

## **O ALFERES**

Revista trimestral de informação e doutrina da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

### **Comandante-Geral**

Cel PM Antônio Carlos dos Santos

### **Presidente do Conselho Editorial**

Cel PM Edgard Eleuterio Cardoso

### **Membros do Conselho Editorial**

Cel PM Isaac de Oliveira e Souza

Cel PM QOR Euro Magalhães

Cel PM QOR Lúcio Emílio do Espírito Santo

Cel PM QOR João Bosco da Costa Paz

Ten-Cel PM Valdelino Leite da Cunha

Ten-Cel PM Severo Augusto da Silva Neto

Ten-Cel PM José Lúcio Neto

Ten-Cel PM Djalma Jorge Primo

Maj PM Heli José Gonçalves

Professor Oscar Vieira da Silva

Professor Audemaro Taranto Goulart

### **Secretário do Conselho Editorial**

Maj PM James Ferreira Santos

### **Revisão**

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação

## **ADMINISTRAÇÃO**

### **Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da PMMG**

Rua Diabase 320 Bairro Prado –

Belo Horizonte/MG

CEP 30.410-440

Tel.: (0xx31) 3330-4084

E-MAIL: [cpp@pmmg.mg.gov.br](mailto:cpp@pmmg.mg.gov.br)

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

**O ALFERES**

VOLUME 13 - NÚMERO 45 - ABRIL/JUNHO 1997

**O ALFERES**

ISSN 0103-8125

## **O ALFERES**

Revista da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

Volume 13

Número 45

Abril/Junho 1997

Periodicidade: trimestral

## **ADMINISTRAÇÃO**

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação

Rua Diabase, 320 - Prado

CEP 30.410-440 - Belo Horizonte - MG

Tel: (031) 3330-4084

Fax: (031) 3330-4083

E-MAIL: [cpp@pmmg.mg.gov.br](mailto:cpp@pmmg.mg.gov.br)

|                  |                |       |        |          |      |
|------------------|----------------|-------|--------|----------|------|
| <i>O Alferes</i> | Belo Horizonte | v. 13 | n.º 45 | p.01-135 | 1997 |
|------------------|----------------|-------|--------|----------|------|

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores, não traduzindo, necessariamente, a opinião do Comando da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

A reprodução total ou parcial dos artigos poderá ser feita, salvo disposição em contrário, desde que citada a fonte.

Aceita-se intercâmbio com publicações nacionais e estrangeiras.

Pidese Canje.

On demande l'échange.

We ask fir exchange.

Si richeire lo scambio

|  |                 |
|--|-----------------|
| O Alferes, n.1   | 1983-           |
| Belo Horizonte: Centro de Pesquisa e Pós-Graduação                   |                 |
| Quadrimestral  |                 |
| Quadrimestral (1983 - 1985) trimestral (1986 -)                      |                 |
| Publicação interrompida d jan./95 a dez./96.                         |                 |
| ISSN 0103-8125   |                 |
| 1. Polícia Militar - Periódico I. Polícia Militar do Estado de Minas |                 |
| Gerais   |                 |
|  | CDD 352.205     |
|  | CDU 351.11 (05) |

## SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO** ..... 09-10

### **DOCTRINA**

CULTURA ORGANIZACIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE  
MILITAR GERAIS: UMA VISÃO DIAGNÓSTICA

Severo Augusto da Silva Neto ..... 13-72

### **INFORMAÇÃO**

POR QUE A INTELIGÊNCIA EMOCIONAL É TÃO IMPORTANTE  
PARA A PMM?

Gilberto Protásio dos Reis..... 75-87

VALORES, PROCESSO DECISÓRIO E ESTILOS DE LIDERANÇA:  
UM DIAGNÓSTICO EM UMA EMPRESA DO SETOR TÊXTIL

Lúcio Flávio Renaut de Moraes

Antônio Luiz Marques

Marcelo Bronzo Ladeira

Luiz Carlos Honório..... 89-111

ABUSO DE PODER X PODER DE POLÍCIA

Alvaro Lazzarini..... 113-135

### **INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA**

MÁRCIO JARDIM. O ALEIJADINHO. UMA SÍNTESE HISTÓRICA

Oscar Vieira da Silva ..... 139-144

### **DOCUMENTOS**

A PRESCRIÇÃO DAS INFORMAÇÕES DE TRÂNSITO NO  
ART. 199 ..... 147-170

### **LEGISLAÇÃO**

LEI N.º 9.437, DE 20 DE FEVEREIRO DE 1997 – INSTITUI O  
SISTEMA NACIONAL DE ARMAS – SINARM ..... 173-177

LEI N.º 9.455, DE 07 DE ABRIL DE 1997 – DEFINE OS CRIMES DE  
TORTURA E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS ..... 178-179

## APRESENTAÇÃO

*Mais uma vez, a Polícia Militar de Minas Gerais coloca à disposição de seu público leitor mais um exemplar da revista O Alferes, que reflete o trabalho de pesquisa e de opinião dos seus colaboradores.*

*Este fascículo contém trabalhos apresentados por dedicados a abnegados oficiais, pesquisadores, professores da UFMG e da Academia de Polícia Militar do Barro Branco/PMSP, além de parecer do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, em consulta formulada pelo DETRANIRS a respeito da prescrição das infrações do art. 199, com vista à cassação da Carteira Nacional de Habilitação - CNH, na explicitação de seu autor, o conselheiro Cel PM QOR Klinger Sobreira de Almeida.*

*Conclui o fascículo a transcrição de documentos legais, representados pelas Leis 9.437 (que institui o Sistema Nacional de Armas - SINARN) e 9.455 (que define os crimes de tortura e dá outras providências).*

*Chamamos a atenção para o artigo sobre a inteligência emocional que deverá ser, como demonstra com riqueza de detalhes o Cap PM Gilberto Protásio dos Reis, autor do trabalho que enfoca o tema, excelente auxiliar da PMMG no seu relacionamento com o público.*

*Os pesquisadores Lúcio Flávio Renault de Moraes, Antônio Luiz Marques, Marcelo Bronzo Ladeira e Luiz Carlos Honório, todos ligados à UFMG, brindam-nos com excelente trabalho sobre processo decisório e estilos de liderança, em nova visão que nos leva à reflexão.*

*O desembargador e professor Álvaro Lazarini volta a explicar sobre os temas, sempre atuais, abuso de poder e poder de polícia, na tentativa de alertar os menos avisados para o instigante assunto.*

*O Aletjadinho. Uma síntese histórica é o segundo livro publicado pelo Dr. Márcio Jardim e propiciou ao Prof. Oscar Vieira da Silva apresentar-nos resenha da obra e comentários sobre o autor.*

*Propositadamente deixamos para o fim a menção ao trabalho apresentado pelo Ten-Cel PM Severo Augusto da Silva Neto, Oficial por demais conhecido na Corporação (e fora dela!), por tratar-se de um assunto palpitante e extremamente valioso para PMMG: sua cultura*

*organizacional numa visão diagnóstica.*

*Apesar de todo o esforço da Polícia Militar de Minas Gerais no sentido de praticar a excelência profissional, procurar prestar o melhor serviço à sociedade, deixa aflorarem, como demonstra o autor, distorções e desvios de conduta que criam uma imagem negativa da Corporação, com reflexos nocivos na produção da segurança pública.*

*Amplia o autor seu pensamento a respeito do assunto, quando argumenta que a modernização, o grau de profissionalização, a dedicação, habilidade, eficiência, prática de baixos salários, falta de interesse do comando, disciplina extremamente rigorosa, privação de liberdade, protestos abafados por ameaças, pressão psicológica formam uma visão dicotômica da Polícia Militar.*

*Essa visão dicotômica chega também às páginas dos jornais, como ocorreu com o Estado de Minas, quando publicou que “a PM de Minas é uma das mais respeitadas do País, mas pratica baixos salários e uma disciplina extremamente rigorosa...”, segundo demonstra o autor.*

*Fica o leitor, agora, com a oportunidade de aprofundar-se nos conhecimentos aqui expostos, com a certeza de que estará absorvendo lições do maior quilate.*

**Conselho Editorial**

## **DOCTRINA**



# CULTURA ORGANIZACIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS: UMA VISÃO DIAGNÓSTICA

**SEVERO AUGUSTO DA SILVA NETO**

*Tenente-Coronel da PMMG*

**Resumo:** *Estuda a realidade social da PMMG, a partir de um quadro de referências teóricas formulado previamente, visando a levantar subsídios que permitam à PM atender com mais eficiência e eficácia, a crescente demanda da sociedade por bons serviços por parte dos órgãos públicos.*

## **1 OS DESAFIOS ORGANIZACIONAIS DE UM TEMPO E A POLÍCIA MILITAR**

O ambiente contemporâneo vem exigindo das instituições governamentais a execução de tarefas e a prestação de serviços cada vez mais complexos, em ambientes que se transformam com uma velocidade sem precedentes e para clientes que, conscientes de sua cidadania, exigem o respeito aos seus direitos e o atendimento de suas necessidades com presteza e qualidade.

No Brasil, como em todo o mundo civilizado, as instituições públicas estão atônitas. Sob o efeito de um choque desestabilizador, os administradores públicos estão descobrindo que as novas realidades ambientais colidem com as velhas estruturas e com o conjunto dos valores e crenças dos órgãos governamentais.

A demanda por serviços públicos, em especial aqueles destinados a promover a proteção e o socorro da comunidade, está ultrapassando a capacidade instalada para prestá-los de forma a evitar a insegurança coletiva, o medo e o descrédito dos organismos de segurança. Um conflito que tende a agravar-se pela crescente dificuldade para obtenção de recursos financeiros que possam dar suporte a programas de desenvolvimento dos órgãos públicos.

Como se isso já não bastasse, observa-se ainda que o cidadão, mais consciente de seus direitos e deveres, aliado à necessidade de

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

melhor qualidade de vida, quer contar com uma polícia tecnicamente capaz, instruída e preparada para enfrentar os desafios que lhe são impostos.

A cultura de uma organização tem efeito profundo em sua produção de bens de consumo e/ou prestação de serviços que determina como as decisões são tomadas, como os recursos humanos são usados e como é sua reação frente ao ambiente no qual ela produz ou presta os seus serviços.

“Reinventar o governo”, reconstruir o Estado e garantir serviços adequados aos anseios da comunidade constituem os novos paradigmas que hoje devem consubstanciar as práticas gerenciais dos administradores públicos.

A sociedade cobra e quer ver ações governamentais sólidas neste sentido.

Contudo, a primeira condição para o agir é conhecer.

Se não se sabe onde se pisa ou o rumo a tomar, anda-se por descaminhos e aporta-se sempre na dúvida e no erro.

O diagnóstico organizacional gera conhecimento que, por sua vez, produz conscientização, requisitos decisivos para prescrever estratégias que garantam aos órgãos públicos, de forma especial à Polícia Militar, condições para construir e edificar uma sociedade mais justa e democrática.

Neste contexto, o diagnóstico da cultura organizacional da Polícia Militar é de fundamental importância para que se possa adequá-la às necessidades de um novo tempo, tomando-a produtora de paz e tranquilidade públicas.

Com este objetivo, desenvolvemos um trabalho de pesquisa no qual a realidade social da Polícia Militar foi investigada com base em um quadro de referências teóricas formulado previamente.

O estudo diagnóstico da Cultura Organizacional da Força Pública Mineira representou um desafio. O trabalho aborda um fenômeno complexo, cujos resultados são de fundamental importância para todos os gerentes e administradores de polícia ostensiva.

## 2 CULTURA ORGANIZACIONAL: UMA VISÃO CONCEITUAL

O termo “cultura” origina-se da antropologia social. O seu conceito foi criado para representar, em um amplo sentido, as qualidades de um grupo humano que são passadas de uma geração para outra.

*Kotter e Heskett* (1994, p. 4) definem cultura como a totalidade de padrões de comportamento, artes, crenças, instituições e todos os outros produtos do trabalho e do pensamento humanos, característicos de uma comunidade ou população, transmitidos socialmente.

Para os objetivos deste trabalho, os esforços no sentido de se estudar cultura concentraram-se em torno de seu conceito, quando aplicado ao universo organizacional.

É a cultura organizacional, expondo valores e crenças, que caracteriza uma empresa e dita o seu desempenho.

Embora nos dias atuais venha-se dando maior ênfase e importância ao estudo da cultura organizacional, como forma de buscar eficácia da produção de bens e/ou prestação de serviços de uma empresa, o interesse pelo assunto é antigo. Jaques, citado por Duncan (1984, p. 1), apresentou, há mais de quatro décadas, o seguinte conceito de cultura organizacional:

*“... os hábitos, as tradições e as maneiras de pensar e de fazer as coisas, que são compartilhados em um maior ou menor grau por membros de um grupo e que devem ser aprendidos, pelo menos parcialmente, por todos aqueles que queiram se integrar e serem aceitos nesses grupo.*

*Schein*, citado por Moura (1994, p. 171), depois de vários estudos, assim a conceitua:

*“A cultura de uma organização pode ser entendida como um conjunto de valores, normas e princípios, já sedimentados na vida organizacional, que interage com a estrutura e os comportamentos, criando uma maneira própria e duradoura de como se procede naquela organização, baseado em que fundamentos, e almejando a consecução de determinados resultados. Portanto, cultura é um sistema de crenças (como as coisas funcionam) e valores (o que é importante) compartilhados (vivenciados por todos) e que interage com*

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

*as pessoas e as estruturas para produzir (efeitos) as normas de comportamento daquela organização (como fazemos as coisas por aqui).”*

Medeiros Filho (1992, p. 11) afirma que qualquer organização de negócio ou instituições de serviço público, incluindo-se órgãos militares, independentemente de seu tamanho ou complexidade, estão sujeitas ao fenômeno da cultura organizacional.

Beyer e Trice, citados por Fleury (1990, p. 19), apresentam um conceito bastante usual de cultura na literatura administrativa:

*“rede de concepções, normas e valores, que são tomadas por certos e que permanecem submersos à vida organizacional. Para criar e manter esta cultura, estas concepções, normas e valores devem ser afirmados e comunicados aos membros da organização de forma tangível.”*

Mas de que maneira o fenômeno da cultura organizacional existe e se manifesta? Para que se possa ter uma ampla compreensão de cultura organizacional, é de fundamental importância que também se analise o conceito de relações de trabalho, o qual, na visão de Fleury (1990, p. 114), assim pode ser compreendido:

*“As relações de trabalho nascem das relações sociais de produção, constituindo a forma particular de interação entre agentes sociais, que ocupam posições opostas e complementares no processo produtivo: trabalhadores e empregadores.*

*“No contexto das relações capitalistas de produção, as relações de trabalho, em seus vários níveis de concretização, expressam relações de poder entre os agentes sociais em interação. Como relações de poder; referem-se à capacidade de uma classe ou categoria social de definir e realizar seus objetivos específicos mesmo contra a resistência ou interesses de outros grupos (...) As formas que estas relações assumem pressupõem as relações de dominação de uma classe a outra, mas se concretizam em tipos de dominação específicos.”*

Por esta posição, as relações de trabalho se caracterizam,

sobretudo, pela explicitação de relações de poder em uma organização.

Feitas essas considerações sobre relações de trabalho, é preciso visualizar, de forma mais objetiva, as manifestações culturais de uma organização.

Estas manifestações podem ser de caráter objetivo ou subjetivo.

*Bhazt e McQuaid*, citados por Duncan (1984, p. 5), abordam em seus estudos os aspectos subjetivos de uma cultura organizacional, que consistem em uma maneira própria de o grupo perceber o ambiente que o rodeia e fornecer a seus integrantes meios de interpretar as similaridades e diferenças entre as pessoas e eventos em uma organização.

A cultura subjetiva pode ser interpretada de três formas diferentes. Na primeira, ela fornece aos funcionários de uma empresa uma indicação sobre *o que nós acreditamos aqui*, como se comportar em tarefas particulares e como priorizar escolhas.

A segunda interpretação está relacionada a entendimentos compartilhados de *“como nós interpretamos as coisas por aqui”*. Neste sentido, a cultura organizacional é um conjunto de regras práticas que foram bem sucedidas ao longo do tempo e, por isso, válidas para a organização.

A terceira interpretação gira em torno dos entendimentos compartilhados ou *“como as coisas são feitas aqui”*. Com isto, obtêm-se respostas a importantes e freqüentes questões. Elas são úteis em fornecer aos membros da organização um senso de segurança e corporativismo.

*Trice e Beyer* (1984, p.653-<sup>669</sup>) consideram que os elementos subjetivos da cultura organizacional de uma empresa têm manifestações objetivas que podem ser observadas e identificadas nos artefatos, mitos, histórias, ritos, rituais, cerimônias e em várias outras peculiaridades de uma organização.

Essas manifestações trazem em seu bojo, conforme o relato de vários textos sobre a matéria, subsídios importantes para que se possa desenhar o perfil da cultura de uma organização.

*Ronlem e Schein*, citados por Duncan (1984, p. 10), chegam a afirmar que o código das roupas, *layout* dos escritórios, quadro de heróis na parede, ritos de passagem e cerimônias oferecem mais dados de uma organização do que sua própria missão declarada.

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

As histórias organizacionais dão contornos a uma importante parte da cultura de uma empresa. São construídas em torno de fatos verdadeiros, são passadas através das gerações e expõem padrões e crenças que se fazem presentes na vida organizacional.

Nesta mesma linha, também aparecem as sagas que focalizam feitos heróicos. Os heróis são modelos importantes para serem imitados e utilizados na persuasão dos membros de uma empresa.

Os mitos, na visão de *Trice e Beyer* (1984, 653-669), são “*narrativas dramáticas de eventos imaginários*”. Eles têm como função criar um contexto no qual as crenças, os atos e as tradições possam ser justificados.

Os mesmos autores ainda fazem referência aos “ritos de passagem” que, podendo inclusive assumir a forma de um “trote”, mostram aos membros de uma organização como são as regras, os valores a serem internalizados e as crenças que dirigem as relações de trabalho. Estes ritos expõem a fórmula para se obter sucesso e fornecem recompensas para aqueles que jogam e ganham de acordo com as “regras” estabelecidas para “o jogo na organização”.

*Gephar* (1978, p. 359 - 376) e *O’Day* (1974, p. 373 - 386) descrevem mais dois ritos que integram a vida das organizações: ritos de integração e ritos de intimidação/degradação. No primeiro, mostra-se como uma pessoa poderá se integrar ao grupo. No segundo, que geralmente se inicia com a não observância de uma regra organizacional, o grupo é lembrado de que existem crenças, normas e padrões comportamentais que devem ser seguidos nas relações de trabalho e que alguém não os respeitou.

### **3 UMA VISÃO DICOTÔMICA DA POLÍCIA MILITAR**

Na sociedade contemporânea, o sucesso de um indivíduo, de uma empresa, de uma sociedade ou de uma nação está diretamente relacionado com a sua capacidade de visualizar tendências e transformar-se para atender novas e desafiadoras demandas.

Tornar-se insensível a um ambiente em profundas mudanças e que se caracteriza, sobretudo, por ameaças potenciais às organizações e oportunidades rapidamente mutáveis, constitui um dos maiores riscos que rondam administradores e gerentes de empresas de natureza pública ou privada.

Há quase três décadas, a Polícia Militar, diante de uma reestruturação do sistema de segurança pública, recebeu o encargo de executar, com exclusividade, as atividades de policiamento ostensivo.

Em virtude deste novo e amplo quadro de emprego, já estando a sociedade brasileira sentindo os primeiros sintomas do que se chamaria mais tarde de “síndrome da violência e criminalidade”, a Polícia Militar modernizou sua estrutura organizacional, ampliou seu efetivo, consolidou doutrinas e aprimorou técnicas policiais.

