeiro: UCB/CEP, 2007.

GODINHO, Marco Aurélio; MENDES, Ricardo Alves. **A Descentralização Operacional da PMGO: e a otimização das decisões de comando**. 2007. 16 f. Artigo (especialização) do Curso de Gerenciamento e Especialização em Segurança Pública (CEGESP) da Academia de Polícia Militar do Estado de Goiás, Goiânia, 2007.

GOIÁS (Estado). **Constituição do Estado de Goiás**: promulgada na data de 05 de outubro de 1989. Rev. e Atual. Organizador Des. Liberato Pova. Goiânia: Fernando Três Poderes, 2002.

_____. (Estado). Portaria n.º 459/2005/SSPJ de 27 de outubro de 2005: Aprova o regulamento dos conselhos comunitários de segurança e defesa social – CONSEGS. Goiânia: SSPJ, 2005.

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. Crise e reforma do Estado: As bases estruturantes do novo modelo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 61, jan 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp.....id=3598>>. Acesso em: 09 mar. 2008.

KAHN, T. **Velha e nova polícia: polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual**. São Paulo: Sicurezza, 2002.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudo de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. **Temas de direito administrativo**. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LIMA, Hiroshi Gondo; NASCIMENTO, Edna Maria. **Polícia comunitária**: curso de aperfeiçoamento de escrivão de polícia de 2ª classe e agente de polícia de 2ª classe. Goiânia: SSPJ - Gerência de Ensino Policial Civil, 2004.

_____. **Polícia civil comunitária**: manual para instalação. Goiânia: SSPJ - Gerência de Ensino Policial Civil, 2004.

LOUREIRO, Ythalo Frota. As Polícias Militares na Constituição Federal de 1988: polícia de segurança pública ou forças auxiliares e reserva do Exército? **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 486, 5 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5866>>. Acesso em: 06 jun. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo Penal**. 14. ed. atualizada. São Paulo: Atlas 2003.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedade na Europa**. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

OLIVEIRA, Nilson Vieira (Coord.). **Policciamento comunitário experiências no Brasil**: Experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo: Pagina Viva, 2002.

PAULA FILHO, Afrânio Faustino de. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: UCB/CEP, 2007.

PESSOA, Robertônio Santos. Alerta! A nova Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=318>>. Acesso em: 02 jul. 2008.

SANCHES, Salvador Infante. Centralização e descentralização da administração pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 3, n. 35, out. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=334>>. Acesso em: 02 jul. 2008.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública**. São Paulo: Ltr, 2003.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**, 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

STONER, James A. F.; FREEMAN R. Edward. **Administração**. Tradução Alves Calado. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policciamento comunitário**: como começar. Tradução Mina Seinfeld de Carakushansky, 3. ed. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2003.

VIEGAS, Weverson. Cidadania e participação popular . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199>>. Acesso em: 02 jul. 2008.