



PRF

GESTORES OPERACIONAIS

MÓDULO
1

FOTO: ALVARO REYES | UNSPLASH.COM





Introdução à Gestão Pública e competências institucionais

APRESENTAÇÃO

Este é o primeiro módulo do curso de Gestores Operacionais. Nele você será instigado a pensar o que é gestão pública e segurança pública, conhecerá os princípios da administração pública, a estrutura do sistema de segurança pública, e compreenderá a posição e a função macro da Polícia Rodoviária Federal nesse contexto.

O primeiro desafio a ser enfrentado neste módulo é a formulação do conceito de gestão pública e os princípios dela. Para consolidar o entendimento vamos abordar o Plano Plurianual, o Plano Nacional de Segurança e os Programas de Governo.

Em seguida buscaremos conceituar o que é segurança pública no nosso país. Para isso, traçaremos o histórico do sistema de segurança pública no Brasil, passando pelas origens das polícias, o funcionamento e as atuações delas desde a chegada dos primeiros colonizadores até a atual configuração na Constituição Federal de 1988, destacando a criação e os serviços prestados pela PRF.

Por fim, apresentaremos uma reflexão da importância do gestor público na liderança das ações institucionais.

OBJETIVOS DO MÓDULO

- Compreender os princípios da administração pública no Brasil;
- Analisar a evolução do sistema de segurança pública no Brasil;
- Avaliar o papel do gestor público no processo decisório.

Carga Horária: 10 horas.

Conteudistas:

- Exemplo (Unidades 1 e 2)
- Exemplo (Unidades 3 e 4)

Unidade 1 – Gestão Pública
Unidade 2 – Segurança Pública
Unidade 3 – A Importância do Gestor Público no Processo
Decisório

1. GESTÃO PÚBLICA

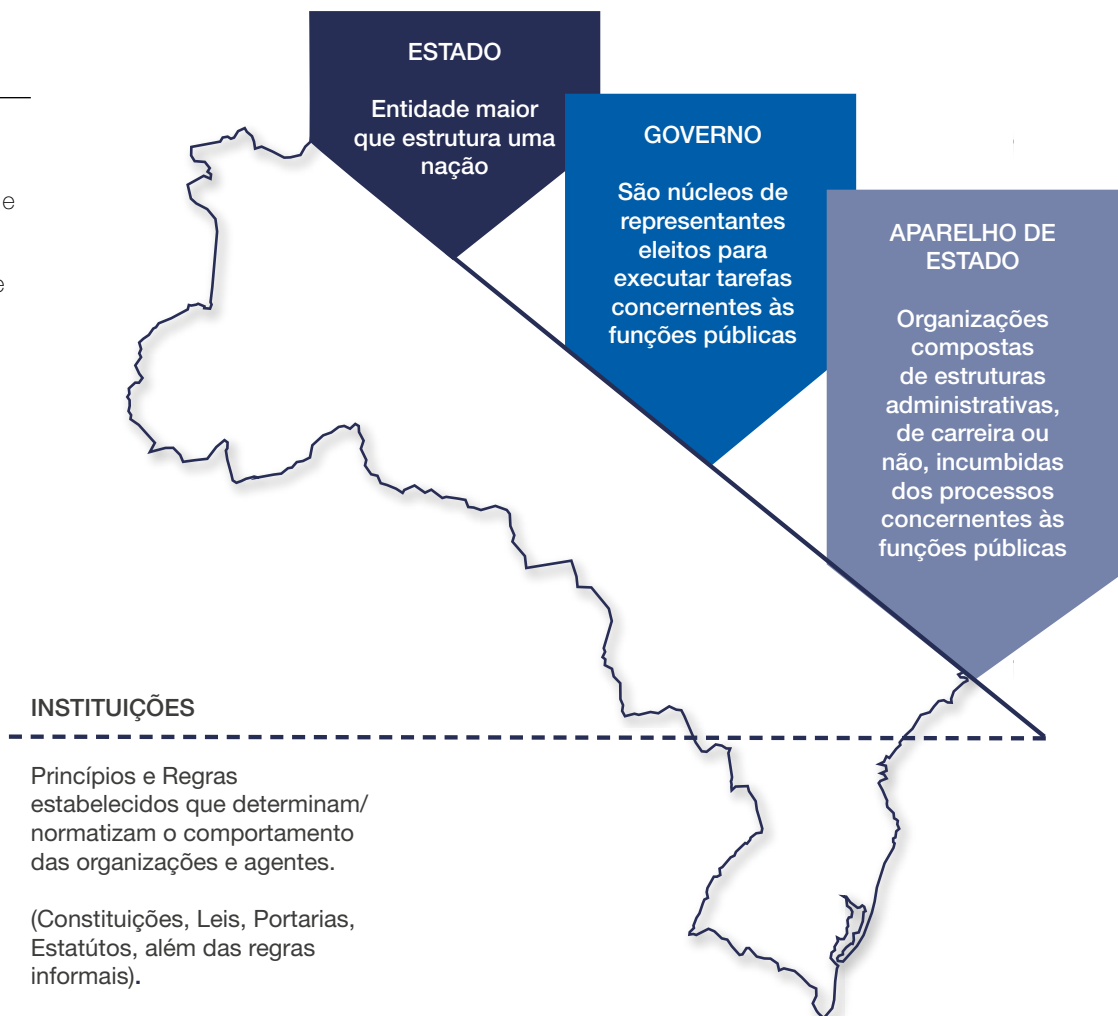
A gestão pública tem o propósito de organizar o Estado, o governo, o aparelho de Estado e instituições, estabelecendo o processo decisório de criação, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas de competência do Estado.

Esta gestão é conduzida por gestores contratados pelo Estado, concursados ou comissionados, diretamente orientados por um núcleo político eleito. Os gestores ao assumirem os governos de cada esfera administrativa, buscam atender os ditames das regras preestabelecidas na legislação vigente, a exemplo da Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Ao pensar a gestão pública é importante diferenciar Estado, governos, aparelho de Estado e Instituições do Estado. Veja na figura a seguir:

Diferença entre Estado, Governo, Aparelho do Estado e Instituições.

Fonte: Adaptado de Peres, 2015



Para entender melhor como chegamos na estrutura atual da gestão pública que está em vigor atualmente, é importante entender um pouco do histórico da gestão pública no Brasil. É o que veremos a seguir.

