



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA E
CIDADANIA

IVANA OLIVEIRA CORDEIRO

***ACCOUNTABILITY* E QUALIDADE DA ATIVIDADE POLICIAL**
NA SEGURANÇA PÚBLICA

Salvador, BA
2014

IVANA OLIVEIRA CORDEIRO

***ACCOUNTABILITY* E SEU IMPACTO NA QUALIDADE DA
ATIVIDADE POLICIAL NA SEGURANÇA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

Orientador: Professora Doutora Ivone Freire Costa.

Salvador, BA

2014

C794

Cordeiro, Ivana Oliveira,
Accountability e seu impacto na qualidade da atividade policial na
segurança pública / por Ivana Oliveira Cordeiro. – 2014.
94 f.

Orientador: Professoraa Doutora Ivone Freire Costa.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de
Direito, 2014.

1. Segurança pública. 2.Responsabilidade (Direito). I. Universidade Fe-
deral da Bahia

CDD- 342.0418

IVANA OLIVEIRA CORDEIRO

**ACCOUNTABILITY E QUALIDADE DA ATIVIDADE POLICIAL NA
SEGURANÇA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania.

Aprovada em 18 de dezembro de 2014

BANCA EXAMINADORA

Ivone Freire Costa – **Orientadora**

**Doutora em Sociologia Econômica e das Organizações pela Universidade
Técnica de Lisboa**

Universidade Federal da Bahia

Dequex Araújo Silva Junior

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia

Faculdade Dom Pedro II

Fábio Periandro de Almeida Hirsch

Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia

Universidade Federal da Bahia

A
Ângelo, companheiro querido, por ter me inspirado e
encorajado a me tornar Mestre.
Mellany, meu bebê, pela sua paciência em meu
ventre.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, por me criar capaz e com inteligência.

À Nossa Senhora, por ser o meu exemplo a seguir.

A minha família por fazer de mim o seu alvo de inspirações e assim me conceder a motivação para continuar firme na minha evolução acadêmica.

A Ângelo, por tudo: coorientação instantânea, paciência nas horas de estresse, postura impecável, reflexões contundentes, sustentação nas faltas de estímulo, firmeza nos momentos de fraqueza, incentivo total.

À minha orientadora, Ivone Freire Costa; à Professora Mônica Freitas; e aos membros da banca; por suas contribuições e ensinamentos.

Aos colegas do Mestrado, pela experiência enriquecedora e gratificante do convívio, pelos profissionais que são, me fazendo crê na possibilidade de um mundo melhor, menos violento.

Às queridas amigas, Jamile Anjos e Rony Passos, Secretárias do MPSPJC, por suas orientações administrativas, esclarecimentos suficientes e dedicação ao programa.

Aos entrevistados, pela confiança em prestarem seus depoimentos, pelos seus tempos dedicados a contribuição indispensável para o trabalho.

Temos de dispor de instrumentos democráticos, que são as instituições. A polícia tem de existir.

Eduardo Soares (2014, Rio de Encontros)

CORDEIRO, Ivana Cordeiro. **Accountability e Qualidade da Atividade Policial na Segurança Pública.** 94 f. 2014. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RESUMO

A grande crise que afeta a segurança pública brasileira tem apresentado índices negativos cada vez maiores, a violência tem crescido de forma alarmante e a insegurança tornou-se regra para a sociedade. Nesse sentido, urge a necessidade de estudos científicos acerca desta situação com intuito de melhor compreender o cerne desse problema. Parte da premissa que a *accountability* oferece elementos específicos da análise na perspectiva da qualidade da atividade policial na segurança pública revelando valores ainda não solidificados, e as características gerais destas condições e a relação existente entre eles. Nesse sentido, o questionamento que se faz é como a *accountability* gera possibilidade de qualidade da atividade policial e por consequência, na segurança pública. Este trabalho traz dois produtos da administração privada para o contexto da segurança pública correlacionando-os – a *accountability* e a gestão da qualidade, sendo, o tema deste estudo da *accountability* como possível gerador de qualidade na atividade policial, através dos processos de gestão da qualidade com ênfase nos valores organizacionais. O objetivo deste estudo é perceber qual é a posição que a *accountability* ocupa na implementação ou na adoção da gestão da qualidade nas organizações policiais com o enfoque no estudo de caso da Polícia Militar da Bahia. Trata-se de estudo exploratório, aprofundando questões teóricas e empíricas a cerca do tema, corporificando e adequando os conceitos dentro do espectro da segurança pública, mais especificamente, na atividade do policial, sendo a pesquisa qualitativa. A metodologia da pesquisa utilizada foi realizada através do método dedutivo, pois partiu de uma síntese de raciocínio considerado hipoteticamente verdadeiro, para se chegar a conclusões enunciadas pelas premissas. O método de pesquisa foi realizado com um estudo exploratório com público-alvo – a Polícia Militar do Estado da Bahia; suportada por técnica de análise de levantamento de dados de tipo qualitativo, tendo como método a análise do conteúdo temática e estrutural; e a técnica da pesquisa aconteceu por via de realização de análise documental, entrevistas exploratórias, com aplicação de questionários semiestruturados, e observação participante. Os resultados obtidos atendem a lógica do método proposto e as considerações preliminares para este estudo é que a geração de qualidade em serviços na atividade policial só será possível uma vez que exista uma efetiva *accountability* pública na atividade policial. Propõe-se estudos ainda mais consistentes que reflitam e confrontem a *accountability* e seus desdobramentos com institutos modernos de gestão, como este trabalho, a fim de possibilitar uma compreensão maior acerca dos problemas que envolve a segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE: *accountability*; gestão da qualidade; atividade policial.

CORDEIRO, Ivana Cordeiro. **Accountability and Quality Police Activity Public Security**. 94 f. 2014. Master Dissertation - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

ABSTRACT

The great crisis that affects the Brazilian public security has tested negative rates increasing, violence has grown alarmingly and insecurity has become the rule for society. In this sense, there is an urgent need for scientific studies about this situation with the aim of better understanding the core of this problem. Part-if at all, assumes that the accountability provides specific elements of the analysis from the perspective of police activity in quality public safety revealing amounts not yet solidified, and the general characteristics of these conditions and the relationship between them. In this sense, the question that arises is how accountability generates possibility of quality of policing and therefore public safety. This work brings two private management products for the public safety context correlating them - accountability and quality management, with the theme of this study of accountability as possible quality generator in police activity, through quality management processes with emphasis on organizational values. The objective of this study is to understand what is the position that occupies accountability in the implementation or the adoption of quality management in police organizations with a focus on the case study of the Military Police of Bahia. This is an exploratory study, deepening theoretical and empirical questions about the subject, embodying and adapting the concepts within the public safety spectrum, more specifically, in the activity of the police, and qualitative research. The research methodology used was performed using the deductive method because it came from a reasoning synthesis considered hypothetically true, to reach conclusions set out by the premises. The research method was carried out with an exploratory study with target audience - the Military Police of the State of Bahia; supported by technical qualitative survey data analysis, with the method the analysis of thematic and structural content; and the search technique occurred by way of conducting document analysis, exploratory interviews, applying semi-structured questionnaires and participant observation. The results meet the logic of the proposed method and the primary considerations for this study is that the generation of quality services in police activity will only be possible once there is an effective public accountability in policing. It is proposed even more consistent studies that reflect and confront the accountability and its developments with modern management institutes, as this work in order to enable greater understanding of the issues involving public safety.

KEYWORDS: accountability; quality management; police activity.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Recomendação para elementos da qualidade.	57
Quadro 2	Dimensões e Características da qualidade em serviços.....	62
Quadro 3	Dimensões da Qualidade na <i>accountability</i>	79
Quadro 4	Análise SWOT da atividade policial	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PM/BA	Polícia Militar do Estado Bahia
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
SWOT	<i>Stengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i> - <i>Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças.</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 SEGURANÇA PÚBLICA.....	27
3 OS PROCESSOS EVOLUTIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	39
4 ACCOUNTABILITY E QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS NA ATIVIDADE POLICIAL.....	52
4.1 GESTÃO DA QUALIDADE E A ATIVIDADE POLICIAL.....	55
4.1.1 A qualidade total na Segurança Pública.....	56
4.1.2 Qualidade em serviços na atividade policial.....	62
4.2 ACCOUNTABILITY E A ATIVIDADE POLICIAL.....	65
4.2.1 Accountability pública.....	66
4.2.2 Os valores organizacionais com Accountability.....	72
4.2.3 Aspectos teóricos da accountability.....	74
4.2.4 Accountability na atividade policial.....	76
4.3 A ATIVIDADE POLICIAL QUALIFICADA E ACCOUNT.....	78
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS.....	90
APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA.....	94

1 INTRODUÇÃO

A violência cresce a cada instante e a insegurança pública se agrava assustadoramente em toda parte. Situações críticas em todas as nações têm feito com que os Estados busquem alternativas solucionadoras para este grave problema. No Brasil, a grande crise que afeta a segurança pública brasileira tem apresentado índices negativos cada vez maiores. A violência tem crescido de forma alarmante e a insegurança tornou-se regra para a sociedade. O povo brasileiro sobrevive com o medo constante e eterna sensação de insegurança, e a criminalidade e ousadia dos criminosos tem criado um ambiente de descrédito na capacidade governamental de conter a situação.

Esta situação, urge a necessidade de estudos científicos com intuito de compreender melhor este fato ou até mesmo estabelecer critérios solucionadores para este problema. Para tanto, o papel de pesquisadores é imprescindível nesse contexto pois estudos científicos de qualidade são instrumentos viáveis para gerar possibilidades efetivas de soluções concretas.

E este trabalho é fruto desta intenção – a de contribuir academicamente com questões que permeiam a segurança pública para ajudar a compreender melhor o seu conteúdo e assim gerar um entendimento maior do problema. É resultado da evolução de estudos provenientes da formação acadêmica no Mestrado Profissional em segurança Pública, Justiça e Cidadania; na área de concentração Segurança Pública dentro da linha de pesquisa, políticas e gestão em segurança pública.

Várias podem ser as áreas de estudos para o assunto em questão, o que demonstra a diversidade de variáveis que o problema contém. A linha de Políticas e Gestão trata, dentre outros, dos aspectos organizacionais referente ao contexto da Segurança Pública, mais especificadamente, dos órgãos que cuidam das políticas e da gestão da Segurança Pública, que são os responsáveis pelos ajustes e reorganizações a serem realizadas para diminuir ou até mesmo dirimir o fato.

Muitos aspectos organizacionais no âmbito público ainda carecem de investigação e outros de aprimoramento, o que muitas vezes apenas depende da

realização de estudos científicos mais aprofundados e mais consistentes acerca dos assuntos que os envolve. Assim, alguns conteúdos organizacionais das instituições públicas devem ser aprimorados e cientificamente estudados para gerar fontes de observações e esclarecimentos para as questões que envolve o problema.

O estudo da Administração Pública no âmbito da Segurança Pública tem se desenvolvido de forma ainda tímida. Aspectos do ramo da Administração geral, tem ganhado considerável atenção e os esforços para trazer as suas contribuições para a gestão administrativa pública tem sido relevante pois tem apresentado resultados positivos de acordo com a aplicação adequada e efetiva no âmbito das organizações públicas. Contudo, ainda carece de maior interesse por parte de pesquisadores.

Este processo de recepção, de aspectos da administração privada para a pública, não é novo no contexto da gestão pública, todavia não está consolidado em grande parte dos órgãos públicos, que ainda insistem em permanecer sob o enfoque de modelos administrativo públicos ultrapassados e caducos que jamais permitirão a evolução destes órgãos. Nesse sentido, apresentar novas possibilidades e perspectivas em termos administrativos para os órgãos públicos, através de estudos científicos efetivos e bem fundamentados podem gerar bons resultados para a administração da Segurança Pública.

Este trabalho traz dois produtos da administração privada para o contexto da segurança pública correlacionando-os – a *accountability* e a gestão da qualidade, sendo, o tema deste estudo da *accountability como possível gerador de qualidade* na atividade policial, através dos processos de gestão da qualidade com ênfase nos valores organizacionais.

Para tanto, parte da premissa que a *accountability* oferece elementos específicos de análise, na perspectiva da qualidade da atividade policial na segurança pública, relativos aos valores da organização, ainda não solidificados, examinando as características gerais destas condições e a relação existente entre eles. Assim, o estudo apresenta caracteres suficientes a comprovar uma inter-relação entre os dois produtos: a gestão da qualidade em serviços públicos e a *accountability* pública.

Com a contínua evolução da administração de forma geral, novas tendências e novas formas de administrar vão sendo desenvolvidas em todo mundo. Essa

dinâmica se deve a essencialidade da administração em se renovar e se desenvolver a todo instante. Assim, comumente se verifica inovações e melhorias que vão sendo desenvolvidas possibilitando e superando deficiências e gerando inovações capazes de surpreender e desenvolver ainda mais as funções administrativas.

Essa constante evolução das estruturas administrativa não atinge somente as organizações privadas. Elas também fazem parte do contexto da administração pública ao passo que a administração pública é influenciada pela administração geral. O desenvolvimento dos Estados, no mundo contemporâneo, depende da evolução da sua administração e copiar as práticas da administração privada tem sido a prática observada nos diversos governos, pois, aí estão os avanços mais consideráveis no mundo ocidental da administração.

Muitos são os institutos modernos de administração geral que estão influenciando a administração pública. A aplicação destes, no âmbito dos Estados, podem gerar grandes desenvolvimentos que serão sentidos por toda a sociedade. Um desses institutos modernos é a *accountability* que apresenta características suficientes e até mesmo imprescindíveis, a serem aplicadas ao contexto das atividades administrativas públicas.

A *accountability* não tem uma definição exata na língua portuguesa o que provoca uma ansiedade conceitual para os pesquisadores da área. Diversas são os termos que cercam o conceito e definem ao menos uma linha de entendimento do que se pode entender por *accountability*. Responsabilidade, comprometimento, prestação de contas qualificada, confiabilidade e responsabilização são conceitos espécie do gênero conceitual do termo, de acordo com os conceitos dados por diversos autores.

Para Araújo, Arruda e Humberto, “a *accountability* vai além do conceito de responsabilidade, pois traz em seu âmago de dever, de comprometimento, de obrigatoriedade de resposta, de prestar e de render contas [...]” (2008, p.13). Para os autores, a *accountability*, na sua definição enquanto instituto da Administração Pública, se apresenta como uma obrigação do Estado em prestar contas, com o objetivo de tornar claro e transparente o seu ato de administrar conforme a legalidade. Pinho e Sacramento afirmam que:

Accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. (2009, p.1348).

Assim, no tratamento dado pelo autor, o conceito se estende um pouco mais pois traz a questão da possibilidade de ônus — a responsabilização, pelo não cumprimento da *accountability*. Trata-se então de não apenas prestar contas por conta do cumprimento do dever do agente público, da obrigatoriedade e da legalidade, mas, de fazê-la dentro de um espectro de consciência, de comprometimento e de responsabilidade.

De acordo com Nakagawa, Relvas e Dias Filho, “[...] podemos dizer que a palavra confiabilidade representa adequadamente seu correspondente em inglês *accountability* [...]” (2007, p.89); sendo, outro termo bastante utilizado como sinônimo de *accountability* é confiabilidade. Porém, este entendimento, diante da abrangência dos conceitos dos outros autores, não parece ser adequado pois não comporta a essência do procedimento que é a prestação de contas, sendo portanto incompleto e por conformar apenas uma das suas características.

Sendo assim, muitos autores preferem mantê-la, por já está a própria palavra *accountability* consagrada como um anglicismo na língua portuguesa. Logo, a maioria dos autores tendem a não limitar o conceito de *accountability* a um só termo pois já perceberam que o termo é bastante abrangente e envolve um conjunto de conceitos e além de tudo contém autenticidade e independência.

Contudo o instituto envolve diversas questões sob diversas perspectivas quando referidas ao contexto da administração Pública. Para Filgueiras “O conceito de *accountability* deve permear as concepções de reforma do Estado, sendo este horizonte normativo para a consolidação da ordem democrática” (2011, p.68). Nesse caso, por ser um instituto considerado novo no Brasil, ele traz correlações com os novos paradigmas da administração pública que envolve o processo de transformação do Estado para fins de consolidação da democracia.

Seguindo esse raciocínio, Campos afirma que: “A *accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa” (1990, p.30), tendo para a autora, o termo, um conceito maior, em torno de uma prestação de contas qualificada, que permeia nuances profundas no contexto da administração pública que vão além do desenvolvimento e de uma simples reforma.

Desta forma, perfazendo um conceito bastante amplo de *accountability*, há um ponto inicial baseado em ser uma prestação de contas, mas que não se resume numa prestação de contas quantitativa, como geralmente se entende, e sim qualitativa, que envolve uma série de características referentes a critérios tanto objetivos quanto subjetivos. Logo, o procedimento de *accountability* pública tem como responsável o Estado, através das atividades da administração pública, que conforma o aspecto objetivo e o seu agente público que perfaz o aspecto subjetivo do instituto. Assim, o agente público se torna um prestador de contas, por força da sua função enquanto agente estatal, para a sociedade – o cliente do processo.

Nesse diapasão, há uma criação de elo entre Estado e sociedade onde passa a existir uma interação geradora de características democráticas. Segundo Habermas (1996), a existência de uma esfera pública inclusiva é, portanto, uma exigência do processo deliberativo e da noção de *accountability*. Assim, o autor afirma que esta inclusão gera autonomia para a sociedade conforme expõe que: como um fórum de justificação de políticas e decisões tomadas no plano do Estado, ela (a inclusão) é capaz de reconciliar os processos administrativos estatais com as visões de mundo normativas e com a autonomia da sociedade.

Contudo, segundo Demo, há diversos níveis de *accountability* a depender da estrutura de organização do povo. O autor mostra que o nível de *accountability* é o que determina o seu próprio funcionamento pois a sua concretude depende de um ciclo existencial onde é necessário conter o prestador e o tomador das contas de forma qualificada. Nesse sentido, afirma que:

O grau de *accountability* de uma determinada burocracia é explicado pelas dimensões do macroambiente da administração pública: a textura política e institucional da sociedade; os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura; a história. (2006, p.48)

É necessário se ter uma relação de intenções incomuns para que a *accountability* seja de fato um instituto democrático. Campos contribui apontando que: “O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientela. O comportamento dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas.” (1990, p.35)

Com outro viés, ainda no mesmo sentido, Filgueiras define que: “A *accountability*, como princípio, não se limita a uma agência realizada exclusivamente

nos órgãos de Estado, mas envolve uma concepção de responsabilidade moral que é capaz de consolidar outra via para a relação entre o Estado e a sociedade”. (2011, p.92). Desta forma, o autor retira a exclusividade da concepção de responsabilidade do Estado formal trazendo o aspecto material conforme a moralidade.

Já na visão de Muniz e Proença Junior, a *accountability* tem um forte componente contextual pois expressa processos históricos particulares, realidades e arranjos locais, e os seus significados estão contidos em uma extensa lista que basicamente pode ser atribuída a expressões como: “[...] 'ser obrigado a', 'prestar contas', 'dar satisfação', 'responder por', 'explicar, esclarecer, justificar', 'obter a aprovação', 'identificar responsáveis', 'controlar, monitorar, aditar'[...].” (2007, p.24).

Contudo, mostra-se não necessário delimitar o conceito exato de *accountability*, mas sim tornar claro as características que envolvem o conceito a fim de se estabelecer: a necessidade de internalização do conceito pelos sujeitos envolvidos; a percepção de que este é um verdadeiro instituto democrático; e saber quais são os sujeitos legítimos do processo, como prestador das contas qualificadas – o Estado, e como detentor do direito de recepção desta prestação – o povo.

Para fins deste estudo, a *accountability* deve ser considerada como uma espécie de prestação de contas qualificadas para o povo (cliente do processo), onde o prestador das contas, que sofre influência do contexto, a faz, de forma consciente e que toda a atividade envolvida no processo do objeto da prestação de contas já seja realizada dentro dos parâmetros da *accountability*.

O sentido de qualidade da prestação de contas esta deverá ser feita; no seu conteúdo material que deve ser completo; e na confiabilidade da transmissão de informações que devem ser motivadas em virtude do interesse público – entendido como interesse incomum da sociedade; na responsividade dos agentes públicos envolvidos no processo; bem como na adequação teleológica intrínseca ao próprio ato que é prestar contas daquilo que foi realizado dentro de corretos parâmetros.

