



PLANEJAMENTO E EMPREGO DE EFETIVO NA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

ÉZIO ALVES RODRIGUES

Major da PMMG; Especialista em Segurança Pública pela Fundação João Pinheiro; Especialista em Direito Processual pela PUC-Minas; Graduado em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos.

JEFERSON ADERBAL FONSECA

Capitão da PMMG; Mestre em Administração pela UFMG; Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro; Especialista em Gestão Estratégica em Administração pela UFMG; Especialista em Segurança Pública pela Fundação João Pinheiro; Licenciado Pleno em Letras pelas Faculdades Metodistas Integradas Izabela Hendrix.

Resumo: A Administração Pública brasileira, de modo geral, baseia-se no modelo administrativo burocrático, sendo este o caso de praticamente todos os órgãos da administração direta do Estado de Minas Gerais e, mais especificamente, da sua Polícia Militar. Todavia, recentemente, em 2003, o Governo Estadual lançou o chamado Programa “Choque de Gestão”, baseado no Gerencialismo, enfatizando reformas, principalmente nas áreas fiscal e de defesa social, forçando-as a mudarem e a adequarem-se às macro-políticas estaduais estabelecidas no citado Programa. No caso específico da PMMG, mudanças relativas à reconfiguração de sua arquitetura organizacional e políticas de admissão de pessoal têm recebido atenção especial. Contudo, talvez devido à sua cultura arraigada, baseada no modelo weberiano, alguns aspectos provavelmente não estejam alinhados às políticas estaduais, principalmente com relação ao planejamento e distribuição de efetivo, fato motivador do presente estudo.

Palavras-chave: Administração Pública. Gerencialismo. Segurança Pública. Polícia Militar de Minas Gerais. Gestão de Pessoas. Efetivo.



Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva analisar, de modo sumário, a questão da política de pessoal, mais especificamente de planejamento e distribuição de efetivo, na Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG). Sabe-se que, no Brasil, as organizações policiais-militares baseiam-se em dois pilares – hierarquia e disciplina, funcionando de acordo com o modelo burocrático. Sabe-se, também, que a Administração Pública tem procurado formas alternativas de administração, com destaque para algumas áreas como transportes, infraestrutura, energia, defesa etc.

No Estado de Minas Gerais, as políticas públicas têm se baseado no chamado Programa “Choque de Gestão”, que visa a utilizar novos modelos administrativos, com destaque para o Gerencialismo, principalmente para as áreas fiscal e de defesa social. Assim, os órgãos da Administração Pública do Estado estão sofrendo mudanças no sentido de se adequarem às macropolíticas estaduais.

Como área fundamental da citada Administração Pública, a Segurança Pública tem sido um dos “carros-chefes” dessas mudanças, principalmente com relação à integração entre os organismos componentes – SubSecretaria de Administração Penitenciária, Polícia Civil e Polícia Militar. No caso específico da PMMG, mudanças relativas à reconfiguração de sua arquitetura organizacional e políticas de admissão de pessoal têm recebido atenção especial. Contudo, talvez devido à sua cultura arraigada, baseada no modelo weberiano, alguns aspectos provavelmente não estejam alinhados às políticas estaduais, principalmente com relação ao planejamento e distribuição de efetivo, fato motivador do trabalho em voga.

Portanto, o artigo trata desse assunto crucial – planejamento e distribuição de efetivo, encontrando-se organizado em tópicos, que procuram dar-lhe uma sequência lógica, dos aspectos gerais para os aspectos específicos: inicialmente, há referências sobre o modelo burocrático, largamente utilizado na Administração Pública e sobre o modelo gerencial, tendência que ora se apresenta como um modelo



Ézio Alves Rodrigues & Jeferson Aderbal Fonseca

alternativo e/ou complementar à Burocracia; em seguida, trata-se da Administração Pública e da Segurança Pública, enfatizando o fenômeno criminal e os aspectos objetivos e subjetivos do policiamento, para tratar sequencialmente de teorias sobre planejamento, distribuição e emprego do efetivo policial; em outro momento é feito um breve comparativo entre as duas polícias do Estado de Minas Gerais, com ênfase em seus efetivos e nas normas que os definem; após, é realizada a análise das normas que regulam a atividade da PMMG, seu efetivo e a evolução deste, ao longo de mais de cinquenta anos; e, por fim, far-se-á a conclusão sobre o assunto abordado.

2 PLANEJAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

Constata-se que as organizações da Administração Direta do Estado de Minas Gerais, grosso modo, funcionam de acordo com o modelo weberiano, ou seja, são regidas por todos os princípios burocráticos, quais sejam, da jurisdição de áreas fixas e oficiais, da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade, dos documentos escritos e preservados, do treinamento especializado e completo, da plena capacidade de trabalho do funcionário e, finalmente, de regras gerais, estáveis e exaustivas (WEBER, 1968).

Contudo, Aucoin (1990) mostra que, hodiernamente, as organizações públicas mundiais caminham para a utilização de novos modelos administrativos, com destaque para o Gerencialismo, que emana de duas fontes externas à própria gestão pública: a literatura sobre o setor privado e a gestão empresarial.