1.1 CONCEITO E BREVE HISTÓRICO DE GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Ao buscarmos um conceito de a Administração Pública podemos refletir no sentido subjetivo, objetivo e formal. Veja a definição de Oliveira (1975):

Conceitos de Administração Pública	
Subjetivo	A Administração Pública é o aparelho de Estado, formado por órgãos e pessoas jurídicas.
Objetivo	Compreende as atividades realizadas destinadas à satisfação concreta e imediata dos interesses públicos, gerida pelo núcleo político.
Formal	É a manifestação do Poder Público institucional que se desmembra em atos jurídico-administrativos dotados da propriedade da autoexecutoriedade, ainda que de caráter provisório.

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, 1975.

A administração pública contemporânea recorre como princípios fundamentais às teorias de Taylor, Fayol, Mayo e Weber conhecidas como os pilares de evolução e do desenvolvimento da administração.

Podemos destacar algumas abordagens da administração clássica científica de acordo com Fayol e Taylor (Silva, 2012):

- As organizações são comparadas a máquinas, que seguem um projeto pré-definido.

- O salário é um elemento importante, mas não fundamental para a satisfação dos funcionários.
- A organização é vista de forma fechada, desvinculada do mercado em que está inserida.
- A qualificação do funcionário passa a ser supérflua em consequência da divisão de tarefas que serão executadas de maneira repetitiva e monótona.
- O objetivo de uma administração é pagar salários altos e ter baixos custos unitários de produção.
- A administração deve buscar e aplicar métodos científicos para a produção de processos padronizados que permitam o controle de operações fabris.
- Os funcionários são alocados em postos cientificamente desenvolvidos, nos quais as condições de trabalho e atividades estejam estabelecidas em normas.
- A capacitação do funcionário é destinada ao treinamento das aptidões dele para executar o serviço, de modo que atinja as metas de produção a serem cumpridas.

Contudo, a abordagem clássica é criticada no sentido de induzir à exploração do funcionário a fim de beneficiar os interesses da empresa, além de outros problemas de análise de procedimentos, visão subdimensionada de processos e valoração de mercado e produção. A herança desse modelo utilizada nos dias atuais são as etapas conhecidas como: planejar, comandar, organizar, controlar e coordenar (PCOCC). Veja mais detalhes no quadro a seguir:

Ciclo PCOCC

Prever:

o gestor deve prover recursos de acordo com a avaliação do futuro, traçando um plano de ação.

Organizar:

proporcionar o necessário para o funcionamento da empresa, nos organismos material e social.

Comandar:

dirigir e orientar o pessoal, fazendo com que a organização funcione.

Coordenar:

conduzir as atividades do negócio de forma harmônica, sincronizando coisas e ações corretamente, de forma a alcançar os objetivos.

Controlar:

para se certificar que tudo está caminhando de acordo com o planejado e, desta forma, retificar e prevenir erros.

Fonte: Adaptado de FAYOL, 2003.

Como uma reação a esse modelo de administração científica, surge a Escola de Relações Humanas, em que o psicólogo e sociólogo Elton Mayo buscava dar resposta à necessidade de humanizar e democratizar a administração, isso em 1940. Em 1950, a Teoria Estruturalista trouxe a preocupação em manter as melhores práticas das anteriores, incrementando ainda a Teoria da Burocracia de Max Weber, que se baseia na racionalidade, ou seja, na ação de adequar os meios aos objetivos, buscando o máximo de eficiência na administração.

Weber construiu um modelo de organização caracterizado pela divisão de cargos, estabelecendo ordem hierárquica de acordo com as atividades a serem realizadas, definido um processo decisório burocrático. Weber descreve a **burocracia** para representar o tipo ideal de organização (SILVA, 2012).

É importante ressaltar que a gestão pública e a gestão privada estabelecem uma série de convergências e divergências, principalmente na busca de atender as demandas do “cidadão-cliente”. O quadro a seguir apresenta alguns destes aspectos:

**glossário****Burocracia:**

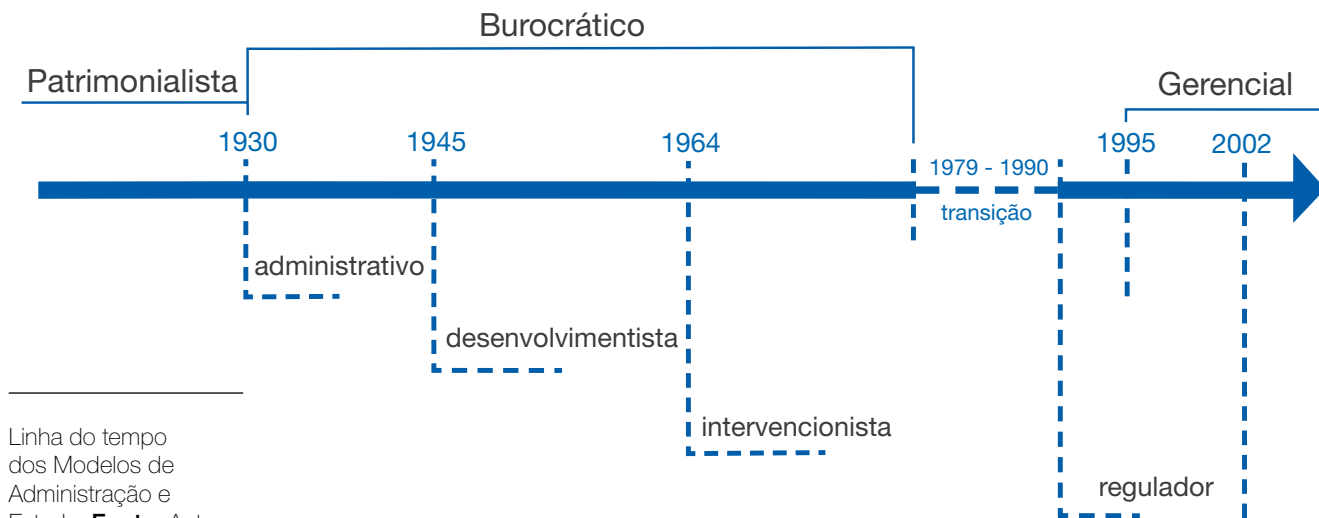
organização ou estrutura caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados, divisão de responsabilidades e especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais.