Contudo, a *accountability* encerra critérios conformadores de democracia, podendo ser de fato considerado como um instituto democrático, possibilitando a criação de uma espécie de controle social e imprimindo uma satisfação social. Para Filgueiras, “Com base na ideia de controle dos cidadãos sobre o governo e deste sobre si mesmo, o conceito de *accountability* assume um forte apelo moral[.]” (2011,

p.92). Desta forma, como a viabilização da ocorrência da *accountability* é possível estabelecer um *feedback* real e concreto para a sociedade com intuito de gerar novos valores para a administração pública.

O problema da segurança traz um forte apelo a um esforço maior para o entendimento das questões que o permeiam. Importante se faz também que sejam gerados estudos capazes de construir soluções possíveis diante dos índices cada vez mais crescentes de violência. Diante do exposto e em virtude dessa necessidade de contribuição para maior compreensão ou até mesmo criação de soluções para o problema, o questionamento que se faz é como a *accountability* gera possibilidade de qualidade da atividade policial e por consequência, na segurança pública?

O pressuposto que orienta este estudo é que a presença da *accountability* possibilita alcançar os resultados pretendidos pela organização na questão da gestão de qualidade, ao tempo que sua ausência compromete os resultados de uma atividade de policiamento mais eficaz e efetiva, pois há uma intrínseca relação entre ambas, onde a presença ou não da *accountability* delinea a qualidade do serviço prestado na segurança pública, sendo a existência de uma determinante da existência da outra.

O objetivo central deste trabalho é perceber qual é a posição que a *accountability* ocupa na implementação ou na adoção da gestão da qualidade nas organizações policiais com o enfoque no estudo de caso da Polícia Militar da Bahia e se ela gera possibilidade de qualidade na atividade policial.

E para conseguir alcançar este objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram trabalhados:

- Compreender os aspectos gerais que envolve o direito à segurança no Brasil.
- Fazer um levantamento e descrição dos entraves e problemas encontrados relacionados à Administração Pública no Brasil no que tange as questões da Segurança Pública.
- Identificar os aspectos técnicos da gestão da qualidade condizentes com a atividade policial.
- Identificar qual é a influência da *accountability* na atividade policial através de

uma análise das características das dimensões da gestão da qualidade em serviços.

O tema é justificado pela sua importância social, pois a falta de segurança pública já é uma realidade que impossibilita a existência de vida digna no planeta. A importância do questionamento a ser pesquisado, está presente na própria necessidade de melhor compreensão dos fatos que o geram e até mesmo na possibilidade de construção de soluções cabíveis; mais precisamente, está no fato de que a existência da *accountability* pode ser determinante na compreensão do problema.

O objetivo central definido se fundamenta cientificamente na existência da problemática e na possibilidade de se verificar a hipótese suscitada – a existência de *accountability* pode gerar qualidade nos serviços policiais. Nesse sentido, a determinação dos objetivos específicos se deram com o intuito de atender o objetivo geral, sendo viabilizados conforme as diversas análises necessárias a validar a afirmação pré-determinada.

Metodologicamente, trata-se de estudo exploratório, aprofundando questões teóricas e empíricas a cerca do tema, corporificando e adequando os conceitos dentro do espectro da segurança pública, mais especificamente, na atividade do policial, sendo a pesquisa qualitativa. Para tanto foram trabalhados separadamente as questões da Administração Pública, da Segurança Pública, da Atividade policial e da gestão da qualidade total como contexto básico; e os aspectos caracterizadores da *accountability*, de forma mais específica; para suportar a fundamentação do objetivo deste trabalho.

A metodologia da pesquisa utilizada foi realizada através do método dedutivo, pois partiu de uma síntese de raciocínio considerado hipoteticamente verdadeiro, para se chegar a conclusões enunciadas pelas premissas. O método de pesquisa foi realizado com um estudo exploratório com público-alvo – a Polícia Militar do Estado da Bahia; suportada por técnica de análise de levantamento de dados de tipo qualitativo, tendo como método a análise do conteúdo temática e estrutural; e a técnica da pesquisa aconteceu por via de realização de análise documental, entrevistas exploratórias, com aplicação de questionários semiestruturados, e observação participante.

Infere-se dos conhecimentos básicos sobre a segurança pública que a sua

garantia para uma determinada sociedade determina a qualidade de vida dos seus nacionais pois possibilita a vivência e a convivência de maneira saudável. A falta desta provoca sérios danos que acarretam diversos problemas para uma nação. Para Pedra e Pedra: “A segurança pública constitui um mecanismo de tutela institucional que busca preservar a paz, a ordem pública e o bem-estar geral” (2009, p.1720).

Verifica-se, portanto a importância da segurança pública para a sociedade diante das variáveis que esta gera para o povo: a paz, a ordem pública e o bem-estar. Sendo portanto, a segurança pública imprescindível para a preservação e qualificação da própria vida. Logo já se percebe diante destes conceitos a implicação direta entre o bem-estar de um grupo social e a segurança pública interna deste mesmo grupo, pois esta relação produz a situação de ordem pública.

Além disto, fica claro que a segurança pública tem em torno de si uma série de variáveis acerca da possibilidade da manutenção da convivência social com qualidade que consiste justamente num ambiente social onde se convive com a paz, a ordem e bem-estar social geral. Assim, manter um nível adequado de segurança pública é primário para estabelecer a paz de uma coletividade. Rocha entende que:

A segurança pública deve ser vista como uma situação desejável e não uma função. E diz que dessa noção resulta que os atuais chamados órgãos de segurança pública são órgãos de execução da defesa social, normalmente incluídos na denominação genérica de polícia, que atuam, entre outros órgãos, para a proteção integral da população, visando à segurança pública. (2011, p. 8)

Logo, a segurança pública deve consistir na manutenção da paz, da ordem e do bem-estar e não como simplesmente uma função estatal de resolução de problemas de insegurança decorrentes da própria falta de segurança. Assim o sentido imposto para a situação desejável da segurança pública interna é o de manutenção do nível desta segurança para que seja possível gerar uma real situação de segurança.

Com este mesmo argumento o Manual Básico da escola Superior de Guerra conceitua segurança pública como: “garantia da manutenção da ordem pública, mediante a aplicação do poder de polícia, prerrogativa do Estado”. (BRASIL – ESG, 2009, p.58). Este conceito traz a figura do Estado como garantidor desta segurança mediante a administração do seu poder de polícia, através de suas ações, execuções, estratégias propostas nas suas políticas de segurança pública.

O campo de análise privilegiado neste trabalho foi a Polícia Militar da Bahia por se tratar de uma das organizações policiais do sistema de segurança pública. A instituição escolhida traz em seu bojo a tradição e a consagração organizacional, e uma fundamentalidade para a sociedade que perpassa o seu caráter militar muitas vezes questionados. Exerce a função de polícia administrativa, e atua através do policiamento ostensivo e preventivo, para manter a ordem pública no âmbito dos Estados Federados brasileiros.

A Polícia Militar da Bahia é uma Instituição que foi criada em 17 de fevereiro de 1825, segundo fontes da própria Instituição, com a finalidade de organizar o Estado e para manter a tranquilidade e a segurança pública. Fazem parte da polícia administrativa da Administração Pública no que tange ao dever estado de garantir a Segurança Pública. É Instituição fundamental no processo pois é quem atua no primeiramente na conquista da ordem pública.

O público-alvo da pesquisa é a PM/BA na sua atividade enquanto um dos garantidores da segurança pública no Estado da Bahia, sendo escolhido pela sua importância no contexto da segurança pública pois também depende dele o sucesso do sistema uma vez que é um dos protagonistas. Os *stakeholders* participantes do sistema são, como agentes internos, no caso deste estudo, os policiais militares e o agente externo é a coletividade.

A segurança pública atua por meio das organizações policiais que são as subdivisões da polícia responsáveis pela garantia da manutenção da ordem pública. No Brasil são cinco: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, a Polícia Militar e a Polícia Civil. Desta forma, a escolha do campo de análise se deu pela convergência entre o tema definido e a organização policial escolhida: a Polícia Militar.

O recorte empírico deste trabalho é a atividade policial e foi escolhido por se adequar perfeitamente ao testa da hipótese construída. Através do estudo da atividade do policial militar é possível verificar se existe ou não o processo de *accountability* envolvido com intuito de gerar uma maior qualidade na própria atividade. O tipo de atuação escolhido se valeu das suas características peculiares e também da sua expansividade social ao passo que está presente em todo lugar no âmbito dos Estados brasileiros.

Trata-se de uma função administrativa da Administração Pública que busca assegurar o bem-estar social, sendo manifestada através do poder de polícia administrativa, que fiscaliza, controla e impõe limites às liberdades individuais, quando contrários ao interesse público. Na maioria das vezes apresenta-se como uma atividade preventiva, mas em alguns casos age repressivamente, sempre no sentido de manter a ordem pública.

Nesse sentido, se apresenta como um objeto ideal de medição da presença da *accountability* e por consequência no auferimento da qualidade da instituição em relação a sua atuação perante a sociedade, conforme observância aos valores organizacionais em questão. Assim, pode ser considerado como um objeto legítimo para esta pesquisa pois através do seu estudo, será possível demonstrar de forma contundente os resultados pretendidos.

É a forma como o policial militar atua no contexto da segurança pública, tendo como instituição responsável a PM/BA. Esta organização foi privilegiada pela aproximação existente do autor do trabalho com âmbito policial militar, por ter realizado a sua formação primária e secundária em centro de estudo policial militar, ter membros no âmbito da sua família que fazem parte do quadro da Instituição; bem como pelo seu interesse em aprender mais sobre a Organização.

Foi desenvolvido um estudo exploratório empírico, na polícia militar, com intuito de verificar a atividade do policial militar na sua essência. Os dados levantados durante a pesquisa foram de extrema relevância para os resultados pois corporificaram o trabalho e o tornou válido. Através das técnicas de análise estabelecidas foi possível entender melhor a essencialidade e as especificidades da atividade policial.

A técnica de análise utilizada foi uma avaliação qualitativa dos dados colhidos após todo processo de pesquisa em campo com a observância do referencial teórico, sendo realizada uma análise do conteúdo temática e estrutural. Para consubstanciar a pesquisa no estudo de caso, foi utilizada como técnica da pesquisa a análise documental; entrevistas exploratórias, com aplicação de questionários semiestruturados; e a observação participante, utilizando as seguintes ferramentas: análise documental, entrevistas exploratórias, e a observação participante.

A análise documental foi realizada de forma geral, realizada no âmbito dos

portais eletrônicos da organização e em escala menor, através de documentos observados no momento das entrevistas presenciais com os policiais militares. O intuito foi o de verificar a existência da consistência dos valores organizações organizacionais postos formalmente e materialmente.

Nas entrevistas exploratórias, foi aplicado um questionário semiestruturado dividido em três blocos que consistiam em perguntas que tratavam sobre o relacionamento interpessoal, a consistência dos valores organizacionais e o atingimento destes valores pelos policiais militares. Foram realizadas 2 entrevistas consistentes e mais aprofundadas, com policiais militares da cúpula da polícia militar, dentre eles: o Diretor de recursos Humanos, o comandante do Serviço de valorização pessoal.

Além disto, foram realizadas 6 entrevistas com policiais oficiais da polícia militar de diferentes companhias do órgão. Nestas, foram utilizadas as mesmas perguntas postas no questionário semiestruturados. Foram realizadas também 8 entrevistas com policiais praças (sargentos e soldados), também de diferentes batalhões, com a utilização dos mesmos questionários aplicados aos policiais da cúpula. Por fim, foi feita 2 entrevista com policiais já aposentados, com a ajuda dos mesmos questionários.

Junto a este processo, foi realizada observações participante, no âmbito dos órgãos, quando da espera pelas entrevistas. O que se estabeleceu foi que se chegaria 1 hora antes do horário marcado para as entrevistas e durante o momento de espera fossem feitas as observações. Aproveitou-se também as observações realizadas no momento das entrevistas diante das interferências e intercorrência, bem como nas conversas travadas entre eles.

A metodologia de pesquisa utilizada foi a mais apta a apresentar uma validação para a hipótese ao passo que somente com um estudo exploratório, teórico e empírico, seria possível se chegar a resultados confiáveis. Assim foi realizado um aprofundamento teórico acerca dos conceitos que permeia a atividade policial no contexto da Segurança Pública, partindo dos aspectos mais gerais aos mais específicos.

No estudo sobre a segurança pública e a atividade policial, buscou-se entender as características gerais das instituições que as envolve, bem como entender o

sistema de segurança como um todo. Foi imprescindível para melhor escolher e delimitar qual seria o objeto da pesquisa, no caso a atividade do policial militar, com intuito de conseguir validar a hipótese. Assim, compreender alguns conceitos e verificar quais os papéis de cada instituição dentro do contexto geral foi determinante para o sucesso do trabalho.

Ao estudar a Administração Pública, pretendeu-se verificar as razões e as escolhas feitas no âmbito da gestão pública, conforme cada modelo de administração existente através das suas características e influências. Foi realizado assim um estudo sobre a evolução das organizações públicas dentro do espectro administrativo e como cada modelo influenciou significativamente a gestão nas organizações públicas. Daí percebeu-se a existência de características, nas organizações atuais, dos modelos já considerados superultrapassados e que não cabem mais no contexto atual das organizações.

O estudo sobre a gestão da qualidade foi determinante para que fosse especificado os parâmetros de determinação do que se entende por qualidade, conforme a essencialidade da atividade pública e dentro dos parâmetros estabelecidos pelas cinco dimensões: a tangibilidade do serviço de segurança pública; a confiabilidade buscada; a responsividade esperada; a segurança a ser garantida, dentro dos contornos de credibilidade, competência, segurança e cortesia; a empatia praticada. Assim, entender a essência da atividade policial é crucial para se definir os parâmetros a serem seguidos na busca da qualidade.

Quando se tratou da *accountability*, houve o intuito de concretizar o trabalho ao passo que é este o instituto delineador do tema da pesquisa. Assim, trata-se da parte mais importante do referencial teórico pois é nela que se constrói todo o enquadramento da problemática da *accountability* no contexto da Administração Pública. Além disto, foi realizado um quadro teórico de análise para definir melhor qual seria a linha de análise definida.

A estrutura do desenvolvimento do trabalho foi dividida em três partes. Primeiramente, serão apresentados estudos sobre a Segurança Pública, com seus aspectos normativos, sua consolidação constitucional e os seus aspectos institucionais; referente a atividade policial, com suas características gerais e institucionais; logo após serão trabalhados alguns aspectos da Administração Pública e sua evolução. Na parte seguinte, o item a ser trabalhado será o da gestão

da qualidade total, e por fim, será apresentado o instituto da *accountability*, com toda a sua problemática, os seus fundamentos teóricos, a sua conceituação e a sua caracterização; e um quadro teórico delimitando os posicionamentos dos seus principais autores. Os resultados obtidos atendem a lógica do método proposto e confirmam a hipótese apresentada.

As considerações preliminares para este estudo é que a geração de qualidade em serviços na atividade policial só será possível uma vez que exista uma efetiva *accountability* pública na atividade policial, sendo o agente policial o responsável por este evento pois depende da sua atuação individual, conforme os valores organizacionais postos adequadamente. Sendo assim, fica comprovada a interdependência entre a *accountability* e a qualidade nos termos da atividade policial no contexto da segurança pública.

Daí propõe-se estudos ainda mais consistentes que testem hipóteses que confrontem a *accountability* e seus desdobramentos com institutos modernos de gestão, como este trabalho, a fim de possibilitar uma compreensão maior acerca dos problemas que envolve a segurança pública. Além disto, pretende-se desenvolver, com base neste estudo, um próximo estudo mais aprofundado acerca da *accountability* e o comportamento do policial na sua atividade.

2 SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública no século XXI, é prioritária para diversas nações em virtude dos níveis de insegurança existente em todo mundo que tem aumentado a cada dia e esta situação tende a ficar cada vez mais caótica. Diversas são as motivações que justificam este fato impondo aos Estados-nações posicionamentos condizentes a fim de gerar soluções possíveis com intuito de diminuir ou até mesmo dirimir o problema.

O estar seguro faz parte das necessidades vitais do homem. No processo de evolução social a busca por segurança foi uma das variáveis condicionantes para o estabelecimento de agrupamentos humanos que depois de todo processo evolutivo viriam a ser os Estados da atualidade. Assim, a busca por proteção faz parte do cotidiano do ser humano desde os primórdios da humanidade perpassando por conformações diante das variáveis existentes em cada contexto.

Na sociedade contemporânea, a complexidade social por si só já impõe uma série de variáveis que interligadas geram problemas estruturais significativos. A insegurança pública é um fruto desse processo evolutivo social que está diretamente relacionado ao próprio ato de evoluir fazendo com que a sociedade a busque cada vez mais, pois a cada dia ela vem sendo dirimida e exterminada por força das estruturas existente e também em virtude do descompasso estrutural social causado pelas mais diversas variáveis geradoras das mazelas sociais.

O direito a segurança é visto como fundamental e basilar por força da sua característica garantidora dos outros fundamentais direitos como o próprio direito à vida. Há portanto uma relação de garantia entre o direito a segurança e todos os outros direitos pois este é pré-requisito para todos os outros. Assim a busca por segurança sempre estará pautada como um direito a ser vivido e respeitado. Nesse sentido afirma Buonamici:

O direito à segurança pública sempre esteve ligado à história da própria humanidade, presente em qualquer espécie de agrupamento humano, formal ou não, conquanto seus integrantes sempre tiveram a necessidade de proteção social, exercida pela atuação policial, para garantir a paz e a harmonia na convivência social, mormente indicados os valores principais de autopreservação da espécie humana, o direito à vida; o direito à

liberdade e o direito à propriedade. (2011, p. 7)

Desta forma a segurança é elemento chave para a convivência social por sua característica garantidora e possibilitadora da existência humana. A garantia dela (a segurança) viabiliza a evolução da espécie humana. O grande problema encontrado pela sociedade contemporânea é a mitigação desta segurança e o retrocesso evolutivo gerado por sua falta pois o convívio social, diante dos índices cada vez mais crescente de violência, tem se tornado cada vez mais insustentável.

Depreende-se desta situação que o limite garantidor da existência humana está ligado diretamente ao mínimo de segurança possível para um ser humano conseguir viver em paz e com harmonia. O convívio social depende dessa segurança mínima individual para se estabelecer e possibilitar a evolução do homem. O direito a segurança não se consuma por si só, ele é um direito que garante outros direitos e por força disso é que é imprescindível para a sociedade.

A sociedade contemporânea tem se desdobrado em encontrar soluções viabilizadoras para esta segurança no que pese que a falta desta inviabiliza o convívio social. A cada instante os níveis de insegurança vem tomando proporções cada vez maiores e as ações em práticas estão cada vez mais inadequadas em virtude da complexidade do problema diante das suas diversas variáveis condicionantes. Resolver o problema de segurança é uma necessidade fundamental para a continuidade da espécie humana.

A segurança é o elemento base para a convivência social. A sua falta retira do ser humano a possibilidade de conviver com outros seres humanos no compasso em que retirará também o respeito pelos direitos alheios. Nesse sentido:

A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicações de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. (SILVA, 2010b, p.779)

A existência da segurança garante por si só a ordem pública. “A ordem pública é a ausência de desordem, a paz, de que resulta a incolumidade da pessoa e do patrimônio [...]” (FERREIRA FILHO, 1999, p.88). Desta forma a segurança traz a ordem e é quem a mantém. A insegurança é a justificadora da desordem pública encontrada na sociedade contemporânea. O que garante a ordem pública é o estabelecimento da segurança que funciona como parâmetro de sua própria definição.

A segurança concorre na contemporaneidade como um grande desafio a ser solucionado. O seu estabelecimento é vital para sistema social. É o recurso mais imprescindível para sucessão humana no que tange ao seu poder de manutenção e preservação do convívio social. “A segurança pública constitui um mecanismo de tutela institucional que busca preservar a paz, a ordem pública e o bem-estar geral” (PEDRA & PEDRA, 2009, p. 1720).

Nesse diapasão o assunto segurança está na pauta dos Estados-nações como uma das prioridades sociais a serem resolvidas com mais brevidade possível. Os desafios são grandes e complexos por força das diversas variáveis que circundam o tema e também devido ao seu crescimento acelerado. O problema da segurança tem sido encarado pelos governos estatais como uma febre que não passa e que precisa ser contida.