No primeiro caso, da literatura sobre o setor privado, as idéias aglutinadas por Peters; Waterman (1982) trazem a premissa basilar relativa às capacidades das complexas organizações atuais em levar a cabo seus objetivos, potencializando-os mediante estruturas gerenciais e práticas que desburocratizam a organização. Tais estruturas e práticas transformam as burocracias excessivamente inchadas, convertendo-as em sistemas que usam seus recursos organizativos de forma



Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

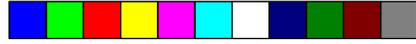
econômica, melhorando sua produtividade através de um funcionamento mais criativo e eficiente, além de incrementar sua eficácia, prestando atenção especial nos objetivos da organização, de seu pessoal e de seus clientes.

No segundo caso, da gestão empresarial, como bem esclarece Aucoin (1990), o atrativo do paradigma se manifesta em duas dimensões. A primeira dimensão representa uma crítica à burocracia como desenho organizativo e como mecanismo de gestão. A segunda dimensão reside na hipótese de que a gestão do setor privado, especialmente para políticos neoconservadores, seria superior à gestão no setor público. Neste aspecto, cabe ressaltar que as idéias citadas são uma reformulação dos modelos tradicionais da teoria da gestão, especialmente de Barnard (1938).

Em suma, o Gerencialismo entende que o problema burocrático das organizações públicas reside nos incentivos para uma administração guiada por regras ou normas, e não por resultados, como a sociedade anseia e exige. Dentro deste novo modelo de Administração Pública, está o Programa “Choque de Gestão” (MINAS GERAIS, 2003) e, dentre as variadas áreas da Administração Pública do Estado abordadas no Programa, este Estudo pretende focar, em especial, a Segurança Pública. Nesta área, percebe-se, também, que o modelo weberiano encontra-se muito arraigado, principalmente no que diz respeito aos princípios da jurisdição de áreas fixas e oficiais e da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade.

Todavia, para entender a Segurança Pública, é necessário analisar, ainda que de modo superficial, o fenômeno da criminalidade, sendo que Brodeur (2002:264) cita, como aspecto crucial, a diferença entre produção de segurança e prevenção ou repressão do crime, afirmando que não há um compromisso moral que demande a produção de uma segurança absoluta, como acontece quando se trata de erradicar absolutamente o crime:

Nem mesmo se sabe ao certo se a noção de segurança absoluta faz



Ézio Alves Rodrigues & Jeferson Aderbal Fonseca

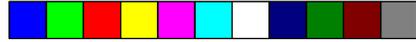
sentido, pois segurança é uma questão unicamente de grau. Mas mesmo que a segurança seja relativa, ela torna possível determinar racionalmente um limite, abaixo do qual segurança insuficiente signifique falta de segurança, e acima do qual segurança suficiente signifique o desfrute de uma qualidade de vida razoável. [...] O fornecimento de segurança, neste sentido, não é um problema intratável para a polícia. É uma meta que pode e deve ser alcançada, contanto que não desqualifique a busca de valores e ideais como a justiça.

Também, sobre a questão criminal, Goldstein (2003:68), acrescenta que um grande problema subjacente à insegurança é o emocionalismo associado aos fatos graves, sendo que os crimes violentos desencadeiam emoções intensas:

Um único crime, bem divulgado, pode resultar em uma onda de indignação e revolta que se espalha por toda uma comunidade. O círculo de pessoas que cada crime afeta, dessa mesma forma, é limitado, e centenas de crimes graves são relatados à polícia todos os dias, em cada cidade grande do país. Assim, há um constante reforço nas emoções provocadas pela criminalidade. Como esse é o seu serviço, a polícia deve ver o crime da forma mais desapassionada possível – e realmente o faz –, mas sua constante exposição ao sofrimento e à perda, experimentados pelas vítimas de crimes, os sujeita a algumas das mesmas pressões emocionais geradas na comunidade.

Como resultado dos aspectos emocionais associados aos crimes, mais e mais recursos policiais têm sido empregados na luta contra o crime – normalmente na forma de mão-de-obra adicional – mesmo havendo sérias dúvidas quanto ao verdadeiro valor daquilo que tradicionalmente a polícia tem feito. E, à medida que o problema se torna mais grave e as pressões se intensificam, a comunidade e a polícia ficam menos dispostas a aceitar a praticidade do que vem sendo feito, aferrando-se com vigor à idéia de que um maior investimento em “remédios caseiros” poderá, eventualmente, produzir os resultados desejados (BRODEUR, 2002).

Nessas circunstâncias, é extremamente difícil discutir, em termos racionais, a relação da polícia, principalmente no que diz respeito a



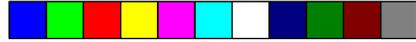
Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

efetivo lançado no policiamento, com o crime. As discussões sobre problemas subjacentes são encaradas com intolerância e as propostas por experimentados são rejeitadas com impaciência. Então, como em um círculo vicioso, os mitos são reforçados, os problemas operacionais são ainda mais confundidos, mais recursos são gastos e qualquer discussão a respeito da relação – polícia e crime – acaba se tornando inútil, como mostra Goldstein (2003:69):

Como crimes violentos geram enorme inquietação e medo na comunidade, a polícia se vê sob constante pressão por meios de proteção que aliviem as ansiedades. Mas, a partir do momento em que a inquietação generalizada, a respeito do problema da criminalidade, tende a ser diferente do medo real de ser vitimizado por ela – e ambos podem não ter conexão com a real incidência de crimes e com a probabilidade de um ataque criminoso –, é extremamente importante para a polícia saber a natureza específica dos problemas com os quais tem de lidar.