Gestão Pública	Gestão Privada
Serve aos interesses gerais da sociedade.	Serve aos interesses de um indivíduo ou grupo.
Na essência não visa ao lucro.	Visa ao lucro.
Só é lícito o que a lei autoriza.	É lícito fazer tudo o que a lei não proíba.
Trabalhadores tendem a aproveitar mais as características relacionadas à segurança e desenvolvimento de relacionamento de amizade no trabalho.	Trabalhadores tendem a valorizar mais a liberdade de pensar e agir, as oportunidades de crescer e desenvolver pessoalmente e a liberdade de sentir autoestima.
Fronteiras demográficas bem definidas.	Fronteiras demográficas não definidas.
Tarefa super complexa.	Resolução de conflitos de interesse particulares.
A eficiência se mede pela qualidade e intensidade com que realiza os propósitos públicos.	A eficiência se mede pelo aumento das receitas e redução dos gastos.

Fonte: MARQUES, 2009.

A Administração Pública Brasileira pode ser analisada levando-se em consideração os modelos de administração ou de Estado, conforme quadro a seguir:

MODELO DE ESTADO



No modelo de administração patrimonialista que teve vigência do Período Colonial até meados da década de 1930, os bens públicos e privados tinham uma distribuição confusa, e os soberanos se apropriaram da coisa pública como se fosse particular, visando os interesses pessoais. Outras características foram a não regulação do aparelho do estado e o favorecimento das instituições às práticas de corrupção, nepotismo e apropriação de bens públicos para fins particulares.

O modelo de administração burocrática no Brasil foi sendo implementado a partir do aprimoramento da democracia e o desenvolvimento do capitalismo, em consonância com a Teoria da Burocracia de Weber. Nesse momento, buscou-se afastar as práticas de corrupção e nepotismo, valorizando os conceitos de impessoalidade, formalidade e profissionalismo. Agregou-se ainda a implementação de uma hierarquia funcional, ou seja, a elaboração de uma forma de organização estatal em níveis estruturais de autoridade e subordinação. Porém, as distorções foram sentidas ao longo dos anos, pois o foco do modelo burocrático se sustentava na ideia de se priorizar a observância das regras e procedimentos existentes. Diante disso, a Administração Pública acabou por deixar de lado o destinatário das ações que era o cidadão.

Por fim, o modelo de administração gerencial foi instituído na plenitude com o Plano Diretor que impactou no modelo gerencial de administração, em 1995. Essa reforma foi legalmente regulada pela Emenda Constitucional nº19 de 1998. A administração

reafirma os conceitos de impessoalidade, formalidade e profissionalismo, e acrescenta as ideias de eficiência, em que o foco de controle passou a ser direcionado aos resultados alcançados.

Assim, a administração gerencial apresenta as seguintes características:

Características da administração gerencial

Aplicação de princípios utilizados na iniciativa privada às instituições públicas.

Participação do cidadão na elaboração de políticas públicas.

Ações públicas voltadas para o benefício dos usuários.

Responsabilidade dos agentes públicos perante a sociedade.

Descentralização das decisões, garantindo mais autonomia ao agente público e ao cidadão.

Fonte: MAFRA, 2005.

Ao analisarmos a administração pública por meio da organização do estado, após a Monarquia e o início da República, verificamos uma administração que praticamente era constituída de direitos privados.

Em 1934, após a Revolução de 1930 que pôs fim à Velha República, com a promulgação da Constituição, instituiu-se um Tribunal de Direito Administrativo Federal, ampliando o direito administrativo brasileiro, marcando o início do Estado Administrativo (1930 - 1945). O Brasil estabeleceu uma nova ordem social de maneira que a administração pública ampliou a visão de coletividade atuando na saúde, educação, assistência, previdência social e economia, amparada no Taylorismo para o direcionamento das atividades dos gestores públicos.



Getúlio Vargas,
presidente do Brasil no
período 1930 - 1945.

Fonte: Wikimedia
Commons¹.

Com o fim do Governo Vargas em 1945, o legado estruturado pelo aperfeiçoamento e técnicas gerenciais e administrativas, desenvolvidas pelo Dasp, manteve um período de continuidade do desenvolvimento do Estado, que foi sendo limitado à medida que a elite técnica formada foi sendo destituída. O Estado foi perdendo o controle sob o crescimento e surgiram crises políticas e econômicas que começaram a enfraquecer a esfera estatal.

O Estado Desenvolvimentista (1946 - 1964), por assim dizer, é caracterizado pelo crescimento do aparelho do Estado, com a

criação de diversas pessoas jurídicas para a prestação de serviços. Esse período começou a ser estruturado com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1938. Entre as funções do Dasp, estavam (BRASIL, 1938):

Funções do Dasp

- Estudo pormenorizado das repartições e dos departamentos públicos federais e estaduais.
- Organização de proposta orçamentária, de acordo com instruções da Presidência da República.
- Fiscalização dessas instruções e da execução orçamentária delas.
- Seleção de candidatos a cargos públicos federais (exceituando-se cargos da Câmara, das Secretarias e de Magistrado).
- Promoção, readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários civis da União; e a inspeção de serviços públicos.

Fonte: Adaptado de BRASIL, 1938.

Em 1967 foi promulgado o Decreto-Lei nº 200 que dispõe sobre a organização da Administração Federal. Essa legislação estabeleceu as diretrizes para a Reforma Administrativa e deu outras providências, dentre elas a descentralização funcional do poder administrativo (BRASIL, 1967), na tentativa de superar a rigidez burocrática, dando início ao Estado Intervencionista, que vigorou no período 1965-1979.

No decorrer da descentralização funcional do poder administrativo do Estado, as grandes organizações criaram um nível de autonomia gerencial, que acabou por enfraquecer o controle estatal. Com o surgimento de movimentos sociais, ficou mais aparente a necessidade da participação da população em um debate maior e anterior às aplicações dos serviços públicos.

Segundo Prestes (2016), a Constituição Federal de 1988 foi aprovada devido ao grande número de movimentos sociais e embates democráticos, adotando assim o modelo de Estado Democrático de Direito bastante aparelhado e rígido. Em meados da década de 90, influenciada pela lógica americana de administração, em busca de aprimorar os processos decorrentes da burocracia, priorizou-se a eficiência, ou seja, o aumento da qualidade do serviço público e a redução dos custos, inaugurando o Estado Regulador (1990 - 2002).

Promulgação da
Constituição de 1988.
Fonte: Wikimedia
Commons².