Entender a segurança como um elemento vital para vida humana é determinante para a construção de soluções possíveis. Os Estados tem tentado fazer o seu papel apesar de todos os descompassos existentes. Visualizar o direito à segurança como direito humano é imprescindível para concretização das soluções viáveis. Tratar a segurança como fundamental pode ser um caminho adequado.

No Brasil a situação é ainda mais grave devido a complexidade própria do país. Desde o seu tamanho até a sua considerável desigualdade social, diversas são as variáveis que influenciam no processo de estabelecimento da insegurança pública existente. Os problemas de falta de segurança encontrados na nação brasileira são de diversas ordens e devem ser encarados com seriedade e prioridade pois demandam ações concretas e urgentes.

Colocar em pauta de urgência a segurança brasileira é substancial para recompor as estruturas sociais brasileiras que se tornam cada vez mais vítimas da realidade nua e crua da insegurança existente. Tratar o problema em todas as suas dimensões é primário para gerar alternativas de soluções para o obstáculo. Sendo assim é preciso cuidar do assunto com compromisso e seriedade.

Contudo, pode-se dizer que a segurança pública interna é parte de um todo um contexto de um Estado Social Democrático de Direito não sendo necessariamente uma causa final do Estado ou um direito ou garantia fundamental individual, porém existe uma relação intrínseca da entre elas (segurança interna e externa) com todas

as outras concepções existentes de segurança pública na Constituição.

Adentrando aos dispositivos da CF/88, o termo segurança vai sendo especificado e delimitado de acordo com a essência de cada subtipo dos doutrinadores constitucionalistas. Neste processo podem ser basicamente considerados quatro subtipos de segurança: segurança nacional – soberania nacional; segurança jurídica – segurança institucional jurídica; segurança social – segurança pública interna em sentido amplo; segurança pública – segurança pública interna em sentido estrito.

Infere-se a definição de cada subtipo de acordo com as definições postas e consagradas pelos diversos autores do direito constitucional, a saber: (Ferreira Filho, 1999; Cunha Junior, 2012; Justen Filho, 2012; Silva 2010a, 2010b; Souza Neto, 2008; Carvalho Filho, 2004). Seguem as definições extraídas dos estudos das obras desses autores:

Primeiramente tem-se a segurança nacional que é uma atribuição exclusiva e fundamental do Estado-nação soberano e que tem como essencial a proteção do Estado brasileiro contra qualquer ameaça ou agressão, externa ou até mesmo interna, em contraponto aos interesses nacionais, à defesa do território e a integridade da população. É vista como aquela que garante protege a soberania nacional de um país e pode ser tratado como a segurança externa.

Outro subtipo é a segurança jurídica que é um princípio e um direito fundamental para o cidadão baseada nas leis e que são garantidas contra o próprio Estado implicando estabilidade e proteção contra alteração agressivas numa realidade fática jurídica para que sejam mantidas as decisões tomadas por ele mesmo e que não haja retroatividade, mantendo assim um efeito prospectivo da lei. Este tipo de segurança é visto como um direito de garantia contra as ações inconvenientes do próprio Estado, podendo ser tratado como uma espécie de segurança institucional jurídica estatal.

O terceiro subtipo a ser considerado é a segurança social que é aquela que protege a coletividade de forma objetiva com a essência de manutenção da ordem social, do bem viver e com o intuito de estabelecer um bom convívio social. É aquela que possibilita a existência humana em comunidade e que é determinada pelo contratualismo fundamentador das sociedades ocidentais modernas. Esta pode ser

vista como a segurança pública interna em sentido amplo.

O quarto subtipo é o que trata da segurança individual que pode ser considerada como aquela que permeia a unidade ser humano. É a segurança para um único indivíduo, de onde é observado desde a sua liberdade, passando pela manutenção da sua propriedade, garantindo a sua integridade física e psicológica, e chegando até a preservação dos seus direitos individuais fundamentais ainda que difusos quando considerados coletivamente. Podendo esta ser tratada como a segurança pública em sentido *stricto sensu*, ou comumente conhecida simplesmente como segurança pública.

Todos esses subtipos de segurança são tangenciados pelos sentidos de segurança existente nos dispositivos constitucionais. O constituinte foi bastante preciso em alguns momentos, porém em outros não taxou os conceitos de forma satisfatória e nem deixou explícito o conceito em determinados dispositivos. Contudo, este fato não influencia negativamente a interpretação dada tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência. O que se observa é que não há nenhum ponto controvertido quanto ao direito à segurança tanto de forma geral quanto com relação a cada subtipo exposto.

Cada um dos subtipos carregam as suas características e estão de alguma forma assegurados constitucionalmente. Contudo não é objeto deste estudo contemplar o todo relacionado a segurança e sim apenas um dos subtipos aqui estabelecidos que é o de segurança pública interna em sentido estrito que será tratado daqui para frente como simplesmente segurança pública que por sinal já tem esse termo socialmente consagrado.

Infere-se dos estudos que a Segurança Pública nesse contexto é considerada como um direito que perpassa de alguma forma e ainda que superficialmente por todos os conceitos constitucionais. Para tanto se faz necessário explicar minuciosamente o termo com o intuito de caracterizá-lo da forma mais contundente possível. Sendo assim, é primordial decifrá-lo diante de cada um dos dispositivos já expostos e além disto percorrer dispositivos ainda não trabalhados.

Nesse intuito, será trabalhado o termo segurança pública a fim de estabelecer um ponto de partida para o estudo do assunto como um todo. A sua definição concreta é importante para que seja possível clarear o que é característico da

segurança pública em cada dispositivo constitucional a fim de demonstrar a existência de cada subtipo através da interpretação de cada dispositivo.

A situação da segurança pública no Brasil apresenta dimensões bastante relevantes. O problema é tão complexo que é preciso tratá-lo de forma visceral. Nesse sentido cabe a institucionalização estatal do revés com o intuito de enfrentar o transtorno mais amplamente. O país se apresenta como um Estado social-democrático de direito onde a segurança é tida como fundamento da própria existência de uma sociedade.

Um estado democrático de direito reúne dois institutos distintos mais que se complementam e definem os parâmetros dos Estados ocidentais modernos. Um Estado democrático é aquele em que o governo é exercido pelo povo – no caso do Brasil, através dos seus representantes; já um Estado de direito é aquele em que a lei impera, sendo esta criada pelo próprio Estado, constituindo assim o direito positivo (SILVA, 2010b). Desta forma, nesta tipologia de Estado, o povo é o legítimo governante e o exercício deste governo ocorrerá através de seus representantes e guiado pelas leis.

Nesse contexto a Constituição de um país é o seu guia pois se constitui no direito positivo que foi formado pelo povo através dos seus representantes (SILVA, 2002). O papel da constitucionalização é justamente alinhar as condutas sociais, em todos os termos e de todas as formas de toda a estrutura de um país, sendo o mecanismo jurídico e político capaz de evitar abusos e garantir a liberdade dos cidadãos. Daí a sua incondicional importância.

Diante de todas as exposições relacionadas aos conceitos construídos de segurança pública percebe-se a real necessidade da existência do assunto no âmbito constitucional. Além disto, dentro de um Estado Social democrático de Direito, a segurança pública interna é fundamento para a própria existência de uma sociedade cuja diversidade lhe é inerente. Assim é necessário a constitucionalização da segurança pública interna a fim de garantir ao menos as bases de sustentação desta para a sociedade (SOUZA NETO, 2008).

Portanto todos os assuntos essenciais a uma nação devem estar contidas na Carta Magna. Constitucionalizar é legitimar o posicionamento do Estado perante determinado impasse. É institucionalizar como constitucional determinado objeto.

Essa constitucionalização decorre da necessidade de se legitimar determinados assuntos em conformidade com as necessidades de um povo (SOUZA NETO, 2008).

A Constituição é o documento condutor de uma nação. Os seus fundamentos, princípios, objetivos e regras são as bases formadoras de determinada sociedade. Todas as diretrizes gerais a serem seguidas estão lá postas como se fossem manuais de orientação (SILVA, 2002). Desta forma é imperioso estar contida em seu texto todas os direitos fundamentais e sociais, bem como, de forma genérica as indicações das estruturas organizacionais que comporão o Estado-nação.

No Brasil diversos são os temas tratados constitucionalmente. Quanto a segurança pública, ela é assunto presente na Constituição brasileira, mas não apresenta a amplitude necessária que lhe é indispensável. Assim, por força da imprescindibilidade e em virtude da sua complexidade passou por um processo de constitucionalização que foi gradativo e em conformidade com o cada momento do contexto histórico brasileiro. A importância desse processo é descrito por Souza Neto:

A constitucionalização traz importantes consequências para a legitimação da atuação estatal na formulação e na execução de políticas de segurança. As leis sobre segurança, nos três planos federativos de governo, devem estar em conformidade com a Constituição Federal, assim como as respectivas estruturas administrativas e as próprias ações concretas das autoridades policiais. O fundamento último de uma diligência investigatória ou de uma ação de policiamento ostensivo é o que dispõe a Constituição. (2008, p.3)

A segurança está na Constituição brasileira com diversos enfoques. Ela está presente em diversos dispositivos constitucionais e com sentidos diferenciados que muitas vezes não condizem com o sentido de segurança pública interna. Neste caso, a segurança é aquela que tem que ocorrer dentro da fronteira do Estado como direito de seu cidadão sendo garantido de forma pública e individual e que tem como objetivo o estabelecimento do convívio social dentro da própria nação.

A sua constitucionalização se deveu ao aumento de insegurança apresentado nas décadas iniciais do século XXI e que em virtude da sua complexidade passou a ser um direito social fundamental após ter sido extremamente cerceado. Nas constituições anteriores a Constituição federal de 1988, a segurança pública interna, como anteriormente posta, não foi observada. Muito em virtude da suposta falta de necessidade ainda não muito grave nos contextos históricos das constituições

anteriores. Tratando do tema com a mesma ideia expõe Souza Neto:

A história constitucional brasileira está repleta de referências difusas à segurança pública. Mas até a Constituição de 1988, não havia capítulo próprio, nem previsão constitucional mais detalhada, como agora se verifica. Por ter “constitucionalizado”, em detalhe, a segurança pública, a Constituição de 1988 se individualiza ainda no direito comparado, em que também predominam referências pontuais. (2008, p. 2)

Contudo o constituinte de 88 foi mais preciso em tratar sobre segurança pública interna dando um tratamento direto ao assunto. Em muitos dispositivos da CF/88 encontra-se o termo segurança trazendo conceitos díspares que não comprometem o direito em si, mas que precisam ser especificados a fim de não gerar imprecisões. Todos os sentidos guardam em si uma espécie de salvaguarda, mas nem todos contém a essência de proteção perante a outrem em virtude de estar em perigo o seu patrimônio, a sua liberdade, a sua integridade física e até mesmo a sua vida.

Portanto, constitucionalizar a segurança é imprescindível para que seja possível criar um contexto de sociedade democrática de direito, caso contrário não há possibilidade de convivência social. A segurança pública interna é um tema que tem que estar presente no âmbito da Constituição de um país para que seja possível haver uma regulação de toda a sua existência objetivando gerar um contexto de ordem pública. Como aponta Azevedo e Basso: “A abordagem constitucional do tema, igualmente, encontra guarida no Princípio constitucional estruturante, é constitutivo e indicativo das ideias diretivas básicas de toda a ordem constitucional”. (2008, p.22).

Essa necessidade é apresentada devido à relação existente entre a segurança pública e os direitos fundamentais bem como os direitos sociais, pois pode ser considerada como a guardiã desses direitos. Trata-se, portanto de uma garantia social fundamental que deve estar consagrado constitucionalmente devido a sua própria essência fundamental de proteção aos direitos mais importantes para uma nação (AZEVEDO, 2009).

Além disto, justamente pelo seu grau de fundamentabilidade de proteger e guardar os direitos sociais e fundamentais é que a sua responsabilidade recai de forma geral não somente para o Estado e é desta forma que ela vem consagrada na Constituição no caput do seu artigo 144: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]”.

(BRASIL, 1988).

Contudo quem tem o dever como essência é o próprio Estado pois ele é quem deve possuir os meios adequados para garanti-la conforme está taxado no artigo 144 da CF/88. Contudo não se deve esquecer na intenção do constituinte em gerar a responsabilidade da segurança para todo ainda que de forma mitigada. Assim afirma Pedra & Pedra:

A responsabilidade-dever de promover a segurança pública recai substancialmente no Estado, haja vista ter a própria Constituição ter elencados os meios (órgão permanentes) necessários para o seu exercício. A responsabilidade dos cidadãos restringe-se no cumprimento das leis e no respeito aos direitos fundamentais. (2009, p. 1722)

Contudo, o compromisso principal é do Estado, recaindo sobre ele a condução da maior parte do problema e o que resta ao povo como dever é a aceitação e respeito às ações do governo. Souza Neto traz como uma das concepções de segurança pública a concepção democrática que está centrada na ideia de segurança pública como uma prestação de serviço público. Para o autor:

O cidadão é destinatário desse serviço. Não há inimigos a combater, mas cidadãos para servir. A polícia democrática, prestadora que é de um serviço público, em regra, é uma polícia civil, embora possa atuar uniformizada, sobretudo no policiamento ostensivo. A polícia democrática não discrimina, não faz distinções arbitrárias: trata os barracos nas favelas como 'domicílios invioláveis'. (2008, p.5)

Tratar a segurança como um serviço público tendo o cidadão o seu destinatário seria mais viável para o envolvimento social da população como um todo. O comprometimento ocorreria de forma mais concreta e a população agiria com mais ativismo. Não há dúvidas de que esta concepção converge para o ideal de um Estado Democrático de direito onde coloca o indivíduo como parte do processo, conforme ideia do mesmo autor:

A concepção democrática estimula a participação popular na gestão da segurança pública; valoriza arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais. Para ela, a função da atividade policial é gerar "coesão social", não pronunciar antagonismos; é propiciar um contexto adequado à cooperação entre cidadãos livres e iguais. (2008, p.5)

Conclui-se, portanto que dentro de país democrático de direito é necessário que as instituições responsáveis pela garantia da segurança pública, seja de forma geral ou substancial, estejam alinhadas para que as ações sejam conjuntas. A busca por soluções de problemas complexos como é o caso da crise existente na segurança pública requer ações nesse nível. Assim idealiza Souza neto:

Um conceito de segurança pública adequado à constituição de 1988 é um conceito que se harmonize com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana. Por conta de sua importância para a configuração de um estado democrático de direito, os princípios fundamentais produzem eficácia irradiante sobre os demais preceitos que compõe a Constituição, inclusive sobre aqueles especificadamente relacionados à segurança pública. (2008, p.8)

Todo esse discurso apenas enfatiza a necessidade e constitucionalização da segurança pública para a sociedade brasileira. Trazer a segurança para CF/88 foi importante para consumá-la como imprescindível e fundamental. O que ocorre é que é preciso fugir das omissões organizacionais e assumir o caráter constitucional da segurança trazendo-a para o plano da realidade nacional. Não é mais permissível que a imperiosidade da segurança pública não saia do texto constitucional.

As normas constitucionais das quais emanam o direito à segurança pública são normas programáticas, ou seja, impõem ao Estado o cumprimento de certos fins, a consecução de certas tarefas de forma a realizar certos princípios e objetivos definidos no “caput”, do artigo 144, da Constituição Federal. Sendo assim são normas que não dependem da vontade do Estado sendo portanto a sua obrigação.

Podemos, aqui, ponderar que a Constituição Federal procurou resguardar o direito à segurança pública por meio de três estratégias diferentes de modo a conferir à norma de direito social imediata exigibilidade na medida em que: a) considera a segurança pública como dever do Estado e, portanto, constitui uma tarefa ou programa afeto ao Poder Público; b) prevê a segurança pública como direito de todos, e, com efeito, a toma como direito público subjetivo do cidadão; e c) nomeia as instituições e os órgãos encarregados da prestação do dever cometido ao Estado, estipulando as suas respectivas atribuições. (BUONAMICI, 2011, p. 11)

Com a análise realizada por Buonamici (2011) fica explícito o caráter programático das normas constitucionais que tratam da segurança pública. O autor aponta as dimensões dadas na CF/88 ao direito à segurança indicando-as como estratégias. Desta forma fica mais ainda nítido perceber que o objetivo desta norma é de cunho programático.

Infere-se de estudos sobre o assunto que a fundamentalidade do instituto segurança pública se deve ao seu caráter garantidor dos outros direitos fundamentais. Ainda que não tenha sido originado com essa natureza, a complexidade que o envolve acabou por torná-lo como um direito fundamental. Assim, na contemporaneidade o caráter de fundamentalidade é inerente a segurança pública em virtude da sua essencialidade para vida.

A falta de segurança provoca uma situação de instabilidade para outros direitos

fundamentais na vida do ser humano. A segurança social não alcança mais a complexidade do problema não mais conseguindo garantir a ordem pública por força do nível a que chegou a insegurança pública que na atualidade já é tratada na individualidade. O contexto de segurança pública não cabe, somente, mais enquanto coletividade pois a urgência em está seguro já é do cidadão individual. Nessa mesma linha aponta Azevedo e Basso:

A percepção generalizada de crescimento da criminalidade violenta na sociedade contemporânea coloca o tema segurança pública no centro do debate político e jurídico. Com frequência, fala-se em um direito à segurança pública por parte do indivíduo, o que torna forçosa a reflexão a respeito de uma relação possível entre aquela e os direitos fundamentais. (2008, p.22)

O autor deixa claro a necessidade em individualizar a segurança pública diante da realidade encontrada na sociedade. Em virtude disto é natural tratar a segurança pública como direito fundamental da em que foi necessário a sua individualização. A violência alastrou-se de tal forma que conduziu este caminho e orientou os interpretes da Constituição a entender o direito dentro dessa fundamentalidade. Assim evidencia Pedra e Pedra:

E essas previsões são lógicas, já que, como a convivência harmônica reclama a preservação dos direitos e garantias fundamentais, mostra-se necessário a existência de uma atividade constante prevenção e repressão de condutas criminosas até porque não se pode analisar a segurança pública esquecendo a importância dos direitos fundamentais, como a vida, o bem-estar, o trabalho, o lazer, a moradia, dentre outros. (2009, p.1722)

Percebe-se então que dada a importância da sua garantia por si só já ganha a segurança pública este status – o de ser fundamental. Em conformidade com a sua necessidade, ainda que não seja considerado como fundamental, é imprescindível para a vida humana. A ameaça aos direitos fundamentais do homem no mundo atual exige o direito a segurança pública mesmo que este não seja considerado como fundamental.

Assim, a segurança pública pode ser considerado como direito fundamental quando comparado com outros direitos de parecidos teores que são apresentados como fundamentais pela Constituição do Brasil de 1988. A implicação de sua falta afeta diretamente direito como a o direito à liberdade, a propriedade, a vida, a saúde, dentre outros.

A eficácia de uma norma determina a forma que esta entrará em vigor. A norma que trata de forma direta sobre a segurança pública tem eficácia normativa limitada

não produzindo efeitos com apenas sua entrada em vigor. (SILVA, 2002). O fato da norma ser programática, como já explicitado anteriormente, é que delimita a sua eficácia. Assim explica Silva:

Por constituir norma programática, o direito à segurança pública extraído da Constituição Federal possui eficácia limitada, ou seja, “não produz, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado. (2002, p. 82)

Conclui-se que o fato do legislador não ter estabelecido uma normatividade completa justifica a natureza da sua eficácia limitada pois não está contido na CF/88 em que momento ela entrará em vigor, até mesmo porque não teria sentido por justamente se tratar de uma programática. O intuito de uma constituição deve ser apenas o de gerar essas normas programáticas para que o legislador ordinário possa complementá-la. Contudo isto ainda não ocorreu no âmbito da segurança pública.