Verifica-se, ainda, que alguns dos estudos iniciais sobre o medo do crime, como bem cita Goldstein (2003), proclamavam que as pessoas que afinal se viam em perigo eram aquelas que estavam mais amedrontadas, sugerindo que o problema do medo deveria ser tratado separadamente da real incidência de atos criminosos e do policiamento lançado nas ruas. Ao revisar esses estudos iniciais, contudo, o autor aponta que eles falharam ao fazer a distinção entre uma inquietação ampla e generalizada relacionada ao crime e o medo de realmente ser vítima de um ataque criminoso, e que, se esses dois fatores forem separados, ainda vai haver, no entanto, uma íntima correlação entre a atual e real incidência de crimes e o medo do crime propriamente dito.

No final das contas, talvez a única forma efetiva que a polícia tem para lidar com o medo do crime é reduzir a sua atual incidência. Mas, nas operações cotidianas de um departamento de polícia, é aconselhável fazer a distinção. Se, por exemplo, duas mulheres tiverem sido violentadas, no decorrer de alguns dias, em um único quarteirão, prender o estuprador iria, é claro, arrefecer muito do medo existente. Mas antes de o estuprador ser pego, a polícia tem duas responsabilidades bem diferentes: uma, identificar e deter o criminoso; a outra, conhecer os medos dos moradores da área. Se os esforços



Ézio Alves Rodrigues & Jeferson Aderbal Fonseca

para garantir a segurança diminuïrem a probabilidade de o estuprador ser pego, essas responsabilidades podem ser conflitantes. (GOLDSTEIN, 2003:70).

Quando está claro que a relação entre a real incidência de crimes e o medo do crime é mínima ou inexistente, os dois problemas são mais facilmente separáveis (GOLDSTEIN, 2003). Em alguns segmentos da comunidade, os moradores temem crimes que nunca ocorreram e, é aqui que a polícia deve lidar com o medo, já que muito pouco pode fazer para combater crimes que não existem, mesmo que lançando efetivo maciço nas ruas, com o intuito de criar segurança subjetiva na população.

Especificamente quanto a efetivo policial nas ruas, é importante destacar que, dentre outros fatores, contribui para a potencialização dos problemas de segurança pública a existência de um equívoco organizacional, já que se divulga que a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu o número de policiais para cada 300 ou 500 habitantes. Na verdade, isto é errôneo, assim explicado por Sicurella (2002:21):

O que a ONU faz, a cada três anos, através da pesquisa *Crime Trends*, é levantar o número absoluto e a taxa de policiais por cem mil habitantes, em todo o mundo. Reunindo a informação relativa a cinqüenta países que responderam ao quesito, entre 1994 e 1997, verificou-se que a média mundial era de 340 policiais para cada 100.000 mil habitantes e que o Brasil estava abaixo da média, com cerca de 278 militares por 100.000 habitantes, incluindo aí a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros. Todavia, era uma taxa maior do que a de muitos países com níveis de criminalidade menores, como Espanha, Dinamarca, Suíça, Inglaterra, Canadá etc.

Sicurella (2002) argumenta que mais do que aumentar indefinidamente a quantidade de policiais em circulação ou atingir algum suposto número ideal e abstrato por habitantes – estratégia cujos benefícios não são claros – importa assegurar que os policiais existentes, qualquer que seja a quantidade, estejam fazendo a coisa certa. O autor diz, ainda, que locais com grande incidência criminal tendem a contratar mais policiais, recorrendo, às vezes, à técnica de



Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

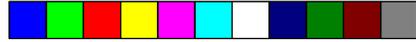
se levar segurança através de saturação, ou seja, lançando um número elevado de policiais em um determinado lugar. Argumenta, ainda, que tal técnica funcionaria, mas seria inexecutável, por não ser possível saturar todos os lugares com lançamento de um grande número de policiais:

Existe também uma outra situação extrema que é invocada para corroborar a tese do relacionamento entre a quantidade de policiais e de crimes: trata-se das operações saturação ou *blitzen*, como são conhecidas no Brasil. Neste tipo de operação policial, determinada área da cidade é escolhida para, durante certo dia e horário, receber uma grande quantidade de policiais, que revistam com mais rigor do que habitualmente, automóveis, pessoas e estabelecimentos suspeitos. As estatísticas policiais confirmam, igualmente, que durante ou logo após a operação de saturação, há uma queda na criminalidade local. Aqui também se trata de uma atividade específica, não replicável, uma vez que não é possível saturar toda a cidade de policiais, a todo o momento. (SICURELLA, 2002:24)

Corroborando com a tese da proporção entre policiais e habitantes, Bayley (2001) demonstra que, repetida e consistentemente, os estudos têm falhado em encontrar conexões entre força policial e taxas de criminalidade:

Em geral, o que estas pesquisas fazem é escolher cidades com perfil parecido e verificar se as diferenças observadas em termos de criminalidade têm alguma relação com o número de policiais empregados. A conclusão a que se chegou foi que cidades com mais crimes têm mais policiais. Assim, por exemplo, todas as cidades americanas com mais de um milhão de habitantes têm as maiores proporções de policiais por habitante (320 por 100.000), mas têm também as maiores taxas de criminalidade grave (BAYLEY, 1994). Também, as pesquisas feitas com base em tendências históricas revelam uma ausência de conexão entre mais policiais e menos crimes: ao contrário, nos Estados Unidos, Austrália, Inglaterra e Canadá, tanto o número de policiais, quanto o número de crimes aumentaram simultaneamente, entre os anos 1970 e 1990. (2001:234)

Entende-se assim que, face à complexidade dos assuntos, taxas de criminalidade e policiamento, não se podem definir os efetivos policiais de forma totalmente objetiva, devendo-se buscar um equilíbrio entre o efetivo necessário e o possível. Assim, deve-se inclinar para a



Ézio Alves Rodrigues & Jeferson Aderbal Fonseca

adoção de critérios objetivos e subjetivos, como bem sugere Monjardet (2002).