Azeredo (1993, p. 3), apoiando-se no trabalho desenvolvido pela Polícia Militar de Minas Gerais para a preservação da ordem pública, assim se pronunciou:

*“... tão grave quanto os altos índices de violência, seja a frequência com que policiais aparecem envolvidos com a criminalidade. Neste momento é preciso lembrar que uma das principais funções das polícias militares, senão a principal, é dar segurança às populações. E como ficar seguros, se a cada dia recebemos mais e mais informações de envolvimento de policiais-militares em atos criminosos?”*

*“Ouso responder a esta indagação em nome dos mineiros e digo que, nesse particular; estamos seguros. A Polícia Militar de Minas Gerais, que tive oportunidade de conhecer de perto como homem público, é exemplo para todo o Brasil e, como tal, deveria ser seguido. Felizmente a Corporação não foi atingida - e, tenha certeza, não será jamais - por um processo de deterioração que vem contaminando de forma perigosa os quartéis PM em muitos Estados da Federação.*

*“A Polícia Militar do nosso Estado, sou testemunha, sempre esteve preocupada em se modernizar e aumentar seu grau de profissionalização ... Pude presenciar; nos vários momentos em que foi necessária a ajuda da PM, o quanto seus homens, desde o soldado até o mais alto dos comandantes, são dedicados ao trabalho, eficientes e hábeis.*

*“Não são adjetivos gratuitos. Quando a Polícia Militar foi chamada para administrar conflitos ora com grevistas, ora com os sem-terra, ou em outros momentos de tensão, ela*

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

*agiu com cautela, habilidade, e para usar uma expressão bem mineira, ‘com jogo de cintura.’ Mas sempre dentro dos princípios que estabelece a lei, saiu-se muito bem destas ocasiões”* (Grifo nosso).

Em que pese todo este esforço da organização no sentido de atender a um amplo quadro de demandas que lhe é imposto por um novo contexto social, econômico e político, afloram distorções e desvios de conduta que interferem, de maneira negativa, na produção de segurança.

O jornal *Estado de Minas*, em duas reportagens sobre o suicídio de um soldado, abordou alguns problemas que hoje se fazem presentes na vida organizacional da Polícia Militar:

*“Este é o quarto suicídio registrado pela Polícia Militar vitimando soldados e cabos da ativa. Apesar de preocupante, a estatística é ignorada dentro do quartel. O comando evita falar sobre o assunto.*

*“A PM de Minas é uma das mais respeitadas do País, mas pratica baixos salários e uma disciplina extremamente rigorosa. Os infratores são submetidos a duros castigos, como privação de liberdade e protestos são abafados por severas ameaças.*

*“Para compensar o baixo salário, boa parte de seus 40 mil militares da ativa procuram melhorar os rendimentos com ‘bicos’ que vão desde a segurança privada aos táxis e outras atividades liberais.”* (PM apura ..., 1995, p. 31). (Grifo nosso).

*“Casado desde 1992 com Edilene Pereira, com quem tinha uma filha de dois anos, o PM morava na rua Cerrado, 117, Venda Nova, num lote pertencente a sua sogra. Seu irmão, Cabo Valter Pereira Ramos, lotado no 22.º BPM, acusou a Polícia Militar de responsável pelo suicídio, se é que isso ocorreu.*

*“Ele não descarta a hipótese de um crime, afirmando que ‘se Jadir de fato suicidou, a culpa é da escolta’. Mesmo sabendo que poderá ser punido pelas suas declarações, Valter não poupou crítica à rígida disciplina militar: ‘meu irmão era um*

*cara honesto, trabalhador; e se roubou leite foi por desespero; ele sofreu pressão psicológica, não tenho dúvida disso', desabafou o Cabo. (Mistério na morte..., 1995, p. 15). (Grifo nosso).*

Teixeira (1995), depois de estudos realizados na Região do Comando de Policiamento da Capital, concluiu que o diálogo não é uma prática comum nas relações de trabalho na Polícia Militar. Com isso, os subordinados não têm oportunidade de expor seus problemas e aflições que, represados, acabam por desaguar nos desvios de conduta, prestação inadequada de serviços, descrença profissional, relacionamento interpessoal deficiente e, em casos extremos, no suicídio. (Informação verbal, em 20 de março de 1995).

As questões aqui abordadas - **modernização, grau de profissionalização, dedicação, habilidade, eficiência, cautela, prática de baixos salários, falta de interesse do comando, disciplina extremamente rigorosa, duros castigos, privação de liberdade, protestos abafados por ameaças, pressão psicológica** - dão uma visão dicotômica da Polícia Militar.

Seria esta dicotomia a principal característica das relações de trabalho na Força Pública mineira?

Os pontos elencados são inerentes aos valores, às crenças, às normas e a uma rede de concepções que permanecem submersos à vida organizacional e que dão contornos à Cultura Corporativa da Polícia Militar.

Pesquisas recentes que estudam e analisam os fenômenos organizacionais relacionam a cultura corporativa e o desempenho de um órgão, instituição ou empresa.

As áreas de perda, ou seja, onde a organização está falhando, bem como as áreas de ganho, são dimensionadas pelos traços dessa cultura.

Com o fim específico de traçarmos os contornos de nossa área de perda, buscamos, em programas jornalísticos de rádio e televisão, editoriais dos grandes jornais e revistas semanais, manifestações e opiniões que constroem uma imagem de incapacidade, descrédito e ineficiência das forças públicas estaduais.

Para se avaliar o tom dessas colocações, citam-se, a seguir,

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

algumas passagens que fornecem um amplo quadro dessa situação:

*“Em vez de inspirar respeito e segurança, a Polícia Militar de há muito provoca medo - e, nos últimos tempos, revolta. Para um número crescente de brasileiros, a polícia é sinônimo de bandidagem e criminalidade.*

*“A Polícia, no entanto, segue sendo necessária. Ela representa a força da coletividade contra o crime. Ela é a garantia da segurança do cidadão. Ela existe para evitar a transgressão da lei, para fazer valer direitos e deveres. Claro está que, no Brasil de hoje, a polícia está longe de cumprir essas funções. A mesma deterioração que vitimou o serviço público em outras áreas, como a saúde e a educação, atingiu, também, a Polícia. E preciso recuperá-la. O bom senso oferece o caminho da recuperação. O recrutamento de policiais deve ser rigoroso. Eles devem ser bem treinados e equipados. Precisam ganhar bons salários. Uma PM onde entra qualquer um, o treinamento inexistente, o equipamento é precário e se recebem péssimos salários está de portas abertas para a corrupção e o descrédito. Tudo isso demanda tempo e dinheiro, O caminho da recuperação do serviço público é difícil, mas é o único.*

*“Não basta que as autoridades se digam consternadas com as chacinas cuja origem está no interior das PM. Elas devem agir com firmeza, iniciando a reforma da polícia desde já.”(Veja, 1993, p.12’). (Grifo nosso.)*

*“ ‘A filosofia de trabalho’ da PM, materializada em episódios como os de Carandiru e da Candelária, que impõe o controle da criminalidade por intermédio de matanças, esgotou suas possibilidades... Policiais Militares e Civis rivalizam entre si, correndo por fora no inchamento das estatísticas de violência.*

*“A criminalidade evoluiu geometricamente nos últimos anos, enquanto o aparelho policial brasileiro marcou passo, involuiu-se, deteriorou-se.” (Jornal do Brasil, 1993, p. 10). (Grifo nosso.)*

*“Um relatório do Núcleo de Estudos da Violência da USP*

*O Alferes, Belo Horizonte, 13(45): 13-72, abr./jun. 1997*

*revela que a cultura da Corporação está baseada na concepção belicista da luta contra o crime. Semana passada, um vídeo feito por Oficiais da 6.<sup>a</sup> Companhia da Polícia Militar do Gama, no Distrito Federal, denunciou uma verdadeira escola de sadismo da PM. Recrutas são submetidos a um **batismo** pelos oficiais superiores que envolve humilhação e tortura, em meio às gargalhadas dos instrutores. Obviamente, esse tipo de treinamento não vai produzir o policial idealizado pela sociedade, que paga por um sistema que está longe de protegê-la.” (Zappa, 1993). (Grifo nosso.)*

*Concebidas a partir de uma estrutura militarista herdada da Missão Francesa, depois atrelada às Forças Armadas, as PM, para o oficial, estão defasadas diante da nova realidade urbana do país e precisam de ser adequadas a um regime de cidadania. É preciso uma polícia-cidadã, diz.*

*“O novo modelo de polícia tem de levar em conta a necessidade ‘de colocar ordem na casa’*

*... a formação do policial está calcada num sentimento de culpa-castigo, que se transfere para a linha de frente do policiamento de rua. ‘As orientações se perdem nas zonas mortas da PM, onde se localiza o sentimento primitivo e onde o que vale é o forte traço da subcultura.’”(QUADROS, 1994). (Grifo nosso.)*

Como se pode observar, as questões das Polícias Militares estão em franca e aberta discussão por vários segmentos da sociedade.

Em que pesem os fatos motivadores das citações terem ocorrido em organizações de outros Estados, esta posição uniformizada é a que prevalece. Os meios de comunicação de massa, operando em rede nacional, reforçam e realimentam esta crença.

Além disso, a bem da verdade, deve-se reconhecer que, em uma menor escala, tem-se, em Minas Gerais, os mesmos problemas verificados nos outros centros. O País é o mesmo. Os sistemas político, econômico e social valem para toda a Federação. A Polícia Militar mineira também enfrenta nas mas a questão do menor abandonado, das penitenciárias e cadeias públicas com suas disfunções, a tendência

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

ascensional da violência e da criminalidade e, acima de tudo, o conflito entre demanda e capacidade operativa: fazer mais com menos recursos.

A consecução dos objetivos que movem a organização não depende apenas da vontade e predisposição do Comando. A realização de metas exige superação de obstáculos e dificuldades que hoje inviabilizam o atendimento das necessidades da comunidade. Neste contexto, o estudo da Cultura Organizacional mostra-se de fundamental importância.

Matos (1993, p. 277) relata que processos de mudanças, modernidade, competitividade não podem ser pensados em um empresa sem examinar, diagnosticar sua cultura organizacional. Fora disto, ainda lembra o autor, qualquer abordagem toma-se superficial, inconsistente.

A cultura de uma organização tem efeito em sua produção ou prestação de serviços. E ela que determina como as decisões são tomadas, como os recursos são usados e empregados e como é sua reação frente ao ambiente no qual a organização produz ou presta os seus serviços.

Ao comentar sobre a metodologia para recuperar o serviço público no Brasil, Osborne (1994, p. 2) assim se posiciona:

*“... deve ser montada uma estratégia específica e criar um time de líderes com poderes para implementar mudanças. Deve seguir quatro pontos básicos: 1) Mexer com a relação entre servidores públicos e seus consumidores; 2) Criar prêmios para os serviços e empresas públicas que mostrem resultados e punições para as que fracassem; 3) Modificar a forma de controle, pois a maior parte do setor público é controlado desde o topo; 4) E **mexer com a cultura e as normas do serviço público**”* (Grifo nosso).

Contudo, muitos ainda podem questionar-se sobre a importância do estudo, partindo da premissa de que a Polícia Militar, com 220 anos de existência, longe de ser vista pela sociedade como uma força de pressão e repressão, como algoz, é tida pelos mineiros como eficiente instrumento gerador de tranquilidade, como importante condutor ao bem-estar social, e que sua cultura, em função disto, está adaptada às mudanças ambientais internas e externas.

Isto não é verdade em termos organizacionais.

Moura (1994, p. 173), analisando esta questão, afirma que o bom desempenho no passado, ou mesmo no presente, não garante o sucesso no “amanhã”. O bom desempenho pode criar uma cultura forte, mas corre o risco de tornar-se arrogante, virada para dentro, acomodada, burocrática e resistente às mudanças.

*Kotter e Heskett* (1994, p. 12), em recentes pesquisas, destacam que a cultura corporativa tem um impacto direto e significativo no desempenho de uma empresa, constituindo importante fator para determinar seu sucesso ou fracasso.

Conhecendo-se o perfil da cultura de uma organização, é possível desenvolver um trabalho para reforçar os traços positivos, que a levam ao sucesso, e eliminar os traços negativos, que a impedem de cumprir os seus objetivos.

#### **4 ORGANIZAÇÕES MILITARES E POLICIAIS: TRAÇOS CULTURAIS EMERGENTES**

A evolução histórica da Polícia Militar deixa claro, como característica organizacional marcante, o hibridismo de sua destinação: militar e policial.

Essa condição, em que pese a atual tendência profissional de integral dedicação ao provimento da segurança pública, deve ser considerada como um pano de fundo para se compreender sua ideologia e cultura.

Assim, toma-se de fundamental importância conhecer traços culturais e ideológicos que se fazem presentes em organizações policiais e militares, como arcabouço teórico para a compreensão dos mesmos fenômenos na Polícia Militar de Minas Gerais.

##### **4.1 Traços culturais de organizações militares**

As crenças, os valores, as posturas e as características de uma organização e do homem militar foram objeto de estudo de vários pesquisadores ligados à área de antropologia social.

Ao fazer uma análise sobre o “caráter militar” da Polícia Militar de Minas Gerais, Affonso (1987, p. 21-22) apresenta aspectos que caracterizam as culturas de organizações militares e policiais no Brasil:

*“...oriundas do mesmo tronco comum, as forças armadas e*

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

*as forças policiais, mesmo após a especialização das suas atividades, conservam naturalmente, como patrimônio comum, diversas características essenciais: o culto a valores como a honra, a coragem e o pundonor profissional; a integral dedicação ao serviço da Pátria; um sistema de educação profissional sui generis, onde o militar se reveza, durante todo o serviço ativo, ora como instruendo, ora como instrutor num processo de educação continuada; um ordenamento jurídico especial, mais severo que o destinado aos agentes públicos desarmados, que regulam a sua conduta funcional, mas chega, além disso, às relações fora da caserna, entre si ou com a sociedade em geral”* (Grifo nosso).

Como fica claro no texto citado, uma das características marcantes de uma organização militar é seu sistema educacional *sui generis*, não só pela alternância entre as posições de instrutor e instruendo, como também, segundo Castro (1990, p. 31), pelo destaque que estas organizações dão à intensidade do processo de socialização profissional militar, combinada ao fato de que ele ocorre em relativo isolamento e autonomia. Disto decorrem outros traços emergentes de uma cultura militar: *coesão, homogeneidade interna (espírito-de-corpo) e distanciamento do mundo civil*

É no processo de socialização que o universo simbólico de uma organização é reproduzido. E através desse processo que os valores, comportamentos e crenças são transmitidos e incorporados pelos novos membros.

A socialização em organizações militares, em sua grande maioria, ocorre em estabelecimentos educacionais que se caracterizam como “instituições totais”.

O termo “instituição total” é assim explicado por Goffman (1974, p. 18):

*“Uma disposição básica da sociedade moderna é que o indivíduo tende a dormir brincar e trabalhar em diferentes lugares, com diferentes co-participantes, sob diferentes autoridades e sem um plano racional geral. O aspecto central das instituições totais pode ser descrito como a*

*ruptura das barreiras que, comumente, separam essas três atividades da vida. Em primeiro lugar todos os aspectos da vida são realizados no mesmo local e sob uma única autoridade. Em segundo lugar cada fase da atividade diária do participante é realizada na companhia imediata de um grupo relativamente grande de outras pessoas, todas elas tratadas da mesma forma e obrigadas a fazer as mesmas coisas em conjunto. Em terceiro lugar, todas as atividades diárias são rigorosamente estabelecidas em horários, pois uma atividade leva, em tempo pré-determinado, à seguinte, e toda a seqüência de atividades é imposta por cima, por um sistema de regras formais explícitas de um grupo de funcionários. Finalmente, as várias atividades obrigatórias são reunidas num plano racional único, supostamente planejado para atender os objetivos oficiais da instituição.”*

Para Goffman (1974, p. 22), estas estruturas são “*estufas para mudar pessoas*“, e as academias militares podem ser citadas como instituições totais.

Em decorrência desse conjunto de fatores, segundo Castro (1990, p. 38/39), surgem entre os militares dois mundos distintos: “*aqui dentro*” e “*lá fora*”.

Um dos principais reflexos desta concepção de dois mundos distintos, e que é traço básico de uma cultura militar, está em uma única palavra: “*paisano*.”

O termo é usado no lugar de “civil” e, embora possam ter o mesmo significado, não têm. Paisano é um termo pejorativo e que serve para descrever algo ou alguém que está em choque com os valores e crenças da caserna.

Com isto, cria-se um quadro de oposições no qual o mundo interno da organização é o ideal, e que “*lá fora*” o que se tem é falta de seriedade, ociosidade, apatia, displicência e desordem.

Estas considerações são importantes para reforçar os traços culturais de coesão, espírito de corpo e o isolamento em relação ao mundo civil.

O espírito e o caráter militar ainda incorporam, segundo Castro

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

(1990, p. 43), a proeminência da coletividade sobre os indivíduos e um conjunto de atributos que servem para separar os dois mundos aqui descritos. São eles: **senso de honestidade; retidão de caráter; a preocupação com causas nobres e elevadas; espírito de renúncia, o desapego a bens materiais; o respeito à ordem, à disciplina e à hierarquia.**

Affonso (1987, p. 33), fazendo referência às Polícias Militares, deixa implícito que a cultura dessas organizações traz consigo traços do caráter militar:

*“Assim, podemos dizer que o caráter militar se define em quatro diferentes planos: o ético, o educacional, o jurídico e o técnico. A ética militar é comum ao integrante da força armada e força policial. A educação militar é comum na sua filosofia e na sua metodologia, mas tem diferentes conteúdos, dadas as diferenças nos planos jurídicos e técnico”* (Grifo nosso).

#### **4.2 Traços culturais de organizações policiais**

A cultura apresenta-se em diferentes níveis.

No nível mais alto, segundo *Trompenaars* (1994, p. 7), encontra-se a cultura de uma sociedade nacional ou regional: cultura brasileira, cultura mineira.

As crenças, atitudes e posturas que estão incorporadas aos processos de trabalho em uma organização são descritas como cultura organizacional. Os grupos profissionais costumam compartilhar de um sentimento análogo de preferências, identificação e estruturas de valores que os distingue dos demais.

Rico e Salas (1992, p. 92), partindo dessas premissas, sinalizam para a existência de uma cultura que dá dinâmica aos valores de trabalho nas organizações policiais. Isso, segundo os autores, ocorre em razão das funções específicas que lhes são atribuídas, a sua estrutura paramilitar, ao espírito-de-corpo que prevalece dentro dos serviços, aos critérios que servem de base para o recrutamento e seleção de pessoal e à maneira uniformizada de reagir ante o meio ambiente.

Nesta mesma linha de análise, *Buckner* (1974, p. 65-90) elenca cinco fatores que definem a cultura das organizações policiais:

dissimulação, solidariedade, desconfiança, astúcia e conservadorismo.

A **dissimulação** corresponde à prática ou postura de trabalho, sempre encobrindo e disfarçando as próprias intenções. Assim, as informações não fluem na organização, tudo é considerado como segredo.

A **solidariedade** é vista e compreendida como um valor com abrangência além do significado que o termo encerra. Solidariedade significa, na visão do autor, algo mais que estar unido frente a um perigo físico; também significa mentir pelo colega que comparece perante um tribunal, não testemunhar contra outro nem colocá-lo numa situação difícil. Essa solidariedade parece garantida pelo fato de nenhum policial estar a salvo de encontrar-se numa situação parecida.

A **desconfiança**, que em muitas ocasiões deve ser usada como importante instrumento de trabalho, causa dificuldades de interação e integração com os segmentos comunitários. O policial desconfia de tudo.

Em relação à **astúcia e mentira intencional**, que também podem ser compreendidas como qualidades a serem usadas em situações específicas, nas quais cabem intervenções policiais, ultrapassam os limites morais de emprego, provocando desvios de conduta que ferem a imagem das organizações.