Outro aspecto sobre a eficácia das normas de segurança pública é que ela é irradiante em virtude da sua fundamentalidade já explicitada. Este poder de irradiação se deve pelo simples fato de ser fundamental e garantidora de outros direitos fundamentais. Assim ela se coloca numa situação em os princípios fundamentais irradiam sobre ela. Esse entendimento é posto por Souza Neto:

Um conceito de segurança pública adequado à constituição de 1988 é um conceito que se harmonize com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana. Por conta de sua importância para a configuração de um estado democrático de direito, os princípios fundamentais produzem eficácia irradiante sobre os demais preceitos que compõe a Constituição, inclusive sobre aqueles especificadamente relacionados à segurança pública. (2008, p.8)

Contudo, a sua imprescindibilidade gera a sua fundamentalidade. Com isso o direito a segurança pública vai se tornando cada vez mais essencial para o povo. A limitação da sua eficácia pode ser contida caso o legislador ordinário crie as leis necessárias e gere a imediatividade de sua eficácia. Ocorre que este não é o problema principal que circunda a segurança pública no Brasil e não é por conta disto que direito à segurança pública deixará de produzir os seus efeitos.

3 OS PROCESSOS EVOLUTIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Infere-se dos estudos preliminares sobre o Estado que maior parte deles reconhecem a necessidade de um aparato administrativo para gerir as suas atividades. Trata-se da função de administrar que é inerente a sua sobrevivência, tendo como objeto as necessidades coletivas do próprio Estado enquanto representante dos administrados. Para tanto é importante que haja uma estrutura em conformidade com os seus objetivos e ajustados de acordo com suas características de nação.

A Administração Pública estrutura-se através de seus órgãos estatais onde desempenham a função e a atividade administrativa. Quase a totalidade dessas atividades são praticadas pelo Poder executivo, apesar dos outros poderes – Legislativo e Judiciário, também praticarem atividades administrativas. No entender de Justen Filho, “A Administração Pública é uma atividade que se caracteriza pela adoção de diversas providências a fim de satisfazer imediatamente os direitos fundamentais” (2012, p.226).

Ainda para o Autor, como para grande parte da doutrina administrativista, a expressão Administração Pública apresenta duas acepções: uma subjetiva e outra objetiva. No sentido subjetivo, significa o “[...] conjunto de pessoas, públicas e privadas, e de órgãos que exercitam atividade administrativa[...]”; e no sentido objetivo é “[...]o conjunto de bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa[...]”(JUSTEN FILHO, 2012, p.227).

De acordo com Meireles, “Em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade” (2003, p.64). Há portanto, de acordo com a ideia do autor, duas concepções bastantes claras e definidas que colocam o Estado em duas posições diferenciadas, a primeira diz respeito ao Estado com garantidor dos direitos da sociedade e a segunda traz o Estado como administrador dos bens da sociedade.

Neste mesmo sentido vários outros autores da doutrina administrativista fazem a mesma divisão levando em conta a essência da função desempenhada. Para alguns autores estas duas concepções não se confundem como dito por Carvalho Filho:

A administração pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o poder em que é ela exercida. Embora seja o poder executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública. (2004, p.10)

Portanto, pode-se conceituar a administração pública objetivamente ou subjetivamente, neste caso também chamado por alguns autores de conceito operacional. Dentro de uma perspectiva objetiva ela pode ser definida como a atividade do Estado para assegurar o interesse coletivo e de modo subjetivo ela pode ser entendida como um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado com a função perene e sistemática, legal e técnica, de realização dos serviços próprios do Estado, em benefício da coletividade.

Quanto as atividades típicas administrativas públicas não há um consenso na doutrina diante da grande variedade. Contudo, para efeitos deste estudo basta apresentá-las de forma geral sem as mais diversas especificações expostas pelos administrativistas. Assim, basicamente, os tipos de atividade administrativas se encaixam em três gêneros onde qualquer das espécies apresentadas se adequaram há um deles.

A saber, conforme diversos entendimentos doutrinários (CARVALHO FILHO, DI PIETRO, MELLO; 2013, 2010, 2010), as atividades pública administrativas se dividem em: atividades de fomento, quando relacionadas a economia de forma geral, no incentivo para setores sociais específicos, estimulando o desenvolvimento da ordem social e econômica; serviços públicos, que é a função positiva do Estado ao prestar serviços públicos; e o exercício do poder de polícia que é função negativa do Estado se conformando nas atividades de limitação e condicionamento da liberdade e propriedade privadas em favor do interesse público.

Para fins deste estudo, a ênfase será dada ao exercício do poder de polícia por conter o objeto principal deste trabalho que é a atividade policial. Porém é importante diferenciar especificamente duas dessas atividades para que não seja gerado confusões que comprometam o entendimento. É necessário compreender e apreender a diferença entre serviço público e poder de polícia que são muitas vezes confundidos a depender da característica da atividade.

Para Mello (2010), serviços públicos são atividade materiais do Estado, que não podem ficar relegadas a iniciativa tendo o Estado que assumi-las com as próprias mãos, por conterem caráter de fundamentalidade. Para tanto, elas se submetem a uma disciplina jurídica específica e preordenada para garantir proteção aos interesses coletivos. Ressalta o autor ainda que é permitido ao Estado outorgar o seu exercício a terceiros conforme as características do serviço público bem como de acordo com as exigências constitucionais a respeito.

No entender de Carvalho Filho (2013), o conceito de serviço público envolve diversos critérios relativos a atividade pública, sendo toda prestação de atividade dada pelo Estado ou pelos seus delegados com intuito de satisfazer as necessidades essenciais e secundárias da coletividade. Assim, o autor levanta como características principais do serviço público a criação de sujeitos públicos, que são regulamentados e fiscalizados pelo poder público; o interesse coletivo, como intuito de propiciar a seus súditos todo tipo de comodidades a serem por eles fruída; e o regime de direito público, que é instituído pelo Estado e alveja o interesse coletivo.

No caso do poder de polícia, Mello (2010) defende que é uma atividade que tem o objetivo de assegurar o cumprimento das leis que se efetiva mediante fiscalização ora preventiva, ora repressiva. Assim, confirmam o cumprimento das leis que estabelecem as limitações administrativas à liberdade e à propriedade, com intuito de evitar comportamentos danosos a coletividade.

No pensar de Caetano (1977), o poder de polícia é o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de trazer perigos nos interesses gerais para evitar os danos sociais protegidos por lei. Já para Carvalho Filho (2013), é a restrição do uso e do gozo da liberdade e da propriedade, pautada na lei, em favor do interesse da coletividade.

A diferenciação entre as duas atividades é de extrema importância pois revela a essência da forma de atuação do Estado na sua atividade administrativa. A confusão existente entre as duas ocorre naturalmente, inclusive no meio acadêmico, principalmente devido ao sentido da palavra serviço que generaliza a expressão ao concentrar o seu significado no sentido de servir, prestar serviço e logicamente quando alguém faz algo para o outro está de alguma forma prestando um serviço. Para Justen Filho, a diferença consiste em:

As medidas de polícia apresentam natureza preventiva da lesão a interesses públicos e privados, traduzindo-se em atos estatais que prevêm de modo abstrato limitações à autonomia dos particulares e podendo traduzir-se em atos materiais de coerção para dar execução às determinações normativas (repressão). [...] Já o serviço público se traduz numa atividade prestacional da Administração Pública, destinada a fornecer utilidades necessárias diretamente à realização dos direitos fundamentais. (2012, p.559).

Após conceituação já suficiente do poder de polícia, importante se faz observar características próprias da atividade. Justen Filho afirma que: “[...] o poder de polícia administrativa é a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade[...].” (2012, p.553). Assim, é a atividade estatal restritiva dos interesses privados em função do interesse público.

É importante observar que o exercício do poder de polícia não se restringe a atuação estatal ao oferecer a segurança pública, pois a atividade é muito mais abrangente. Além disto, a expressão contém a palavra polícia e isso pode gerar uma espécie de confusão, mas trata-se apenas do uso da palavra em uma das funções, ações de polícias, que faz parte de uma atividade maior que é o poder de polícia. Assim, aponta Justen Filho que “[...] a expressão polícia, no vocabulário não técnico, é relacionada a uma atuação estatal que não consiste na polícia administrativa [...]” (2012, p.558).

A Administração Pública Brasileira, ao longo de sua evolução, apresentou características bastante diversificadas que especificaram momentos da sua história e geraram fortes heranças à sociedade brasileira. A diversidade de características está baseada nas transformações ocorridas no Brasil e no mundo, que repercutiram em todo o processo de construção desta estrutura administrativa. A cada etapa deste contexto, características específicas conformavam os moldes desta administração que se consagravam como modelos e criavam raízes profundas que

determinavam a estrutura da administração pública.

A cada período histórico administrativo, o modelo orientador do mesmo, ostentava as suas bases e determinava com isso toda performance administrativa pública do Brasil. Observando os contextos das transformações ocorridas na Administração Pública Brasileira, perceberemos as fortes relações com os acontecimentos mundiais e a absorção de várias características alheias se baseando, portanto em estratégias não alinhadas com a realidade de cada momento histórico brasileiro, comprometendo assim toda estrutura, como nos afirma Marini:

Discutir sobre a qualidade da gestão pública (e o significado dos movimentos reformistas decorrentes), é discutir sobre o seu alinhamento com o contexto mais geral em que se insere o país e a sociedade em questão, com o tipo de desenvolvimento pretendido, com o modelo de Estado que se quer (papéis e funções a desempenhar) e com estratégias e planos a implementar. (2005, p.2)

Uma organização interage externamente e internamente com seus próprios subsistemas. Assim qualquer alteração no ambiente externo impacta no ambiente devido à interação entre eles. Está atento a essas alterações é extremamente importante para a sobrevivência das organizações. Contudo, é vitalmente necessário adequar às necessidades internas às mudanças decorrentes do contexto externo, o que não ocorreu com a formação da estrutura da Administração Pública Brasileira.

Tratando-se historicamente da Administração Pública Brasileira, podemos seccioná-la em três momentos específicos que trouxeram fortes fundamentações e deixaram muitas práticas enraizadas. Até 1930 com fim da Primeira república a estrutura administrativa brasileira seguiu o modelo português – o Patrimonialismo -; no segundo momento, que está compreendido entre o início da Segunda República e o fim do período ditatorial, a linha de administração do Brasil seguiu o modelo Burocrático; e de 1985 até os dias atuais a Administração Pública Brasileira orientou-se pelo modelo gerencial. Os três períodos estão vinculados às necessidades de mudanças em cada momento histórico como explica Bresser-Pereira:

À medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república: que a reforma do Estado ganhava uma nova prioridade ; que a democracia e a administração pública burocrática – as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público – tinham de mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta; e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial. (1998, p.25)

O modelo patrimonialista de administração pública foi o primeiro modelo

apresentado no Brasil decorrente da herança da colonização sofrida pelo país. Este modelo foi importado da Europa e é caracterizado na sua essência pela soberania absoluta do Estado. A célebre frase do Rei francês Luiz XIV, que pode ser considerado como símbolo de governante para este modelo de administração pública, resume o paradigma fundamental: “o Estado sou eu”.

Conforme a teoria política de Max Weber (1999), o patrimonialismo é um modelo administrativo fundamentado no exercício legítimo do poder político, ancorado no tipo de dominação tradicional. Neste modelo não há separação entre a coisa pública e as coisas do rei soberano que tem, a coisa pública, como propriedade sua. Toda a legitimação do seu poder está baseado no Direito Divino em virtude desse poder ter sido dado por Deus, pois o próprio rei era o representante de Deus na terra.

Deste modo, infere-se que a administração pública patrimonialista como uma administração pautada na dominação de uma autoridade, que está legitimada pela tradição, onde as características principais do aparato administrativo estão baseadas no poder individual do governante, conforme critérios unipessoais. Todas as decisões tomadas têm um critério puramente pessoal, bem como o tratamento relacionado à coisa pública (tesouro nacional).

A segurança pública nesse contexto sofria diretamente a influência do governante e o seu atuar era conforme as conveniências e oportunidades deste. As instituições policiais agiam para garantir o poder e proteger os bens dos governantes em detrimentos da proteção da coletividade o que comprometia o verdadeiro sentido de existência destas.

Assim, os valores organizacionais no contexto das instituições públicas eram pautados nas crenças e atitudes do governante, onde as suas vontades individuais eram satisfeitas conforme a sua personalidade confundindo as instituições militares como extensões da sua criadagem. Por consequência não haviam valores socialmente éticos envolvidos no processo o que prejudicava o alcance de resultados positivos para a sociedade.

O modelo burocrático se consolidou diante das novas conformações mundiais com o advento do Liberalismo e do Capitalismo, também se apresentou como parte desta estrutura de ideias, a democracia e com ela uma nova forma de governar e de

administrar a coisa pública. O povo passa, pelo menos formalmente, a ser o dono da coisa pública e com isso muito das estruturas anteriores precisam ser transformadas para atender a este novo momento. Neste momento começa a existir uma definição clara do que é público e o que é do governante.

Segundo a teoria política de Weber (1998), o modelo burocrático é como uma máquina, uma forma ideal de administração, baseado na impessoalidade, regida ostensivamente por regras. Para ele a burocracia se sustenta sobre o conhecimento técnico para assegurar a alta eficiência administrativa, pressupondo certa impessoalidade e guiada por regras formais que padronizam e conferem igualdade no tratamento dos casos.

Nesse sentido podemos dizer que a administração pública burocrática foi um modelo criado para ser eficiente, regado e impessoal, com vistas na igualdade. É típica do Estado moderno, e sua estrutura de poder legitima seu monopólio dos meios de coerção por meio de normas legais. Neste sentido as características basilares do modelo de administração pública burocrático são a impessoalidade, o formalismo, hierarquia funcional, meritocracia na carreira pública, profissionalização do servidor, controles prévios, eficiência e racionalidade.

Depreende-se do exposto que o modelo burocrático de administração pública é carregado de característica que combinam com um estilo de administração do que é alheio. Sendo assim, este modelo, na sua forma ideal e com os limites necessários à manutenção da sua estrutura é um modelo capaz de fazer evoluir uma sociedade democrática. Nesse sentido expõe Secchi, sobre a fundamentalidade deste modelo:

A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a standardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas. A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua

função ou a organização. O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento. (2009, p.349)

Conclui-se portanto que a administração burocrática traz três características bastantes importantes para a construção de um Estado Democrático de Direito bem estruturado e organizado. A formalidade, a pessoalidade e o profissionalismo não carregam sentido de demora, falta de interesse ou descaso de forma alguma. Necessita-se portanto que a burocracia seja verificada no seu teor real de significado e não sob a ótica deturpada que muitos a enxergam.

Assim, este novo modelo tinha em sua essência a racionalidade como fundamento norteador das práticas da administração pública. Esta racionalização nas organizações do setor público se deu através da aplicação racional das técnicas específicas provenientes do próprio modelo como a impessoalidade, regras rígidas, formalização, hierarquia, separação entre coisa pública e privada, dentre outras. Com esse novo estágio de estrutura, a administração pública brasileira contribuiu muito para o desenvolvimento do próprio país, muito em virtude do aprimoramento técnico que é fundamental para a execução de ações nessa esfera.

A segurança pública nesse contexto evoluiu de forma significativa ao empregar algumas características essenciais do modelo burocrático, contudo as organizações policiais militares não a absorveram de forma completa, permitindo ainda a existência de características vinculadas ao modelo anterior – o modelo patrimonialista. Assim, a falta de meritocracia, a pessoalidade, a inexistência de controle, os mandos e desmandos dos governantes, faziam ainda parte da estrutura das instituições pertencentes ao quadro da segurança pública.

Mas, ainda assim, muitas características da burocracia foram responsáveis pela estruturação mesmas organizações pertencentes ao sistema de Segurança Pública. O formalismo, a hierarquia funcional, a profissionalização do servidor, a eficiência e racionalidade; foram balizadas pelo modelo burocrático, o que transformaram algumas das instituições militares em centros organizações de excelência. Contudo, o esforço não foi suficiente devido as inconsistências decorrentes dos desvirtuamentos na própria função da segurança pública proveniente de contextos políticos diversos.

Os valores organizacionais no contexto do modelo de administração burocrático eram mais racionais e consubstanciados em valores socialmente éticos em consequência das características do modelo. Mas, como já dito antes, o processo de viver a burocracia foi prejudicado pela coexistência do novo modelo com o antigo, prejudicando assim a absorção de novas crenças e construção de nova personalidade para as organizações militares.

Contudo, o mundo evoluiu e uma nova forma de comportamento está sendo exigida para o Estado. Com o advento do Estado do Bem-Estar Social, que surgiu para dar sustentabilidade ao modelo burocrático, o Estado, como administrador da coisa pública, atendeu as expectativas das nações até um certo limite. Diante dos novos paradigmas, contudo, em virtude de mais novas conformações mundiais, o Estado novamente passou a ser ineficaz, pois os seus parâmetros não atendem as novas necessidades quando este, o Estado, é comparado às grandes instituições privadas.

Atualmente as nações necessitam de uma estrutura que acompanhe a modernidade. A manutenção do modelo puramente burocrático inviabiliza essas possibilidades pois algumas de suas próprias características confrontam diretamente com o novo ideal. Desta forma, este modelo não garantiu a manutenção adequada que o Estado precisava para manter o desenvolvimento do país, pois não garante custo baixo, nem qualidade, nem rapidez; que é o que atualmente se espera de uma forma de gerir a administração pública nos dias atuais.

Diante de um novo paradigma é preciso que o Estado se reestruture mais uma vez. Um novo modelo surge como possibilidade de gerir com o intuito de adequar a administração pública às novas exigências de uma gestão estatal. Nesse contexto é que nasce o gerencialismo, que veio com intuito de complementar o que o modelo burocrático não satisfaz e também com o objetivo de trazer mais modernidade à máquina pública. Contudo é claro que o modelo gerencialista de administração pública não pressupõe a inexistência do modelo de gestão anterior.

O Gerencialismo pode ser conceituado como um modelo administrativo formado por um conjunto de representações, de crenças, de atitudes e de práticas, todas enfatizando as noções de eficiência e eficácia na organização dos meios humanos e materiais para atingir determinado objetivo (BRESSER-PEREIRA, 1998). Fica perceptível que muitas características deste modelo são originários do setor

privado.

A administração pública gerencial pode ser considerada como uma estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração estatal. Por consequência ela se constituiu em arma contra a corrupção, além de ser um instrumento de proteção do patrimônio público. Desta forma ela é uma administração voltada para o cidadão e para a obtenção de resultados, que assume o combate contra a corrupção e o nepotismo (BRESSER-PEREIRA, 1998). Assim este modelo carrega em si não só a intenção de transformar a máquina pública em algo mais eficiente como também pressupõe o fim de estruturas não mais condizentes com as necessidades coletivas atuais.

Nesse sentido Engelman, o descreve:

Um novo modelo da gestão pública tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, trazendo propostas que alteram a forma burocrático-piramidal de administração, flexibilizam a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e aumentando a autonomia de decisão dos gestores. Com estas mudanças, rompeu-se a estrutura baseada em normas centralizadoras para dar lugar a outra, ancorada na responsabilização dos gestores e suas equipes. Ao mesmo tempo, o controle disciplinar cedeu lugar à avaliação com foco em resultados e pelo cumprimento dos objetivos e metas efetivamente produzidos. Este modelo buscou responder rapidamente as mudanças que ocorreram na economia e na sociedade. (2012, p.547)

Contudo percebe-se que o intuito do modelo gerencial não é o de substituir o modelo de administração pública burocrática, ou seja, o modelo anterior. O que se extrai das suas características é que este modelo se apresenta como agregador de qualidade aos serviços administrativos do Estado brasileiro. Para Secchi, este modelo aparece como novo e justamente afirma esta preocupação:

A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade[...]. (2009, p351).

Conforme Bresser Pereira (1998), com a administração gerencialista surgiram novas modalidades de apropriação da *res pública* pelo setor privado, e também surgiu uma nova forma para gerir o Estado, muito mais eficiente. Sendo assim a administração pública gerencial traz um como capaz de ser orientado para o cidadão, com intuito de satisfazer as suas necessidades e desenvolver cada vez mais o país.

Outros modelos estão também em conformidade com as necessidades atuais

da administração. Contudo parecem ser mais conduções intelectuais diferenciadas mas que levam a os mesmos resultados não tendo sentido portanto em se apresentar como modelos distintos. Sendo assim é possível estabelecer que o modelo gerencial de administração pública é gênero das outras formas ou possíveis formas de modelo atuais em virtude das suas características incomuns.