Objetivamente, busca-se um efetivo ideal de 340 policiais para cada grupo de 100.000 habitantes. Este efetivo teria que ser suficiente para manter um patrulhamento ordinário e atender a todos os chamados de urgência (190), não se admitindo nenhuma demanda reprimida, além de manter uma administração mínima, capaz de executar as atividades de apoio ao efetivo no policiamento ostensivo, efetivo esse que leve a sensação de segurança à comunidade, não permitindo a existência de medo coletivo.

Portanto, como critério subjetivo, o efetivo ideal, de 340 policiais para cada 100.000 habitantes, poderia ser acrescido nos seguintes parâmetros, de acordo com Araújo (2001:74-81), que assim fez a definição de fixação de efetivo em frações policiais-militares:

a) Critérios de Importância de Segurança Pública - média mensal de ocorrências; números de veículos; registro médio mensal de tráfico/uso de drogas; pontos de parada de ônibus (interestaduais e intermunicipais); existência de fronteiras com outros estados da Federação; existência de pontos sensíveis; existência de cadeias públicas e/ou presídios; disponibilidade de efetivo na sede de fração PM para recobrimento imediato; existência de transporte coletivo; existência de eventos especiais.

b) Critérios de Importância Sócio-Econômica - densidade demográfica; número de desempregados; população flutuante; existência de agências bancárias; existência de comércio de grande, médio e pequeno porte; existência de indústrias; existência de postos de distribuição de combustíveis.

c) Critérios de Importância Educacional/Cultural - existência de estabelecimentos de educação (fundamental, médio e superior); existência de órgãos de imprensa (TV, jornais e rádios); existência de eventos desportivos profissionais e amadores; existência de cinemas, teatros, casas de *show* e espetáculos, clubes etc.

d) Critérios de Infra-Estrutura - quantidades de habitações; existência de hospitais, postos de saúde, dentistas etc.; existência de terminal



Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

rodoviário e/ou ferroviário; existência de aeroporto; existência de hotéis, pensões e pousadas; existência de rodovias e/ou ferrovias; existência de pontos turísticos; existência de prédios para aquartelamento; distância de outras frações.

Em suma, reforça-se a idéia de que a definição do efetivo tende a obedecer a um critério objetivo, que se baseie na população do município e, outro subjetivo, que leve em conta os critérios de segurança pública, sócio-econômicos, culturais e de infraestrutura, de forma que este efetivo consiga atender à demanda.

Entretanto, de acordo com Rodrigues (2006), é oportuno frisar que a distribuição técnica do efetivo, por si só, não tem o condão de resolver todos os problemas da complexa atividade de segurança do cidadão, sendo necessário capacitar e motivar os policiais e criar condições jurídicas para o exercício da atividade do policial. Neste contexto, sabe-se que, ao contrário de vários países, especialmente da Europa, não existe nenhuma lei preventiva no Brasil. Na verdade, não existe Poder de Polícia no Brasil, razão pela qual entende, também, ser necessário criar as leis preventivas, de forma a manter a segurança do cidadão, independentemente de recorrer-se ao Poder Judiciário.

Ainda, reiterando as afirmativas anteriores, dentro da questão da Segurança Pública, outro aspecto importante a observar é que as polícias não podem mais ser analisadas de forma isolada, principalmente porque essa área da Administração Pública é, atualmente, uma das políticas públicas mais importantes do País. No Estado de Minas Gerais, verifica-se que sua importância encontra-se em primeiro plano, já que as políticas governamentais procuram fortalecer a citada área que, por muitos anos, esteve relegada a um papel secundário, dentro da agenda estadual. A importância dada à Segurança Pública é visível, desde a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social à integração entre as Polícias Militar e Civil, dentre outros aspectos (FONSECA, 2004).

Com relação à integração entre as polícias estaduais, vale ressaltar a criação de políticas integrativas, como o Sistema Integrado de Defesa Social, os treinamentos conjuntos e as equiparações salariais

Ézio Alves Rodrigues & Jeferson Aderbal Fonseca

entre os quadros das duas corporações. Contudo, não obstante os fatos elencados, percebe-se que ainda não há uma política voltada para a equiparação dos cargos entre as organizações, pois, apesar de a PMMG possuir efetivo cerca de quatro vezes superior ao de sua co-irmã, não se vislumbra a equanimidade entre os cargos.