A última característica, o **conservadorismo**, talvez seja o aspecto que mais caracteriza as forças policiais. Elas são resistentes a mudanças. Na esteira deste traço cultural, fruto das experiências pessoais quanto às frustrações ocasionadas pelas restrições legais impostas ao exercício das funções de polícia, os policiais mostram e sustentam **posturas e atitudes** autoritárias.

Rico e Salas (1992, p. 95), analisando essas características culturais, assim se posicionaram:

*“Em conjunto, esses cinco elementos ou fatores caracterizam uma subcultura que não se harmoniza com a cultura circundante. O denominador comum mais evidente deles é que todos supõem uma estratégia de defesa, um meio para manter fronteiras entre as ações policiais e a sociedade. Parece que a polícia precisa dessas barreiras defensivas, já que suas relações com as demais instituições sociais se*

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

*baseiam principalmente não tanto na cooperação quanto numa espécie de 'simbiose-antagonismo'. Quase todos os órgãos sociais precisam da polícia para levar a cabo certas tarefas desagradáveis; apesar disto, é raro que sintam estima pelos seus membros. Também não podem as forças de ordem responder satisfatoriamente a todos os pedidos, muitas vezes contraditórios, que emanam da sociedade. Dessa forma, a polícia está cercada de instituições que formulam inumeráveis demandas, apoiam-na em seu trabalho mesmo com raiva e, inclusive, tentam ativamente bloquear ou impedir que seus objetivos sejam atingidos. Por isso, a polícia vive, em geral, em uma 'torre de marfim' e protege-se hermeticamente, praticando a astúcia, a dissimulação e a solidariedade entre os seus membros e sendo desconfiada."*

Por outro lado, os estudos de Rico e Salas (1992, p. 93) identificam que a busca da eficácia é traço da cultura das organizações policiais. Eclodido o delito, independentemente dos recursos, a tarefa é desempenhada como objetivo de restaurar a ordem. Por essas razões, alegam os autores, é possível desenhar, de forma geral, uma cultura que caracteriza as organizações policiais e as distingue de outras culturas da sociedade.

## **5 CULTURA ORGANIZACIONAL DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS**

Os valores, crenças, posturas, atitudes e princípios que consubstanciam a cultura organizacional da Polícia Militar, embora não tenham sido objeto específico de estudo, foram considerados em trabalhos produzidos na organização e mesmo fora dela.

A análise dos mais diversos tipos de documentos, obras literárias e manuais técnicos referentes ao exercício profissional da polícia ostensiva permite que sejam identificados traços da cultura corporativa da Polícia Militar de Minas Gerais.

O ordenamento hierárquico e disciplinar da organização tem sido, ao longo de sua história, intemalizado como valor da mais alta significância.

*Hierarquia, disciplina, ética, senso da legalidade, compromisso com os resultados e culto às tradições históricas* são tratados como

valores que dão sustentação institucional à Polícia Militar.

Affonso (1987, p. 9 - 10), ao abordar a Polícia Militar como instituição permanente, apresenta um conjunto de considerações que confirmam a importância desses valores para a organização:

*“A Corporação de nossos dias é, portanto, a configuração atual da mesma célula-mãe que, ao longo dos séculos, cresceu e evoluiu com a própria sociedade que sempre defendeu e para cujo progresso soube dar o melhor de si.*

*“É detentora de um rico patrimônio de grandezas morais, de tradição, de mineiridade, de conhecimentos humanístico, técnico e profissional, legado daqueles que, desde o Brasil-Colônia, precederam-nos no nobre mister de prover a segurança e tranqüilidade do cidadão e da comunidade.*

*“Evidente, a par desta finalidade-característica fundamental, a manutenção da ordem pública, **outras razões contribuem, com intensidade, para a perenidade da PMMG, tais como:***

*- **estrutura militar, fundada na hierarquia e na disciplina, resultante de valores próprios, sedimentados em ética, pedagogia, ordenamento jurídico e técnica peculiares;***

*- **preservação do passado histórico como fonte de inspiração e base doutrinária;***

*- **culto aos valores da nacionalidade e perfeita sintonia com suas aspirações de justiça, ordem, progresso, paz e liberdade;***

*- **profissionalização;***

*- **busca da eficiência e eficácia;***

*- **operacionalidade;***

*- **moralidade, que nos leva, no âmbito interno, a jamais transigir com o mau profissional a jamais compactuar com o erro, fazendo prevalecer, acima de qualquer outro interesse, o dever policial-militar;***

*- **desprendimento;***

*- **cultura e vigor físico” (Grifo nosso).***

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

Nessa mesma tônica, a *Diretriz de Operações Policiais Militares – DOPM – n.º 12/93-Comando-Geral*, que estabelece normas básicas para o planejamento, coordenação, execução e controle, em todo o Estado, da polícia ostensiva e preconiza orientações que ratificam a existência desses valores e crenças na organização, estando assim explicitados:

**“g. Senso da legalidade**

***“As atividades de ‘Polícia Ostensiva’ desenvolvem-se dentro dos limites que a lei estabelece.***

....

***“O ‘senso da legalidade’ é um juízo de valor que deve orientar a conduta de todo e qualquer profissional de segurança pública. Deve presidir todos os seus atos, deve inspirar suas ações qualquer que seja a atividade que exerça, qualquer que seja oposto ou graduação. (p. 8,9)***

**“p. Observância da legislação**

***“Uma força disciplinada, controlada e obediente aos preceitos legais, proporcionará à população, sem dúvida, um trabalho de boa qualidade e muita objetividade. (p. 18)***

**“x. Ética Policial-Militar**

***A honra, o sentimento do dever; o pundonor militar e o decoro da classe impõem, a cada um dos integrantes da Polícia Militar,; conduta moral e profissional irrepreensíveis, com a observância dos preceitos e ética policial-militar***

....

***“A ética policial-militar pode ser considerada o exercício da discricção. Por outro lado, moralmente, é o exercício da lealdade. Lealdade à família, ao cidadão, ao superior,; ao subordinado. Enfim, lealdade à Polícia Militar***

***“Cada militar deve exercer sua profissão como um sacerdócio e estar bem ciente de que o prestígio e o valor de sua Corporação estão intimamente vinculados à sua preparação moral e profissional***

***“Deve o profissional de Segurança Pública preocupar-se com o ‘ser’ e não com o ‘ter’. O militar de bem tem como dimensão de caráter e personalidade a própria reserva moral e não o conteúdo econômico. Busca um patrimônio gradual ao invés do enriquecimento rápido. Adere ao crescimento moral”*** (p. 25) (Grifo nosso).

Cruz (1990, p. 86- 87), abordando e discutindo a cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais e confirmando as crenças e valores aqui afluídos, identificou os seguintes conceitos dogmáticos que permeiam a vida da organização: *“o respeito ao superior; a dedicação ao serviço policial-militar; traduzido pelo compromisso com os resultados; a honestidade no trato da coisa pública . a submissão às normas, principalmente as internas e a exigência com os subordinados”*.

Outros importantes aspectos da cultura corporativa da Polícia Militar foram abordados em trabalhos de pesquisa já produzidos.

Magalhães (1986, p. 96) conclui sua pesquisa sobre estilo gerencial dos oficiais da Polícia Militar fazendo a seguinte colocação:

*“Finalizando estas conclusões, não devemos deixar de considerar que o Alto Comando da PMMG, no ano 2000, está contido no grupo de oficiais mais jovens dentre os pesquisados. Estes oficiais podem ser caracterizados como possuidores de estilo de comando relativamente autoritário o que é inadequado, tomando-se como base o estilo desejável para o administrador do futuro.”*

Quem é autoritário na administração de recursos humanos, lembra o pesquisador, provoca e cria ambiente de trabalho ameaçador. Este ambiente, por sua vez, interfere nas relações de trabalho que, por via de consequência, interferem e caracterizam a cultura da Polícia Militar.

Embora não tendo como foco central de pesquisa a Polícia Militar de Minas Gerais, Zacharias (1994, p. 15), estudando a Polícia Militar do Estado de São Paulo, identificou posturas que permeiam o perfil dos militares que a integram:

*“Truculentos e amedrontadores, porque têm características psicológicas predominantes em um soldado do exército, os*

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

*policiais militares da cidade de São Paulo não estão preparados para o trabalho de polícia comunitária ... os policiais-militares são introvertidos (mais voltados para o mundo interno), que não se preocupam muito com o que a comunidade pensa a seu respeito, são práticos, objetivos, mas simples reprodutores de tarefas e cumpridores de ordens; são lógicos e valorizam muito mais a lei do que as pessoas.*

*... Este tipo de soldado falha, quando tem de se relacionar com a comunidade”*

Essas características também caracterizam os militares mineiros.

Bravo (1993, p. 100), pesquisando o processo de socialização de soldados da Polícia Militar, oportunidade na qual afloram os valores, crenças e posturas que tipificam a cultura de uma organização, fez as seguintes considerações:

*“A equipe de psicólogos detectou, no CFSd (Curso de Formação de Soldados), um ambiente impróprio para a aprendizagem. Os alunos se sentem ameaçados durante quase todo o tempo do curso, principalmente pela maneira excessivamente autoritária como são tratados pelos instrutores, o que gera insatisfação e frustrações, tornando-os irritados e agressivos com as pessoas.*

Como se vê, a vida organizacional da Corporação, sua prestação de serviço à comunidade e os procedimentos de administração de recursos humanos e logísticos são caracterizados por uma série de valores, posturas, crenças e filosofias que dão à Polícia Militar peculiaridades próprias.

Para ampliarmos a visão deste fenômeno, conferindo-lhe contornos mais nítidos e compreensíveis, a cultura organizacional da Polícia Militar, com base nas variáveis **poder, submissão e dominação, gestão administrativa, motivação e interrelacionamento pessoal, política de recursos humanos e prestação de serviços**, foi amplamente analisada e discutida em um processo investigatório.

A metodologia de investigação da cultura de uma organização está definida em um amplo conjunto de propostas teórico-metodológicas

desenvolvidas por uma série de autores.

A análise da bibliografia sobre esta questão permitiu a definição de procedimentos, técnicas e instrumentos, com os quais se processaram levantamentos de dados que, devidamente interpretados e analisados, possibilitaram o desenho da cultura da Polícia Militar Minas Gerais de acordo com as variáveis elencadas.

A pesquisa apoiou-se na utilização das seguintes técnicas e instrumentos de investigação:

- técnica de levantamento de opinião através de questionário;
- levantamentos de dados que caracterizam a ideologia e cultura organizacional em documentos, relatórios, publicações, manuais e diretrizes de cunho operacional e administrativo;
- observação direta intesiva para a obtenção e confirmação de aspectos culturais e a realidade da organização;
- dinâmica de grupo para coleta de dados referentes a valores, crenças e posturas que caracterizam a vida organizacional da Polícia Militar;
- entrevistas pessoais com integrantes dos escalões de Comando da Polícia Militar.

Os valores, crenças e posturas desvendados pelo trabalho foram agrupados em três categorias distintas:

- os que caracterizam e tipificam a vida organizacional da Polícia Militar;
- os que estão presentes na média das relações de trabalho;
- e aqueles que não caracterizam e tipificam a nossa vida corporativa.

Vejamos a seguir os resultados alcançados.

### **5.1 Poder, submissão e dominação**

Na medida em que a cultura organizacional se forma em decorrência das relações de trabalho, e estas são expressões das relações de poder entre pessoas em uma organização, o estudo dos aspectos ligados a poder, dominação e submissão é de fundamental importância

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

para os objetivos desta pesquisa.

Ao se estruturar os instrumentos de pesquisa, procurou-se identificar os seguintes aspectos referentes a esta temática:

- Como o poder é utilizado?
- Como o poder interfere no processo de criatividade e na manifestação de opiniões?
- Como o poder é utilizado na solução de conflitos?
- Qual a qualidade do poder nas relações de trabalho na Polícia Militar?

No que se refere à forma de utilização do poder hierárquico, foram feitas no questionário três tipos de colocações: o poder sendo utilizado basicamente para punir e obter resultados; o poder sendo empregado para punir inimigos e beneficiar amigos e o poder hierárquico exercido em detrimento dos valores humanos e bem-estar dos subordinados.

No geral, os militares acreditam que a utilização do poder hierárquico como instrumento básico de punição e obtenção de resultados faz-se presente na média das relações de trabalho.

Os militares em processo de socialização, em virtude das próprias atividades de ensino, divergem dessa posição e, em sua maioria, são de opinião que essa postura caracteriza e tipifica a vida organizacional na Polícia Militar.

No caso do exercício do poder hierárquico em detrimento dos valores humanos e bem-estar dos subordinados, os militares, no geral, manifestaram-se no sentido de que esta postura se faz presente na média das relações de trabalho na Polícia Militar.

Outra importante análise desenvolvida em função dos dados coletados versou sobre a **interferência do poder hierárquico no processo de criatividade, manifestação de opiniões e domínio dos superiores sobre os subordinados.**

O policial militar, na opinião da maioria dos oficiais intermediários, subalternos e aspirantes, dos militares em processo de socialização, subtenentes e sargentos e dos cabos e soldados, é dominado pelas vontades de seus superiores em função do poder hierárquico que

eles possuem. Em decorrência disso, os militares deixam de ser criativos.

No que se refere a manifestações de opiniões, os militares, no geral, acreditam que não podem expressá-las livremente na organização pois, caso conflitem com as de seus superiores, poderão advir reações desfavoráveis à sua pessoa.

A dinâmica de grupo revelou-nos algumas opiniões sobre esta questão:

*“As idéias nunca são tomadas como uma possibilidade de melhoria e crescimento do grupo, e sim como a possibilidade de uma pessoa sair lucrando, principalmente se for superior. Não há abertura, para que o subordinado dê idéias; há uma crença que o superior já sabe tudo e não precisa de uma idéia de um subordinado. O superior sempre tem idéias melhores e sabe o que será o mais adequado em cada situação. O militar não confia que o superior vá apoiá-lo, por isso evita dar muitas idéias.”* (Dinâmica de grupo com Cabos e Soldados de Unidade Operacional/Interior).

*“A PM não admite a pessoa que tenha muitas idéias. Conduzir com “rédeas curtas” e fazer o que o superior quer”* (Dinâmica de grupo com Cabos e Soldados de Unidade Operacional/Capital).

*“Infelizmente, na PM, quando alguém tem uma idéia, ninguém dá ajuda, as pessoas só criticam. Isto inibe o potencial criativo.”* (Dinâmica de grupo com Capitães e Tenentes de Unidade Operacional/Capital).

A qualidade do exercício do poder na vida organizacional da Polícia Militar também pode ser avaliada pelos instrumentos de pesquisa de caráter quantitativo e qualitativo.

Segundo os militares pesquisados, o poder hierárquico tem mais valor que conhecimento, e isto se faz presente e tipifica os processos de trabalho na organização

Esta posição também foi confirmada pelo trabalho de dinâmica de grupo, quando se trabalhou o ditado que “o superior nunca erra, ele sempre tem razão”. Dois posicionamentos externados merecem ser objeto de referência:

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

*“Hoje em dia, na PM, já se questiona muita coisa, mas a hierarquia ainda precede a competência e, em muitas ocasiões, para encobrir a falta da segunda, apela-se para a primeira.”* (Dinâmica de grupo com Capitães e Tenentes de Unidade Operacional/Interior).

*“A frase traduz a mentalidade que impera na PM e é por isso que não se pode dar idéias, já que é o superior quem tem a razão. Serve para encobrir a incapacidade de muitas pessoas que estão em posição hierárquica superior e reflete a supremacia da hierarquia em detrimento da competência.”* (Dinâmica de grupo com Cabos e Soldados de Unidade Operacional/Interior).

Na solução de conflitos, impasses e problemas, ficou evidenciado que a utilização do poder hierárquico, em detrimento de uma negociação, foi considerada um traço típico das relações de trabalho pelos Subtenentes/Sargentos e pelos militares em processo de socialização. As demais categorias foram de opinião de que a postura está presente na média das situações que se configuram como conflitos, impasses e problemas, ou seja, a negociação também é utilizada.

Por ocasião da dinâmica de grupo realizada em uma Unidade Operacional da Capital, com Subtenentes e Sargentos, foram externadas opiniões que confirmam a opinião da categoria sobre este tema. Segundo os militares, na solução de problemas, o poder hierárquico é visto não como um instrumento de mediação, mas como um recurso para abafar dificuldades e falhas.

A crença de que a classe política exerce um grande poder sobre a organização e que isto interfere e dificulta o atingimento de metas traçadas pela Instituição foi compartilhada, independentemente de postos e graduações, pela maioria dos militares.

Nessa mesma linha, entendem os militares que o poder político, embora reconheça o nível de excelência na prestação de serviços por parte da Polícia Militar, mantém uma postura inercial no sentido de não empreender ou efetivar medidas, para possibilitar que a organização permaneça neste estágio.

Com base nos dados colhidos, podem-se fazer as seguintes afirmações quanto aos valores, crenças e posturas relativas ao poder,

submissão e dominação na Polícia Militar:

**5.1.1 Valores, crenças e posturas que caracterizam e tipificam a vida organizacional:**

- o militar é um ser dominado pela vontade de seus superiores;
- o militar deixa de ser criativo em função de ver-se constantemente obrigado a agir segundo a vontade de seus superiores;
- o poder hierárquico é utilizado para anular oposições e dominar subordinados;
- o poder hierárquico tem mais valor que o conhecimento
- os militares não podem expressar suas opiniões livremente, pois elas podem conflitar com as de seus superiores e provocar reações desfavoráveis à sua pessoa;
- a classe política exerce um grande poder sobre a Polícia Militar, o que dificulta o atingimento de metas traçadas pela organização;
- o poder político, embora reconhecendo o nível de excelência da Polícia Militar em sua prestação de serviço, mantém uma postura inercial no sentido de não empreender medidas efetivas, para que a organização permaneça nesse estágio.

**5.1.2 Valores, crenças e posturas que estão presentes na média das relações de trabalho:**

- poder hierárquico sendo empregado basicamente para punir e obter resultados;
- poder hierárquico sendo utilizado para punir inimigos e beneficiar amigos;
- poder hierárquico sendo utilizado na solução de conflitos, impasses ou problemas, em detrimento de uma negociação;
- poder hierárquico utilizado pelos superiores, em detrimento dos valores humanos e bem-estar dos subordinados.

**5.2 Gestão administrativa**

A gestão administrativa de uma organização produtora de bens de consumo ou de prestação de serviços consubstancia-se em uma série de valores, crenças e posturas que a caracterizam de maneira própria.

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

Cada organização desenvolve um modo, uma maneira específica de gerenciar recursos humanos, materiais, financeiros e sociológicos com os quais ela cumpre sua destinação.

Dentre os vários aspectos que caracterizam a gestão administrativa de uma organização, foram objeto de pesquisa neste trabalho:

- comprometimento com o serviço;
- comunicação interna;
- liberdade para criatividade;
- elaboração de planejamentos e realidade da organização;
- agilidade do processo decisório;
- continuidade administrativa;
- apoio logístico;
- atividades de controle.

Ratificando a análise e interpretação dos dados referentes ao poder, submissão e dominação, a maioria dos militares foi de opinião que não há um ambiente propício para que os profissionais de polícia ostensiva utilizem a criatividade nos processos de gestão administrativa na Polícia Militar.

Embora a Diretriz de Operações Policiais Militares nr 12/94 - CG, que versa sobre o planejamento do emprego da Polícia Militar, considere a dedicação como postulado fundamental para o atingimento dos objetivos da organização, a pesquisa revelou que o comprometimento com o serviço não caracteriza as relações de trabalho para a produção de segurança pública.