Muitos autores apresentam diversas teorias com nomenclaturas bastante variadas mas que ao fim apresentam o mesmo objetivo, apenas com técnicas diferenciadas. Assim não se percebe equívoco em apresentar todos estes novos conceitos como espécies do gênero gerencialismo. Secchi apresenta dois modelos pautados num mesmo paradigma colaborando com a mesma ideia:

Dois modelos organizacionais e um paradigma relacional foram apresentados como alternativas ao modelo burocrático. A administração pública gerencial (AGP) e o governo empreendedor (GE) são modelos organizacionais que incorporam prescrições para a melhora da efetividade da gestão das organizações públicas. O movimento da governança pública (GP) se traduz em um modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo. (2009, p.361).

No entanto, o que urge como necessário não é a necessidade de estabelecer conceitos ou criar modelos superestruturados para a gestão da administração pública. O que deve ser buscado é o aproveitamento das excelentes características apresentadas por cada modelo e a total exclusão das características desnecessárias ou até mesmo derrotadoras das estruturas administrativas públicas no Brasil.

Contudo, tratar do assunto segurança pública interna é desafiador diante das mais diversas variáveis que este apresenta. Porém é possível diagnosticar algumas fontes dos seus problemas através de estudos concentrados em torno dos aspectos correspondentes aos resultados expostos na realidade da sociedade.

Entender que é preciso evoluir é tarefa fundamental para os gestores da administração pública brasileira pois somente estes, em virtude das suas funções é que podem estabelecer novos parâmetros, novas estruturas, novos procedimentos. Administrar a coisa pública deve ser algo entendido como importante e de responsabilidade extrema. Sendo assim é necessário que se tenha o maior comprometimento possível para com esta função.

Apresenta-se muito clara a fundamentalidade da existência da adequação do modelo de gestão pública às necessidades reais apresentadas pela nação brasileira. Trazer características da administração privada para a administração pública parece

ser uma saída coerente para se chegar ao sucesso. Contudo a de se verificar se realmente é a única possibilidade em virtude do próprio processo histórico brasileiro.

Zwick, afirma que:

Especificamente no Brasil, observa-se que a importação do modelo da nova administração pública (NAP) carrega peculiaridades típicas das empresas privadas, sendo utilizado sem que se tenha empreendido uma leitura crítica sobre esse processo de implementação por parte dos proponentes. Isso pode ser explicado, em parte, pelo fato de o Brasil ter sido um país colonizado, no qual se formou uma cultura de aceitação passiva do estrangeiro. (2012, p.290)

Contudo há também de se perceber que não se deve a todo instante ficar reestruturando a administração pois assim o efeito pode ser desastroso. Logo é necessário que hajam muitos estudos nestas áreas com o objetivo de atender a esta demanda. Falcão Martins expõe que:

A utopia pós-burocrática é tão intrincada quanto o dilema no qual é tradicionalmente colocada a burocracia e, sobretudo, mal interpretada, no enfoque weberiano: ou se submete a burocracia ao controle político, incrementando-se o exercício da política, ou se cria uma burocracia que não seja puramente instrumental, mas integrada e permeada pela racionalidade do sistema político —regulação— e da sociedade —inserção—, não pela sua própria racionalidade —alternativa esta timidamente explorada por Weber apenas no que respeita à regulação política, o que lhe rendeu a pecha de pessimista e determinista. (1998, p.120)

Assim, fica evidente que não há um modelo fixo e rígido a se escolher. O que deve ser levado em consideração é a realidade estrita. Somente desta forma será possível se criar estruturas administrativas suficientemente capazes de atender o seu próprio fim. Esta, sim, deve ser a orientação para os gestores públicos, que após verificar as necessidades essenciais finalísticas das organizações públicas que gerem, tomem as providências pertinentes a determinada situação e posição.

No contexto da segurança pública, o modelo gerencial ainda se apresenta, de forma geral, com timidez, principalmente porque, o modelo burocrático é o que mais se aproxima das características inerentes as instituições militares. Contudo, já se percebe práticas provenientes do modelo gerencial no âmbito destas instituições que geram resultados positivos, fazendo-as evoluir e gerando benefícios para a sociedade.

A busca pela excelência das organizações pertencentes ao quadro da segurança pública passou a fazer parte das pautas políticas em virtude dos resultados apresentados pela falta de segurança em torno dos crescentes índices de violência. Mas este processo ainda caminha lentamente por força do crescimento

assustador da insegurança pública, constituída das usa mais diversas variáveis o que torna cada vez mais difícil este processo de modernização e evolução das instituições militares.

A construção de valores condizentes com este processo de gerenciação das organizações militares estão ocorrendo de forma bastante lenta. Ainda há influência dos modelos anteriores – o patrimonialista e o burocrático; que prejudica este processo. Contudo, quando o modelo gerencial traz em seu bojo esta necessidade de dar uma personalidade às organizações militares, definido uma ética para atuação dos seus agentes e da organização como um todo.

4 ACCOUNTABILITY E QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS NA ATIVIDADE POLICIAL

A utilização de institutos, ferramentas, modelos, ou seja, qualquer instrumento capaz de fazer evoluir a administração pública é essencial para a evolução de uma nação. Sejam novos e inéditos ou reproduzidos e copiados de outras fontes, o que se tem que ter em mente é a imprescindibilidade da evolução administrativa estatal. No entanto, a adequação exata e efetiva, às especificações do setor público, na utilização deste instrumentos devem ser tratada como vital para as organizações públicas.

Muitos são os esforços para o evoluir da máquina administrativa brasileira ao longo da história. Muita coisa já se transformou, muitos projetos excelentes dentro dos seus contextos foram colocados em prática, mas a evolução tem que ser continua para se acompanhar as tendências globais que o mundo oferece na forma de administrar. No mundo capitalista, quem dita as regras da evolução organizacional são as grandes empresas privadas por se encontrarem em constante pressão para evolução e em virtude disto, são elas que apresentam as melhores práticas e os melhores modelos para o campo da administração.

Neste item tem-se como escopo demonstrar a relação existente entre dois institutos que vieram das organizações privadas e que já estão sendo utilizados separadamente nas organizações públicas: a *accountability* e a gestão da qualidade em serviços, parte do objetivo central deste trabalho. Esta correlação se faz importante por conter elementos caracterizadores da prestação de serviços que se complementam, sendo que a *accountability* evidencia o aspecto subjetivo e a qualidade em serviço evidencia o aspecto objetivo.

A gestão da qualidade total já está consagrada nas práticas da gestão pública por fazer parte do escopo do modelo mais atual utilizado por grande parte das organizações públicas que é o modelo gerencial. Nesse sentido, gerir as organizações públicas com ênfase na gestão da qualidade já é fato consumado e apresentado por diversas organizações. Inclusive, já existem certificações de serviços públicos que reconhecem oficialmente uma entidade pública como tendo

encontrado as qualificações predeterminadas.

Em contrapartida o instituto da *accountability* é um instrumento relativamente moderno no contexto da administração e que ainda está contribuindo para a administração pública de forma tímida. Mas, é um instituto que precisa ser evoluído no âmbito das organizações públicas por conter a qualificação do elemento subjetivo e um serviço dentro de uma estrutura de conscientização, responsabilidade e responsabilização.

O objeto deste estudo, conforme dito na introdução é a atividade policial analisada sob o aspecto da *accountability* e da qualidade em serviço, frente a possibilidade de gerar qualidade na atividade policial e pela sua importância na geração da segurança pública. O que se buscará é demonstrar a relação de complementariedade entre a *accountability* na atividade policial e a qualidade da atividade policial na geração de um resultado final efetivo pois sugere-se que são partes complementares e interdependentes.

Percebeu-se nas entrevistas e na análise dos documentos que não havia uma estrutura suficiente para se consolidar a relação entre a *accountability* e a qualidade no serviço policial. Ocorre uma carência substancial nos dois institutos expostos. Não se tem uma política de qualidade concreta e consolidada no âmbito de toda organização, apesar de haver esforço pontuais; e muito menos há alguma forma de explicitação da *accountability* no seio da organização.

Nesse sentido, não há um programa de gestão da qualidade consolidado e apresenta de forma geral na instituição, não se faz um *benchmark* com os pares institucionais a fim de melhorar os seus serviços partindo de práticas bem sucedidas; não tem um planejamento estratégico com foco na qualidade em serviços, o que garantiria um aumento considerável da atividade policial; e como consequência dos problemas já expostos, não se gera nenhum processo de melhoria contínua, até mesmo porque não se estabelece uma gestão com foco na qualidade.

Ainda embasada na análise das respostas dadas pelos militares, nada nesse sentido acontece pela natureza urgencial da polícia militar e no seu carácter de agir pela demanda posta, o que segundo alguns deles, dificulta criar esse tipo de gestão com foco na qualidade do serviço, pois “tudo na atividade policial é muito rápido” e não tem como estabelecer parâmetros tão específicos de organização.

A atividade policial no contexto da administração pública faz parte do rol das atividades administrativas que são três: as atividades de fomento, os serviços públicos e o exercício do poder de polícia, estando ela no grupo das últimas. Assim, percebe-se e que a atividade policial não é um serviço público em sentido stricto conforme divisão apresentada.

O exercício do poder de polícia conforme já caracterizado na seção anterior é uma atividade administrativa pública de intervenção no exercício das atividades individuais que podem gerar perigos aos interesses gerais. São medidas de polícia de natureza preventiva da lesão a interesses públicos e privados, através de ações estatais realizadas por seus agentes, que possuem a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada.

Esta atividade se divide em dois segmentos: o poder de polícia administrativa e o poder de polícia judiciária. A atividade policial objeto deste trabalho faz parte do rol do poder de polícia administrativa e os seus agentes são militares, sendo suas organizações baseadas na hierarquia e na disciplina, não podendo generalizar que todo poder de polícia é realizado por policiais.

Em relação a ação policial em si, Monjardet, aponta que: “[...] a força pública é instituída para garantir, contra qualquer outra força” [...] “ela não tem outra razão de ser e, portanto, nenhuma outra missão legítima”[...] (2003, p.29) “[...]A instituição policial – instrumento confiado a uma autoridade com vistas à satisfação de interesses coletivos – é inseparável dessa autoridade, do poder que se exerce sobre ela [...]” (MONJARDET, 2003, p.35).

A polícia é, em princípio, identificada como uma corporação de pessoas patrulhando os espaços públicos, usando uniforme azul, munida de um amplo mandato para controlar o crime, manter a ordem e exercer algumas funções negociáveis de serviço social, além disso, as organizações policiais têm, além de detetives não uniformizados, basicamente ocupados com a investigação e o processamento de delitos criminais, também gerentes e pessoal administrativo em sua retaguarda. REINER (2004, p.19)

Bayley, expõe que há uma discrepância entre a importância da polícia na vida social e a atenção dada a ela na academia, apontando que existem quatro sugestões que determinam este fato: “[...] a polícia raramente desempenha um papel importante nos grandes eventos históricos[...]; “[...] o policiamento não é uma atividade glamourosa, de alto prestígio[...]; “[...] o policiamento é repugnado moralmente; e aqueles interessados em conduzir estudos sobre a polícia enfrentam

enormes problemas práticos[...]” (2001, p.17).

4.1 GESTÃO DA QUALIDADE E A ATIVIDADE POLICIAL

A gestão da qualidade já é tema consagrado no contexto da administração por estar confirmada pela prática e avalizada pela experiência comprovada por grandes empresas privadas em todo o mundo. É uma decorrência do ato de bem administrar ao buscar a melhor forma de apresentar determinado produto ou serviço perante um cliente, diante de suas necessidades e exigências. Assim, tem como característica essencial entender o que quer o cliente a fim de satisfazê-lo.

Infere-se dos estudos sobre a evolução do assunto Gestão da qualidade que a qualidade em serviço é uma tendência relativamente “nova” dentro da perspectiva da Gestão da qualidade que teve primeiramente seu foco concentrado na qualidade de produtos em contextos de produção industrial. Contudo, com o evoluir administrativo, a percepção de que os serviços também precisavam ser viabilizados com qualidade, surgiu a necessidade construir um perfil de conceito de qualidade também em serviços.

Assim, para que um produto ou serviço adquira uma boa qualidade é necessário que haja o atendimento dos requisitos envolventes, bem como o estabelecimento do conceito atualizado para determinado serviço ou produto. Somente com o atendimento dessas duas premissas será possível conquistar o cliente gradativamente. Para Paladini (2010), a conquista do cliente é gradativa e se torna consistente aos poucos, envolvendo uma perspectiva dinâmica, sendo tipicamente uma ação evolutiva, constante e permanente.

No entender de Paladini (2010), o conceito correto de qualidade deve envolver dois elementos: a multiplicidade de itens, sendo o seu componente espacial; e o processo evolutivo, sendo o componente temporal. A variabilidade de itens corresponde ao conjunto de atributos ou elementos que compõem o produto ou serviço, e quanto a evolução se trata da recriação do conceito diante de cada nova perspectiva do produto ou serviço.

Para fins deste estudo, importa compreender de forma mais apurada a gestão da qualidade em serviços por ser a atividade policial uma espécie de serviço. Neste sentido, tomando por base os conceitos de qualidade acima, pode-se dizer que a gestão da qualidade em serviço deve corresponder aos atributos e elementos que contém o serviço desejado, com suas especificidades, necessidades e características.

4.1.1 A qualidade total na Segurança Pública

Kotler afirma que: “[...] serviço é um tipo de produto essencialmente intangível que consiste em atividades, benefícios ou satisfações oferecidas à venda e que não resultam na propriedade de algo[...].” (2003, p.204). Logo, a sua intangibilidade significa que não é físico, material, não se pode pegar, provar, sentir nem cheirar um serviço antes de adquiri-lo; daí o seu caráter diferenciado em relação aos produtos, tendo que ter o seu campo próprio de estudo e de caracterização.

A gestão da qualidade em serviços já tem campo específico de estudo tendo os seus parâmetros, dimensões e significados próprios já consagrados pelos seus pesquisadores. Para Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011), as perspectivas da qualidade de serviço mais comuns são: a visão transcendente da qualidade que é sinônimo de excelência inata, a qualidade voltada para as operações no caso dos serviços, as definições baseadas nos usuários, e as definições baseadas no valor.

Estas, segundo os autores, são as mais comuns perspectivas, com aplicações restritas a cada área conforme as necessidades intrínsecas de cada serviço, pois a natureza intangível e multifacetada dos serviços dificulta a avaliação da sua qualidade. Em virtude disto, ainda para os autores, a qualidade em serviço define-se do ponto de vista do usuário, conforme as suas expectativas, se estas foram atendidas ou não. Desta forma, percebe-se que o cliente é o propulsor da qualidade do serviço.

Para Fitzsimmons e Fitzsimmons, “[...] a satisfação do cliente com a qualidade do serviço pode ser definida pela comparação da percepção do serviço prestado

com a expectativa do serviço desejado[...]” (2000, p.240). Assim, as estratégias gerenciais devem ser orientadas conforme as expectativas dos clientes o que algo bastante complicados quando se trata de um serviço de massa que é o caso do objeto de estudo deste trabalho. Paladini (2010) apresenta uma tabela em seu livro *Gestão da Qualidade* que traz uma recomendação de atenção a determinados elementos.

Quadro 1 – Recomendação para elementos da qualidade.

É verdade que	Mas também é verdade que
Nem sempre os clientes definem, concretamente, quais são suas preferências e necessidades;	Isso não quer dizer que ele não tenha preferências e necessidades (embora não expresse claramente);
A qualidade é considerada como a falta de defeitos no produto ou no serviço prestado;	A falta de defeitos não significa possuir qualidade (o produto pode ter cores que um consumidor considera berrantes);
A qualidade nunca muda;	O consumidor muda. E rapidamente;
Qualidade é um aspecto subjetivo;	O subjetivo pode refletir posições práticas (um cliente gosta mais de uma cor de caro porque nela a sujeira aparece menos);
A qualidade identifica-se com capacidade de fabricação;	Produtos bem-feitos nem sempre atendem a necessidades ou nem sempre são adequados ao uso esperado;
A qualidade pode ser vista como um requisito mínimo de funcionamento;	Se você faz o mínimo, qualquer pessoa pode fazer o que você faz, o que gera considerável risco para a empresa;
A qualidade envolve a diversidade de opções que um produto ou serviço pode oferecer a seus clientes;	É necessário que o cliente não sinta que a “qualidade” do produto reside no excesso de penduricalhos (de utilidade quase nula);
Qualidade é uma área específica;	Ninguém pode se omitir no esforço de produzir qualidade;

Fonte: PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade**, São Paulo: Atlas, 2010.

Assim, percebe-se há uma grande complexidade de aspectos que apresentam

seus pontos e contrapontos. Porém o que há de prevalecer é a percepção exata dessas questões de acordo com a sua variabilidade, definindo corretamente a gestão da qualidade; e a sua evolução para um efetivo direcionamento, e este processo envolve diretamente o cliente. Portanto entender a essencialidade do serviço é imprescindível para oferecê-lo de forma suficiente para atender as expectativas do usuário.

Essa conquista do cliente é gradativa e vai tornando-se consistente aos poucos. Envolve uma perspectiva dinâmica, de permanente acompanhamento do mercado, suas tendências, alterações que vão se processando em suas características etc. É tipicamente uma ação evolutiva, porém constante, permanente. E que pode ser avaliada em termos de melhoria contínua, isto é, da análise de maior proximidade com o cliente. (PALADINI, 2010, p.28)

Além disto é preciso também entender a dimensão do serviço para melhor disponibilizá-lo. Nesse sentido Valarie, Leonard Berry e A. Parasuraman apud Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011) aponta que a qualidade em serviços apresenta cinco dimensões, a saber: a tangibilidade, conforme aparência de elementos físicos; a confiabilidade, tendo um conteúdo digno de confiança; a responsividade, tendo que ser disponibilizado com rapidez e presteza; e a empatia, com facilidade de acesso ao cliente.

Essas dimensões podem ser avaliadas através de padrões de métricas conforme a tangibilidade das suas características e atividades. De acordo com Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011), se estas forem tangíveis poderão ser avaliadas diretamente, contadas, cronometradas ou medidas por meio de instrumentos tendo com principal fonte de parâmetro o cliente. Já no caso de características e atividades intangíveis, que não podem ser observadas diretamente, devem ser coletadas através de conversas com os clientes, os funcionários e outros indivíduos presentes no processo a fim de verbalizarem as suas avaliações.

Infere-se que a necessidade dessas métricas e padrões se dá pela importância da medição da qualidade de um serviço, desde que se tenha a intenção de melhorar um serviço. Os dois tipos de métricas podem ser utilizadas pelas organizações conforme foco a ser medido e objetivo a ser pesquisado. A técnica a ser empregada e a fonte das informações coletadas é que determinam essa tangibilidade. Logicamente, organizações de excelência se utilizam das duas técnicas para aprimorar a qualidade dos seus serviços.

Assim, além de medir a qualidade do serviço, é imprescindível também analisar e tratar os problemas da qualidade de serviços partindo da identificação das causas mais comuns de deficiência para providenciar medidas corretivas. Tanto forças internas (no âmbito interno das organizações) quanto forças externas (circunstâncias que fogem ao controle interno da organização) podem causar problemas, que precisam ser avaliados e identificados.

Há várias ferramentas que permitem a análise e o tratamento da qualidade de serviço, podendo serem apresentadas como modelos, segundo Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011): o diagrama em espinha de peixe, de Kaoru Ishikawa¹, que basicamente consiste em uma análise de causa e efeito onde se busca detalhar todas as razões que poderiam causar um problema específico; a análise de pareto², que procura identificar as principais causas de resultados observados; a técnica blueprinting³, que permite examinar e identificar minuciosamente, o ponto exato em que o problema foi causado.

As atividades exercidas pela Administração tem as suas peculiaridades em virtude da complexidade de sua natureza jurídica que ora é privada (quando não é desenvolvida no âmbito do Estado) e na maioria das vezes é pública (quando desenvolvida pelo estado). Como dito anteriormente, a atividade administrativa pública é bastante complexa devido a pluralidade de suas atividades que são delimitadas em três linhas: as atividades de fomento, os serviços públicos e o exercício do poder de polícia.

Contudo, o serviço público que traça uma das linhas de atuação administrativa está delimitado em seu sentido estrito pois serviço público em sentido amplo conforma qualquer uma das atividades estatais. Assim, aponta Di Pietro (2010) que o serviço público em seu sentido amplo é posto pela maioria da doutrina que se trata de qualquer atividade que o Estado exerce para o cumprimento dos seus fins, sendo administrativo, judicial ou legislativa.