Assim, verificam-se diferenças significativas entre as polícias do Estado, ao se realizar uma análise comparativa entre a Lei Complementar nº 84/2005, que cria a carreira e os cargos no quadro de pessoal da Polícia Civil, e a Lei nº 14.445/2002, que fixa o efetivo da Polícia Militar de Minas Gerais, conforme tabelas seguintes:

TABELA 1

EQUIVALÊNCIA DE CARGOS E QUANTIDADES - LD 42 E 43

Cargo	Denominação	Qtd.	Cargo	Denominação	Qtd.
Delegado	Delegado Geral	93	Oficial Superior	Coronel	32
	Delegado Especial	351		Tenente-Coronel	103
	Delegado II	357		Major	270
	Delegado I	508	Oficial Intermediário	Capitão	752
Perito Criminal	Perito Especial	66	Oficial Subalterno	1º Tenente	789
	Perito Criminal III	80			
	Perito Criminal II	261			
	Perito Criminal I	280			
Médico Legista	Médico Especial	14	Oficial Subalterno	2º Tenente	729
	Médico Legista III	52			
	Médico Legista II	101			
	Médico Legista I	197			
Escrivão de Polícia	Escrivão I	1.878	Praça	SubTenente	500
				1º Sargento	918
Agente de Polícia	Agente I	7.814		2º Sargento	1.962
				3º Sargento	4.343
				Cabo	14.076
				Soldado	20.197
TOTAL		12.052	TOTAL		44.671

Fonte: Lei Delegada 42/00; Lei Delegada 43/00.

O Alferes, Belo Horizonte, **63** (23): 11-34, jan./jun. 2008

21



Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

TABELA 2

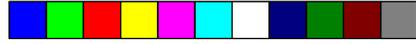
Comparativos entre a LC 84/05 e a Lei 14.445/02

Lei Complementar 84/2005	Lei 14.445/2002 (Lei de Efetivo)
<ul style="list-style-type: none">• transforma 6.923 cargos de detetive, identificador, vistoriador de veículo e de carcereiro em cargos de agentes de polícia;• cria 891 cargos de agentes de polícia;• cria a progressão horizontal, estabelecendo os requisitos e a forma de sua execução;• cria uma carreira própria para o Escrivão de Polícia, separada da carreira do Agente de Polícia, que engloba os cargos de Detetive, Carcereiro, Vistoriador e Identificador.• transforma 38 cargos de Delegado de Polícia Classe Geral e cria 55 cargos, totalizando 93 cargos de Delegado-Geral.• transforma 220 cargos de Delegado III, em 220 cargos de Delegado Especial.	<ul style="list-style-type: none">• a Lei nº 14.445/2002 tem o único objetivo de fixar o número de cargos de oficiais e praças, dispostos nos quadros e categorias; excepcionalmente, a atual lei de efetivo trouxe, em seu bojo, descurando-se dos princípios que regem a hierarquia das leis, matéria de natureza estatutária, ao dispor sobre requisitos para admissão na PMMG.• nota-se que a partir do cargo de Major, a equivalência com o cargo correspondente na Polícia Civil passou a corresponder ao cargo imediatamente abaixo.

Fonte: Lei Complementar 84/05; Lei 14.445/02.

Fica claro então, analisadas as tabelas retromencionadas, que a Polícia Militar possui efetivo 369% superior à Polícia Civil. Porém, percebe-se que a cúpula da Polícia Civil, formada pelos delegados, é 11,3% maior que a cúpula da Polícia Militar, formada pelos oficiais superiores e intermediários. De forma contrária, quando se comparam as bases das organizações, verifica-se que os agentes da Polícia Civil equivalem a apenas 23,2% dos praças da Polícia Militar.

Sendo assim, verificou-se a necessidade de revisão do plano de carreira da PMMG, de modo a torná-lo mais adequado às demandas atuais, inclusive reformulando sua estrutura piramidal, o que iria ao encontro do preconizado pela moderna administração.



Ézio Alves Rodrigues & Jeferson Aderbal Fonseca

Destarte, restringindo-se à Polícia Militar de Minas Gerais, entende-se oportuno ressaltar alguns outros aspectos relativos à definição de bases para o estabelecimento de políticas de pessoal, principalmente com relação ao planejamento, distribuição e emprego de efetivo.

Os primeiros aspectos dizem respeito às funções social e constitucional da polícia e, mais especificamente, da PMMG, sendo que, classicamente, cabe ao Estado deter o denominado “monopólio da violência”, ou seja, ele deve ser o responsável por manter a ordem social, coibindo conflitos, delitos e transgressões, através do uso necessário da força. Incumbido dessa função, o Estado cria mecanismos e instituições para exercê-la. É assim que a Polícia Militar de Minas Gerais, como Corporação, entra e fundamenta a sua função social. A existência de um Estado, de uma forma simplificada – mas não generalizada, pressupõe a existência de mecanismos que exerçam a função de garantia da segurança pública.

Portanto, a polícia existe para regular os conflitos sociais, de forma a manter o equilíbrio na sociedade, sendo a força armada do Estado, além de ser o organismo encarregado da preservação da ordem pública. Nota-se, também, que cada organização policial possui sua missão constitucional própria, sendo que a função das polícias militares está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), em seu Artigo 144, que preconiza que:

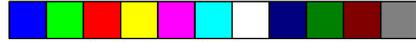
A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I- (...)

V- polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Parágrafo 1º - (...)

Parágrafo 5º - Às polícias militares cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.



Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

Parágrafo 6º - (...)

Parágrafo 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

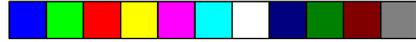
Fica claro, então, que a missão da PMMG, de acordo com a Magna Carta, é a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, de modo efetivo. De forma análoga, na Constituição do Estado (MINAS GERAIS, 1989), em seu Artigo 142, verifica-se que:

A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa, do último posto, competindo:

I - à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e a restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária e sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural.