Deve ser destacado que os Oficiais, seguidos pelos subtenentes e sargentos, responsáveis em seus respectivos níveis pelo gerenciamento de recursos humanos na organização para a produção de segurança, apresentaram os menores índices de credibilidade sobre o comprometimento dos profissionais de polícia ostensiva com o serviço.

Os processos de comunicação interna em uma organização são de fundamental importância, para que haja um fluxo de informações capaz de gerar um ambiente que favoreça a produção de bens de consumo e/ou

a prestação de serviços.

Na visão da maioria dos militares pesquisados, não há na Polícia Militar uma postura ou princípio administrativo que lhes proporcione informações adequadas sobre os planos e decisões da Organização. Oficiais superiores, gerentes da alta administração da Polícia Militar, reconheceram que os integrantes da Polícia Militar, independentemente dos postos ou graduações, não são bem informados dos planejamentos e dos motivos que levam à tomada de decisões nos processos de trabalho. Em decorrência desta postura organizacional, surgem os **boatos, rumores e intrigas**.

Os militares pesquisados deixaram claro que os boatos, rumores e intrigas se fazem presentes na vida organizacional da Polícia Militar.

Nas entrevistas realizadas com oficiais superiores, foram relatados casos do uso de cartas anônimas, como forma de fomentar as intrigas e boatos na Organização.

Outro fato relevante abordado foi o de que essas atitudes são mais intensas em períodos de promoção e aumentam de frequência na medida em que o militar vai ascendendo na escala hierárquica.

A adequabilidade dos planejamentos à realidade das frações que os executam também foi objeto de avaliação. Segundo os militares pesquisados, a realidade operacional é levada em consideração na média dos planejamentos elaborados na Instituição. Assim, pode-se afirmar que na metade deles esta realidade não é levada em consideração. Quando os planejamentos são elaborados sem levar em consideração as opiniões, sugestões e a realidade das frações que irão operacionalizá-los, o planejar é uma ação sem compromisso com sua execução. Surgem documentos fantasiosos, frutos de uma espécie de exercício lúdico, que vale como um “faz-de-conta”. A efetivação de medidas de defesa requer recursos humanos e materiais que, adequadamente gerenciados, permitem que a Polícia Militar produza segurança e garanta proteção e socorro à sociedade. Para a maioria dos militares, as frações de polícia/bombeiro não recebem meios necessários à execução de suas missões administrativas e operacionais com oportunidade, em quantidade e qualidade adequadas.

A análise de relatórios e documentos produzidos na Quarta Seção do Estado-Maior da Polícia Militar (PM-4) ratifica as opiniões externadas

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

pelos profissionais de polícia ostensiva. Neles fica claro que a capacidade de resposta da PMMG ao recrudescimento da criminalidade está diretamente relacionada ao nível de capacitação técnica de sua tropa, bem como dos meios materiais alocados com a qualidade requerida, na quantidade necessária e no momento e local oportunos.

Com base nessa premissa, os responsáveis pela administração logística na organização apresentaram uma série de diagnósticos sobre as atividades que proporcionam apoio material às frações de polícia militar.

O estudo desse diagnóstico mostra, de forma transparente, a situação de carência da Instituição com relação a esta questão. Em termos absolutos, o orçamento da Polícia Militar é o terceiro maior do Estado, entre mais de setenta órgãos do Poder Executivo. No entanto, a quase totalidade dos recursos recebidos tem sido destinada para o pagamento de pessoal, figurando o custeio em segundo lugar e os investimentos em último.

No período de 1984 a 1995, em média, 80,87% da cota da Polícia Militar destinaram-se a pagamento de pessoal; 15,63%, para custeio e apenas 3,44% para investimento de capital.

Independentemente da carência neste setor, os militares procuram, de forma constante, por novas tecnologias que possam aumentar a produtividade na execução de atividades de polícia ostensiva.

Em toda organização, as atividades de controle desempenham um papel fundamental em termos de gestão administrativa.

Na Polícia Militar, de acordo com a pesquisa realizada, os militares afirmaram que estas atividades, em sua média, cumprem seus objetivos na medida em que os problemas detectados são equacionados e solucionados pelos setores competentes, com oportunidade.

Os profissionais manifestaram ainda que as ações de controle, também na média das relações de trabalho, são executadas com o fim exclusivo de ajudar e potencializar os esforços desenvolvidos por uma unidade de Polícia Militar no cumprimento de sua destinação.

A consolidação de todas as notas e as médias obtidas pelos diversos quesitos referentes às posturas, crenças, valores inerentes à gestão administrativa possibilitou o desenho do seguinte quadro de situação:

### **5.2.1 Valores, posturas e crenças que não caracterizam a vida organizacional na Polícia Militar.**

- a existência de um ambiente propício para que os militares utilizem sua criatividade;
- manutenção dos militares, independentemente dos postos e graduações, bem informados sobre planos e decisões na organização;
- apoio logístico que garanta às frações de polícia/bombeiro meios necessários à execução de suas missões administrativas e operacionais com oportunidade, em quantidade e qualidade adequadas.

### **5.2.2 Valores, posturas e crenças que caracterizam a média das relações de trabalho na Polícia Militar.**

- a existência de boatos, rumores e intrigas em função de as informações circularem de forma inadequada em todos os níveis hierárquicos;
- comprometimento com o serviço;
- planejamentos elaborados com base na opinião, sugestões e realidade das frações que os executarão;
- agilidade no processo decisório;
- continuidade na execução de projetos e cumprimento de políticas setoriais, o que possibilita continuidade da gestão administrativa, mesmo quando ocorrem mudanças de comando;
- procura constante por novas tecnologias que possam aumentar a produtividade na execução das atividades de polícia ostensiva;
- atividades de controle realizadas para ajudar e potencializar os esforços desenvolvidos por uma unidade de Polícia Militar, e que equacionam e solucionam problemas detectados.

### **5.3 Política de recursos humanos**

A mediação entre capital e trabalho é, em uma organização, resultante de suas políticas de recursos humanos. Pelo papel de suma importância que desempenham nas relações de trabalho, o perfil da cultura organizacional é influenciado, de maneira especial, pelas práticas concretas que determinam.

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

Nesse sentido, procurou-se identificar valores, crenças, posturas e dogmas Organizacionais em função de três políticas básicas de recursos humanos na Polícia Militar de Minas Gerais: **política salarial e de benefícios, política de Promoção e valorização de pessoal, política de capacitação e qualificação de recursos humanos.**

Almeida (1991, p. 19), ao apresentar uma visão crítica do sistema policial brasileiro, reconhece ser *“uma falácia construir polícias monumentosas em efetivo, com militares em excesso, recrutados no restolho do mercado de trabalho; mal selecionados; mal formados; pessimamente treinados e miseravelmente pagos.”*

Atualmente, embora não deva ser considerado, compreendido e visto como o principal fator motivacional em uma organização, o conteúdo econômico do exercício profissional tem influência em vários aspectos das relações de trabalho.

Nas entrevistas realizadas com os oficiais do nível gerencial da organização, todos foram unânimes em reconhecer que um dos mais sérios problemas da Polícia Militar está ligado à remuneração dos militares.

Dentre as políticas do Comandante-Geral, estabelecidas no ano de 1985, aparece como meta de integração interna o estabelecimento de uma **remuneração justa**, através de uma lei salarial consentânea com o grau de risco do exercício da polícia ostensiva.

Em 1992, como parte de um documento que estabelecia Políticas para Ação do Comando, no que se refere à valorização dos recursos humanos, a questão do **pagamento de remuneração justa** é novamente abordada.

Em ambas as políticas, a remuneração pretendida é adjetivada como **justa**, o que indica que a realidade percebida não poderia ser qualificada dessa forma.

O atual Comando, como os demais, também tem como política a busca de uma situação salarial mais adequada, visto que a atual apresenta distorções que devem ser corrigidas.

Outro fato que chama atenção, ao se analisarem os documentos doutrinários na Organização, diz respeito ao modo como a questão salarial é tratada.

A Diretriz de Operações Policiais Militares de nr. 12, ao abordar a ética policial militar, destaca que o profissional de Segurança Pública deve preocupar-se com o “**Ser e não com o Ter**”. Alerta ainda o documento:

***“O militar de bem tem como dimensão de caráter e personalidade a própria reserva moral e não o conteúdo econômico. Busca um patrimônio gradual ao invés de enriquecimento rápido. Adere ao crescimento moral” (DOPM nr 12, p. 25).*** (Grifo nosso).

Com base na crença que o “militar de bem” não pode preocupar-se com o conteúdo econômico, as discussões sobre remuneração, embora haja mais abertura, são consideradas manifestações contrárias à disciplina militar e assunto exclusivo do escalão de comando da Organização.

Por ocasião da dinâmica de grupo, a postura e crença de que o militar deve preocupar-se com o “ser e não com o ter” foi objeto de análise. A seguir são apresentadas considerações sobre essa temática:

*“A frase traz a idéia de que se deve lutar para ser uma pessoa honesta, responsável. Sendo assim, irá progredir e irá ter mais conforto e condições. Outra conotação refere-se ao salário, para o militar não se preocupar com o salário. (Dinâmica de Grupo com Militares em Processo de Socialização) (Grifo nosso).*

*“Significa que deve ser feliz na posição em que está. Por outro lado, também significa: não me peça o que eu não posso lhe dar; contente-se com o que eu posso lhe dar. É uma forma de justificar as dificuldades de negociação de salários dos militares.” (Dinâmica de Grupo com Militares em Processo de Socialização) (Grifo nosso).*

*“O policial deve se preocupar em ser bom; sempre ser melhor; mostrar qualidade. O policial não deve ter a intenção de ter ou possuir alguma coisa - bens materiais, paz de espírito - porque isto não vai conseguir ter. Tem de gostar de ser PM. A família, o salário, a vida particular devem ficar em segundo plano. É uma forma de acomodá-lo às condições da falta de dinheiro, de pouco tempo para a família.” (Dinâmica de Grupo com Militares em Processo de*

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

Socialização) (Grifo nosso).

*“Essa frase traduz uma idéia errônea, pois obriga o militar a abrir mão de coisas que são importantes para ele, mas sem oferecer nenhum tipo de compensação.*

*Traduz uma inversão de valores, pois como uma pessoa pode estar preocupada em ser um bom profissional, se ela não tem suas necessidades básicas satisfeitas?*

*Como o sujeito pode preocupar-se em ser; se o comando, que deveria preocupar-se em prover-lhe o ter (condições mínimas necessárias para o trabalho) não consegue fazê-lo a contento?*

*A PM sabe cobrar muito bem, mas não sabe dar nada em troca.*

*Como ser; se não há um investimento por parte da Corporação que viabilize isso, mesmo quando a despeito da carência de recursos o sujeito consegue ser um bom profissional, a Corporação não o reconhece nem o valoriza?” (Dinâmica de grupo com Capitães e Tenentes de Unidade Operacional/Interior)*

Na esteira dessa temática, surge a questão do nível de exigência demandado sobre o militar na Instituição e o retorno advindo em forma de benefícios. A postura de exigir sacrifícios do militar em favor do serviço, a começar pela família, sem oferecer-lhe retorno em forma de benefícios pelo esforço empreendido, foi considerada como uma característica que tipifica as relações de trabalho da Polícia Militar.

Vários são os documentos doutrinários na Polícia Militar que destacam como valores da Instituição a **renúncia, sacrifício e alto grau de dedicação ao dever.**

As citações que são apresentadas a seguir ressaltam esses valores:

*“Em Minas Gerais, Estado de tradições tão ricas de operosidade e lealdade aos princípios maiores da liberdade e desenvolvimento de seu povo, a **Polícia Militar** *elegeu o trabalho incessante, a tenacidade e o espírito de renúncia como forma de superar limites, para tornar-se produtora de**

*segurança, garantia de ordem, paz e tranquilidade.*

*Jamais regateou qualquer tipo de sacrifício para minimizar os riscos a que, como sociedade em busca de seus caminhos, expõe-se a família mineira.*

*Se foi preciso caminhar a pé pelos caminhos ínvios dos sertões; se necessário foi cavalgar em penosas diligências interior adentro, ela o fez sem reclamar.*

*A Polícia Militar jamais fez do conforto ou das comodidades da vida moderna condições para cumprimento da missão. A sua têmpera forjou-se nas asperezas do campo de luta ou nas madrugadas sombrias, no combate incessante ao crime e à violência. Isso enrijeceu o tecido de seus músculos, agigantou suas faculdades e qualidades morais, esculpiu-a forte e indestrutível. (Affonso, 1985, p. 7) (Grifo nosso).*

*“A saga do policial-militar de todos os tempos é uma vida plena de sacrifícios, de espírito de renúncia e silenciosa dedicação ao dever, elementos sem os quais não é possível levar a bom termo a missão nobilitante de dar proteção à sociedade” (Affonso, 1984, p. 5) (Grifo nosso).*

Ao fazer uma reflexão sobre os padrões de comportamento na Polícia Militar de Minas Gerais, Calçado (1994, p. 2 e 8), tendo como motivação movimentações e injunções internas e externas de servidores da Corporação, com vistas ao estabelecimento de sua situação funcional por ocasião do processo eleitoral destinado à investidura do Chefe do Executivo Estadual para o quadriênio 1995/1998, destacou como valor da força pública mineira a supremacia de interesses da Organização, em detrimento das aspirações de caráter pessoal e econômico:

*“Não se pode descurar de que a preocupação fundamental, em tais situações, sempre foi, e precisa continuar sendo, a POLÍCIA MILITAR, que está acima de todos os projetos pessoais, de todas as políticas, de todas as intenções e de TODOS NÓS!*

....

*“O Militar; em momento algum, a despeito do absoluto*

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

*poder de mando, pode quebrar a linha de respeito, de reverência e de acatamento ao seu posto ou graduação ou à nobre função social de sua Instituição. **Igualmente, se perfeitamente integrado com o espírito público da Corporação, deve espelhar-se nos valores morais, que elevam o caráter e lapidam a personalidade, sem fixar-se no conteúdo pessoal, político ou econômico das coisas e das relações.***” (Grifo nosso).

Por ocasião da dinâmica de grupo, ao colocar-se em discussão ditado amplamente empregado na caserna de que o “soldado é superior ao tempo”. Colocações foram feitas sobre as relações de trabalho na Polícia Militar. Todas elas denotam ser a renúncia, o sacrifício, o alto grau de dedicação ao dever e a Supremacia dos interesses da Organização sobre os pessoais, valores inerentes ao desempenho do profissional de segurança pública. Algumas delas são apresentadas a seguir:

*“Atualmente essa frase não é levada ao pé da letra; mas ela tem um papel importante, porque a profissão de Polícia Militar exige que, muitas vezes, o militar seja capaz de passar por cima de suas próprias necessidades pessoais e superar os próprios limites para que uma missão seja cumprida a contento”.* (Dinâmica de Grupo com Capitães e Tenentes).

*“A PM não se preocupa com as necessidades do militar; só há preocupação com a própria Corporação.*

*Muitas vezes o militar não consegue corresponder à idéia contida nessa frase, se sente mal, inferiorizado, à parte do grupo e é aí que surgem as doenças, os desvios de conduta, alcoolismo, etc.*

*“Essa idéia (da frase) é uma das maiores fontes de pressão na PM e influencia negativamente no desempenho do Policial.”* (Dinâmica de Grupo com Cabos e Soldados)

*“O policial tem que se ‘ligar’, em ser sacerdote, colocando suas necessidades pessoais em último plano, mantendo um ‘compromisso com o resultado’, mas deixando tudo mais de lado.”* (Dinâmica de Grupo com Militares em Processo de Socialização)

Severo Augusto da Silva Neto

*“Cremos que a palavra ‘superior’ é para valorizar o militar. Mostra que ele deve superar qualquer obstáculo, até o próprio tempo, para poder cumprir sua missão, ou melhor; qualquer missão. O que importa é o cumprimento da tarefa e não o militar” (Dinâmica de Grupo com Militares em Processo de Socialização)*

Uma importante crença que se faz presente na vida institucional e doutrinária da Polícia Militar é **o compromisso com os resultados**.

A Diretriz de Operações Policiais Militares Nr. 12, ao abordar esta temática, considera a missão institucional da Polícia Militar como responsabilidade individual de cada integrante da Instituição.

Destaca o documento:

*“Todo policial militar; em qualquer nível, precisa ter compromisso com os resultados. Mais que uma responsabilidade, tal compromisso deve ser assumido por todos, qualquer que seja o seu grau hierárquico. Significa que a missão só será cumprida, se os resultados propostos forem alcançados. Este compromisso individual deve ser forjado pelo senso do dever cumprido, cujo êxito da missão dependerá da abnegação e participação solidária de cada membro da equipe.” (DOPM Nr 12, p. 8) (Grifo nosso).*

O emprego, nesse texto, das palavras “forjado” e “abnegação”, faz emergir e ratifica, respectivamente, valores, crenças e posturas características da cultura da Polícia Militar. A palavra “abnegação” significa sacrificar, de forma voluntária, os interesses naturais e pessoais em proveito de alguma idéia, causa ou pessoa. Abnegado é aquele que renuncia, que se abstém de algo de seu interesse em benefício de outro. Mais uma vez, o cumprimento da missão vem acompanhado da idéia de sacrifício.

O termo “forjado”, também muito utilizado nos processos de socialização, integrando a frase “forjar caráter”, tem o significado de imposição, de algo transformado através do uso de fogo e força. Forja é o conjunto de fornalha, fole, bigorna, do qual se utilizam no seu ofício os ferreiros ou outros artífices que trabalham com metal. Assim, diz-se que uma peça é forjada, quando seu formato e seus traços são obtidos através do uso de força de um martelo, depois que tem sua resistência e dureza

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**  
reduzidas pelo fogo.

Com base nessa interpretação, o compromisso com os resultados seria um valor imposto de fora para dentro, utilizando-se de força, quando necessário, e com base no sacrifício dos recursos humanos da organização.

Um dos oficiais superiores da organização, durante entrevista, relatou que na Polícia Militar, onde há carências de toda ordem, a crença no valor do sacrifício constitui um dos pressupostos básicos, para que ela cumpra sua destinação.

Quanto às **políticas de promoção e valorização de pessoal**, alguns aspectos culturais delas decorrentes foram objeto de análise.

A crença de que na Polícia Militar as pessoas servem bem a quem poderá auxiliá-las a progredir na carreira foi considerada como comportamento típico na organização.

No que se refere ao “apadrinhamento” e aos critérios políticos, por serem os itens que mais influenciam na valorização e promoção de pessoal na Polícia Militar, o quadro não se transformou. Os militares, no geral, acreditam que isso caracteriza a vida organizacional da Instituição.

Em decorrência dessa crença, surge uma outra que também caracteriza, na opinião dos militares pesquisados, as relações de trabalho na Polícia Militar. Segundo os Oficiais que integram a alta direção da Organização e dos Gerentes Intermediários, os militares que trabalham no Comando Geral, Gabinete Militar, Estado-Maior, Diretorias e Comandos Regionais de Policiamento possuem maiores chances de serem promovidos e são mais valorizados que aqueles que atuam nas unidades de execução operacional.

Sobre estas questões, *Osborne e Gaebler* (1994, p.21), ao estabelecerem uma comparação entre administração de órgãos públicos e empresas privadas, fazem colocações que podem ser apresentadas como argumentos para justificar a crença aqui relatada. Segundo os estudiosos, o teste definitivo para os administradores públicos não é um produto ou lucro, e, sim, a reação favorável dos políticos eleitos. Como tendem a ser motivados por grupos de interesse, eles, ao contrário dos gerentes das empresas, precisam incluir os grupos de interesse na sua equação de prestação de serviços.