O Estado Regulador, que também pode ser chamado de Neoliberalismo, tem por lógica a diminuição dos investimentos públicos e privatizações de empresas estatais. Outra característica é a administração de concessões e entidades reguladoras dos serviços públicos, limitando a esfera de atuação. Entre 1995 e 2002, esse modelo gerencial e neoliberal permitiu a estabilidade econômica e governabilidade, aproximando o social das decisões governamentais por meio das políticas públicas e controle social.

1.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (CF/88 E LEI 8.112/90)

No Brasil, os princípios gerais da administração pública estão previstos no próprio texto da Carta Magna, de forma que devem ser observados tanto pelos administradores como pelos legisladores na criação de novas leis. Conforme Artigo 37 da Constituição Federal:

“ A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988, grifo nosso) ”

Contudo, outros princípios também estão descritos no Art. 2º da Lei Federal 9.784, de 29/01/1999, vejamos:



Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, **finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público** e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- I - atuação conforme a lei e o Direito;
- II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
- III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
- IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
- V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
- VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
- VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
- VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
- IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
- X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
- XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
- XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;
- XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (BRASIL, 1998, grifo nosso)



Como pode ser visto, destacamos nesta norma mais alguns princípios, além dos cinco constitucionais, que devem nortear a administração pública.

É de suma importância que o gestor tenha essa noção jurídica, a fim de que não tenha nenhuma repercussão negativa sobre a própria vida funcional, arcando até mesmo com punições severas como a demissão, simplesmente porque não atentou aos normativos vigentes, mesmo tendo agido com toda boa fé no princípio das ações.

A administração pública é complexa porque tem atos vinculados a normativos bem mais rígidos e rigorosos do que aqueles que regem a iniciativa privada. Na administração pública há a gestão do dinheiro público, patrimônio coletivo da sociedade e que necessita ter garantias de que será bem aplicado e gerido, em prol do todo que forma a nação.

1.2.1 O PLANO PLURIANUAL (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto na Carta Magna, no art. 165, destinado a organizar e viabilizar a ação pública, por meio de programas temáticos, objetivos, metas, iniciativas e diretrizes pré-definidas em no escopo, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Nele é declarado o conjunto das políticas públicas do Governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas.



saiba mais

A versão vigente do PPA é a 2016-2019, cujo conteúdo pode ser acessado na íntegra no Portal do Ministério da Economia - PPA 2016-2019:

<http://bit.ly/2GOndkM>

1.2.2 PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL

Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP), com prazo de duração de dez anos e que deverá ser estruturado em ciclos de implementação de dois anos, tem o objetivo de reduzir índices de criminalidade e implementar políticas públicas no campo da segurança.



saiba mais

A versão vigente do PNSP é a do Decreto 9.630/2018, cujo conteúdo pode ser acessado no link a seguir:

<http://bit.ly/36KDRw4>

1.2.3 PROGRAMAS DE GOVERNO

Para atender as diferentes necessidades da sociedade, o Governo precisa organizar o trabalho de forma detalhada. Sendo assim, de acordo com Brasil (2004), o orçamento não se limita à divisão pelas áreas de atuação, as chamadas funções orçamentárias, ele também apresenta programas e ações orçamentárias direcionadas a áreas especiais.

O Governo articula as ações em programas. Eles podem ser divididos em três tipos:

para
refletir...



O que são programas
orçamentários?

Tipos de programas de governo

TEMÁTICOS

GESTÃO

ESPECIAIS

Fonte: BRASIL (2004).

Os **temáticos** são aqueles que retratam os objetivos mais amplos das políticas públicas, como o Programa de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, Defesa Nacional ou Educação de Qualidade Para Todos.

Os de **gestão** representam os gastos necessários para o funcionamento do Estado: servidores, prédios, veículos, serviços de telefonia e limpeza, etc.

Já os programas **especiais**, tratam dos gastos com a dívida brasileira.

LEITURA COMPLEMENTAR

Acesse o ambiente de estudo e leia o texto:

Paradigma do Estado Liberal de Direito ao

Paradigma do Estado Democrática de Direito.

Na próxima unidade falaremos da segurança pública no Brasil. Acompanhe!

2. SEGURANÇA PÚBLICA

Mais do que uma definição conceitual, é importante a compreensão do que vem a ser a efetivação de políticas associadas a direitos e deveres, cidadania, uso legítimo da força, limites do poder estatal, lei e ordem, entre outros. Vale relatar que atualmente, muitas pessoas ainda acreditam que apenas a polícia é responsável pela manutenção da segurança pública em uma sociedade.

Além disso, o aumento da violência é um fator que demanda ação do Estado para sanar os problemas advindos do aumento considerável desta, como podemos constatar na afirmação da Organização Mundial da Saúde,

“(...) a violência é um problema social e de saúde que ameaça o desenvolvimento dos povos, afeta a qualidade de vida e desgasta o tecido social. Embora seja um fenômeno mundial, não há dúvida de que a Região das Américas é uma das mais afetadas pela violência, e sofre por isso, especialmente em alguns países, um impacto negativo de grande magnitude” (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2002, p. 03).

”

Nessa perspectiva, a segurança pública demanda o equilíbrio de expectativas na redução da quantidade de práticas violentas, especialmente aquelas que se classificam como criminosas e também na esfera relacionada não somente àquilo que é vivenciado pelas vítimas, mas às experiências vividas por parentes, amigos e aquelas divulgadas nos meios de comunicação social e, neste caso, “impõe-se reduzir o medo, a sensação de insegurança e instabilidade de expectativas” (SOARES, 2006).

De maneira geral, podemos dizer que toda a sociedade é responsável por manter a ordem, seja por meio de bons comportamentos ou dos órgãos de segurança pública, que deverão agir quando necessário. Nesse sentido, necessitamos da participação dos cidadãos, reivindicando o direito à segurança como bem público. Sem um esforço coletivo para a construção da paz, a tendência é o mergulho no individualismo e na descrença da cultura cívica.