A mesma autora ainda critica a restrição dos conceitos que confinam os serviços públicos a apenas uma das linhas das atividades exercidas pela Administração pública ao retirar as funções legislativa e judiciária do âmbito dos serviços, e ao considerar totalmente distinta do exercício do poder de polícia.

1 Ferramenta gráfica utilizada para gerenciamento e controle na Gestão da Qualidade.

2 Ferramenta de qualidade que ordena as frequências das ocorrências, com relação aos problemas.

3 Ferramenta de qualidade que permite uma análise pontual do problema.

Contudo, conforme diferenciações já apresentadas anteriormente, basta entender que para fins deste trabalho, que tem por objeto uma atividade administrativa considerada como exercício do poder de polícia, que o foco principal estará sempre no exercício do poder de polícia enquanto atividade estatal e serviço público em sentido amplo.

Assim, depreende-se que tratar da qualidade em serviço com foco nesta atividade pública do exercício do poder de polícia é tarefa complexa devido ao seu tom diferenciado em relação a uma atividade qualquer. Trata-se de uma limitação administrativa estatal, baseada na lei, com efeito liberatório, que regula a prática do ato ou a abstenção do fato, de natureza discricionária, indelegável, que atinge aos particulares e se realiza em benefício do interesse público.

Por todas essas características fica claro que há um diferencial claro entre um serviço qualquer e o serviço objeto deste estudo. Há peculiaridades bastante consistente que o faz específico. Primeiramente, o fato de ser uma atividade pública, que por si só já se apresenta dentro de uma perspectiva de coletividade, de massa, de finalidade pública, de interesse público; além disto, trata-se de uma atividade regulatória dos atos, onde por vezes é utilizada a força física com o aval estatal; e por fim é uma atividade que está legitimada na lei, sendo indelegável.

Verifica-se que o fornecimento desta atividade requer uma série de especificações adequadas. O seu público é toda a coletividade, diante da sua diversidade e diferenciação nas suas perspectivas, não sendo fácil uma caracterização da qualidade pelos seus clientes. No caso da tarefa estatal em questão (a atividade policial na segurança pública), há um mínimo de comunhão nos desejos da coletividade e é neste ponto de intersecção de vontades que se deve trabalhar.

Desta forma, conforme especificidade desta atividade as perspectivas da qualidade deste serviço devem ser baseadas na busca da excelência da qualidade, no máximo de qualidade das operações que fazem parte do serviço, baseando as definições na coletividade. Por ser um serviço, tem natureza intangível e multifacetada, e assim há uma dificuldade em se avaliar os serviços, principalmente porque, a avaliação deveria ser em torno dos clientes e no caso específico das atividades públicas, o cliente é a coletividade.

Contudo, é preciso entender perfeitamente a essencialidade da atividade pública pois somente assim será possível oferecê-lo de forma suficiente a atender as expectativas do usuário. Para tanto, é imprescindível atender as cinco dimensões dos serviços, anteriormente: a tangibilidade, a confiabilidade, a responsividade, segurança e empatia. No caso das atividades públicas, essas dimensões tem seus diferenciais específicos e devem ser bem delineados a fim de se obter efetividade a qualidade da atividade.

Além disto, a construção de uma ferramenta efetiva capaz de gerar as métricas e os padrões para medir a qualidade da atividade a fim de melhorá-la é imprescindível. A importância no uso das métricas tangíveis, aquelas que podem ser obtidas diretamente por meio de instrumentos simples de medição, são essenciais para atender, através dos números encontrados, as características básicas da situação. Porém, as métricas intangíveis também possuem a sua importância ao passo que são consubstanciadas através de pesquisas junto aos clientes e aos agentes públicos gerando avaliações qualitativas.

Contudo, trabalhar a gestão da qualidade do serviço no âmbito das atividades administrativas públicas e em especial, do exercício do poder de polícia, não é tarefa fácil por encontrar uma série de especificidades devido as peculiaridades deste serviço. Os esforços já gerados por todas as organizações públicas através dos seus projetos de gestão da qualidade são importantíssimos para fortalecer o conceito no âmbito das instituições públicas.

Portanto, as práticas já existentes tem que ser evidenciadas e novas conformações devem acontecer com intuito de gerar o um processo de melhoria continua e também para gerar o *benchmarking*⁴ para as instituições que ainda não se propuseram a trabalhar com essa estrutura ou que até mesmo já tem essas estruturas desgastadas. A gestão da qualidade é imprescindível e vital para o setor público, além de ter muito para oferecer em termos de evolução para as instituições públicas.

4 Processo que tem por objetivo analisar os melhores métodos de trabalho apresentados no mercado. CAMP, Robert C. **Benchmarking**: o caminho da qualidade. São Paulo: Pioneira, 1993.

4.1.2 Qualidade em serviços na atividade policial

A gestão da qualidade em serviços públicos já faz parte de várias instituições policiais em todo território nacional através dos programas de gestão da qualidade aplicados na segurança pública. Conforme dito anteriormente, devido as peculiaridades dos serviços públicos, os projetos de gestão da qualidade devem conter as especificidades da atividade pública a fim de possibilitar a efetividade nos resultados.

Para criar um projeto de qualidade efetivo, além de entender a essencialidade da atividade pública, é necessário também atender as cinco dimensões para o atingimento da qualidade dos serviços. Nesse sentido, é necessário estabelecer as características apropriadas de acordo com cada dimensão, conforme o serviço, no caso objeto: o exercício do poder de polícia. Assim, segue quadro das dimensões genéricas criado a partir do entendimento de cada dimensão e conforme as peculiaridades da atividade do exercício do poder de polícia.

Quadro 2 – Dimensões e Características da qualidade em serviços.

Dimensão	Características
Tangibilidade	A aparência física dos serviços devem ser adequadas através do conjunto de atributos que se utiliza. Assim, os postos policiais de atendimento ao público devem ser equipados e adequados ao atendimento; a aparência do policial deve ser condizente com o seu serviço, a comunicação com o público deve ser eficaz, a imagem da polícia deve conter os aspectos necessários para uma boa recepção do serviço.
Confiabilidade	É a capacidade de realizar o serviço com segurança e precisão. Neste caso, o serviço deve ser oferecido de forma confiável, concreta, com certeza, com confiança, segurança e precisão. O cliente deve se sentir seguro mediante o recebimento do serviço.
Responsividade	É a disposição para ajudar o cliente e prestar o serviço imediato. É a disponibilidade do agente em atender a população com rapidez.
Segurança	

Credibilidade	É a confiabilidade que se tem no serviço mediante ao grau de credibilidade que este serviço já alcançou. Isso é gerado com a confiabilidade, a credibilidade e a honestidade do provedor do serviço.
Segurança	É a isenção de perigo, risco ou dúvida no atendimento do serviço. Neste caso, essa segurança não está relacionada somente com a segurança física do cliente. O sentido aqui é em relação ao formato do serviço em si, se este está sendo prestado de forma segura, sem geração de risco para a população.
Competência	É a apresentação da capacidade e do conhecimento suficiente para a prestação daquele determinado serviço. Isso se conquista com treinamentos diversos conforme a necessidade do serviço.
Cortesia	O serviço deve ser prestado com educação, respeito, consideração e simpatia dos agentes.
Empatia	
Acesso	É a facilidade que se encontra ao se buscar um serviço. É a disponibilização do serviço para a população.
Comunicação	É o meio de interação entre a comunidade e os policiais. É a capacidade de entendimentos e colaborações entre os dois mundos.
Entender o cliente	É fazer um esforço para conhecer as limitações e reais necessidades dos clientes a fim de gerar um serviço condizente com a realidade concreta.

Fonte: Quadro adaptado da tabela proposta por Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011, p. 453).

Verificando a tabela acima, fica claro a importância do aspecto subjetivo do serviço que é o comportamento do agente público na realização deste. Praticamente em todas as dimensões, a forma, o meio e o modo do agente realizar o seu trabalho é imprescindível para a realização de um serviço de qualidade. Assim, no momento da construção dos projetos de gestão de qualidade em serviços é importante enfatizar o aspecto individual do prestador do serviço como elemento fundamental para a disponibilização de um serviço com qualidade.

Desta forma, qualquer programa de gestão de qualidade que busca a excelência da sua instituição deve ser trabalhado também em cima do seu aspecto subjetivo sob o risco de não gerar resultados efetivos. Percebe-se no quadro acima a inevitável relação entre esse aspecto individual do agente e o resultado do serviço. Logo, a alma da prestação de um bom serviço público está na forma como o agente

público o faz.

Contudo, infere-se de estudos, bem como nos resultados apresentados por muitos pesquisadores da área, além das informações trazidas pelos meios de comunicação; é que os serviços públicos, em sua grande maioria, apesar dos grandes esforços estratégicos das instituições bem como dos programas de gestão de qualidade já em andamento, carece deste aspecto subjetivo, e em virtude disto não há garantia de sucesso nos resultados.

Em grande parte das tendências apresentadas, verifica-se a importância do papel do agente no atendimento do serviço pois é ele que deve atingir o fim proposto pela atividade. Sendo assim, imprescindível se faz compreender esse aspecto subjetivo do serviço como fator determinante para a qualidade do serviço, ao passo que a objetivação do serviço não é suficiente para atender as suas especificidades, podendo até comprometê-lo de forma significativa.

O agente público é um ser humano como qualquer outro e apresenta as suas peculiaridades que muitas vezes determinam o seu comportamento na sua forma de proporcionar o serviço. As exigências inerentes aos serviços públicos são determinantes para o formato da disponibilização do serviço e isso exige que o agente entenda e internalize a essência e a importância da atividade pública para a coletividade.

4.2 ACCOUNTABILITY E A ATIVIDADE POLICIAL

A *accountability* é um instituto complexo que permeia dimensões valorativas relacionadas tanto com aspectos subjetivos, focado nos indivíduos que a gera; quanto nos aspectos objetivos, relacionados com os valores trabalhados no âmbito de cada organização. A sua consistência está em embutir, em ambos aspectos, a sua caracterização de modo a permitir que se produza resultados *account*, partindo de perspectivas também *account* consolidadas nos valores organizacionais postos.

Diante das novas conformações mundiais em termos administrativos,

verificadas nas evoluções organizacionais e nos níveis de excelência das grandes empresas, percebe-se que um esforço foi realizado para alcançar tais posições. Todo esse processo geralmente é fruto das necessidades impostas por seus clientes bem como da busca em de fato serem melhores continuamente.

No âmbito das organizações públicas, esse clima também se estabelece, ainda que não de forma generalizada, por via das necessidades sociais e das conformações estatais construídas. Após o colapso mundial decorrente de crises diversas ocorridas no início do século XX, essa tendência passou a ser mais evidente, pois o Estado teve que se apresentar socialmente, de forma contundente e mais presente. Daí a necessidade equiparada com as das grandes organizações privadas em relação a recepção de políticas inovadoras de gestão com intuito de reformar ou reconstruir o cenário da Administração Pública – a *new public management*.

Dentro desse contexto, muitos institutos foram criados para possibilitar esta nova estrutura, alguns provenientes do setor e outros construídos diretamente pelos órgãos públicos com o fim de recriar o processo de gestão pública. A *accountability* é fruto deste processo e ainda que sendo originado no âmbito das organizações privadas, já se tornou legítimo também para as organizações públicas pois o seu constructo condiz perfeitamente com as necessidades implícitas e explícitas do serviço público.

Assim, a *accountability* pode ser considerada como um instituto gerador de democracia, partindo do pressuposto que é uma obrigação do Estado atuar de forma *account*. No estado brasileiro, ainda é tímida a sua manifestação, mas já há conquistas bastante relevante no âmbito de algumas organizações estatais que a longo prazo podem se tornar organizações de excelência, por via dos seus valores e políticas de gestão.

4.2.1 *Accountability* pública

A *accountability* é um instituto gerador de democracia. A partir do grau de estabelecimento desta será inclusive possível verificar a existência de uma verdadeira democracia, ou seja, uma democracia ativa e direta. Assim, a *accountability* torna-se um meio ideal de geração e manutenção de democracia, partindo do princípio de que a sua simples existência real e concreta já encerra democracia (CAMPOS, 1990).

Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. (CAMPOS, 1990, p. 34)

Podemos portanto considerar a *accountability* como um instrumento das democracias modernas, pois é um instituto que está evoluindo conforme o próprio desenvolvimento das estruturas democráticas. Ainda para Campos, “[...] a ideia de *accountability* passa a ser entendida como questão de democracia a partir do momento em que ela não é sentida de forma subjetiva tendo portanto que ser sentida de objetivamente [...]”. (1990, p. 35). O autor considera que no caso o sentimento estabelecido ocorra de forma objetiva será possível concretizar os efeitos democráticos reais e necessários, ao passo que esta é a forma que pressupõem uma vontade coletiva.

Cameron (2004, apud Nakagawa, 2007) gera uma noção *accountability* no setor público dividindo-a entre dar explicação aos cidadãos; promover informações posteriores aos fatos relevantes; rever e revisar suas práticas quando necessário; conceder compensações e impor sanções. O autor portanto estabelece práticas usuais do instituto que exprimem concretamente um ideal democrático e além disto possibilita que o povo vivencie o seu papel.

Para Campos “[...] somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor [...]” (1990, p. 35). Portanto a *accountability* por estabelecer um viés de autonomia do povo, ao passo que é um intuito cobrador das ações estatais de forma qualificada, apresenta condições para que o povo deixe de ser tutelado e passe a ter a capacidade absoluta para as suas vontades. E assim mostra Campos: “O verdadeiro controle do governo – em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizados

pelos cidadãos[...]”(1990, p. 36).

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de se tornar capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação. (CAMPOS, 1990, p. 37)

Contudo, fica claro que a *accountability* possibilita a construção dessa maturidade necessária pois pode inibir ou obstaculizar práticas destruidoras de democracias. Este processo construtor de identidade democrática passa não só pela obrigação do Estado como também pela participação ativa do povo para que haja uma interação efetiva e legítima fundamentada na democracia. Nesse exato sentido “[...] quanto maior for a assimetria de informação entre o *principal* e o *agent*, maiores serão os custos da delegação e menor a qualidade da democracia [...]” Philips (1990, apud Filgueiras, p. 70).

Assim, um real Estado Democrático de Direito, pode ser construído plenamente com o estabelecimento do uso de institutos capazes de reformular as estruturas necessárias e basilares de uma real democracia ativa e direta. A *accountability* possibilita essa construção, pois trata-se de um instituto que traz como objetivo justamente estabelecer os meios através dos quais poderá ocorrer uma interatividade de atitudes estatais entre Estado e cidadãos.

Assim, a *accountability* gera uma obrigação para o Estado enquanto prestador das contas de forma qualificada. *accountability* é: “A obrigação que alguém tem de prestar contas ao assumir responsabilidades perante outrem” (LEVY,1999). Assim a obrigação é do Estado, sendo ele o prestador de contas, e o outrem é o povo, ao qual se deve a prestar contas.

Nesse sentido, o instituto da *accountability* se apresenta como um instrumento de democracia para um povo com intuito de legitimar um Estado Democrático de Direito. Com este mesmo sentido, O’Donell, afirma que:

[...] um dos aspectos mais importantes da *accountability* é exatamente a obrigação que o governante tem de prestar contas dos seus atos com suficiente transparência para que os cidadãos possam avaliar a sua gestão e, em razão disso, ratificá-la ou refutá-la [...]. (1998, p 93)

Um Estado, para ser considerado como democrático de direito, necessita apresentar características mínimas democráticas através dos seus institutos delimitadores e dos seus princípios norteadores. Assim, a *accountability* pode ser considerada como um instituto de um Estado democrático de Direito ao passo que se constitui de aspectos democráticos. Para Filgueiras, “A *accountability* depende de um princípio de autoridade democrática, mas exige uma arquitetura institucional em que a responsabilização de governantes frente aos governados seja aprimorada[...]” (2011, p. 84).

Um conceito bastante atrelado ao conceito de *accountability* é o de governança pública que se trata de uma forma de governo em que todos os *stakeholders* participam do processo de construção.

Accountability é também um importante elemento que caracteriza a boa governança no setor governamental. O conceito envolve a obrigação de se responder pelos resultados de decisões ou ações, frequentemente, para prevenir o mau uso do poder e outras formas inadequadas de comportamento. (CAMERON, 2004, apud Nakagawa, 2007, p. 93)

Assim, no contexto da governança pública, *accountability* funciona como recurso legitimador em que todos os sujeitos envolvidos participam como agentes no processo. Desta forma, há uma compatibilidade entre os dois institutos no sentido em que se complementam perfeitamente, no passo que a *accountability* proporciona o controle da legitimidade deste processo em virtude do seu principal objetivo que é de prestar contas para o povo gerando uma relação de interdependência entre a própria *accountability* e a governança pública.

Para tanto é necessário deixar claro que o processo de *accountability* somente será possível de acontecer caso haja a correlação necessária entre o agente e o cliente conforme está posto na teoria da agência onde a transmissão de informações pelo agente é obrigatória perante o cliente (o principal) que neste caso é o povo e que pela natureza intrínseca do próprio cliente necessita de uma adequação e de uma clareza maior. Nesse sentido, Filgueiras afirma que:

[...] a questão da informação é central na relação entre *principal-agent*. Demanda uma concepção de *accountability* centrada na abertura da razão de Estado para o conhecimento do *principal*, o qual é compreendido como a cidadania em sua concepção mais abrangente.(2011, p. 70).

Com o estabelecimento destas estruturas poderá ser possível um controle real pelo Principal conformando assim a possibilidade de existência de um controle

social. “Os controles sociais são essenciais na administração pública gerencial, na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados [...]” (BRESSER, 2006).

Portanto, a *accountability* é uma obrigação estatal posto que o próprio papel do Estado, sob a perspectiva de um Estado democrático de Direito, é o de administrar uma nação soberana prestando contas dos seus atos, independente da natureza destes atos. O instituto se mostra portanto o mais adequado para tal prática do ato em virtude da busca da consolidação do ideal de democracia em países onde se quer atingir este status.

No Brasil, a *accountability* ainda carece de força institucionalizadora capaz de transformar os paradigmas existentes na administração Pública. Desta forma o processo de prestação de contas ainda consiste de fragilidades, em termo qualitativos, que acabam por não convergir para a geração de resultados práticos fundamentadores do instituto.

A própria imaturidade social brasileira e a fragilidade contextual democrática existente, também apresentam-se como empecilhos de recepção da *accountability* enquanto instituto fundamentador de prestação de contas qualificada das ações governamentais. O Brasil ainda não evoluiu suficientemente para alcançar este estágio apesar de não ser irrelevante as diversas transformações ocorridas na nação.

Observa-se, desde então, que o cenário político brasileiro mudou substancialmente: uma nova Constituição Federal foi elaborada, a democracia se consolidou e reformas no aparelho do Estado foram empreendidas com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente e, inclusive, mais controlável. Paralelamente, no meio acadêmico, uma imensa literatura tem sido produzida no intuito de analisar e compreender os impactos de tais mudanças no tecido social, bem como suas contribuições para viabilizar pelo menos uma aproximação do conteúdo do conceito da *accountability* com a realidade da administração pública brasileira. (PINHO, 2009, p.1345)

Todos os avanços democráticos ocorridos devem ser vistos como uma preparação para um recebimento futuro do instituto da *accountability* até mesmo como um princípio norteador da Administração Pública Brasileira. Muitos são os institutos democráticos legitimamente funcionais já existente e que por sinal também tiveram que estabelecer primeiramente suas bases para futuramente existir. Nesse mesmo sentido o autor, Pinho, ainda afirma:

Não obstante, todos esses movimentos e ações evidenciam que nesses

últimos 20 anos a sociedade civil brasileira se levantou do “berço esplêndido” e caminhou em direção à *accountability*. Necessário admitir, logicamente, que esse levantar e caminhar ainda ocorre de maneira tímida, lenta e, evidentemente, sofrendo todo tipo de bloqueio das forças conservadoras e retrógradas ligadas a uma sociedade no *accountable*. (2009, p.1357)

Ainda no mesmo contexto e trazendo uma reflexão mais pontual Almeida expõe:

Aceitos esses argumentos, não é de espantar que condições mais estruturais sejam difíceis de serem vencidas em um período curto de tempo, 20 anos no caso. Em verdade, o que se observa nas últimas duas décadas é a convivência de um processo de mudança de valores no Brasil que favorecem a *accountability*, expressos nos vários movimentos anteriormente mencionados (CGU, OP, conselhos, ONGs ligadas à transparência, papel da imprensa etc.) com os valores que a dificultam, os mais tradicionais, e que ainda mostram muita exuberância e capacidade de articulação, reforçando a ideia de que o Brasil “não é monolítico, mas uma sociedade dividida entre o arcaico e o moderno. (2007, apud 2009, p. 1363)

Portanto, urge a necessidade de verificação das estruturas enraizadas existentes que criam barreiras para a recepção do instituto. Os autores como Pinho (2009), Almeida (2007, apud 2009), Campos (1990), apresentam argumentos comuns no que se referem ao conjunto de forças e culturas que se entrelaçam e não permitem a absorção objetiva deste instituto. Para tanto é necessário primeiramente que se criem bases democráticas mais contundentes e maduras para que sejam naturalmente importados institutos necessário ao fortalecimento da democracia no País.