Os mesmos cientistas sociais ainda relatam que, no serviço público, a combinação de uma série de fatores cria um ambiente no qual os funcionários governamentais encaram e consideram riscos e recompensas de um modo muito diferente daquele que caracteriza a cultura de uma empresa do setor privado. Na administração pública, segundo Winnick, citado por Osbome e Gaebler (1994, p. 22), **todos os incentivos apontam no sentido de não se cometerem erros. Você pode acertar 99 vezes, ninguém nota: erre uma só vez, estará liquidado.** As relações de trabalho na Polícia Militar apresentam esse traço cultural como uma de suas características.

Por ocasião da dinâmica de grupo, ao serem discutidos os valores que giram em torno dos ditados “o Soldado é superior ao tempo” e o “o superior nunca erra, ele sempre tem razão”, várias foram as considerações que ratificaram a postura organizacional de haver uma maior valorização da punição por erros cometidos, em detrimento do reconhecimento pelos acertos e resultados positivos alcançados.

Quanto às **políticas de capacitação e qualificação de recursos humanos**, pode-se observar que há na Instituição uma grande preocupação com a capacidade técnica dos militares. Sobre esta questão, a Diretriz de Operações Policiais Militares (DOPM nr 12/94-CG) estabelece princípios que integram a vida organizacional na Polícia Militar:

*“O adestramento deve estar integrado à vida diária do militar com sustentação dos conhecimentos e das habilidades próprias da especialidade, adquiridos no período de formação, complementando conhecimentos, através da prática de novas técnicas, e mantendo o estado físico dos homens em nível adequado ao trabalho.*

*“O bom adestramento e a obtenção de equipamentos modernos constituem a base fundamental da atuação do militar,; devendo os Comandos Regionais de Policiamento e o Comando do Corpo de Bombeiros empreenderem esforços necessários, para que o militar tenha capacitação técnica suficiente para desempenhar,; com eficiência, as ações típicas de sua atividade:”*

Na grande maioria dos documentos doutrinários da Organização,

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

há referências específicas que destacam a importância da capacitação e qualificação de pessoal, como suporte básico das ações e operações de proteção e socorrimento públicos. Em que pese a existência de políticas bem definidas nesse setor, os militares pesquisados, em sua maioria, acreditam que os cursos de especialização ou capacitação técnica especial, que os habilitam a trabalhar com maior qualidade, são pouco valorizados, e as vantagens decorrentes são irrisórias.

A análise dos aspectos legais que tratam da questão ratificam a crença externada pelos militares. Apenas os Cursos de Formação e Aperfeiçoamento dão algum tipo de vantagem. Todos os demais esforços desenvolvidos pelos militares que se qualificam, para um melhor desempenho de suas atividades, não são recompensados.

A consolidação de todas as informações obtidas referentes às posturas, crenças e valores inerentes às políticas de recursos humanos possibilita o estabelecimento do seguinte quadro situacional:

#### **5.3.1 Valores posturas e crenças que caracterizam a vida organizacional na Polícia Militar:**

- política salarial que conduz os militares a buscarem outras formas de garantirem sua sobrevivência;
- os militares, em sua maioria, possuem um segundo emprego;
- sistema de salários e benefícios não é fator motivador de eficiência e produtividade;
- apadrinhamento e critérios políticos são os itens que mais influenciam na valorização e promoção de pessoal na Polícia Militar;
- os militares que buscam uma maior capacitação profissional e qualificação são pouco valorizados, e as vantagens decorrentes são irrisórias;
- os militares que trabalham nos níveis estratégicos e tático possuem maiores chances de ser promovidos e são mais valorizados que aqueles que atuam no nível operacional;
- a “grande preocupação” em prestar melhores serviços à comunidade contrasta com a “pouca atenção” dada ao atendimento das necessidades, aspirações e objetivos dos profissionais de polícia ostensiva;

- o sacrifício exigido do militar não é acompanhado de políticas de benefícios;

- a Polícia Militar e seus servidores não recebem benefícios do poder público pela excelência do serviço prestado à comunidade.

### **5.3.2 Valores, posturas e crenças que se fazem presente na média das relações de trabalho:**

- estar na Polícia Militar por falta de opção;

- servir bem a quem poderá auxiliar na progressão na carreira;

- carência de recursos, interferindo para que possa haver uma prestação satisfatória de serviços à comunidade.

### **5.4 Interrelacionamento pessoal e no trabalho**

A saúde de uma organização, dentre vários outros aspectos, depende, de maneira especial, do interrelacionamento pessoal entre os profissionais que nela produzem um bem ou prestam serviços. Da mesma forma, com igual grau de importância também deve ser visto o relacionamento e a afinidade com o trabalho que é desenvolvido.

Em tomo desses dois pontos, giram valores, crenças e posturas que caracterizam e revelam traços que dão contornos à cultura de uma organização. Desta forma, foram objeto de pesquisa e análise os seguintes pontos:

- realização profissional;

- relacionamento e cooperação entre as pessoas;

- envolvimento com o trabalho e seus aspectos motivacionais.

Em qualquer tipo de atividade profissional, o sentimento de realização apresenta-se como fator fundamental na produtividade e eficácia de uma organização. Na Polícia Militar, onde este pressuposto é de alta relevância, a maioria dos militares acredita que o sentimento de realização profissional é uma característica que tipifica a vida organizacional na Instituição.

Os Oficiais Superiores, que integram a alta administração da Organização, juntamente com os militares em processo de socialização, sentem-se, em virtude de suas atividades na Polícia Militar, impulsionados no sentido de buscar novos conhecimentos e trabalhar cada vez mais em suas funções. Contudo, o mesmo já não ocorre com os

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

demais postos e graduações. E são eles que desempenham, em sua grande maioria, atividades de proteção e socorro junto à comunidade.

Nesta mesma linha de raciocínio, e confirmando os dados aqui tratados, a maioria dos Coronéis, Tenentes-Coronéis e Capitães pesquisados reconheceram como uma característica típica da vida organizacional da Polícia Militar a inexistência de posturas e atitudes que demonstrem estar os militares envolvidos e sentindo-se responsáveis pelo cumprimento dos objetivos da Instituição.

Resultante da crença de que o militar deve ser, antes de tudo, um profissional que enfrenta e supera dificuldades, os militares, no geral, acreditam que, independentemente das dificuldades impostas pelo Estado ao bom desempenho das atribuições de proteção e socorro, todos os profissionais de Polícia ostensiva lutam para que a situação se transforme para melhor. É esta Postura, esta disposição e crença que mantém a Organização em seu estado de proeficiência. No entanto, observou-se que esta crença se apresenta com uma menor relevância entre os Capitães, Tenentes, Aspirantes, Subtenentes e Sargentos. Em termos gerais, eles manifestaram opinião no sentido que esta postura está presente na média das relações de trabalho na Organização. São estes profissionais que administram em sua maioria, ações e operações de Preservação da ordem pública junto à comunidade, e onde, em decorrência da natureza do trabalho, as carências manifestam-se com maior intensidade.

No que se refere à cooperação entre as pessoas, observou-se que ela se faz presente na média das situações, onde tal atitude se faz necessária.

Os militares também admitem, no geral, que na média das relações de trabalho ocorrem competição e conflitos nos setores operacionais e administrativos e que nessas situações não é dada importância ao entendimento mútuo entre os militares.

Dentro dessa linha de análise de valores e crenças inerentes ao interrelacionamento pessoal entre os profissionais de polícia ostensiva, procurou-se identificar a disponibilidade dos superiores para ouvir reclamações e sugestões dos subordinados.

Os Subtenentes e Sargentos e os Cabos e Soldados manifestaram opinião no sentido de que não se pode caracterizar as relações de trabalho na Polícia Militar pela atitude dos superiores estarem sempre atentos a

seus problemas, auxiliando-os na solução dos mesmos, criando, em decorrência, relações de harmonia entre comandante e comandados.

Na opinião dos Oficiais, de maneira global, esta postura só se verifica na média das relações de trabalho na Organização.

Assim, pode-se afirmar que há uma série de distorções no relacionamento interpessoal entre os profissionais de segurança pública.

Este quadro situacional foi confirmado pela dinâmica de grupo, quando se trabalhou a máxima na Organização: *“quem não estiver satisfeito que dê baixa”*.

Colocações feitas na oportunidade denotam os problemas enfrentados nessa área:

*“A frase significa que, ou você se adapta aos regulamentos, ao sistema militar; ou vai embora. Aqui não se importa com a pessoa, não se valoriza o militar. Esta frase obriga o PM a ficar calado e passa a idéia de que suas sugestões nunca serão ouvidas, que sua opinião não vale nada e que a pessoa não é levada em consideração”*. (Dinâmica de Grupo com Militares em Processo de Socialização).

*“Este ‘chavão’ é muito ouvido e traz desestímulo. Percebe-se que aquele que o utiliza, e são muitos, não quer ouvir ou trabalhar os obstáculos ou mesmo solucionar os problemas. Faz com que a pessoa que deseja falar recue, não fale o que pensa e se afaste, inibindo sua iniciativa. Isto acaba fazendo com que o militar guarde o problema para si.”* (Dinâmica de Grupo com Militares em Processo de Socialização).

*“Apesar de traduzir uma idéia totalmente retrógrada, essa frase ainda é muito usada, lida com a insatisfação do militar de uma maneira que não leva em consideração o valor do homem. Não se preocupa com o que pode haver por traz da insatisfação. Na PM, todos querem falar; mas ninguém quer ouvir”* (Dinâmica de Grupo com Capitães e Tenentes).

*“As vezes o militar traz uma reclamação que traduz uma insatisfação parcial e que, com um pouco de atenção e boa vontade do superior; poderia ser administrada, mas, nem sempre, ele (o superior) está disponível.”* (Dinâmica de Grupo com Cabos e Soldados).

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

A dinâmica de grupo ainda possibilitou a identificação de outros valores, crenças e posturas relacionados com o interrelacionamento pessoal e o trabalho. Constatou-se que existe na vida organizacional a cultura da infelicidade.

Em palestra proferida para os alunos do Curso Superior de Polícia -1995, um Oficial-Superior da Instituição fez a seguinte afirmação: “*a polícia reage com muita violência ao aspecto de ser feliz.*”

As discussões em torno do ditado de caserna “*cuidado! passarinho alegre é papá de gato*” permitiram confirmar a existência desse traço cultural na Organização. A seguir, são transcritas opiniões que foram manifestadas quando da realização da dinâmica de grupo:

*“Um militar que deu baixa, ao sair desabafou dizendo que estava perdendo sua alegria. Quem sorri é abordado com a pergunta: Está rindo por quê? Você é rico ou é bobo?”*

*“O convívio na polícia torna as pessoas frias.”*

*“Os militares passam. a não externar os sentimentos, tornam-se camaleões. As vezes os militares tornam-se carrancudos, não estendem as mãos uns aos outros.”*

*“Alguns sentimentos de alegria são podados. São vistos Como fragilidade.”* (Dinâmica de Grupo com Militares em Processo de Socialização)

*“A frase mostra a falta de liberdade de expressão, que muitas vezes é tolhida na Instituição. Deve-se medir as palavras: mato tem olho e parede tem ouvidos! As pessoas devem se policiar Às vezes o próprio colega entrega o outro. Aqui não se pode confiarem ninguém, confia-se desconfiando. No meio militar as pessoas confiáveis são poucas.”* (Dinâmica de Grupo com Militares em Processo de Socialização)

*“O policial militar não pode expressar alegria. A instituição tem prazer em coibir as pessoas. Alegria incomoda o superior. Você está rindo de que? Quem ri muito ou é rico ou é bobo! O PM não pode adquirir bens, estar feliz e satisfeito porque será motivo de desconfiança ou perseguição.”* (Dinâmica de Grupo com Subtenentes e Sargentos de Unidade Operacional/Capital).

*“Aquele que consegue ficar satisfeito e se dar bem é vigiado. Não se pode vencer e nem ser feliz. Estar bem é ser prejudicado.”* (Dinâmica de Grupo com Cabos e Soldados de Unidade Operacional/Capital).

*“Na PM quem se sobressai se torna alvo de muitos sentimentos negativos: ciúme, inveja e fica muito vulnerável.*

*Há duas maneiras para uma pessoa se sobressair: uma, por questão de temperamento, a pessoa é naturalmente extrovertida e com isso acaba destacando-se; outra, em função de sua competência; por ambas as maneiras, aquele que se destaca choca-se com barreiras hierárquicas, gerando ciúmes, rancor”* (Dinâmica de Grupo com Capitães e Tenentes de Unidade Operacional/Interior).

Em função destas manifestações, denota-se que há entre os militares a crença de que a vida organizacional na Polícia Militar lhes impõe um trabalho árduo, pesado e sem alegria.

Os dados coletados com relação às crenças e posturas relativas ao interrelacionamento pessoal e com o trabalho na Polícia Militar permitem o estabelecimento do seguinte quadro:

#### **5.4.1 valores, crenças e posturas que caracterizam a vida organizacional:**

- realização pessoal dos profissionais de polícia ostensiva que integram o efetivo da Organização;

- os militares, embora reconheçam as dificuldades impostas pelo Estado ao bom desempenho de suas atribuições de proteção e socorro, acreditam e lutam, para que a situação se transforme para melhor.

#### **5.4.2 Valores, crenças e posturas que se fazem presentes na média das relações de trabalho:**

- o trabalho e atividades profissionais como fatores motivacionais para aprimoramento de conhecimentos;

- envolvimento dos militares com os objetivos e metas organizacionais;

- cooperação entre pessoas, visando à presteza na estruturação de ações e operações de preservação da ordem pública;

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

- competição e conflitos nos setores operacionais e administrativos;

- atenção dos superiores para com os problemas dos militares, auxiliando-os em suas soluções;

- disponibilidade de uma pessoa a que o militar possa recorrer, quando algum problema interfere em seu trabalho;

- manutenção de um bom relacionamento, pessoal e profissional independentemente de postos e graduações;

- disponibilidade do superior para ouvir reclamações e sugestões dos subordinados;

- tratamento respeitoso e com ênfase na pessoa entre os superiores hierárquicos e os profissionais que lhes são subordinados.

### **5.5 Prestação de serviços**

A Polícia Militar, como agência de proteção e socorro, caracteriza-se, sobretudo, por ser uma organização prestadora de serviços à comunidade. Assim, o atendimento das necessidades de seus clientes e a existência de estratégias de Prestação de serviços, bem concebidas, constituem pressupostos fundamentais, para que a Instituição cumpra sua destinação legal. Vários são os documentos doutrinários da Instituição que abordam estas questões.

Em 1985, ao serem estabelecidas as políticas do Comandante Geral, com seus diagnósticos e pressupostos, o assunto foi tratado de forma específica na Diretriz n.º 01/85 que preconiza como um dos seus objetivos o de **“resguardar a caracterização da Polícia Militar (PM) como instituição prestadora de serviços essenciais e basilares.”**

Esse mesmo documento, focalizando os clientes internos, também cuidou de estabelecer uma diretriz que buscasse a integração interna através da adoção de medidas concretas, para que fossem atingidas as seguintes metas:

- “- Compatibilizar os interesses da Instituição e os de seus integrantes, da ativa e inativos;*

- Obter o maior ajustamento do pessoal às atividades PM, atendendo aspirações legítimas de realização pessoal e funcional;*

**Severo Augusto da Silva Neto**

- *Estabelecer condições materiais e psicológicas que ensejem tranquilidade para desempenho de funções;*
- *Minorar o árduo desempenho da atividade policial militar; através de mecanismos de reconhecimento, alicerçados na disciplina, na hierarquia e nos propósitos da Corporação;*
- *Reforçar o salutar espírito de corpo, que harmoniza o espírito classista e obrigações institucionais.*”

Em 1992, mantendo a mesma linha doutrinária, as Políticas de Ação de Comando também ressaltaram a importância de que se canalizassem esforços no sentido de atender demandas geradas pelos clientes externos e internos.

O referido documento, ao abordar as Políticas de Comunicação Social, fez, como se vê a seguir, considerações sobre a importância da interação e integração com a sociedade:

*“Toda a organização que se propõe à prestação de serviços deve fazer parte inseparável do meio em que vive. Na verdade, a empresa ou instituição é co-responsável pelos fatos que ocorram nas comunidades em que servem.*

*“Surge, daí a necessidade de integração da Corporação na comunidade, onde ela se situa, para um melhor entrosamento que venha propiciar maiores benefícios a ambas as partes.*

*“Muitas vezes, as organizações sentem a necessidade de integrar-se para ser aceitas pela comunidade, mas esta integração exige que elas assumam uma série de responsabilidades, sem o que jamais chegarão a ser integrantes da comunidade.”*

As Políticas de Comunicação Social, ao abordarem as ações com o público interno, preconizaram e deram destaque aos seguintes pontos:

*“- incremento das informações internas;*

*“-divulgação, de maneira freqüente, dos benefícios e vantagens oferecidas aos militares;*

*- necessidade de uma maior aproximação dos comandantes, nos diversos níveis, junto ao policial-militar; criando canais de auscultação de anseios e receios;*

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

*“- maior divulgação das ações e operações policiais bem sucedidas, levando-as ao conhecimento dos públicos interno e externo.”*

No que se refere às ações com o público externo, depois de fazer um diagnóstico que reconhece a necessidade da construção de uma estratégia ousada de *marketing* para estabelecimento de um canal de contato com seus clientes, o documento ainda preconiza:

*“Atendimento eficaz aos verdadeiros anseios sociais.*

*“a. Realização de pesquisa de opinião, através de órgãos técnicos e especializados.*

*“b. Auscultação pública sempre que um novo programa ou projeto operacional for desenvolvido e estiver em fase de implementação, visando a uma receptividade melhor da comunidade às novas ações.*

*“c. Participação, nas principais campanhas, promoções e comemorações de âmbito estadual, como: campanha de vacinação, semana da Inconfidência, semana do meio ambiente, semana de prevenção contra incêndio, semana de trânsito, semana da PM. semana florestal.*

*“Maior aproximação com as lideranças comunitárias e pessoas influentes na sociedade.*

*“a. Reativação do projeto “Por dentro da PM”, que promove a visitação, ao Quartel do Comando-Geral, de personalidades e representantes de entidades de classes.*

*“b. implementação do “Projeto Universidade”, que permitirá a estudantes universitários, em diversas áreas, principalmente Comunicação Social, realizar trabalhos, teses e monografias cujos resultados poderão ser viabilizados na Corporação.*

*“c. Realização periódica de reuniões, simpósios, mesas redondas, com lideranças comunitárias e personalidades, a fim de tratar assuntos de interesse geral.”*

Consolidando os princípios e valores abordados nessas políticas, no que diz respeito ao atendimento dos clientes externos, a Diretriz de

Operações Policiais Militares - DOPM nr. 12/94-CG, que estabelece procedimentos básicas para a prestação de serviços pela Organização, apresenta o conceito de **Polícia Comunitária** como um dos pressupostos do “ser” e “fazer” polícia ostensiva, merecendo destaque os seguintes aspectos:

*“Destarte, em termos de Segurança Pública, não é possível que a comunidade permaneça em atitude passiva. A sua colaboração e apoio são imprescindíveis, como forma de expansão dos recursos alocados à Polícia Militar pelo Estado.*

*“A polícia comunitária, como uma nova maneira de pensar na proteção e socorro públicos, baseia-se na crença de que os problemas sociais terão soluções cada vez mais efetivas, na medida em que haja a participação da população na sua identificação, análise e identificação.” (DOPM nr 12/94-CG, p. 4)*

Ainda foram preconizados como princípios basilares do policiamento comunitário as seguintes posturas:

*“- presença mais permanente do militar junto a uma determinada localidade;*

*“- parceria e cooperação entre a Polícia Militar e a comunidade, na identificação dos problemas que lhes afetam, na sua discussão compartilhada e na busca de soluções conjuntas;*

*“- agilidade nas respostas às necessidades de proteção e socorro da comunidade;*

*“- transparência das atividades desempenhadas pela polícia, de forma a permitir um maior controle pela população;*

*“- atuação do militar como planejador solucionador de problemas e coordenador de reuniões para troca de informações com a população;*

*“- maior enfoque para a necessidade de um envolvimento comunitário, na busca de excelência organizacional da Polícia Militar,” (DOPM nr 12/94-CG, p. 5)*

Como pode ser visto, existem na doutrina da Polícia Militar crenças, princípios, valores e posturas que denotam preocupação com sua

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

estratégia de prestação de Serviços. O mesmo também pode ser dito com relação ao atendimento de seus clientes externos e internos. Ratificando parte destes princípios de ordem doutrinária, a maioria dos militares pesquisados foi de opinião que a Polícia Militar se interessa em atender à demanda de segurança originária da comunidade. Segundo os dados coletados, a vida organizacional da Instituição não se caracteriza pela existência de recomendações, para que suas frações de Polícia Ostensiva não sofram influência da comunidade em seus planejamentos e afastem-se das lideranças comunitárias.