Segundo Costa e Lima (2013),

“ (...) segurança “pública” é ainda um conceito frouxamente formulado e recepcionado na legislação brasileira e nas normas que regulam o funcionamento das instituições encarregadas de garantir direitos, ordem e tranquilidade. Não há consenso sobre o seu significado e as instituições não estão informadas por ele. Não à toa, desde o final de 1990, muitas organizações internacionais ((PNUJ, BID, BIRD), CAF, entre outras) têm tentado disseminar não só no Brasil, mas em vários outros países da América Latina, o conceito de segurança “cidadã”, na tentativa de provocar rupturas políticas neste cenário e, na sequência, reformas policiais. Por meio da categoria “cidadã”, a aposta é na estruturação das organizações policiais e na introdução de novas práticas que sejam, essas sim, informadas pelos requisitos democráticos de transparência e controle da sociedade em relação ao Estado.” (COSTA; LIMA, 2013, p. 03- 04)

Diante do exposto, sem a pretensão de fornecer um conceito definitivo para segurança pública, pode-se entendê-la como o conjunto de ações, meios e políticas públicas implementado pelo Estado com a intenção de manter a paz social, possibilitando a todo cidadão usufruir dos direitos previstos pela Constituição.

2.1 BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

As bases da segurança pública no Brasil ainda estão assentadas numa estrutura social historicamente conivente com a violência privada, com a desigualdade social, econômica e jurídica e com os déficits de cidadania de grande parte da população (SÁVIO, 2015).

Antes da vinda da família real ao Brasil, as questões relacionadas à segurança não recebiam muitas interferências da Coroa Portuguesa, até porque, naquela época, o país era focado mais na exploração mercantilista e escravista, e a segurança era de cunho mais privado do que público.

A origem da polícia no Brasil, como instituição, se deu nas regiões de maior influência política do país e possuía características oligárquicas, ostensiva e de interesses privados.

As primeiras policiais foram criadas antes mesmo da Independência do Brasil. Foi nesse período que surgiram as duas principais instituições policiais que se conhecem hoje no Estado: a Polícia Civil e a Polícia Militar. Esse processo de criação das forças policiais foi condicionado pelas disputas políticas entre o poder central e as lideranças locais, bem como pela realidade social e econômica da época marcada por uma sociedade conservadora de base escravista (HOLLOWAY, 1997).

Em 1808 foi criada a Intendência-Geral de Polícia da Corte, com as tarefas de zelar pelo abastecimento da Capital e de manutenção da ordem. Entre as atribuições incluíam-se a investigação dos crimes e a captura dos criminosos, principalmente escravos que fugiam. O intendente-geral de polícia ocupava o cargo de desembargador, e os poderes dele eram bastante amplos. Mais do que as funções de polícia judiciária, o intendente-geral era um juiz com funções de polícia, pois além da autoridade para prender, podia também julgar e punir aquelas pessoas acusadas de delitos menores. (COSTA, 2004). A Intendência-Geral de Polícia da Corte foi a instituição que deu origem às Polícias Cíveis ou Polícia Judiciária hoje existentes no Brasil.



Paulo Fernandes Viana, primeiro Intendente Geral de Polícia da Corte.
Fonte: Wikimedia Commons³.

Outra instituição criada no século XIX foi a Guarda Real de Polícia, que posteriormente deu origem às Polícias Militares do

Brasil. Criada pelo Decreto de 13 de maio de 1808, a Guarda Real, era responsável, dentre outras atribuições, pela segurança pessoal do monarca, organizada militarmente, possuía amplos poderes para manter a ordem. Era subordinada ao Intendente-geral de Polícia e não possuía orçamento próprio. Para reforçar a segurança pública, foi criada no âmbito da Intendência Geral, por meio do Decreto 13 de maio de 1809, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia. Era uma força policial organizada que tinha por fim prover a segurança e tranquilidade pública da Corte, promovendo o patrulhamento ostensivo diurno e noturno da vila ou cidade, além de repressão ao contrabando.

No Período Imperial (1822-89), com a permanência de D. Pedro I no Brasil, houve a transformação da Guarda Real de Polícia em “Imperial Guarda de Polícia”, comandada pelo tenente-coronel Luís Alves de Lima e Silva, conhecido como Duque de Caxias e patrono do Exército Brasileiro. Durante o primeiro reinado, foi outorgada a Constituição de 1824 e algumas leis que tratavam sobre as atividades policiais. No art. 169 da Constituição de 1824 ficou estabelecido que o exercício das funções municipais e a formação de posturas policiais, dentre outras, seriam decretadas por lei regulamentar, que foi publicada em 1 de outubro de 1828. Esta lei tratava de vários assuntos, dentre eles, as eleições municipais e as posturas policiais, tais como: a conservação e reparo para segurança dos edifícios e prisões públicas; o barulho nas ruas após o toque de silêncio; as injúrias e obscenidades contra a moral pública.



Luís Alves de Lima e Silva, o duque de Caxias, patrono do Exército Brasileiro.
Fonte: Wikimedia Commons⁴.

A Guarda Real foi abolida em 1831, depois de um movimento de insubordinação coletiva que visava o fim dos castigos corporais para os militares, sendo substituída pela Guarda Municipal, que teve um período muito curto, até ser substituída nesse mesmo ano pela Guarda Nacional.

Em 18 de agosto de 1831, foi criada a Guarda Nacional, pelo ministro da Justiça Diogo Antônio Feijó. Em 1834, o ministro descentralizou a Segurança Pública, atribuindo a responsabilidade pelo controle da ordem pública aos chefes políticos locais buscando conciliar os interesses entre o Governo Imperial e os mandatários locais.



Fuzileiros da Guarda Nacional.

Fonte: Wikimedia Commons⁶.

A falta de confiança na eficiência da Guarda Nacional fez nascer o Corpo de Guardas Municipais, que mais tarde passou a ser chamado de “Corpo Militar de Polícia da Corte”, que com o decorrer dos anos foi mudando de nomes.

Com a edição da Lei 261/1941, surge, expressamente no ordenamento pátrio, as denominações chefe de polícia, delegado de polícia e subdelegado de Polícia, mas foi em 1942 com o regulamento nº 120/42, efetivamente se estabeleceu a distinção entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária, moldando o sistema bipartido vigente no Brasil nos dias atuais.

O sistema brasileiro de policiamento caracteriza-se pela existência de forças múltiplas e descoordenadas entre si. Um sistema é multiplamente descoordenado “quando mais de uma força tem autoridade sobre a mesma área” (Bayley, 2001, p 71), gerando na maioria das vezes um processo de “concorrência” e “sobreposição” entre forças policiais distintas. Esse processo de “concorrência” e “sobreposição” de poderes foi marcante na configuração das forças policiais nos primórdios da República. Um exemplo disso é o controle e a guarda de presos da época.