A caracterização do instituto se faz importante para a verificação da sua possibilidade de aplicação como também para a permissão de uma recepção efetiva. Uma conceituação mais simples, despretensiosa e objetiva é necessária para o atingimento e colocação em prática deste, pois somente assim haverá o entendimento capaz de colocá-lo em prática no contexto da Administração Pública.

A *accountability* pública pode ser, neste caso, conceituada como uma prestação de contas qualificada onde o agente público prestador de contas (o *accountable*) deve fazê-la de forma responsável, natural e consciente com intuito de gerar uma responsabilização efetiva, diante do dever imposto pelo Estado, enquanto agente público, que é o verdadeiro responsável pelo processo a ser materializado (*account*), através da delegação dada pelo povo para a Administração Pública administrar os seus interesses.

Assim, conforme entendimento de Muniz e Proença Junior, “[...] ser

accountable é ser responsável pela obrigação de atender a estas exigências intrínsecas a qualquer mandato” (2007, p.26). O mandato que os autores se referem corresponde a outorga, a procuração, a delegação para a prática de certos atos, com finalidade e maneira determinada; uma concessão de poderes de quem o concede e uma assunção de responsabilidade de quem o recebe. Nesse sentido, “[...] a questão sobre *accountability* é fundamentalmente a necessidade de se saber quem é contável/responsável (*accountable*) em relação a que/quem e para quê [...]” (NAKAGAWA, 2007, p. 94).

Para Muniz e Proença Junior, “Um mandato é uma procuração, uma delegação, uma incumbência para praticar certos atos, num certo assunto, para uma determinada finalidade, de uma determinada maneira, em nome de uma constituency” (2007, p25). Assim, na ideia dos autores, receber um mandato é receber poderes definidos, condicionados e com finalidades específicas, fins estes que devem ser buscados ao utilizar esses poderes, com meios e formas de ação que não os contradigam, e com responsabilidades sobre estas escolhas.

O *accountable* é quem faz o *account* que segundo Muniz e Proença Junior é “[...] o processo pelo qual se materializa a obrigação de ser *accountable*, identificando responsabilidades no exercício de um mandato [...]” (2007, p.26). Ainda para os autores, é o processo pelo qual se faz as escolhas, recebe os resultados e assume as conseqüências, perfazendo assim uma relação de causa e efeito, envolvendo o relato de responsabilização mediante a liberdade de escolha contidas num mandato.

Para tanto, o processo tem que estar internalizado pelo indivíduo como atitude natural do seu dever enquanto agente legítimo do processo, como responsável pelas escolhas do mandato. A “*accountability* é o produto do *account*, um resultado específico que atribui responsabilidades a quem se tornou *accountable* pela aceitação dos poderes delegados de um mandato” (MUNIZ E PROENÇA JUNIOR, 2007, p.27).

Importante saber que a *accountability* somente poderá ser atingida se o *accountable* for capaz de realizar o *account* de forma plena, natural, onde a sua ação seja fruto de uma liberdade e consciência efetiva do seu papel. Não é uma tarefa fácil no contexto da Administração Pública brasileira que ainda é imatura em termos de conscientização e responsabilização no sentido deste processo. Ser

accountable é muito mais do que realizar o processo de forma mecânica, é viver o processo de *accountability* com satisfação e naturalidade.

4.2.2 Os valores organizacionais com *Accountability*

Os valores organizacionais são as crenças e atitudes que dão a personalidade à organização, onde se define a sua ética. O cultivo dos valores é imprescindível para o alcance dos resultados pretendidos tanto internamente como externamente. Quando bem definidos e vivenciados pelos seus agentes, geraram um clima e uma cultura organizacional muito mais favoráveis aos relacionamentos internos e externos e aos resultados a serem apresentados.

No caso das instituições policiais, os valores exigem um fortalecimento desses valores de forma ainda maior pois como trata Monjardet (2003), a polícia por não ter conteúdo próprio, é pura relação e aplica a sua força sem conteúdo. No entender de Monjardet (2003), “Toda instituição se especifica pelos valores a que ela serve” e “os valores aos quais a instituição policial serve são, para ela, muito mais discriminantes, pois”, “o instrumento policial não tem conteúdo próprio” (2003, p.29)

Ainda para o mesmo autor, “[...] essa falta de conteúdo exige um suplemento de valores, por isso, de todas as instituições, a polícia é realmente aquela que mais se cerca de boletins normativos[...]” (2003, p.29). Desta forma, fica claro que a construção de valores centrais da organização se faz imprescindível para o simples funcionamento organizacional, e principalmente para a construção de uma organização que busca melhorias.

O que ocorre no âmbito das organizações policiais militares, de forma geral, é que esses valores não são bem definidos ou até mesmo, quando bem definidos, não são consolidados em toda a organização, muitas vezes ficando apenas nos documentos e nas propostas. “Revestido de fato, de um estrito ponto de vista formal “regulamentar”, o enunciado normativo dos valores da instituição policial não é interiorizado enquanto tal, como conjunto de valores, por um terço de seus membros [...]”. (MONJARDET, 2003, p.35-36)

O respeito aos valores depende de prática diária com o público externo e interno e essa falta de interiorização impossibilita a própria construção desses valores, o que geram problema na identidade institucional e a enfraquece, corroborando para uma visão pessimista dos seus *stakeholders*. Nesse sentido, se cria um ambiente de descrédito na instituição que trazem muitos prejuízos e isso implica no seu fracasso.

Daí surge uma avalanche de consequências negativas institucionais, internas e externas que geram problemas complexos cada vez mais difíceis de resolver, comprometendo o fim da instituição. “Os fins atribuídos à instituição policial tronam-se os limites onde são definidos suas capacidades de ação, isto é, uma forma que pode ser contraditada por uma outra forma, a “razão de Estado [...]” (MONJARDET, 2003, p.35)

Contudo, verificasse que há entraves e problemas suficientes no trato dos valores organizacionais e nas políticas de qualidade da instituição. Não há uma definição (dos valores) confiada nos olhares dos seus colaboradores e nem dos seus *stakeholders*, o que impossibilita a criação de valores adequados e condizentes com a real necessidade da atividade; além de perder o foco nas questões éticas relevantes; na visão concreta de cada grupo (interno ou externo); a falta de identidade com seus princípios; e a falta de um modelo de conduta a serem adotadas.

A análise de correlação que se faz entre os valores organizacionais encontrados nos processos de gestão da qualidade da instituição pesquisada e os valores a que serve uma organização policial é que, no âmbito da Polícia militar da Bahia, é de que esses não existem, pelo menos de forma geral no âmbito da organização. Não existe um planejamento estratégico no âmbito da organização com foco na qualidade e é isso que impossibilita a existência de valores consubstanciados na qualidade.

4.2.3 Aspectos teóricos da *accountability*

Diversos são os aspectos trabalhados pelos autores acerca da *accountability*, de acordo com cada ponto de vista e conceituação, vai se estabelecendo uma linha de raciocínio que conduz o estudo de cada autor. O que se verifica é que todos saem do mesmo ponto de partida, de onde se entende que a *accountability* é uma espécie de prestação de contas, e partindo desta base diferenciam-se as visões em dimensões diferenciadas que são trabalhados conforme o enfoque que cada autor pretender aprofundar.

Para Araújo, Arruda e Humberto (2008), na sua obra sobre auditoria contábil, apresenta que a *accountability* se consubstancia no dever, na responsabilidade e na obrigação em prestar contas, com comprometimento, transparência e dentro da legalidade, conforme formalidades, para promover clareza no ato de administrar. Contadores que são, apresentam o instituto no seu formato original e básico, apontando apenas para o seu caráter formal e legal.

Pinho (2009) abre um pouco mais o conceito quando traz mais um componente ao trabalhar o espectro da consciência geral do indivíduo que deve prestar contas e que ao não fazer pode gerar a possibilidade de ônus. Essa responsabilização se apresenta ainda dentro do contexto do não cumprimento das legalidades impostas, a escolha entre o fazer ou do não fazer do indivíduo, apenas no que tange a responsabilidade enquanto agente responsável por tal ação.

Percebe-se portanto que há autores que trabalham a *accountability* preponderantemente sob o aspecto do indivíduo prestador de contas e agente responsável por tal prestação, promovendo aí o instituto apenas como uma atividade a ser realizada dentro dos parâmetros existentes e conforme conscientização do agente de que ele deve fazer o que está na lei sob pena de ser responsabilizado legalmente pelo descumprimento da norma diante de tal atividade.

Sob um ponto de vista mais amplo, outros autores apresentam a questão organizacional do instituto e estende o seu espectro de atuação. No entender de Campos (1990), a *accountability* encerra um processo de prestação de contas qualificada no contexto da administração pública, que vão muito além de apenas envolver os aspectos de desenvolvimento organizacional ou de uma simples reforma. Nesse sentido, entende que a autora trabalha com as questões de construção de valores organizacionais mais profundos que sejam trabalhados sob o enfoque da *accountability*.

Na mesma linha de raciocínio, Filgueiras (2011), aponta que a *accountability* deve permear as questões democráticas e sociais, e acrescentar uma concepção de responsabilidade moral do agente enquanto Estado, expandindo para o âmbito externo aos órgãos públicos as prestações das contas, a fim de consolidar uma melhor via para a relação entre o Estado e a sociedade.

Já Muniz e Proença Junior (2007), trabalham a *accountability* como o resultado específico gerado que atribui responsabilidades a quem cumpriu um determinado mandato, conforme as exigências intrínsecas do próprio. Os autores evidenciam que é o processo através do qual se faz as escolhas legítimas conforme as necessidades do mandato, recebe os resultados com responsabilização e os assume as consequências pelas escolhas feitas. Ao trazer a inerente relação entre a *accountability* e o mandato, fica explícito que há uma correlação entre o que a organização pretende, conformados nos seus valores organizacionais, e o formato de atuação que os seus agentes devem seguir.

Percebe-se que, o ensaio apresentado por estes autores é o que mais se adequa aos parâmetros escolhidos para a pesquisa em questão, por tratar a *accountability* sob o aspecto dos valores organizacionais embutidos no sistema da segurança pública. Além disto, os autores já trazem uma concepção baseada na instituição organização policial e na atividade policial que é o objeto deste estudo.

4.2.4 Accountability na atividade policial

Após apresentação dos conceitos gerais de *accountability*, é imprescindível evocar caracteres mais específicos relacionados com a atividade em questão – o exercício do poder de polícia judiciária. “A *accountability* policial reflete as instâncias de discricionariedade ou dinâmicas de seletividade sobre o que certa comunidade política quer saber sobre o exercício de certo mandato policial em termos de seu âmbito, alcances e contornos” (MUNIZ E PROENÇA JUNIOR, 2007, p.37).

No entender dos autores, os mandatos são compostos de três parâmetros que os guiam, a saber: o âmbito, que é o objeto sobre o qual incidem os poderes

delegados; o alcance, que determina quem exerce esses poderes; e os contornos, que determinam como se exercer os poderes delegados. Na atividade policial, somente entendendo essas três balizas é que será possível caracterizar o seu formato de *accountability*.

O âmbito, na atividade policial, é delimitado pelas diversas divisões que podem ser feitas para instrumentalizar o serviço. Pode ser de cunho geográfico, quando se divide o mandato em áreas geográficas específicas (regiões, bairros, áreas metropolitanas, etc); por tipo de serviço, como polícias de operações especiais, polícias de trânsito, polícias para grandes eventos, polícias técnicas, etc; dentre outros. Esses âmbitos são especificados pelas instituições conforme políticas de gestão de acordo com as estratégias utilizadas pelos gestores.

O alcance delimita as competências para a realização das atividades, inclusive dentro da mesma organização. Como, de forma geral, as polícias são estruturadas com base na hierarquia, as competências muitas vezes podem ser delimitadas de acordo com o cargo/patente que o policial ocupa. Além disto, esta delimitação também pode determinar o tipo de atividade de cada parte da polícia como por exemplo as ações de ostensividade ou de repressividade.

Já os contornos, determinam como se pode ou se deve exercer os poderes delegados, a forma de como agir dos policiais. É como os policiais agem conforme o âmbito e o alcance determinado para ele conforme as exigências da atividade, são portanto os modos e os meios do agir do policial. Para Muniz e Proença Junior “[...] é na apreciação dos contornos que se revela a centralidade, a onipresença e a constante interferência das instâncias de discricionariedade na e como *práxis* do mandato policial” (2007, p.47).

Ainda para os mesmos autores, são os contornos que admitem diferenciações nos modos e meios do agir policial dentro do desejo da instituição policial conforme a política escolhida, pois é esta que determina o âmbito e o alcance de cada atividade do policial. Sendo assim, existem diversos formatos de contornos para o profissional policial, tudo a depender dos interesses das instituições policiais e logicamente tudo isso influencia no comportamento do agente.

Contudo, a *accountability* policial não depende apenas dos aspectos institucionais delimitados para o agir do policial. Ela toma um contorno maior a partir

do momento em que é o *accountable* (o agente) que atua, escolhendo as suas ações, ainda que dentro de um âmbito e o alcance predefinido, mas com discricionariedade suficiente para determinar o seu modo e meio de agir, gerando assim o *account* (materialização da obrigação do *accountable*).

Ser *accountable*, fazer *account* e produzir ou oferecer *accountability* constituem, em seu conjunto e integralidade, a contraparte dos poderes delegados de um mandato. Correspondem ao atributo de ser responsabilizável, ao processo de identificar responsabilidades, e à responsabilização por escolhas, resultados e consequências no exercício de um mandato à luz de seu fim. Muniz e Proença Junior. (MUNIZ E PROENÇA JUNIOR, 2007, p.33)

Desta forma, a ação policial é o que determina a finalidade do mandato, o fim desejado. A forma como o policial atua (escolhe atuar) determina o grau de *accountability* que ele utiliza na sua atividade. A discricionariedade que envolve esses processos seletivos são os caracterizadores dos resultados das ações policiais ao passo que há uma influência direta no modo e meio de agir do policial.

Este processo de escolha é influenciado pelas mais diversas questões no íntimo do policial, desde de aspectos trazidos pela própria instituição policial como o seu salário, as suas condições de trabalho, a falta de treinamentos, a falta de equipamentos, dentre outros; até situações de cunho pessoal, como as crenças, a cultura internalizada, a influência do meio em que vive, os valores, a formação familiar, entre outras.

Além destas questões, ainda existem outras mais delicadas que ocorrem quando o indivíduo passam a fazer parte do quadro da instituição policial e passa a conviver com a possibilidade de encontrar policiais corruptos que o influenciam e o traz para o contexto da ilegalidade, da desobediência e da corrupção. Isto compromete crucialmente o processo de existência da *accountability*, pois retira da escolha do policial o caráter do interesse público da sua atividade em prol do seu interesse particular.

Quanto ao conjunto de recursos disponíveis para uma ação *account*, no entender de Muniz e Proença Junior (2007), devem corresponder a: um suporte e articulação organizacionais adequados; equipamentos e materiais suficientes; acervo de procedimentos firmes e concretos, capacitação dos indivíduos e das equipes; desenvolvimento da capacidade decisória; e delimitação da competência policial. Todos esses recursos, devem ser ponderados pelas condições de saúde

ocupacional do policial.

4.3 A ATIVIDADE POLICIAL QUALIFICADA E ACCOUNT

A qualidade do serviço prestado e a *accountability* expressam uma relação de interdependência e complementariedade percebida através dos estudos das características de ambas separadamente. A *accountability* é apenas um dos processos essenciais de garantia de geração da qualidade, sendo que sem ela não haverá qualidade no serviço. Nesse sentido a busca da qualidade de um serviço deve passar pela questão da *accountability* como fator determinante do processo.

Accountability é a resposta concreta a um dado questionamento que orientou a feitura de um determinado *account*. É a resposta que dá instrumentalidade às responsabilidades identificadas por determinadas escolhas, resultados e conseqüências no uso de poderes delegados, à luz de determinado fim. (MUNIZ E PROENÇA JUNIOR, 2007, p.28)

A gestão da qualidade em serviços é o processo norteador e formal de um projeto de prestação de serviços qualificados, que constituem as balizas de orientação dos comportamentos, as condutas a serem verificadas, as posturas a serem empregadas, os formatos adequados de enfrentamento dos problemas, a institucionalização das regras e das condutas, a delimitações dos seus posicionamentos, enfim, todo aparato necessário para o atingimento finalístico do oferecimento de uma atividade pública de qualidade.

Por outro lado, a *accountability* envolve o seu conteúdo material (a prestação do serviço em si) que fica a cargo dos seus agentes, determinando de fato se a finalidade proposta pelo serviço foi consumado com efetividade, conforme a orientação proposta, justamente nos projetos de gestão de qualidade em serviços. Nesse sentido, ela precisa estar presente nas cinco dimensões da qualidade em serviços a fim de garanti-la. Entender que o agente é parte fundamental na prestação do serviço é internalizar que um serviço de qualidade somente poderá ser oferecido se o prestador do serviço for capaz de realizá-lo com qualidade.

Os programas de gestão da qualidade em serviços abarcam muito bem o alcance, que define a competência de determinado agente para o serviço; e o

âmbito, que é o objeto sobre o qual incidem os poderes delegados para o serviço no mandato; mas não consegue atender com perfeição as questões dos contornos, que são a maneira, o modo e os meios de como se pode ou se deve exercer o poder delegado no mandato, em virtude da discricionariedade que este contém. Isso pode implicar numa falha crucial para todo o programa pois gera a impossibilidade do sucesso do mesmo, pois são nos contornos que os serviços de fato se definem.

Os contornos de um mandato arrolam determinados “modos e meios” de agir ou fazer; tipos particulares de capacidade de ação; os requisitos expressos em determinadas legislações, normas ou procedimentos, associados a uma qualificação profissional ou contidos nos elementos de determinadas práxis (MUNIZ E PROENÇA JUNIOR, 2007, p.32)

Na tentativa de estabelecer melhor esta correlação, segue quadro das dimensões da qualidade em serviços, proposto por Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011, p. 453), adaptado para o contexto deste trabalho, com a respectiva influência da *accountability* em cada uma delas, construído com intuito de apresentar o quanto cada dimensão de um serviço envolve a capacidade de realizar o *account* (o procedimento) e ser *accountable* (o agente).

Quadro 3 – Dimensões da Qualidade na *accountability*

Dimensão	Características	Influência da <i>accountability</i>
Tangibilidade	A aparência física dos serviços devem ser adequadas através do conjunto de atributos que se utiliza. Assim, os postos policiais de atendimento ao público devem ser equipados e adequados ao atendimento; a aparência do policial deve ser condizente com o seu serviço, a comunicação com o público deve ser eficaz, a imagem da polícia deve conter os aspectos necessários para uma boa recepção do serviço.	A tangibilidade é dada pelo alcance e pelo âmbito do mandato, o que geram os contornos e por consequência influenciam na <i>accountability</i> . Apesar do <i>account</i> ser intangível, a influencia dos elementos tangíveis dos serviços influenciam diretamente o comportamento do <i>accountable</i> .
Confiabilidade	É a capacidade de realizar o serviço com segurança e precisão. Neste caso, o serviço deve ser oferecido de forma confiável, concreta, com certeza, com confiança, segurança e precisão. O cliente deve se sentir seguro mediante o recebimento do serviço.	A confiabilidade é a forma ideal de comportamento de um efetivo <i>account</i> . O <i>accountable</i> deve fornecer os seus serviços com este intuito e propósito.