Em que pese a postura doutrinária da Organização, anteriormente descrita e reconhecida por seus integrantes, ainda se pode afirmar que, mesmo sabendo da importância do cliente, em termos gerais, ainda há, na média das relações de trabalho, resistência em se trabalhar em parceria com a comunidade.

Nos trabalhos de dinâmica de grupo, quando foi tratado da máxima que faz referência ao **“paisano como a terceira pessoa depois de ninguém”**, vários valores, crenças e posturas referentes à relação polícia x comunidade emergiram. Dentre eles, ressaltam-se:

*“Considera-se que a frase é uma retaliação à dificuldade de aceitação do policial pela sociedade.”* (Dinâmica de grupo com militares em processo de socialização)

*“Acredita-se que o termo é pejorativo. Chamar alguém de ‘paisano’ é chamá-lo de folgado. O ‘paisano’ para os militares, além de ser considerado folgado, é o causador de todos os problemas. Por não estar submetido às normas militares, ele não serve para nada.”* (Dinâmica de grupo com militares em processo de socialização)

*“O PM que diz isto se acha o dono do mundo. Quer mostrar uma superioridade que não existe. Na realidade, o recruta é quem é a terceira pessoa depois de ninguém, O paisano está valendo muito mais. Qualquer complicação entre um militar e um civil, o militar já é considerado errado antes mesmo de estudar-se o caso.”* (Dinâmica de grupo com Cabos e Soldados de Unidade Operacional/Capital)

*“A hierarquia militar cria subclasses, e, no descer dessas subclasses, há uma considerável perda na qualidade das*

*informações. O militar normalmente perde sua identidade pessoal, é reconhecido apenas enquanto classe militar e sofre com isso uma discriminação, gerando uma reação de afastamento onde o civil (paisano) é colocado como alguém que está longe e não merece consideração.*

*“Na PM não se ouve o público interno e não há interesse pelos problemas de quem compõe a Corporação.” (Dinâmica de grupo com Subtenentes e Sargentos de Unidade Operacional/Capital)*

*“Já não é mais realidade. Era assim na época do ‘policimento repressivo’. Atualmente houve uma inversão da idéia contida nessa frase. **Agora é o PM que é a terceira pessoa depois de ninguém.** Hoje o ‘paisano’ pode reclamar do PM que ele vai ser supervalorizado pelo Comando, o que gera no subordinado uma revolta e um desprezo ainda maior pelo ‘paisano’.” (Dinâmica de grupo com Cabos e Soldados de Unidade Operacional/Interior)*

Pelo que foi exposto na última citação, na qual o PM é considerado a terceira pessoa depois de ninguém, pode-se concluir que existem distorções no relacionamento entre a Organização e seu público interno.

Uma outra abordagem, também originária de uma dinâmica de grupo ratifica a existência destas distorções, e estas interferindo na relação com clientes externos:

*“Na polícia tem briga entre os colegas. Aqui não tem jeito. O soldado é a 3.ª pessoa. E a imagem do cão. Na rua ele desconta no ‘paisano’ às vezes, nas mínimas coisas. Ele só vê o ‘paisano’ diferente, quando o ‘paisano’ tem algo para lhe dar e que a polícia não pode. O meio civil tem feito para o militar muito mais do que o meio militar.” (Dinâmica de grupo com militares em processo de socialização Unidade Operacional/Interior)*

No plano da administração governamental, a maioria dos militares pesquisados vê, na condição de clientes internos do Estado, como desestímulo, a atuação das classes políticas em decorrência da falta de sensibilidade demonstrada para com os problemas da Organização.

### **Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

No âmbito da Instituição, a situação não é diferente. Na opinião dos militares, as relações de trabalho na Organização caracterizam-se pela prioridade que é dada ao atendimento dos clientes externos, em detrimento da satisfação das necessidades dos clientes internos.

A pesquisa ainda permitiu a identificação de outras posturas organizacionais que também foram consideradas óbices para a prestação de serviços à comunidade, pela Polícia Militar. Observou-se, com base nos dados coletados, que as atividades administrativas têm prioridade, em relação às operacionais.

A vida organizacional na Polícia Militar caracteriza-se pelo fato de as atribuições administrativas consumirem mais tempo, trabalho e atenção, que as atividades de prestação de serviço ao público.

Aspectos de ordem logística também foram considerados fatores limitadores de uma boa prestação de serviços. Os militares, em sua maioria, com exceção dos Oficiais Superiores, posicionaram-se no sentido de que os meios e recursos alocados para a prestação de serviço não permitem, e não dão condições, para que o profissional de polícia ostensiva possa prestar um bom atendimento à comunidade.

A inexistência de instalações físicas (aquartelamentos) adequadas, onde o militar tenha boas condições de trabalho para atendimento às necessidades dos públicos interno e externo, também foi considerada uma característica da vida organizacional. Dentro do mesmo enfoque temático, partindo da premissa de que as carências logísticas estão intimamente ligadas à incapacidade de investimento do poder público, as medidas governamentais oriundas de setores Políticos, em termos gerais, criam, segundo opinião dos militares, dificuldades para que a Polícia Militar preste um bom serviço à comunidade.

No contexto de produção e distribuição de segurança pública, segundo a visão de antropologistas e sociólogos, as organizações policiais carregam consigo ao prestarem os seus serviços, traços culturais que as fazem direcionar suas ações para o pobre, o negro, o favelado, o desempregado, o trabalhador não-especializado. Estas pessoas comporiam as chamadas classes socialmente Perigosas.

No decorrer da história de nosso País, a polícia, passando por vários estágios, cumpriu o papel de protetora das classes sociais consideradas “não-perigosas.”

Embora os avanços liberais das democracias modernas tenham dado às organizações policiais um papel igualitário na produção de segurança, o ranço ficou. Mesmo em ambientes acentadamente democráticos, o sistema de lei ordem esconde nas entrelinhas uma visão de “classes socialmente perigosas.”

Com base nessas colocações, procurou-se identificar se a cultura organizacional da Polícia Militar poderia ser caracterizada por esse traço. Na opinião dos Oficiais Superiores e dos Capitães, Tenentes e Aspirantes, a Polícia Militar não prioriza o atendimento das classes economicamente mais favorecidas em detrimento das classes mais pobres. No entanto, os militares em processo de socialização, os Subtenentes e Sargentos e os Cabos e Soldados acreditam, que a vida organizacional da Instituição se caracteriza pela prioridade que é dada às classes mais favorecidas economicamente.

No que se refere aos valores, crenças e posturas referentes à prestação de serviço pela Polícia Militar, pode-se estabelecer o seguinte quadro de situação:

#### **5.5.1 valores, crenças e posturas que caracterizam a vida organizacional na Polícia Militar:**

- as atribuições administrativas na Polícia Militar consomem mais tempo, trabalho e atenção que as atividades de prestação de serviços ao público;
- os meios e recursos alocados para a prestação de serviços não permitem, e não dão condição, para que o profissional de polícia ostensiva preste um bom atendimento à comunidade;
- as medidas governamentais oriundas de setores políticos, em geral criam dificuldades para que a Polícia Militar preste um bom serviço à comunidade;
- os policiais militares, como clientes internos do Estado, vêm com desestímulo a atuação de suas classes políticas, em virtude da falta de sensibilidade demonstrada para com os problemas da Organização;
- a Polícia Militar dá prioridade ao atendimento dos clientes externos, em detrimento da satisfação das necessidades de seus integrantes.

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

**5.5.2 Valores, crenças e posturas que caracterizam a vida organizacional, na média das relações de trabalho na Polícia Militar:**

- militares com maior capacitação profissional empregados em setores administrativos, em detrimento das atividades operacionais;
- resistência em se trabalhar em parceria com a comunidade;
- sugestões e idéias oriundas da comunidade não são levadas em consideração, nos planejamentos da organização;
- prioridade no atendimento às classes economicamente mais favorecidas, em detrimento das classes mais pobres;
- existência de instalações físicas adequadas para atendimento dos clientes internos e externos.

**5.5.3 valores, crenças e posturas que não caracterizam a vida organizacional na Polícia Militar.**

- falta de interesse em atender a demanda por segurança originária da comunidade;
- recomendações para afastamento das lideranças comunitárias, para que estas não influenciem o planejamento das ações e operações de proteção e socorro públicos.

**6 CONCLUSÃO**

Os dados obtidos com a pesquisa desenvolvida permitem que se conclua que o substrato das crenças e valores que fundamentam as práticas formais e Informais e que dinamizam a Polícia Militar como organização, ainda agrega elementos com raízes em suas tradições, em seu passado como instituição genuinamente militar.

O espírito e caráter militar da organização afloram por meio da manifestação observável da proeminência da coletividade sobre o indivíduo e ainda dos seguintes atributos: senso de honestidade; retidão de caráter; preocupação com as causas nobres e elevadas; espírito de renúncia e sacrifício; desapego a bens materiais; respeito à ordem, à disciplina e à hierarquia; coesão, espírito de corpo e distanciamento do mundo civil.

Integram ainda a cultura organizacional da Instituição traços culturais específicos de organizações policiais, com especial destaque

para a desconfiança, o conservadorismo, as posturas e atitudes autoritárias e a dissimulação.

A cultura corporativa da Polícia Militar de Minas Gerais apresenta os seguintes traços de um sistema organizacional fechado:

- estilo gerencial autocrata;
- as relações de trabalho caracterizam-se pela utilização do poder para anular oposições e dominar os subordinados;
- o poder hierárquico, na visão dos militares pesquisados, é, na média da vida organizacional da Polícia Militar, empregado para punir, obter resultados, beneficiar amigos e prejudicar inimigos. Desta mesma forma, na solução de conflitos, a negociação é substituída pelo exercício do poder em detrimento de valores humanos e bem-estar dos profissionais de polícia ostensiva;
- não há na organização um ambiente, para que os militares utilizem sua criatividade;
- as informações sobre planos e decisões não fluem pelos níveis hierárquicos da organização, dando origem a um ambiente que se caracteriza pelos boatos, rumores e intrigas;
- inadequação de apoio logístico;
- na média das relações de trabalho, os planejamentos não são elaborados com base na opinião, sugestões e a realidade das frações que os executarão;
- na mediação entre capital e trabalho, as políticas de remuneração adotadas não proporcionam a satisfação dos militares;
- os sistema de salários e benefícios não são fatores motivadores de eficiência e produtividade;
- existência de uma política de benefícios de natureza paternalista, que procura promover a satisfação das necessidades primárias dos profissionais de polícia ostensiva (subsistência, segurança, lazer, escola básica, habitação);
- estímulo ao culto do trabalho duro, árduo, com sacrifício e no qual não há alegria;
- incentivo ao sentimento de lealdade, dedicação integral e fidelidade às causas da Corporação;

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

- ênfase para as medidas punitivas, em detrimento do reconhecimento por bons serviços prestados;
- clima organizacional pobre, no qual os questionamentos e criatividade são restringidos;
- pouca atenção dada ao atendimento das necessidades, aspirações e objetivos dos integrantes da Instituição;
- existência, na média das relações de trabalho, de conflitos e competição nos setores operacionais e administrativos;
- ambiente de trabalho que não valoriza, através de benefícios, o desenvolvimento humano e profissional.

A cultura da Polícia Militar ainda agrega um sentimento de realização profissional daqueles que fazem parte da organização. Embora reconheçam as dificuldades na qual a Instituição presta os seus serviços, há traços culturais que levam os militares a lutarem para que a situação se transforme para melhor.

O desempenho e a produtividade não serão realçados e potencializados, se os comportamentos e métodos comuns de fazer a organização produzir não se ajustarem às necessidades do mercado. Culturas fortes com práticas que não se ajustam ao contexto ambiental, tanto interno como externo, levam pessoas inteligentes a comportarem-se de maneira destrutiva, que, pouco a pouco, sistematicamente, destrói a capacidade que a organização tem de sobreviver e prosperar.

Assim, é preciso desenvolver esforços no sentido de introduzir mudanças nas áreas culturais de perda da Polícia Militar de Minas Gerais. Para produzir mudanças, é preciso, como primeiro passo, conhecer os óbices que surgirão nessa caminhada.

A administração de mudanças culturais enfrenta, de maneira geral, três Principais problemas. O primeiro deles é o “problema do implícito.” Muitas Culturas são aceitas implicitamente. E extremamente difícil modificar coisas que são partes implícitas do pensamento e do comportamento das pessoas e que raramente emergem para discussão. O segundo problema está na profundidade das raízes históricas dos traços culturais. A história tem grande peso na administração presente e futura da organização. O terceiro, e maior problema é o político. Há uma conexão entre cultura organizacional e a distribuição de poder. Certos

grupos têm interesses associados às crenças posturas e aos pressupostos que caracterizam uma organização. Esses grupos provavelmente, não estarão dispostos a introduzirem mudanças neste setor da vida corporativa com receio de perda do poder.

A transformação da cultura organizacional requer um investimento maciço em desenvolvimento nas lideranças e a implementação de amplo trabalho de renovação organizacional (estrutura, tecnologia, recursos humanos logísticos).

É necessário formar uma “massa crítica”, trabalhar o subconsciente da organização, questionando e revendo valores e explicitando-os em termos de filosofias de trabalho.

O realinhamento da cultura organizacional deve ser objeto de um amplo projeto ensino/instrução que, concebido a partir de estratégias de modernização da Polícia Militar, crie um ambiente participativo, de flexibilidade e de identidade com a organização.

O conhecimento da cultura deve integrar a vida diária da organização

**Abstract:** *This is a study of the social reality of the Military Police State of Minas Gerais, with basis on previously designed framework of theoretical references. It aims at providing subsidies to help the Military Police meet more efficiently and effectively the growing demand of society for good services rendered by public agencies.*

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AFFONSO Leonel Archanjo. *Compromisso com os resultados: relatório de Comando*. Belo Horizonte: Santa Edwírges, 1987. 64p.

\_\_\_\_\_. *Políticas do comandante geral*. Belo Horizonte: Santa Edwírges, 1985. 59 p.

AZEREDO, Eduardo. *PM mineira, exemplo para o país*. Estado de Minas, Belo Horizonte, 12 set 1993. Primeiro caderno, p. 3, c. 3 e 4.

BERTERO, Carlos Osmar. *Cultura organizacional e instrumentalização do poder*. In: FLEURY, Maria Teresa Leme, FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1989, 29-43 p.

BRAVO, Sebastião Geraldo. *O domínio afetivo na formação do soldado*. Reflexos na atuação profissional. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar. 1993. p. 132, Monografia apresentada no Curso Superior de Polícia de 1993.

BUCKNER, H. T. *Police et culture*. In: SZABO, D. *Police, culture et société*. Montreal: PLUM, 1974, 65-90 p.

CASTRO, Celso. *O Espírito Militar: Um Estudo de Antropologia Militar na Academia Militar das Agulhas Negras*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1990, 176p.

DUNCAN W. Jack. *A proposal for a multimethod approach to organizational culture research*. Birmingham: University of Alabama at Birmingham, 1984, 30 p.

DURHAN, E. *Cultura e ideologia*. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 27, 1984.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983. 1499 p.

FLEURY, Maria Tereza. O desvendar da cultura de uma organização: uma discussão metodológica. In: FLEURY, Maria Teresa Leme, FISCHER, Rosa Maria *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1990, 170 p.

GEPHAR, R. P. Status, degradation and organizational succession: an ethnomethodological approach. *Administrative Science Quarterly*, n.º 28, 1978.

- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo, Perspectiva, 1974.
- PM apura suicídio de soldado que roubou uma lata de leite. *Estado de Minas* Belo Horizonte, 4 Jun 1995. Caderno policial, p. 31, c. 2, 3 e 4.
- A céu aberto. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14out 1993 b, 1.º caderno, p.3, c. 1
- O poder paralelo. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 10 ago 1993 a, 1.º caderno p. 10,c.3.
- KATZ, Daniel, KAHN, Robert L. *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas, 1970
- KOTTER, Jonh P, HESKETT, James L. *A cultura corporativa e desempenho empresarial*. São Paulo: Makron Books, 1994. 181 p.
- MAGALHAES, Euro. *A Polícia Militar de Minas Gerais ano 2000: uma visão gerencial*. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 1986. p. 114, Monografia apresentada no Curso Superior de Polícia de 1986
- MATOS, Francisco Gomes de. *Estratégia de empresa*. São Paulo: Makron Boods, 1993, 434 p.
- MEDEIROS FILHO, Benedito Cabral. *Revolução na cultura organizacional*. São Paulo: STS, 1992, 142 p.
- MISTÉRIO na morte de PM que roubou leite. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 2 Jun 1995. Caderno policial, p. 15, c. 1 e 2.
- MOURA, Paulo C. *Construindo o futuro*. São Paulo: Mauad, 1994. 180p
- \_\_\_\_\_. *Construindo o futuro: o impacto global do novo*. Rio de Janeiro: Mauad Consultoria, 1994, 227 p.
- O'DAY, Rory. Intimidation rituals: reaction to reform. *Journal of Applied Behavioral Science*, n.º 10, 1974.
- OSBORNE, David. *Corrupção veda desmonte dos tentáculos do Estado*. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 mar 1995, caderno especial, p. 2, c. 3, 4
- OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicações, 1994, 435 p.

**Cultura organizacional da Polícia Militar de Minas Gerais: uma visão diagnóstica**

PETTIGREW, Andrew M. A cultura das organizações é administrável?

In: FLEURY, Maria Teresa Leme, FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1990, p. 145 - 153

QUADROS, Vasconcelos. Coronel defende uma “polícia cidadã”. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 28 ago 1994, segundo caderno, p. 6, e. 1

\_\_\_\_\_. 22 set 1992, segundo caderno, p. 17, e. 1 e 2.

RICO, José Maria, SALAS, Luís. *Delito, insegurança do cidadão e polícia*. Rio de Janeiro: Polícia Militar, 1992. p. 305

TAVARES, Mauro Calixta, *Planejamento estratégico: a opção entre o sucesso e fracasso empresarial*. São Paulo: Harbra, 1991, 199 p.

TEIXEIRA, Edvaldo Piccini. Palestra proferida para os oficiais integrantes do Comando do Policiamento da Capital. 1.º Encontro da Comunidade Operacional (ECO/CPC), Belo Horizonte, 20 mar 1995.

TOFFLER, Alvin. *A empresa flexível*. Rio de Janeiro: Record, 1986, 244p.

TRICE, H. M., BEYER, J. M. Studying organizational culture through rites and ceremonies. *Academy of Management Review*, 1984. N.º 9.

TROMPENAARS Fons. *Nas ondas da cultura*. São Paulo. 1994, 199 p.

VEJA, *A polícia é necessária*. São Paulo, edição 1304, ano 26, n.º 36, p. 17, 8 set 1993

ZACARIAS José Jorge. Tese mostra PM despreparados e violentos. *O Estado de São Paulo* São Paulo, 16 out 94, 3.º caderno, p. 13, e. 1,2.