Assumção e Barreto Jr. (2008) afirmam que o papel da polícia militar, nesse período, era fazer o policiamento ostensivo

e controlar a guarda dos presos nas delegacias. Segundo os autores, essas funções:

“ (...) influíam diretamente no trabalho da polícia civil. As queixas sobre prisões e solturas irregulares eram feitas de parte a parte a todo momento, acirrando o processo de concorrência de forças. Como resultado das reformas policiais levadas a efeito nos primeiros anos do século XX, foi criada a Guarda Civil. (ASSUMÇÃO e BARRETO JR., 2008, p.7) ”

Interessante é que em 1947 na Constituição Estadual de São Paulo, a Guarda Civil foi colocada em condições de igualdade com os demais servidores públicos, encerrado sua condição de auxiliar da Força Pública (militar).

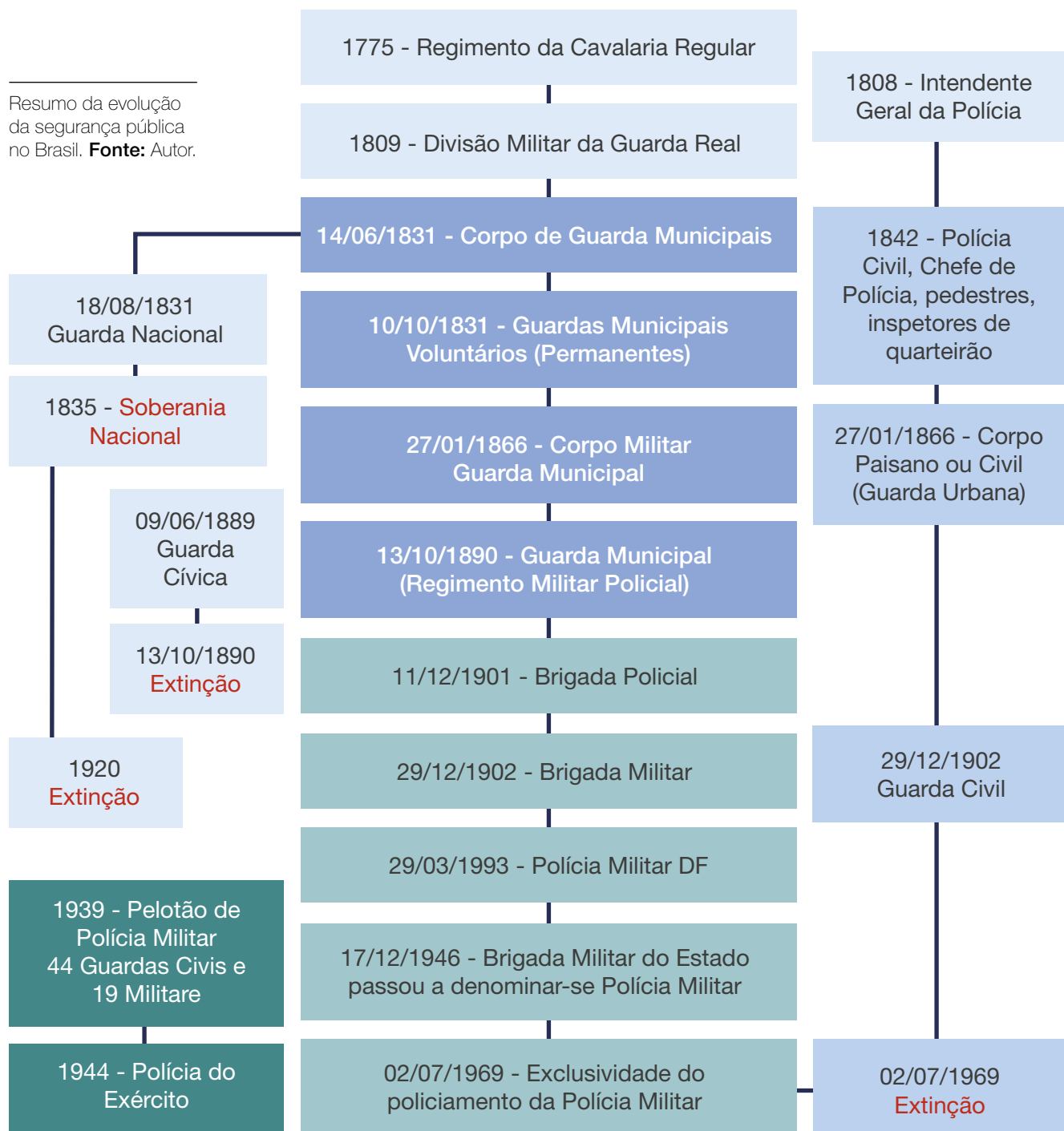
As Guardas Civas foram se destacando principalmente nos estados como Rio de Janeiro, Paraná, Minas Gerais e São Paulo, consolidando cada vez mais a imagem civil do policial uniformizado naquele período. Em 1955 as mulheres são incluídas na Guarda Civil de São Paulo.

A Guarda Civil era uma corporação destinada a executar o policiamento ostensivo uniformizado juntamente com as polícias militares e que, até 1965, esteve abrigada na estrutura administrativa das polícias civis dos principais estados brasileiros. Essa conformação estrutural e administrativa da Guarda Civil reforçou o caráter múltiplo e descoordenado do sistema policial brasileiro.

Percebemos assim que o padrão histórico do policiamento no Brasil, desde o Império até os dias atuais, tem sido o da existência de, no mínimo, duas polícias atuando no mesmo espaço geográfico.

Com a Ditadura Militar (1964-1985) há uma reviravolta na Segurança Pública. Terminada a ditadura, surge a necessidade de reestruturar a segurança pública após a transição política. O Exército sai do contexto de segurança pública, mas mantém a mão armada em cada unidade da federação, e os textos constitucionais de 1967 e 1988, são bem parecidos na parte que mantém as polícias militares e os corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e reserva do Exército (§6º, art.144, CF/88). Veja, na figura a seguir, um resumo da evolução da segurança pública no Brasil:

Resumo da evolução da segurança pública no Brasil. **Fonte:** Autor.