Feitas as considerações, dentro das premissas básicas da Organização, ou seja, prevenção e ostensividade, percebe-se a existência de possíveis anomalias quando da distribuição de efetivos, tanto em termos de previsão, quanto em termos de existência, pois, pesquisado o assunto, planejamento e distribuição de efetivo, sabe-se que não se utiliza parâmetro científico para seu estabelecimento, quer seja por município, quer seja por fração ou unidade da PMMG (FONSECA, 2004). Saliente-se que, como constatado no Estudo, em tese, tanto planejamento, quanto distribuição são feitos através de Estudo de Situação de Informações, específico de cada comando, que, após análise pelo nível estratégico da Polícia Militar, é aprovado, parcial ou totalmente, ou reprovado, momento a partir do qual são implementadas, ou não, as distribuições, quase sempre com atendimento parcial de solicitações.

Verifica-se, todavia, que a PMMG conta com dezesseis unidades de direção operacional intermediárias, oitenta e oito unidades



Ézio Alves Rodrigues & Jeferson Aderbal Fonseca

de execução operacional e dezenas de companhias, pelotões, destacamentos e subdestacamentos. Vale acrescentar que, tanto as funções dos oficiais, quanto as funções dos praças são bem detalhadas, seguindo o modelo burocrático, através do Decreto Estadual nº 11.636, de 29 de janeiro de 1969, que aprova o Regulamento Geral da Polícia do Estado de Minas Gerais e dá outras providências, que prevê em seu Art. 140:

Os Destacamentos Policiais (...) são órgãos menores, com efetivo máximo de cinquenta (50) homens, cujo comando será exercido:

I - por oficial subalterno, quando o efetivo for superior a trinta (30) homens;

II - por subtenente, quando o efetivo variar entre vinte e um (21) e trinta (30) praças;

III - por primeiro sargento, quando o efetivo variar de dezesseis (16) a vinte (20) praças;

IV - por segundo sargento, quando o efetivo variar entre onze (11) e quinze (15) praças;

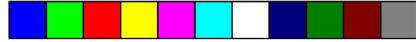
V - por terceiro sargento, quando o efetivo variar entre quatro (4) e dez (10) praças;

VI - por cabo, quando, finalmente, o efetivo for de três (3) praças ou menos.

§ 1º - O Destacamento cujo efetivo ultrapassar de cinquenta (50) homens, deverá ser transformado em Companhia, subordinados a ela os destacamentos vizinhos, desde que seus efetivos reunidos não sejam superiores a duzentos (200) homens.

Contudo, percebe-se que, mesmo havendo normatização, há uma dificuldade muito grande para determinar o efetivo necessário para cada município do Estado ou unidade operacional da Polícia Militar (FONSECA, 2004). Ademais, a demanda, quer seja através da população, dos meios de comunicação ou das autoridades constituídas, políticas ou burocráticas, tende a crescer dia a dia.

Outra norma que regulamenta o assunto, o Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprovou o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200), em seu



Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

Artigo 38, estabelece os fatos a serem apreciados para modificação do efetivo:

Art. 38 - Qualquer mudança de organização, aumento ou diminuição de efetivos das polícias militares, dependerá de aprovação do Estado-Maior do Exército, que julgará da sua conveniência, face às implicações dessa mudança no quadro da Defesa Interna e da Defesa Territorial.

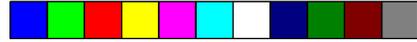
§ 1º - As propostas de mudança de efetivos das polícias militares serão apreciadas consoante os seguintes fatores, concernentes à respectiva Unidade da Federação:

- 1) condições geo-sócio-econômicas;
- 2) evolução demográfica;
- 3) extensão territorial;
- 4) índices de criminalidade;
- 5) capacidade máxima anual de recrutamento e de formação de policiais-militares, em particular os soldados PM;
- 6) outros, a serem estabelecidos pelo Estado-Maior do Exército.

§ 2º - Por aumento ou diminuição de efetivo das polícias militares compreende-se, não só a mudança no efetivo global da Corporação, mas, também, qualquer modificação dos efetivos fixados para cada posto ou graduação, dentro dos respectivos quadros ou qualificações.

Aqui, nota-se uma subordinação da Polícia Militar ao Exército Brasileiro, restringindo, também, os aspectos a serem considerados no planejamento e implantação de estudos de efetivo. Vale esclarecer que o artigo referido não é auto-executável, permitindo uma plena subjetividade na determinação do efetivo previsto, havendo necessidade da definição de princípio norteador para sua fixação.

Apresentado o quadro teórico, verifica-se que, historicamente, a primeira fixação formal de efetivo ocorreu em 1947, através de Decreto-Lei; somente em 1957 houve a mudança legal, com a promulgação da Lei 1.526/56 e, nos anos seguintes, novas leis fixaram, sempre por acréscimo, os efetivos da Polícia Militar. Em tempos mais recentes, verifica-se que, no período de 1996 a 2002, não houve alteração com relação a efetivo, ficando este fixado ao de 1996. Acrescente-se que, nos últimos 26 anos, a maior proporção de militares por habitante foi em 1999, antes da separação dos Bombeiros, quando havia 257,15 militares (policiais e bombeiros) por grupo de 100.000



Ézio Alves Rodrigues & Jeferson Aderbal Fonseca

habitantes; de forma contrária, a menor proporção ocorreu justamente há 26 anos, quando ficou em 206,13 militares por grupo de 100.000 habitantes. O quadro seguinte demonstra a evolução de efetivo na PMMG, desde 1947, quando houve sua primeira regulamentação:

QUADRO 1
Evolução histórica das leis de efetivo da PMMG

Ano	Origem	Efetivo	População	100.000 Hab./PM
1947	D.L. 2.031/47	7.918		
1957	Lei 1.526/56	10.500		
1963	Lei 2.731/62	14.890		
1964	Lei 3.010/63	17.880		
1966	Lei 3.635/65	23.773		
1968	Lei 4.775/68	26.038		
1980	Lei 7.626/79	27.500	13.341.145	206,13
1982	Lei 8.191/82	30.200	13.824.581	218,45
1987	Lei 9.362/86	32.379	15.042.887	215,24
1989		36.688	15.502.787	236,65
1992	Lei 11.099/93	39.210	16.184.758	242,26
1999		45.758	17.794.162	257,15
1999		40.726	17.794.162	228,87
2002	Lei 14.445/02	42.204	18.508.521	228,02
2003		43.659	18.751.174	232,83
2004		45.128	18.994.429	237,58
2005		46.604	19.237.450	242,26
2006		48.050	19.392.735	247,77

Fonte: Ementário de Legislação do EMPM1, acessado em 11Abr.2006.



Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

Portanto, caso houvesse uma continuidade nos aumentos de efetivo, em ambas as organizações policiais e, considerando as projeções de população, para o Estado de Minas Gerais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (www.ibge.gov.br, acessado em 11 de abril de 2006), o efetivo policial médio seria o constante do quadro seguinte:

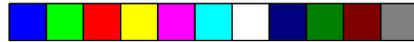
QUADRO 2

Efetivo policial para o Estado de Minas Gerais, de 2006 a 2010

Ano	População	Efetivo (340/100.000)
2006	19.392.735	65.935
2007	19.654.540	66.825
2008	19.919.881	67.728
2009	20.186.827	68.635
2010	20.459.368	69.562

Fonte: IBGE, acessado em 11Abr./2006.

Entretanto, na conjuntura que ora se apresenta, talvez não seja possível a utilização do parâmetro citado, pelo que se sugere sua reformulação, conforme quadro seguinte:



Ézio Alves Rodrigues & Jeferson Aderbal Fonseca

QUADRO 3

Parâmetros de efetivo policial-militar para o Estado de Minas Gerais, de 2006 a 2010

Municípios	População por Policial*	Equivalência
Sede de RPM	294	Média da ONU
Sede de BPM / Cia Ind.	367	Média da ONU + ¼ da Média
Sede de Cia Esp. / Cia	441	Média da ONU + ½ da Média
Sede de Pelotão	515	Média da ONU + ¾ da Média
Sede de Destacamento	588	2 x Média da ONU

Obs.: *a média da ONU é de 340 policiais por grupo de 100.000 habitantes, o que equivale a 294 habitantes por policial (civil e militar).

Tal sugestão se baliza em aspectos como: impossibilidade, em curto e médio prazos, de se aumentar o efetivo para atingir a média sugerida pela ONU; existência de duas polícias estaduais (Polícia Militar e Polícia Civil); e, existência de duas organizações militares estaduais (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar).

É importante ressaltar que a média de efetivo talvez não seja o aspecto mais importante a ser considerado, como citado (BAYLEY, 2001; SICURELLA, 2002), mas causa forte impacto visual e emocional na população (FONSECA, 2004).

Portanto, retornando à questão do emprego do efetivo, como sendo fator mais importante que a própria quantidade de efetivo lançado (SICURELLA, 2002), uma outra situação que merece reflexão diz respeito à definição das atividades exclusivas de polícia, chamadas de operacionais e, das não exclusivas, chamadas de administrativas. Como na atividade administrativa não se permite usar força, pode-se dizer que os policiais desta poderiam ser substituídos por servidores civis, não detentores de poder de polícia, desde que previamente



Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

qualificados, retornando os militares para sua atividade-fim. Entende-se que não há, no modelo atual, como substituir os policiais da atividade operacional por servidores civis, não detentores do poder de polícia.

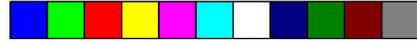
Esta diferenciação, entre operacional e administrativo, torna-se importante ao permitir definir, de modo sistemático, o que é essencial na atividade policial, empregando-se o militar na sua função e empregando, talvez a menor custo e com melhor qualidade, civis na administração. Entretanto, tais considerações merecem aprofundamento científico-bibliográfico, razão pela qual não serão tratados no presente artigo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

A Polícia Militar de Minas Gerais, órgão da administração direta do Estado, funciona de acordo com o modelo burocrático. Entretanto, a partir do Programa “Choque de Gestão” do Governo Mineiro, a Organização está se vendo obrigada a adaptar-se a outro modelo de gestão, chamado de Gerencialismo.

Destarte, a PMMG não é o único órgão que enfrenta as mudanças impostas pelo Programa, já que, de forma geral, se não em sua totalidade, os demais organismos da Administração Pública de Minas Gerais funcionam de acordo com o modelo weberiano e, assim como a Polícia Militar, também passam por um momento de adaptação ao novo modelo apresentado (FONSECA, 2004).

Ocorre que, devido à sua cultura militar burocrática, muito arraigada, à imposição de integração entre todos os órgãos do Sistema de Defesa Social, e, também, ao curto período temporal para a adaptação, a PMMG talvez esteja encontrando dificuldades em se adaptar ao novo modelo administrativo imposto, que se baseia em duas fontes externas à própria gestão pública, a literatura sobre o setor privado e a gestão empresarial, modelo este paradigmático em relação ao modelo até então em voga.