ZAPPA, Regina. O mal pela raiz. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 9 ago 1993, 1.º caderno, p. 2, e. 1



## **INFORMAÇÃO**

# POR QUE A INTELIGÊNCIA EMOCIONAL É TÃO IMPORTANTE PARA A PMMG?

**GILBERTO PROTÁSIO DOS REIS**

*Capitão da PMMG*

**Resumo:** *1. Faz breve análise histórica sobre o significado da Inteligência Emocional nas primeiras grandes civilizações. 2. Analisa a diferença entre QI e Inteligência Emocional; 3. Enfoca as emoções predominantes nas atividades meio e fim da Corporação, e avalia sua relação com o Prazer, a Vergonha, o Amor, o Medo e a Ira; 4. Esmiúça a palavra COMANDO e demonstra seu amplo sentido; 5. Reflete sobre por que a PMMG precisa tanto de Inteligentes Emocionais à frente de suas equipes de servidores militares, administrativas e operacionais, e avalia como esses dirigentes setoriais podem auxiliar a Instituição a ser melhor.*

**Palavras-chave:** *Inteligência Emocional, QI e Inteligência Emocional, Inteligência Emocional e PM.*

*“A tendência social geral em países modernos é para uma autonomia cada vez maior do indivíduo, o que por sua vez traz mais competitividade - às vezes brutal, como acontece nas universidades e locais de trabalho. (...) Essa lenta desintegração da comunidade e esse aumento de implacável auto-afirmação chegam numa hora em que pressões econômicas e sociais exigem mais - e não menos - cooperação e envolvimento.”<sup>1</sup> Num momento conjuntural em que um fato noticiado em cadeia nacional levanta a questão sobre maus profissionais na Polícia Militar, as descobertas da ciência sobre a Inteligência Emocional lançam a possibilidade real de se melhorar o serviço policial militar por meio do emprego dessa nova fronteira do conhecimento.\**

O que é Inteligência Emocional? Suas descobertas - que representam uma nova fronteira do conhecimento sobre como funciona o cérebro - podem influenciar e auxiliar a PMMG. Essa aplicabilidade à Corporação refere-se ao trabalho realizado em todos níveis hierárquicos e funcionais da Instituição. Inteligência Emocional é o nome dado ao

---

<sup>1</sup> GOLEMAN, Daniel. *Emotional Intelligence*. 23 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 1995, 375 p.

(\*) Nota do autor.

*O Alferes*, Belo Horizonte, **13**(45): 75-87, abr./jun. 1997

### **Por que a inteligência emocional é tão importante para a PMMG?**

conjunto de atributos emocionais de um indivíduo, referente à capacidade, que pode ser ensinada ao cérebro, de lidar melhor com as emoções e, desse modo, alcançar resultados mais positivos no relacionamento entre a pessoa e o mundo, principalmente nos casos em que o indivíduo precisa, no seu cotidiano, lidar com pessoas ou grupos de pessoas.

Analisando-se a obra que inspirou e fundamentou este artigo, a primeira conclusão a que se chega é: carece de uma nova interpretação a teoria de que o bom policial militar não expressa suas emoções no desempenho de seu cotidiano profissional. Até agora, em termos operacionais, o banco dos réus tem sido o lugar mais visitado pelos servidores da Instituição que, numa intervenção policial, extrapolam na emoção e perdem a razão. Aliás, ser imparcial e isento constitui quesito primordial do comportamento em uma ocorrência, conforme atestam as principais normas e instruções da Polícia Militar. Mas a verdade é que, de acordo com as novas descobertas da ciência, essa imparcialidade e essa isenção resultam da Inteligência Emocional - e não da Racional como se acreditava.

Quais as condições necessárias para que esse profissional preconizado exista? De fato, aulas de Chefia e Liderança e a presença de psicólogos nos batalhões, dentre outras auxiliam na formação de inteligentes emocionais. Contudo, isso representará ainda pouco, se medidas práticas e cotidianas não estiverem sendo adotadas. Que medidas seriam? Basicamente, a questão resume-se no melhor aproveitamento do tempo dispensado à tropa nas instruções, nas solenidades, nos treinamentos, no dia-a-dia.

Os verdadeiros setores capazes de inserir a Inteligência Emocional na PMMG são aqueles onde estão os dirigentes setoriais *lato sensu*, porque seria utópico pensar que apenas as pressões sociais são suficientes para desenvolver Inteligência Emocional às ações do servidor. Em outras palavras, para que essa nova fronteira do conhecimento sobre como funciona o cérebro possa gerar modificações sólidas e não apenas imediatistas, a “pressão”, a transformação deve ocorrer num processo descendente; a tropa, por si só e por melhor que seja, não sabe exatamente o que é tudo isto e não se disporá, por conta própria, a fazer da Inteligência Emocional sua grande característica.

Se a Inteligência Emocional ainda não fizer parte do perfil de todos os policiais militares, significa que um novo PM precisa ser viabilizado, inventado, criado, burilado na prática, por seus dirigentes, como indivíduo em harmonia com suas emoções e, por causa disto, voltado para a coletividade. O ideal de servidor militar deixou de ser o de super-homem, superior a tudo, para ser o do Inteligente Emocional, capaz de adotar comportamentos harmônicos sem no fundo ficar estressado, recalcado, revoltado, viciado em alguma das mazelas morais e estar à beira de um ataque de nervos - que a ciência chama de “seqüestro emocional” - ou pior, de um suicídio, de uma ação arbitrária contra um civil.

Administrativamente, parece que as exigências culturais da Corporação não fogem muito à regra do que se aplica na operacionalidade. Basta lembrar que militares incapazes de refrear seus sentimentos são mal vistos pelos colegas de trabalho, pois a palavra emoção soa, em tese, como ameaça às sadias regras de convívio nos quartelamentos. Assim sendo, ser emotivo só caberia em outras categorias profissionais, notadamente aquelas ligadas à arte, e expressar sentimentos, na Instituição, aparentaria ser uma atitude não muito inteligente.

Postas estas questões e estabelecidos, grosso modo, esses parâmetros, foi esboçada a diferença entre Inteligência Racional, tão cultuada, e Inteligência Emocional, tão desconhecida. É necessária, agora, uma delimitação de pontos comuns - e dos divergentes - entre razão e emoção. Isto é importante porque, a partir desse marco, será desenvolvido o raciocínio de como a PMMG se utiliza - predominantemente, frise-se bem - da emoção e não tanto da razão, ao cumprir seu papel social e ao organizar-se internamente. Em seguida, demonstrar-se-á que, sem Inteligência Emocional, é inviável a atividade de comando, prática regular em **todos** os níveis hierárquicos da Instituição.

Emoção, inteligência e razão vêm permeando o cotidiano mental da humanidade, provavelmente desde muito antes de se organizar a Mesopotâmia - “berço da civilização”, localizada no vale formado pelos rios Tigre e Eufrates, a leste do mar Mediterrâneo. Naquela região, consolidaram-se magníficas cidades, como Heliópolis, conhecida como “a Cidade Sol”; Ur, uma das grandes metrópoles do terceiro milênio

## Por que a inteligência emocional é tão importante para a PMMG?

antes de Cristo - concebida entre longos canais e muralhas para o deus da Lua -, e *Uruk*, a primeira cidade-estado, “protótipo de outras no mundo antigo”.<sup>2</sup>

De modo análogo, o drama grego teria começado a existir, segundo os registros, na primavera de 534 a.C., quando foram encenadas, por decreto oficial, as primeiras peças teatrais, no Festival de Dionísio, em Atenas. O objetivo era discutir e entender a ambigüidade do mundo. Esses dois *flashes* da História vêm ratificar que os chamados “despertar da civilização” e “desabrochar do povo helênico”, importantes períodos de progresso da humanidade, caracterizaram-se também pelo emprego da capacidade de abstração, da sensibilidade e da emoção para se compreender a realidade e para promover a integração entre as pessoas. Por isto, os diversificados rituais de fé dos sumérios e, posteriormente, do Egito; por isto, o grande avanço da filosofia grega com Sócrates e Platão.

A compreensão das diferenças básicas entre um indivíduo de alto QI e baixa Inteligência Emocional, e outro de baixo QI e alta Inteligência Emocional, tipos que representam os extremos da questão, é útil ao prosseguimento desta matéria, pois permitirá situar o servidor da PMMG nesse contexto e, já de início, perceber o quanto lhe é necessária a Inteligência Emocional.

*“O QI e a Inteligência Emocional não são capacidades opostas, mas distintas. Todos nós misturamos [possuímos associadas] acuidade intelectual e emocional (...). O tipo QI puro (isto é, separado da inteligência emocional) é quase uma caricatura do intelectual, capaz no domínio da mente mas inepto no mundo pessoal. (...) É ambicioso e produtivo, previsível e obstinado (...), inexpressivo e desligado, e emocionalmente frio. Em contraste, os homens de alta **Inteligência Emocional** (g.n.) são socialmente equilibrados, comunicativos e animados (...). Têm uma notável capacidade de engajamento com pessoas ou causas, de assumir responsabilidades e ter uma visão ética (...). Têm uma vida emocional rica, mas correta. (...) Esses perfis, claro, são*

---

<sup>2</sup> O despertar da civilização. In: *A era dos reis divinos - 3000 a 1500 a.C.* História em Revista. Rio de Janeiro: Time Life Livros. 1995, p 21.

*extremos - todos nós mesclamos QI e inteligência emocional em graus variados.*”<sup>3</sup>

Observe os dois perfis descritos no parágrafo anterior. Qual deles mais se assemelha às características do policial militar? Qual deles engloba aspectos comportamentais que mostram, em síntese, o homem de ação, a pessoa de bem, o indivíduo voltado para a coletividade. No segundo perfil, a Inteligência Emocional predomina. Tem-se aí um ser dotado de um cérebro rico em emoções, e que se utiliza dessa característica para lidar com o mundo. Difere bastante do emocionalmente frio, que numa ocorrência não disporia de um bem estruturado manancial emotivo, para discernir qual posicionamento adotar, se mais cordial ou se inicialmente seco - isto numa abordagem, por exemplo, de um foragido.

Ser emocionalmente inteligente é agir de acordo com a necessidade, ora praticando a Polícia Comunitária, ora desenvolvendo ações repressivas; ora prestando assistência, ora anunciado - e concretizando - uma voz de prisão; ora auxiliando um cego, criança ou idoso a atravessar uma rua, ora efetuando, conscientemente, um disparo contra o seqüestrador que decidiu executar o refém. Como exigir tamanha habilidade a uma pessoa emocionalmente fria, se por mais elevado que lhe seja o QI, falta-lhe inteligência emocional para - citem-se dois extremos - ora estender a mão, ora aplicar algemas?

Os mais incrédulos a essas descobertas da Inteligência Emocional poderiam afirmar: é verdade que o policial deve saber dosar tudo isto, mas essa capacidade de dosagem é pura racionalidade, inteligência racional e discernimento são as palavras-chave, não há Inteligência Emocional em jogo no serviço da PMMG, basta que o militar seja racionalmente inteligente e está tudo resolvido. À primeira vista, uma contestação dessas faz muito sentido. Isto porque o mundo acostumou-se nesse equívoco, inclusive estudiosos da ciência.

Não há mal em se incorrer nesse equívoco, afinal, até mesmo cientistas acreditaram, durante muitas gerações, que inteligência emocional fosse aquele atributo de espertalhões, de manipuladores, de hábeis, contumazes e refinados delinqüentes. Foi um erro, acalentado durante décadas, mas finalmente superado. Perfis doentios não são fruto

---

<sup>3</sup> Goleman, p 57.

### **Por que a inteligência emocional é tão importante para a PMMG?**

da Inteligência Emocional, mas exatamente da sua ausência ou existência - se existir - em baixíssimas proporções, o que gera a doença mental, o desajuste, o comportamento anti-social.

Antes de alcançar grandes conquistas, a humanidade marcou passo em crenças que hoje parecem tão incoerentes quanto pensar que o policial militar não precisa de Inteligência Emocional. Equívocos de grandes proporções também ocorreram, por exemplo, nas teorias de que a Terra era plana e centro do Universo; de que o Ebola dizimaria o planeta se a população daquele país africano onde surgiu o mal não fosse, através de uma operação militar, riscada do mapa; que submarinos nucleares eram armas de guerra só concebíveis nos contos de Júlio Verne; de que a menor distância entre dois pontos fosse uma reta (e não é!, conforme já provado pelas recentes pesquisas da ciência)<sup>4</sup>; de que camponeses vietnamitas seriam alvo fácil para os tecnologicamente superiores soldados norte-americanos, na Guerra do Vietnã.

O que é EMOÇÃO? O *Oxford English Dictionary* a conceitua como “qualquer agitação ou perturbação da mente, sentimento, paixão; qualquer estado mental veemente ou excitado.” Este é o pensamento tradicional. Os estudos sobre a Inteligência Emocional definem emoção como “um sentimento e seus pensamentos distintos, estados psicológicos e biológicos, e uma gama de tendências para agir. (...) centenas de emoções, juntamente com suas combinações, variações, mutações e matizes.”<sup>5</sup>

O autor de *Emotional Intelligence* defende a idéia de que existem emoções primárias das quais, após combinações, resultam certos sentimentos. Imergindo-se a realidade da PMMG nessas novas descobertas, no que tange à realidade nos quartéis ou da atuação operacional, é importante a reflexão sobre quais sentimentos movem o trabalho administrativo e o atendimento, *in loco*, de ocorrências pela Corporação.

---

<sup>4</sup> Vejam-se as demonstrações e experiências do mais respeitado cientista da atualidade, Stephen Hawkins, considerado o sucessor de Isaac Newton. Sua obra, *Uma Breve História do Tempo*, escrita em linguagem acessível, é de suma importância para a compreensão do que o terceiro milênio reserva à humanidade.

<sup>5</sup> Goleman, p 305.

Administrativamente, a cultura organizacional apregoa o compromisso com os resultados e a disciplina - que são sentimentos decorrentes da **preocupação**. De acordo com as pesquisas, esta pertence a uma família de emoções onde há outras não tão apreciáveis, como a ansiedade, a apreensão, o nervosismo, a consternação, a cautela, o escrúpulo, a inquietação, o pavor, o susto, o terror e, num estágio que sugere tratamento médico, a fobia e o pânico.

Ainda na atividade-meio, a cultura organizacional incentiva a SATISFAÇÃO, que segundo os estudos científicos desmembra-se do sentimento básico Prazer. Em seguida, está o ARREPENDIMENTO, meta da punição disciplinar e que visa a mudança de atitude do faltoso - o arrependimento é subemoção da **Vergonha**. Finalmente, vem a tríade ACEITAÇÃO-CONFIANÇA-AMIZADE, parentes do **Amor**, que possui outras ramificações não estimuladas no ambiente militar, quais sejam, a sensualidade, a adoração e a paixão. A lista não se esgota aí, mas as emoções enfocadas são as principais e as que é preciso focar no momento.

Grosso modo, e excetuando-se os sentimentos-ramos negativos citados, esse é o retrato das emoções que se espera reinarem num sadio ambiente administrativo da Instituição. Quanto ao operacional, pode-se afirmar que na palavra **abordagem**, uma das palavras-chave da atuação operacional, estão contidas as emoções básicas esperadas do servidor militar. A análise dos seus “princípios” permite compreender melhor esta afirmação. Primeiro: SEGURANÇA, que advém da cautela e da prudência, parentes distantes do Medo. Segundo, a SURPRESA - que na PMMG objetiva causar **choque, espanto, pismo** no indivíduo que se vai abordar, principalmente em circunstâncias de maior risco. Terceiro: AÇÃO VIGOROSA, que é uma ramificação da hostilidade, parente da **Ira**. Quarto e último: UNIDADE DE COMANDO, que complementa os denominados “Princípios da Abordagem”, previstos no Manual Básico de Policiamento Ostensivo.

Para um melhor aprofundamento no que é Inteligência Emocional e compreensão de como ela está intimamente ligada à realidade do policial militar, serão descritos os aspectos psicológicos que caracterizam essa importante forma de inteligência. Cada tópico é seguido da interpretação científica contida no livro que motivou este artigo, e de um questionamento sobre como cada tópico retrata o que ocorre na PMMG.

Por que a inteligência emocional é tão importante para a PMMG?

**“1. Conhecer as próprias emoções.** (...) A incapacidade de observar nossos verdadeiros sentimentos nos deixa à mercê deles.(...) **[pode-se conceber uma pessoa, à qual se confie a segurança da sociedade, inapta para lidar com seus próprios sentimentos?]**

**2. Lidar com emoções:** as pessoas fracas nessa aptidão vivem constantemente combatendo sentimentos de desespero, enquanto as boas nisso se recuperam com muito mais rapidez dos reveses e perturbações da vida **[ocorrências policiais por acaso não são uma forma de revés da qual o militar tem que se recuperar sempre?]**.

**3. Motivação:** (...) As pessoas que têm essa capacidade tendem a ter mais alta produtividade e eficácia em qualquer atividade que empreendam. **[não é exatamente este o perfil esperado de todo policial militar?]**.

**4. Reconhecer emoções nos outros:** A empatia, outra capacidade que se desenvolve na autoconsciência emocional, é a **‘aptidão pessoal’ fundamental** (g.n..) As pessoas empáticas estão mais sintonizadas com os sutis sinais sociais que indicam do que os outros precisam ou o que querem. **[esta, não é uma habilidade preconizada para a desafiadora arte de comandar?]**.

**5. Lidar com relacionamentos:** a arte dos relacionamentos é, em parte, a aptidão de lidar com as emoções dos outros. (...) São as aptidões que reforçam a popularidade, a liderança e a eficiência interpessoal. As pessoas excelentes nessas aptidões se dão bem em qualquer coisa que dependa de interagir tranquilamente com os outros. **[não seria esta uma capacidade esperada de todo policial militar, principalmente daqueles envolvidos diretamente com atividades de Polícia Comunitária?]**”<sup>6</sup>

Uma sintética recapitulação: até este ponto do artigo, analisou-se o que é EMOÇÃO e o quanto ela, na prática, está presente no cotidiano do policial militar, seja na atividade-meio, seja na atividade-fim, e que a emoção é muito mais incentivada no ambiente dos aquartelamentos do que se costumava pensar. A seguir, analisou-se o que é Inteligência

---

<sup>6</sup> Goleman, pp. 55-6.

Emocional e o quanto ela é imprescindível para as atividades administrativas e operacionais da Corporação. Um leve esboço foi feito sobre a relação entre Inteligência Emocional e atividade de comando “*lato sensu*”.

Como afirma o Dr. Goleman, Inteligência Emocional e QI não são capacidades opostas, mas distintas, cada qual importante a seu turno. Nesse sentido, racionalidade e Inteligência Emocional se complementam e perfazem a vida mental dos seres humanos. Mas afinal, **qual dessas duas modalidades de inteligência é mais apropriada à Instituição?** Um breve relato sobre a influência de baixos níveis de Inteligência Emocional sobre o rendimento no trabalho é cabível para melhor responder a questão.

*“Melburn McBroom era um chefe [inacessível]. (...) Um dia, em 1978, o avião de Mc Broom aproximava-se de Portland, Oregon, quando ele notou um problema no trem de aterrissagem. Por isso, adotou uma manobra padrão, circulando o campo em alta altitude, enquanto remexia no mecanismo. Enquanto McBroom se achava obcecado com o trem de aterrissagem, os medidores de combustível se aproximavam rápido do nível de vazio. Mas os co-pilotos tinham tanto medo da ira dele que nada disseram, mesmo com a tragédia iminente. O avião caiu, matando dez pessoas. (...) A cabine de um avião é um microcosmo de **qualquer** (g.n.) organização de trabalho. (...) sem a dramática verificação da realidade que é a queda de um avião, os efeitos destrutivos (...) de deficiências emocionais no local de trabalho, passam em grande parte despercebidos (...). Os custos, porém, podem ser lidos em sinais como menor produtividade, aumento de perdas (...), erros e acidentes (...). Há, inevitavelmente, um custo para o balanço final nos baixos níveis de inteligência emocional. **Quanto isso se generaliza, as empresas desabam e pegam fogo** (g.n.)”<sup>7</sup>*

O que esse episódio significa para a Polícia Militar? Instrutivamente, muito. Gerencialmente, um reforço para a importância da Inteligência Emocional na condução de grupos de pessoas. Mas, o que é

---

<sup>7</sup> Goleman, pp. 162-3.