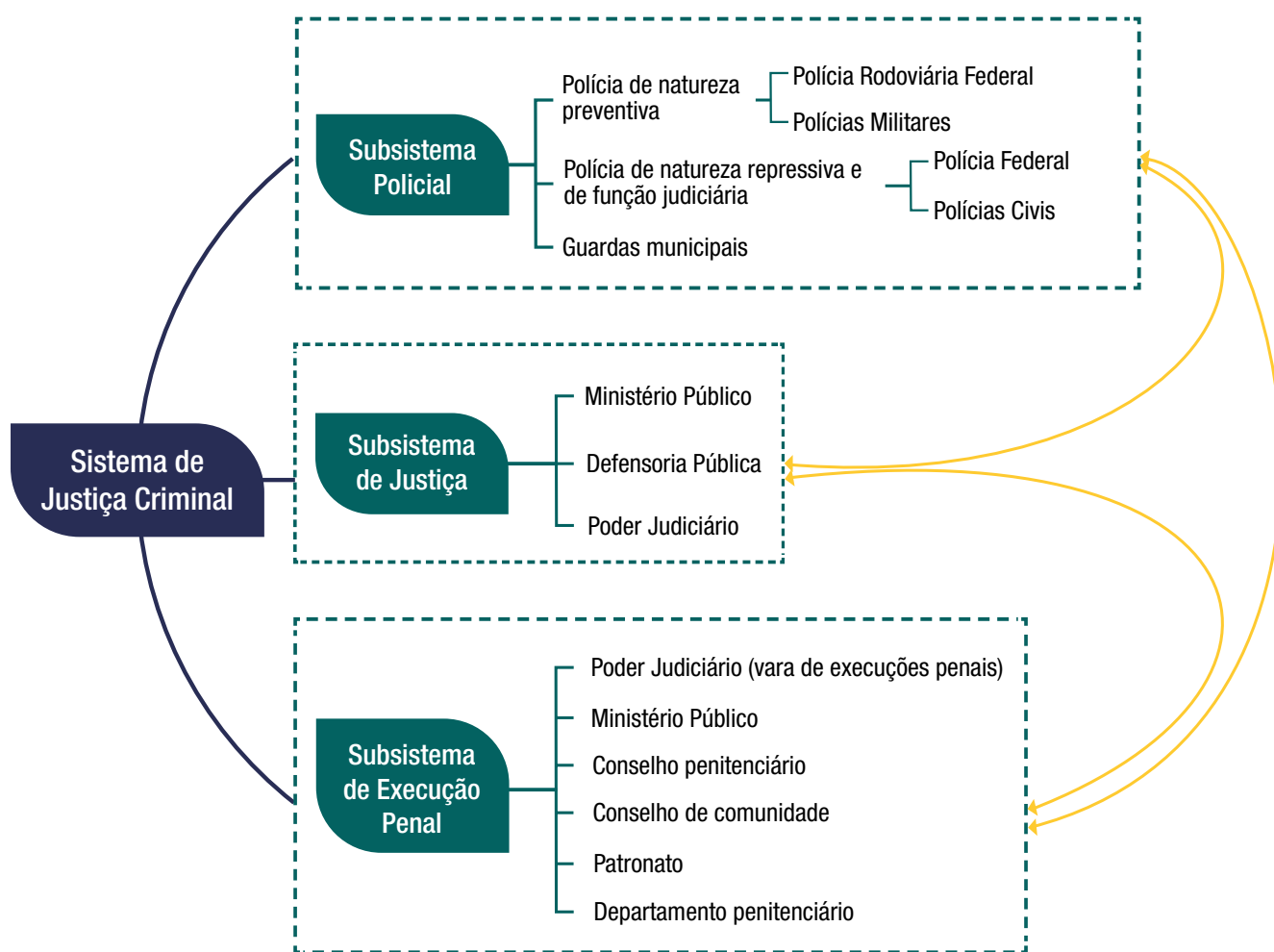


Constituição Federal de 1988 - Art. 144 §§

Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiro Militar, Guarda Municipal

Polícia do Exército, Polícia da Aeronáutica, Polícia Naval, Policial militar federal ADCT 89, Polícia Legislativa Federal, Polícia Legislativa Estadual

Atualmente, o sistema de justiça criminal abrange órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário em todos os níveis da Federação. O sistema se organiza em três frentes principais de atuação: segurança pública, justiça criminal e execução penal. Ou seja, abrange a atuação do poder público desde a prevenção das infrações penais até a aplicação de penas aos infratores (IPEA, 2008). Veja em detalhes na figura a seguir:



Sistema de Justiça Criminal no Brasil.

Fonte: Autor.

Agora, veremos em detalhes como se originou a Polícia Rodoviária Federal e área de atuação dela.

2.1.1 CRIAÇÃO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL

A Polícia Rodoviária Federal foi criada, em 1928, pelo presidente Washington Luiz, por meio do Decreto nº 18.323, como uma polícia civil e não militar, subordinada ao Departamento Nacional de Estrada e Rodagem-DNER. Na época, ela recebeu a denominação de “Polícia de Estradas”.



Polícia de Estradas

Fonte: Arquivo PRF.



Com a Constituição Federal de 1988, a PRF passou a compor o art.144 da Carta Magna, e integrar o Sistema Nacional de Segurança Pública. Desde então, evolui na atuação e ganha espaço na sociedade brasileira.



saiba mais

Veja, no link a seguir, o vídeo institucional da PRF:

<http://bit.ly/3b9VjgG>

Em 1991 a Polícia Rodoviária Federal saiu do Ministério dos Transportes e passou a integrar a estrutura organizacional do Ministério da Justiça, juntamente com o Departamento de Polícia Federal. Ambos com o modelo de polícia bipartido.



saiba mais

A implantação da Carta de Serviços da Polícia Rodoviária Federal busca promover a eficiência, a qualidade e a transparência dos serviços de atendimento, facilitando o acesso do público e permitindo ao cidadão conhecer os serviços prestados, os requisitos e responsáveis antes de procurar a PRF. Os temas foram distribuídos em acidentes, correção, enfrentamento ao crime, ouvidoria, multas, ações educacionais, informações ao cidadão e transportes. Saiba mais no link a seguir:

<http://bit.ly/2udsGyA>

Na próxima unidade, falaremos sobre a importância do gestor público no processo decisório.

3. A IMPORTÂNCIA DO GESTOR PÚBLICO NO PROCESSO DECISÓRIO

O Brasil é um país de dimensões continentais, exigindo grande atenção e aparato das estruturas de Governo para a boa gestão da máquina pública e um bom aproveitamento dos recursos oriundos do erário público, fruto da arrecadação de impostos que recaem sobre os cidadãos e organizações produtivas da nação.