Responsividade	É a disposição para ajudar o cliente e prestar o serviço imediato. É a disponibilidade do agente em atender a população com rapidez.	A responsividade é resultado do nível de conscientização do <i>accountable</i> na <i>accountability</i> .
Segurança		
Credibilidade	É a confiabilidade que se tem no serviço mediante ao grau de credibilidade que este serviço já alcançou. Isso é gerado com a confiabilidade, a credibilidade e a honestidade do provedor do serviço.	A credibilidade ocorre naturalmente no processo de <i>accountability</i> ao passo que é gerada continuamente após o alcance de realizar o <i>account</i> naturalmente.
Segurança	É a isenção de perigo, risco ou dúvida no atendimento do serviço. Neste caso, essa segurança não está relacionada somente com a segurança física do cliente. O sentido aqui é em relação ao formato do serviço em si, se este está sendo prestado de forma segura, sem geração de risco para a população.	Depende principalmente dos contornos que o <i>accountable</i> está inserido. Assim, o oferecimento do serviço com essa segurança depende também de um processo de <i>accountability</i> efetivo.
Competência	É a apresentação da capacidade e do conhecimento suficiente para a prestação daquele determinado serviço. Isso se conquista com treinamentos diversos conforme a necessidade do serviço.	Depende principalmente dos aspectos estratégicos institucionais, mas dependem também da conscientização do agente que, sendo <i>accountable</i> , pode ajudar no processo de capacitação.
Cortesia	O serviço deve ser prestado com educação, respeito, consideração e simpatia dos agentes.	Envolve a capacidade do agente de ser <i>accountable</i> , pois faz parte do processo de conscientização da especificidade do serviço prestado – o serviço público.
Empatia		
Acesso	É a facilidade que se encontra ao se buscar um serviço. É a disponibilização do serviço para a população.	A disponibilidade que envolve a atividade, em termos dos contornos, envolve diretamente o comportamento do agente. Assim, diante de um comportamento <i>accountable</i> , o acesso será facilitado.
Comunicação	É o meio de interação entre a	É um comportamento natural dentro

	comunidade e os policias. É a capacidade de entendimentos e colaborações entre os dois mundos.	da <i>accountability</i> . Pois faz parte do conjunto de atribuições na realização do <i>account</i> .
Entender o cliente	É fazer um esforço para conhecer as limitações e reais necessidades dos clientes a fim de gerar um serviço condizente com a realidade concreta.	O entendimento do cliente é crucial para a qualidade do serviço. Nesse sentido, a <i>accountability</i> pode transformar as relações entre os clientes e os agentes.

Fonte: Quadro adaptado da tabela proposta por Lovelock, Wirtz e Hemzo (2011, p. 453).

Percebe-se em cada dimensão, realizando inferências consubstanciadas nos estudos sobre o assunto, a correspondência intrínseca entre essas e um comportamento *accountable*, diante das características incomuns apresentadas. Apesar das dimensões trazerem essas características como fundamentais, o que se questiona em relação aos programas de gestão da qualidade total, é que somente se gera o modelo do como agir mecânico e automático e não necessariamente se leva em consideração os aspectos internos de cada indivíduo sujeito prestador do serviço. Este é o ponto crucial de enlace necessário entre a *accountability* e a qualidade, pois um comportamento *accountable* requer uma forma de agir do indivíduo que não é mecânico e nem automático, e sim, um comportamento natural, osmótico e consciente.

Ser *accountable* é atributo inseparável de quem aceita um mandato. Ser *accountable* é ser responsabilizável por tudo que se venha a fazer no exercício de um mandato. Isso significa dizer que quem recebe um mandato é, ipso facto, *accountable*: a despeito de reconhecer-se (ou não) como tal; mesmo quando se tem demandas explícitas de quem concede o mandato; independente da existência de mecanismos, instrumentos, rotinas e procedimentos pelos quais fazer *account*. (MUNIZ E PROENÇA JUNIOR, 2007, p.26)

Oferecer modelos prontos de ação não garante que determinado indivíduo vai realizá-lo daquela maneira e forma, o que pode gerar falhas na prestação do serviço. No caso das instituições privadas, isto se garante pelo processo capitalista sofrido pelo indivíduo e além disto, muitas das ações não requer um comportamento tão *accountable* assim ao passo que as suas ações não são embutidas de ampla discricionariedade.

Bastante diferente é o que ocorre no contexto da Administração Pública onde a essencialidade e a especificidade do serviço requer um formato de ação totalmente adaptado às questões de interesse público. Os modelos aqui podem ser prontos,

trazidos de uma maneira ou de outra pelas fontes normativas mais diversas, mas o problema está nos requisitos dos atos administrativos que apesar de terem competência, finalidade e forma, vinculados; tem o motivo e o objeto a liberdade de ser discricionário.

No caso mais específico do exercício do poder de polícia, que é gênero da espécie atividade policial, por força dos mais diversos motivos, a forma de agir do prestador do serviço é muito variada e automaticamente desvinculada devido ao seu caráter discricionário. Além disto, muitas variáveis influenciam o comportamento do prestador de serviço público provocando uma série de disfunções que são determinantes para o fracasso do processo.

Outra questão importante é o rol dos atributos dos atos, que muitas vezes geram resultados negativos quando utilizados de forma ilícita. A presunção de legitimidade, a imperatividade e autoexecutoriedade, são atribuídos aos atos administrativos com intuito de conferir as características peculiares ao cumprimento da ação, porém muitas vezes esses atributos são utilizados de forma errônea comprometendo a garantia da prestação do serviço de qualidade.

Partindo de outro viés, os modelos de administração pública existentes, desde os modelos antigos e ultrapassados, até os mais modernos; também podem gerar estas disfunções quando não aplicados corretamente. A Administração Pública brasileira, como um todo, ainda não evoluiu suficientemente para internalizar somente as características positivas de cada um deles e se desvincular das características não mais concebíveis dos modelos ultrapassados.

Assim, verifica-se quanto o contexto da Administração Pública além de fatores externos a ela podem interferir na prestação dos serviços públicos, pois os seus agentes estão inseridos nesse processo. Logo, é necessário dar uma atenção maior ao comportamento do agente público, prestador do serviço, em virtude das influências sofridas por eles que podem gerar descompassos em relação ao atendimento do interesse público.

Contudo, demonstra-se que o agente público é o grande responsável pela garantia da qualidade do serviço público e o seu comportamento é que delinea o formato de como o serviço chega ao público. Assim, caso o prestador direto do serviço trabalhe como um *accountable*, com responsabilidade e responsividade, a

qualidade do serviço estará garantida no que se refere ao modo, meio e as escolhas feitas na prestação do serviço.

Com base nas entrevistas, percebeu-se que as dimensões de qualidade nos serviços não são bem evidenciadas até mesmo porque não existe um consolidado programa de gestão da qualidade. Desta forma, todas as características das dimensões sofrem influências negativas, ainda que por não serem bem colocadas ou trabalhadas no âmbito da organização. E por consequência, partindo do pressuposto de que não há qualidade sem *accountability*, não há a possibilidade de construção da *accountability* plena nesse contexto.

A análise da posição estratégica da instituição Polícia Militar da Bahia, com intuito de verificar a posição estratégica da instituição no seu ambiente, será realizada partindo das análises já explicitadas. Para tanto segue a análise SWOT, relacionada à presença de *accountability* na atividade policial militar no Estado da Bahia, com vista na geração de qualidade. Esta análise servirá para efetuar uma síntese das análises internas e externas, identificando elementos chaves para a gestão da instituição em questão com vistas a estabelecer prioridades e preparar as suas opções estratégicas.

A análise do cenário se faz com a percepção do ambiente externo e interno da organização. No caso do ambiente interno, são verificados os pontos fortes e os pontos fracos, que é determinado pela situação atual da organização, diante de suas vantagens e desvantagens internas. Verifica, portanto, com relação ao objeto desses estudo que há muito mais desvantagens do que vantagens, diante do que já foi exposto. No que tange ao ambiente externo, também se verifica mais o aspecto positivo do que o negativo, neste caso, existem mais ameaças do que oportunidade, o que compromete a geração de resultados para a organização.

O ambiente interno é muito mais fácil de ser controlado e é nele em que se enquadra mais o objeto da pesquisa, mas a influencia substancial dos elementos externos, delineiam também o resultado em questão. Quando se encontra, a organização, numa condição de evidências dos pontos fracos com a as ameaças, há de se preocupar com o fim desta organização, e para que ela serve, pois está é uma situação em que pior se pode estar.

Quadro 4 - Análise SWOT⁵ da atividade policial

Análise SWOT			Ambiente interno	
			Predominância de	
			Pontos Fracos	Pontos fortes
Ambiente externo	Predominância de	Ameaças	Sobrevivência	Manutenção
		Oportunidades	Crescimento	Desenvolvimento

Fonte: Quadro adaptado da tabela proposta por Lovelock, Wirtz e Hemzo.

Os resultados demonstram que a instituição, no que se refere a presença de *accountability* na atividade policial como gerador de qualidade está numa situação de sobrevivência pois não conseguem conter as ameaças que os permeia advindas do ambiente externo como o próprio aumento da violência, dentre outras ameaças; e internamente apresentam pontos fracos relacionados com a própria fraqueza dos seus valores.

Através das entrevistas realizadas este fato ficou claro onde foi revelado que não existe na Polícia Militar um Planejamento estratégico específico focado na gestão da qualidade total. Nesse sentido, fica evidente que o resultado de uma análise de cenário do tipo SWOT, apresentará resultados negativos. A análise dos ambientes internos e externos focados nas suas predominâncias ajudam a perceber onde está o foco do problema e as possibilidades de melhoras.

No que se refere a atividade policial, infere-se dos estudos que o ambiente externo é mais desafiador do que o interno, por apresentarem maior quantidade de variáveis, apesar das grandes dificuldades institucionais internas expostas nas entrevistas. Contudo, para avançar em direção a situação mais positiva é imprescindível um diagnóstico mais preciso e fundamento nos dois ambientes. Situações internas reveladas, que vão desde de questões individuais dos policiais

5 Ferramenta utilizada para fazer análise de cenário utilizada para gestão e planejamento estratégico. Na língua portuguesa, também conhecida com FOFA (força – oportunidades – fraquezas – ameaças), seguindo a tradução de SWOT (*Stengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*).

até as próprias dificuldades de evolução na área de recursos humanos da instituição, nas pesquisas demonstram a predominância pontos fracos suficientes para não gerar possibilidades de melhorias para a situação. E no caso do ambiente externo, o que se apresenta como mais desafiador é o aumento da violência de forma geométrica que geram muito mais ameaças do que oportunidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi o de relacionar a *accountability* pública e a gestão da qualidade em serviços públicos na atividade policial, demonstrando a interdependência entre estes dois ramos como uma possibilidade de caminho a seguir no processo de evolução da administração pública brasileira no contexto da segurança pública no âmbito da atividade policial.

Esta relação foi trabalhada com foco nos pontos incomuns entre os dois processos da administração – *accountability* e gestão da qualidade, e demonstrando-se a importância de ambos para Administração Pública brasileira. A última parte do estudo mostrou que há uma relação de complementariedade no sentido de existência da *accountability* e do sucesso da gestão da qualidade em serviços.

As considerações a serem feitas acerca do tema demonstram a necessidade de busca de uma compreensão maior de institutos como esses no sentido e de inseri-los no âmbito das organizações públicas. Todos os dois processos estudados podem trazer, ainda que separadamente, inúmeros benefícios para a sociedade com o fim de atingir o interesse público, mas juntos eles podem gerar possibilidade mais potentes e contundentes na forma de administrar publicamente.

A busca por essas relações podem ser o caminho para a construção de projetos mais efetivos como também o encontro dos pontos de falhas entre processos utilizados separadamente e/ou simplesmente copiados das organizações privadas sem nenhuma contextualização e sem ao menos conter as especificações que o setor público exige.

A situação da segurança pública está pedindo socorro e toda a sociedade, além do Estado, deve se comprometer com projetos de soluções para esta situação. A busca de caminhos concretos para a resolução desta questão deve ser um compromisso de todos os que buscam viver numa sociedade melhor, com mais dignidade, qualidade e esperança. E é através desse processo de comprometimento que projetos eficazes poderão ser construídos.

A atividade policial, objeto deste estudo, é uma atribuição estatal imprescindível para a existência da vida humana nas sociedades modernas, pois os agentes policiais numa evolução histórica e diante do aumento discrepante da violência, passaram a ser os garantidores naturais e automáticos do direito fundamental a vida. Em virtude disto, há uma importância crucial de se entender e aprimorar cada vez mais esta atividade.

Apesar dos grandes esforços já existentes para mudar este grande problema das sociedades modernas, como o eficaz processo de constitucionalização da segurança pública, bem como o fortalecimento dos seus aspectos normativos; o desenvolvimento institucional de muitas polícias com práticas positivas e totalmente adequadas aos seus contextos; a utilização adequada de institutos e processos advindos das organizações privadas; dentre outros. Muitos são ainda os obstáculos encontrados como as disfunções da Administração pública na utilização de características totalmente obsoletas herdadas pelos modelos não mais compatíveis com o mundo moderno.

Necessita-se portanto de estudos cada vez mais avançados e coerente para a construção de projetos condizentes com a realidade e possíveis de serem concretizados. A busca pela paz deve conter um espírito *accountable* sempre pois somente assim é que se poderá evoluir para uma sociedade mais justa, serena e pacífica. Esse estudo foi uma destas tentativas que devem ser prioridades no estado atual em que se encontra a sociedade.

Fica explícito que o estudo da *accountability* ainda carece de uma especificação melhor sobre a sua interação com as questões subjetivas dos indivíduos, desta forma, pesquisa aprimoradas em torno da sua necessidade de internalização pelos atores praticantes da mesma, são imprescindíveis para se entender o seu processo de estabelecimento. A proposta que se tem para estudos futuros é de abranger ainda mais o estudo da *accountability* e principalmente aprimorar as suas questões subjetivas e individuais, com fins de entender melhor o seu processo de internalização.

Além disto, pretende-se aprimorar estudos com foco na relação intersubjetiva das questões relacionadas com o serviço público validando a hipótese de que é na subjetividade do indivíduo que se trabalha a questão da qualidade do serviço público, entendendo a subjetividade como o comportamento do agente médio social que

gera comportamento e por consequência serviços condizentes com as necessidades sócias relacionadas com a atividade do policial na segurança pública.

Por outro lado, se faz necessário também estudos ,ais aprimorados sobre a própria *accountability* no âmbito da Administração Pública com fundamentação suficiente acerca das suas especificidades. Absorver a *acoountability* de forma mais adequada no contexto da administração pública é a única forma capaz de verdadeiramente absorver o instituto com todas as suas potencialidades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel; HUMBERTO, Pedro. **Auditoria Contábil – Enfoque teórico, normativo e prático**. Salvador: Saraiva, 2008.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; BASSO, Maura. Segurança Pública e Direito Fundamentais. In: **Direito & Justiça**. Vol. 34, nº 2. Porto Alegre: PUCRS, 2008.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Segurança Pública e Justiça Penal no Brasil. In: **Cadernos Adenauer IX. Nº 4, Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, janeiro 2009.

BAYLEY, David H. *Padrões de Policiamento: uma análise comparativa internacional*. **Série Polícia e sociedade**. São Paulo: EDUSP, 2001.

BRASIL- ESG, **Manual Básico. Elementos Fundamentais**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2009. P. 58.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e Peter Spink, orgs. (1998). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

BUONAMICI, Sérgio Claro. Direito Fundamental Social à Segurança Pública. In: **Revista de Estudos Jurídicos**, Vol. 15, nº 21. São Paulo: UNESP, 2011.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzir-la para o português**. Rio de Janeiro: Revista de administração Pública, 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade: Gestão da segurança pública, violência e controle social.** Salvador: EDUFBA, 2005.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** Salvador: JusPodium, 2012.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política.** São paulo: Autores Associados. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

ENGELMAN, Selda and OLIVEIRA, Amauri Aparecido Bassoli de Gestão pública em rede: o caso do Programa Segundo Tempo - Ministério do Esporte. **Revista de Educação Física. UEM,** Dez 2012, vol.23, no.4, p.543-552.

FALCÃO MARTINS, Humberto. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. **Revista de Administração Contemporânea,** Dez 1998, vol.2, no.3, p.109-128.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988.** Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1999.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: Accountability e política da Publicidade.** São Paulo: Lua Nova, 2011.

FITZSIMMONS, James A; FITZSIMMONS, Mona. **Administração em serviços: operações, estratégias e tecnologia de informação.** Tradução: Gustavo Severo de Borba. Porto Alegre: Bookman, 2000.

HABERMAS, J. **Between facts and norms.** Cambridge: MIT Press, 1996.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 8 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

KOTLER, Philip; ARMNTRONG, Gary. **Princípios de Marketing.** Tradução: Arlete Simelle Marques e Sabrina Cairo. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

LEVY, Evenly. Controle Social e controle de resultados: um balanço dos argumentos e da experiência recente. **O público não estatal na reforma do estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LOVELOCK, C.; WIRTZ, J.; HEMZO, M. A. **Marketing de serviços: pessoas, tecnologias e estratégias.** São Paulo: Pearson Pretice Hall, 2011.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert. **Manual de estilo Acadêmico:** monografias, dissertações e teses. Salvador: EDUFBA, 2012.

MARINI, Caio. Aspectos Contemporâneos do Debate sobre Reforma da Administração Pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, março/abril/maio, 2005.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

MONJARDET, Dominique. O que faz a polícia: Sociologia da força pública. **Série Polícia e sociedade**. São Paulo: EDUSP, 2003.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira ; PROENÇA JUNIOR, Domicio . Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial. In: Haydee Caruso; Jacqueline Muniz; Antonio Carlos Carballo Blanco. (Org.). **Polícia, Estado e Sociedade: Saberes e Práticas Latino-americanos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 2007.

NAKAGAWA, Masayuki; RELVAS, Tânia Regina S.; DIAS FILHO, J.M. *Accountability*: a razão de ser da contabilidade. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**. Brasília: REPEC, 2007.

O'DONELL, Guilhermino. **Accountability e novas poliarquias**. São Paulo: Lua Nova, 1998.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade**, São Paulo: Atlas, 2010.

PEDRA, Adriano Sant'ana; PEDRA, Anderson Sant'ana. Artigo 142 ao 144. **Comentários à Constituição Federal de 1988/** coordenadores científicos: Paulo Bonavides, Jorge Miranda, Walber de Moura Agra. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PINHO, José Antônio G. de; SACRAMENTO, Ana Rita S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

REINER, Robert. A política da polícia. **Série Polícia e sociedade**. São Paulo: EDUSP, 2004.

ROCHA, Claudionor. **Segurança Pública e seus enigmas**. Brasília: Biblioteca Digital Câmara, junho 2011.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista Administração Pública**, Abr 2009, vol.43, no.2, p.347-369.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2010a.

_____. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010b.

_____. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas.** Rio de Janeiro: OAB Editora, 2008.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Max Weber; tradução de Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn – Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

ZWICK, Elisa et al. **Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos.** *Cad. EBAPE.BR*, Jun 2012, vol.10, no.2, p.284-301.

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA, JUSTIÇA &
CIDADANIA**

QUESTIONÁRIO SEMI ESTRUTURADO PARA PESQUISA DE CAMPO

Accountability e Qualidade da Atividade Policial na Segurança Pública

**Aluna: Ivana Oliveira Cordeiro
Orientadora: Ivone Freire Costa**

I – IDENTIFICAÇÃO

1. Nome
2. Cargo
3. Função

II - BLOCOS PARA AS PERGUNTAS

(De acordo com os objetivos do trabalho as perguntas serão estruturadas em três blocos com três questões norteadoras cada).

1. Bloco 1 - O Direito a Segurança Pública no Brasil
2. Bloco 2 – A Administração da Segurança Pública
3. Bloco 3 – A gestão da qualidade total e a *accountability* na Segurança Pública

III - QUESTÕES NORTEADORAS DA ENTREVISTA

1. Como o senhor avalia os propósitos de busca da segurança Pública junto a comunidade a que serve?
2. Quais são as principais questões para o alcance desses objetivos?
3. Quais são as suas principais sugestões?