Ézio Alves Rodrigues & Jeferson Aderbal Fonseca

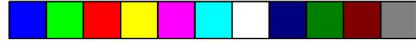
Fica claro, também, que a segurança pública não pode estar dissociada em si, ou seja, o atual sistema dualista, colocando as polícias civil e militar em atividades sobrepostas ou estanques, não mais é aceito, quer seja pela sociedade, quer seja pelo Estado.

Outro aspecto importante diz respeito ao fenômeno criminal, que influencia sobremaneira a atividade policial, aumentando ou reduzindo o medo, fazendo com que a população sinta-se objetiva e subjetivamente segura, ou não. Quando se fala em crime, não há como não falar em polícia e vice-versa. Portanto, talvez a forma mais usual encontrada para diminuir o medo do crime seja aumentar o efetivo policial na localidade.

A Polícia Militar de Minas Gerais, devido à sua raiz militar burocrática, executa suas funções com base em vasto material normativo, sendo sua missão definida nas constituições Federal e Estadual, bem como em outros documentos que tratam de assuntos de forma mais aprofundada e minudente. Dentre esses documentos específicos, várias foram as leis publicadas fixando efetivos da Organização, estando esta, hoje, inclusive, sob a égide da Lei 14.445, de 2002.

Todavia, vários autores (SICURELLA, 2002; BAYLEY, 2001) afirmam que mais importante que aumentar o efetivo policial é empregar corretamente o efetivo existente. Neste contexto, sugere-se empregar os policiais militares na sua atividade-fim, no policiamento preventivo e ostensivo, transformando-se os cargos administrativos, ocupados por policiais, em cargos a serem ocupados por civis, com remuneração condigna, liberando os policiais militares para as atividades de cunha operacional.

Finaliza-se acrescentando que, na definição de efetivo, merecem ser considerados, primeiramente o aspecto objetivo – policiais por habitantes e, secundariamente os aspectos subjetivos – condições geográficas, sociais, econômicas, culturais, de infra-estrutura e de segurança pública. Assim, em se considerando os fatores objetivo e

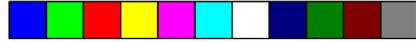


Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

subjetivo, aliados ao correto emprego dos policiais militares, em sua atividade específica, de forma a melhorar a Segurança Pública, provavelmente redundará em diminuição dos índices criminais, bem como na redução do medo do crime.

***Abstract:** The Brazilian Public Administration, in general way, is based on the bureaucratic administrative model, being this the case of practically all the agencies of the direct administration of the State of Minas Gerais and, more specifically, of its Military Policy. However, recently, in 2003, the State Government launched the call Program “Shock of Management”, based in the Management Model, emphasizing reforms, mainly in the areas fiscal and of social defense, forcing them to change it and to adjust it the macro established state politics in the cited Program. In the specific case of the PMMG, relative changes the reconfiguration of its organisational architecture and politics of staff admission has received attention special. However, perhaps due to its traditional, based culture in the Weber model, some aspects are probably not lined up to the state politics, mainly with regard to the planning and distribution of quantitative military, motivator fact of the present study.*

***Key-words:** Public Administration. Management Model. Public Security. Military Policy of Minas Gerais. Management of People. Quantitative Military.*



Ézio Alves Rodrigues & Jeferson Aderbal Fonseca

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cláudio Lélis. **Fixação de efetivo nas frações destacadas da Polícia Militar de Minas Gerais**: avaliação e proposição de critérios. Belo Horizonte: APM, 2001. (Monografia de Especialização)

AUCOIN, Peter. **Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxs and pendulums**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BARNARD, Chester. **The functions of executive**. Cambridge: Harvard University Press, 1938.

BAYLEY, David H. **Nova polícia**. São Paulo: USP, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa do Senado, 1988.

BRODEUR, Jean Paul. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: USP, 2002.

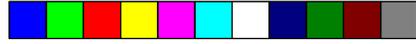
GOLDSTEIN, Herman. **Policinando uma sociedade livre**. São Paulo: USP, 2003.

FONSECA, Jeferson A. **Mudanças em uma organização burocrática**. Belo Horizonte: FJP, 2004. (Dissertação de Mestrado)

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1989.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 42**: dispõe sobre a recomposição da remuneração dos policiais civis, extensiva aos inativos. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2000.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 43**: Dispõe sobre a reestruturação do sistema remuneratório da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar



Planejamento e emprego de efetivo na Polícia Militar de Minas Gerais

do Estado, concede abono, e dá outras providências. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2000.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 49**: estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do Estado de Minas Gerais (Programa Choque de Gestão). Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2003.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a Polícia**. São Paulo: USP, 2002.

PETERS, Thomas J.; WATERMAN, Robert H. **In search of excellence**. New Jersey: Prentice-Hall, 1982.

RODRIGUES, Ézio Alves. **Inexistência do Poder de Polícia no Brasil**. Artigo divulgado na reunião do 3º trimestre de 2006, na 2ª Região de Polícia Militar. Fortaleza de Minas, Outubro de 2006.

SICURELLA, Túlio Kalim. Velha e Nova Política: **Polícia e política de segurança pública no Brasil**. Atual, 2002.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**: Burocracia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.