Compete ao gestor tomar decisões com frequência e, dentro de um cenário ideal, evitar que elas sejam adiadas. Essas decisões precisam seguir os princípios basilares da Constituição e demais normas vigentes. A junção da eficiência e da eficácia na aplicação dos recursos deve sempre resultar na prestação de serviços de qualidade à população.

Responsabilidade é a palavra que melhor se encaixa para nortear o gestor dentro deste processo, contudo, não se pode esquecer que capacitá-lo facilita bastante o processo de gestão e tomada de decisões. A partir do momento que se conhece melhor e em maior volume, minimizam-se os riscos, por meio do processo acadêmico-científico que substitui o empírico de tentativa e erro.

3.1 GESTOR PÚBLICO COMO LÍDER

O líder é um componente crucial na gestão pública moderna. A atuação dele permite o desenvolvimento da equipe, o cumprimento dos prazos e metas definidas na prestação do serviço público de qualidade.

Podemos dizer que existem vários tipos de liderança na atuação do gestor público. Segue um quadro para que possamos entender as características de cada um desses tipos:

Tipos de Liderança	
Tipo	Descrição
Técnica	Gestor de perfil técnico, com profundo conhecimento da área em que atua. É pragmático.
Carismática	Admirado pelo carisma, pela capacidade de estabelecer conexões com as pessoas da equipe e motivá-las por resultados.
Democrática	Gosto pelo consenso, pelo diálogo com a equipe para fundamentar as decisões. É colaborativo.
Autoritária	Centralizador, geralmente enérgico, concentra em si todo o poder e atua verticalmente, sob forte hierarquia. Só ele decide.
Situacional	Possui as características comuns a todos os tipos de liderança, empregando-as conforme a necessidade e o ambiente de trabalho em que está.

É importante ressaltar que o líder pode e deve possuir características comuns a todos esses tipos de liderança e utilizá-las nos momentos que se fizerem necessárias.

Outro ponto importante é criar a prática de delegar poder à equipe. O gestor público precisa aprender a delegar funções, dando poder, e, ao mesmo tempo motivando e cobrando resultados da sua equipe.

3.2 ENCERRAMENTO DO MÓDULO

Neste módulo, você conheceu os conceitos da gestão pública, o histórico da gestão pública no Brasil e as diferenças entre a gestão pública e a gestão privada. Além disso, aprendeu um pouco mais sobre como é estruturada a gestão pública no Brasil e os planos e programas de governo.

Você estudou também o conceito de segurança pública, compreendendo em linhas gerais a complexidade e amplitude da área. Em seguida, você conheceu, resumidamente, o histórico da segurança pública no Brasil. Você também aprendeu a identificar a estrutura organizacional atual do sistema de segurança pública e conheceu um pouco da história da PRF.

Por fim, você viu a importância de o gestor público estar capacitado e preparado para liderar a equipe. Por este motivo, nos próximos módulos você irá se munir de ferramentas para ser um excelente líder.

Referências

ADMINISTRADORES.COM. As 10 principais características do gestor público moderno. 12 maio 2014. Disponível em: <https://administradores.com.br/noticias/as-10-principais-caracteristicas-do-gestor-publico-moderno>. Acesso em 10 dez.2020.

ASSUNÇÃO, Rosângela de Pereira de Abreu; BARRETO JR, Jésus Trindade. Curso de Sistemas de Gestão e Segurança Pública. Sistema Multiplamente Descoordenado. Fábrica de Cursos. 31 de out. 2008. Disponível em: [http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos/File/Curso de Sistemas e Gestao em Seguranca Publica.pdf](http://www.conseg.pr.gov.br/arquivos/File/Curso%20de%20Sistemas%20e%20Gestao%20em%20Seguranca%20Publica.pdf) . Acesso em 10 dez.2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp. Acesso em: 30 de dezembro 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. 2004. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/programas-de-governo>. Acesso em 10 jan.2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 05 dez. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Brasília, DF: Presidência da República, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>. Acesso em: 05 dez. 2019.

BRASIL. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em 30 de dez. de 2019.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 04 dez. 2019.

FAYOL, Henri. Administração Geral e Industrial. São Paulo. Atlas, 2003.

HOLLOWAY, Thomas. Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1997.

MAFRA, Francisco. Administração pública burocrática e gerencial. Âmbito Jurídico. 31 maio 2005. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/administracao-publica-burocratica-e-gerencial/>. Acesso em: 10 jan.2020.

OLIVEIRA, Fernando Andrade de. Conceituação do Direito administrativo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, vol. 120, p.14, 1975.

PRESTES, Bibiana Rabaioli. Administração Pública, um breve histórico. Jusbrasil, 2016. Disponível em: <https://bibianarp.jusbrasil.com.br/artigos/304019927/administracao-publica-um-breve-historico>. Acesso em 10 de dezembro de 2020;

SÁVIO,Robson. Não nos enganemos:segurança só é possível numa sociedade justa. Domtotal, 04 nov. 2015. Disponível em: <https://domtotal.com/blogs/robson/127/2015/11/nao-nos-enganemos-seguranca-so-e-possivel-numa-sociedade-justa/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Wikimedia Commons¹. Getúlio Vargas, presidente do Brasil no período 1930 - 1945. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Get%C3%BAlcio_Vargas_-_retrato_oficial_de_1930.JPG. Acesso em 14 jan. 2020.

Wikimedia Commons². Promulgação da Constituição de 1988. Disponível em: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Promulga%C3%A7%C3%A3o-Constitu%C3%A7%C3%A3o-1988.jpg>. Acesso em 14 jan. 2020.

Wikimedia Commons³. Paulo Fernandes Viana, primeiro Intendente Geral de Polícia da Corte. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Fernandes_Viana.jpg. Acesso em 14 jan. 2020.

Wikimedia Commons⁴. Luís Alves de Lima e Silva, o duque de Caxias, patrono do Exército Brasileiro. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Lu%C3%ADs_Alves_de_Lima_e_Silva#/media/File:Lu%C3%ADs_Alves_de_Lima_e_Silva.jpg. Acesso em 10 jan.2020.

Wikimedia Commons⁵. Fuzileiros da Guarda Nacional. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Guarda_Nacional_\(Brasil\)/media/Ficheiro:Batalh%C3%A3o_de_Fuzileiros_da_Guarda_Nacional.jpg](https://pt.wikipedia.org/wiki/Guarda_Nacional_(Brasil)/media/Ficheiro:Batalh%C3%A3o_de_Fuzileiros_da_Guarda_Nacional.jpg). Acesso em 14 jan. 2020.