*O Alferes*, Belo Horizonte, **13**(45): 75-87, abr./jun. 1997

### **Por que a inteligência emocional é tão importante para a PMMG?**

mesmo COMANDO? Ainda que redundante para todos, é sempre bom relembra e teorizar sobre esta palavra, tão pequena e ao mesmo tempo tão complexa, tão rica de significados: o *Dicionário Magno Brasileiro da Língua Portuguesa* define COMANDO como “1. Ato de comandar; direção de tropas; 2. Autoridade, cargo ou título de quem comanda; 3. Qualquer engenho que faça funcionar máquina ou dispositivo.”

Bsta estar à frente de uma atividade e já se é comandante. Portanto, o sentido da palavra COMANDO é bem mais amplo do que se imagina e aumenta a responsabilidade de um número maior de policiais militares, inclusive daqueles eventualmente postos na condução de uma equipe de trabalho, por menor que seja. Todos são co-responsáveis pela aplicação da Inteligência Emocional em seus ambientes, sobre seus subordinados, sob pena de verem a si e à equipe de comandados como repetição da lamentável história de *Melburn McBroom*.

A narração do acidente e a definição e a definição da palavra COMANDO, juntos, objetivaram demonstrar que a mais importante para a PMMG é a Inteligência Emocional. Quanto aos dotados de alto QI e baixa inteligência emocional, é honroso para a Corporação possuir pessoas com tão privilegiado intelecto, mas pode ser desastroso confiar-lhes uma responsabilidade tão grande como é administrar e gerenciar e liderar - enfim, comandar - seres humanos.

O assunto para a Corporação não chega a ser preocupante, pois os traços que identificam um Inteligente Emocional são incentivados, ainda que implicitamente, ao longo dos cursos de formação. Aprende-se a ter voz de comando; a respeitar a dignidade da pessoa humana - intra e extra-muros -; a agir com compromisso; a ser ético; a vislumbrar o interesse coletivo em primeiro lugar sempre, o da sociedade e o da tropa; a ser moderado, mesmo diante da necessidade de fazer uso da força; a ser íntegro. Enfim, aprende-se a importância de ser gente e de tratar os semelhantes como tal, ainda que seja o preso/apreendido, tão logo se lhe anule a possibilidade de reação.

Nesse sentido, homens e mulheres da Instituição precisam manter-se atentos para a necessidade e importância de serem difusores de INTELIGÊNCIA EMOCIONAL, e não apenas exemplos de alto QI, impressão alcançável por meio de boas notas em provas e cursos. A esse respeito, é válida uma conclusão a que chegou o autor da monografia “A

gerência aplicada na PMMG: diagnóstico e viabilidade”, quando afirma:

*“O gerente deve liderar permeando valores; treinar em vez de impor (...); controlar os processos e não as pessoas; deve antecipar e prevenir, (...) ser capacitado a trabalhar com gente (...). Não basta a educação gerencial no plano de aquisição de novos conhecimentos, mas de [desenvolvimento de] atitudes e habilidades que permitam tornar cada gerente um transformador de talentos”.*<sup>8</sup>

Os cursos de formação; as instruções de tropa para o lançamento no turno de serviço; as chamadas para solenidades internas; a submissão do aluno a bancas examinadoras, tudo são pequenos laboratórios onde se incutem no policial militar as mais elementares noções de comportamento profissional e de convivência. Permitir que nesses ambientes ocorram demonstrações de arbitrariedade, incompreensão, desrespeito à dignidade do ser humano é incentivar, tendenciosamente, a expressão desses “venenos emocionais” durante o convívio superiores-subordinados, entre o policial e seus familiares, ou a repetição de cenas como as que, num processo generalizante da imprensa e de autoridades isoladas, têm movido a opinião pública contra as instituições policiais-militares brasileiras.

O ambiente dos quartéis é o grande formador de comportamentos. Se o militar passar significativa parte de seu dia respirando estresse, falta de empatia entre as pessoas, insensibilidade, vaidade, ironia, enfim, desrespeito à sua dignidade, e for lançado, em seguida, no policiamento, o que esperar dele senão reflexos de toda essa carga de emoções negativas?

Ambientes sadios não significam locais de quebra da disciplina ou de desrespeito à hierarquia. Ambientes sadios são, isto sim, lugares onde o subordinado recebe o apoio necessário para cumprir suas atividades; onde não há críticas às pessoas, mas ao trabalho eventualmente falho; onde há, de fato, a camaradagem sem que ela redunde em impunidade ou formação de “panelinhas” - tão caracteristicamente promotoras de inveja

---

<sup>8</sup> SILVA, Pedro Seixas da. A gerência praticada na PMMG: diagnóstico e viabilidade. Belo Horizonte: Faculdades Integradas Newton Paiva. 1995, p 168.

### **Por que a inteligência emocional é tão importante para a PMMG?**

e injustiças -; ambientes onde há valorização do trabalho bem feito e mais razões para contentamento que para frustrações - na pior das hipóteses, equilíbrio entre elogios e punições; ambientes onde o mau profissional é realmente compelido a deixar as fileiras da Instituição; ambientes onde há diálogo e franqueza, onde ensina-se o que fazer e confere-se o que foi ensinado - e se respeita essa importantíssima etapa que precede às cobranças; ambientes onde a Inteligência Emocional é uma aliada poderosa, na promoção do indivíduo intra-muros para a melhor e sempre mais equilibrada prestação de serviços extra-muros.

Não é suficiente a PMMG desfrutar de elevado conceito nacional e internacionalmente: esta é uma conquista efêmera, que precisa ser renovada a cada instante. E para isto, é preciso estar sustentada por um predominante número de servidores ricos em Inteligência Emocional, que empreguem suas potencialidades de abraçar causas, de gerar engajamento, para que a Corporação possa superar desafios constantemente postos, como prover segurança pública diante da limitação de recursos humanos; proporcionar a sua tropa condições de trabalho e qualidade de vida, num contexto de visível dificuldade de o Estado providenciar aumentos salariais; incrementar a Polícia Comunitária sem tornar-se alvo de troca-de-favores com particulares; adequar-se tecnologicamente ao futuro e incrementar as alternativas de formação, treinamento e reciclagem de seus recursos humanos; livrar-se de maus profissionais que, por meio da arbitrariedade, maculam a imagem da Instituição ou que, por sua apatia, tornam-se peso-morto administrativa e operacionalmente, obrigando uns poucos a trabalhar por muitos.

A frase “*líderes, precisamos de líderes...*”, do pensador André Gavet, ressurge agora sob a forma de descobertas da ciência, transformada em “*inteligentes emocionais, precisamos de inteligentes emocionais*”, um clamor também ouvido por toda parte. Um apelo cujo principal reclamante tornou-se a própria sociedade. A Corporação precisa muito mais de pessoas aptas ao comando, ainda que para a mais reduzida equipe, que de indivíduos superinteligentes, porém frios, tacanhos, fechados em seu próprio casulo; preocupados apenas consigo mesmos; **incapazes**, por não haverem desenvolvido uma habilidade tão essencial à vida em sociedade - que é a Inteligência Emocional -, conforme bem assinala o autor de *Essência Doutrinária*, de **“agir como gente e de lidar com o mundo”**.

**Gilberto Protásio dos Reis**

**Abstract:** *Why is emotional intelligence so relevant the Minas Gerais Military Police? 1. This article analyses the background around the meaning of Emotional Intelligence in the first great civilizations; 2. It analyses the difference between IQ and Emotional Intelligence; 3. It focus on the prevailing the emotions in the activities involving the planing and operational activites of the Minas Gerais Police and evaluates their relation with Pleasure, Shame, Love, Fright and Anger; 4. It scrutinizes the word "Command" and shows its wide meaning; 5. It makes reflections on why the Military Police require emotionally intelligent people to lead their Military, administrative and operational staff, and evaluates how those leaders may help the Corporation to grow better.*

**Key Words:** *Emotional Intelligence, IQ and Emotional Intelligence, Emotional Inteligence and the Military Police.*



## VALORES, PROCESSO DECISÓRIO E ESTILOS DE LIDERANÇA: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil

LÚCIO FLÁVIO RENAULT DE MORAES<sup>1</sup>

ANTÔNIO LUIZ MARQUES<sup>2</sup>

MARCELO BRONZO LADEIRA<sup>3</sup>

LUIZ CARLOS HONÓRIO<sup>4</sup>

***Resumo:** discute as interrelações entre valores pessoais, liderança e processo decisório em uma empresa têxtil regional de grande porte, apresentado um diagnóstico que levou a empresa a compreender melhor alguns de seus valores e dinâmicas organizacionais, a luz das recomendações feitas a partir das conclusões a que chegou.*

***Palavras-chave:** processo decisório, estilos de liderança, diagnóstico.*

### 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O impacto das novas tecnologias gerenciais e de produção sobre as relações de trabalho, os estilos de liderança, a cultura das organizações e os processos decisórios nas empresas é significativo. Igualmente relevante é o vínculo entre valores organizacionais e modelos de gestão empresarial.

O presente artigo tem como objetivo discutir as interrelações possíveis entre valores empresariais, liderança e processo decisório,

---

<sup>1</sup> Prof. do Curso de Mestrado em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG.

<sup>2</sup> Prof. do Curso de Mestrado em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG.

<sup>3</sup> Mestrando do Centro de Pós-Graduação em Administração da Fac. de Ciências Econômicas da UFMG.

<sup>4</sup> Assistente de Pesquisa do Núcleo de Estudos sobre QVT e Stress Ocupacional do CEPEAD/FACE/UFMG.

### **Valores, processo decisório e estilo de liderança: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil**

tendo como objeto de estudo uma empresa regional de grande porte do setor têxtil, com 3400 funcionários e 104 anos de atuação no mercado.

O interesse da organização pelo diagnóstico está diretamente ligado ao esforço de implantação, nessa mesma empresa, de um Programa de Controle de Qualidade Total (TQC). Com esse diagnóstico, a empresa buscou compreender melhor alguns dos seus valores e dinâmicas organizacionais, estruturando uma base de conhecimento capaz de influenciar positivamente o seu posicionamento frente à realidade de abertura econômica do país à concorrência externa.

O diagnóstico contou com a participação de 65 ocupantes de cargo de chefia da empresa, diferenciados em relação à escolaridade, ocupação, número de subordinados diretos, tempo de permanência na organização e no cargo.

Como resultado, foi determinado o estilo gerencial predominante na empresa, os seus valores e as características principais referentes ao processo decisório na organização, criando uma base referencial para recomendações e intervenções de caráter terapêutico.

## **2 OS ESTUDOS DE LIDERANÇA**

O período compreendido entre as duas grandes guerras mundiais testemunhou o avanço dos estudos dos traços de liderança, em específico o estudo dos atributos particulares do líder, supostamente capazes de diferenciá-lo de pessoas comuns. Entretanto, é a partir da industrialização acelerada e do grande desenvolvimento das organizações burocráticas que os estudos de liderança passam gradativamente a abandonar algumas dessas concepções ingênuas e simplistas, formuladas dentro da lógica dos atributos do líder. Passa-se a estudar não apenas as características intrínsecas ao líder mas, sobretudo, o seu comportamento e estilo de liderar. Uma questão fundamental, porém permanece nesse momento ainda não revelada: se os traços individuais não seriam capazes de prever a eficiência de um líder, seria talvez possível identificar a sua eficácia a partir do seu estilo básico de comportamento?

Inúmeros estudos posteriores estabeleceram novos limites para essa questão. A idéia de que um único estilo de liderança fosse capaz de ser empregado e trazer a eficiência de grupos diferentes e em diferentes contextos e situações também se revelou imprecisa. Hoje, os estudos contingenciais de liderança confirmam a sua eficácia somente na medida

em que esta se encontra adaptada ao contexto e à situação do grupo liderado. A proposta de liderança eficaz, hoje, repousa na flexibilidade e nas circunstâncias. Seguem, abaixo, os três momentos distintos nos estudos da liderança.

### **2.1 Primeiro momento: os estudos egocêntricos**

Durante décadas o estudo da liderança baseou-se na crença de que certos atributos pessoais seriam capazes de determinar a presença de um líder. Os traços personalísticos distinguiriam os líderes dos não-líderes. Ou seja, a autoridade do líder estaria não só baseada em sua dimensão carismática como, também, a ela condicionada.

Entre a Primeira e a Segunda Grande Guerra Mundial vários estudos foram realizados, buscando identificar alguns atributos e traços característicos à liderança. Os atributos mais comumente encontrados nesses estudos, associados à condição de liderança, foram a inteligência, a escolaridade e fluência verbal, o domínio do ambiente, a percepção apurada e a agressividade.

*Stogdill* (1948), revendo a literatura sobre o assunto, mostra que as pessoas encontradas em posições de liderança na ocasião das pesquisas possuíam a mais do que a média dos membros do seu grupo também os seguintes atributos: confiabilidade, sociabilidade e boa comunicação interpessoal.

É importante ressaltar que, embora inúmeros estudos buscassem diagnosticar a presença do líder a partir dos atributos, nenhum deles se preocupou verdadeiramente se esse suposto líder se revelaria eficaz ou eficiente. Obviamente, tal teoria não se sustentou durante muito tempo. O prosseguimento dos estudos realizados nessa área comprovou ser a liderança não um processo estático como se pensava até então, mas bem o contrário. Passou-se assim a perceber que a liderança poderia ser aprendida, desenvolvida e que os indivíduos seriam capazes de se educarem e de serem treinados para ela.

### **2.2 Segundo momento: os estilos de liderança**

Neste segundo momento já não se valoriza exclusivamente aquilo que o líder é, ou seja, o seu conjunto de atributos distintivos. Em contraste, busca-se estudar e distinguir a liderança também pelo comportamento do líder e pelo seu estilo de liderança em relação aos subordinados.

### **Valores, processo decisório e estilo de liderança: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil**

Essa ênfase nos estilos em muito se deve ao conflito estabelecido entre as escolas de Administração Científica e Relações Humanas. Enquanto *Taylor* propunha uma organização racional do trabalho no nível das tarefas como um caminho capaz de garantir a maximização da produtividade, uma abordagem menos mecanicista enfatizaria as pessoas os grupos informalmente constituídos o componente psicossocial e a satisfação a partir das recompensas psicológicas. Pode-se dizer que o reconhecimento dessas duas preocupações - tarefa e pessoas - guiará os estudos sobre liderança neste momento.

Dois estilos básicos de liderança surgem como modelos explicativos para a atuação do líder: a liderança autoritária e a liderança democrática. A liderança autoritária tenderia a privilegiar o controle voltada para a tarefa. Para o líder autoritário, o poder resultaria da sua autoridade formalmente estabelecida. Já o líder democrático estaria mais orientado para as relações humanas e para as pessoas. O seu poder seria conferido e legitimado pelo grupo a ele subordinado.

A orientação para as tarefas típicas do líder autoritário em muito se assemelha à concepção da própria Teoria X, de *Mc Gregor*, em que as hipóteses sobre a natureza humana revelam um homem, preguiçoso e que, portanto, deve ser coagido e controlado para que produza satisfatoriamente. A ênfase nas relações humanas assemelha-se à Teoria Y, proposta pelo mesmo autor. As hipóteses da Teoria Y sobre a natureza humana são bem mais otimistas, focalizando as pessoas como seres criativos que buscam superar desafios e assumir responsabilidades em seu ambiente de trabalho.

Assim, inúmeros modelos são criados, todos eles reforçando as duas orientações: para a tarefa (produção) ou para as relações humanas (pessoas). Surgem os modelos das organizações e lideranças autocráticas e democráticas, participativas e não-participativas, centralizadoras e não-centralizadores e assim por diante.

#### **2.2.1 Os perfis organizacionais de Likert e a teoria dos elos de ligação**

*Rensis Likert* (1986), ao propor a sua teoria dos elos de ligação, incorre na tentação de caracterizar um comportamento ou estilo como mais indicado à condição de liderança. Para ele, ao mesmo tempo em que um gerente se coloca como líder de um grupo revela-se subordinado, ele mesmo, a um outro grupo. O elo de ligação, na proposição do autor, viabilizaria a integração necessária à consecução dos objetivos

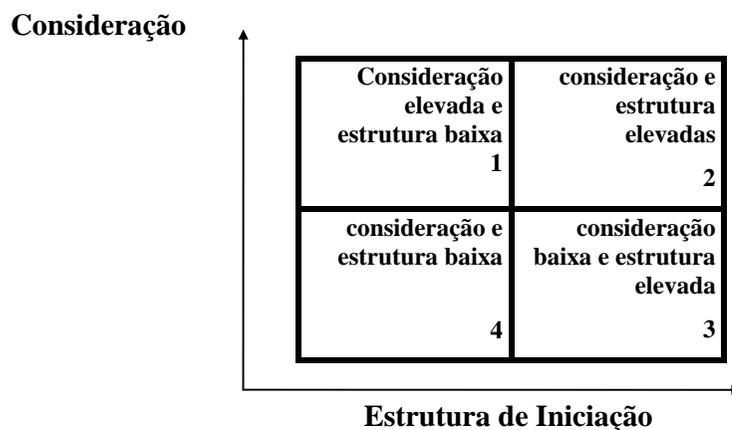
corporativos. Assim, ao atender satisfatoriamente as exigências superiores e de seus subordinados é que se revela a eficácia do líder.

*Likert*, em trabalhos posteriores, também enfocou diversos padrões gerenciais e de liderança em função dos processos e práticas de controle da organização; processos decisórios; comunicação; fixação de objetivos e o efeito desses fatores nas atitudes, percepções e motivações dos empregados. Estabeleceu assim o que chamou de perfis organizacionais. Esses perfis revelariam as hipóteses e estilos de comportamentos dos líderes em relação à natureza humana (autoritário, autoritário-benevolente, consultivo e participativo). O autor claramente estabelece o sistema 4, de natureza participativa e não-autocrática, como o seu de preferência (*Likert*, 1961). Para ele, o líder democrático com ênfase maior nos aspectos de relacionamento e mais participativo seria o tipo ideal e mais eficaz de liderança, superior àquele centralizador e autocrático.

### 2.2.2 Os estudos da Ohio State University

Os estudos da Universidade de *Ohio* viabilizaram a elaboração de um questionário sobre a descrição do comportamento de liderança. Basearam-se na análise de 1.500 respondentes e apresentaram, como conclusão, a identificação de dois fatores ou itens principais comuns aos comportamentos de liderança: (i) a estrutura de iniciação (ênfasis na tarefa) e (ii) a consideração (ênfasis nas relações pessoais).

FIGURA 1.1 Os quadrantes de liderança da Ohio State University



Fonte: Hersey, Paul & Blanchard, K. *Psicologia para Administradores de Empresas*. São Paulo, EPU, 1977

### Valores, processo decisório e estilo de liderança: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil

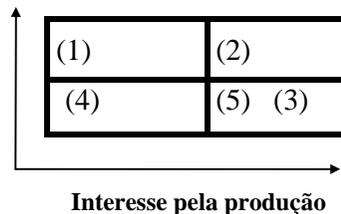
Como pode ser observado pela figura 1.1, enquanto a estrutura de iniciação está basicamente voltada para o esclarecimento de rotinas, obrigações, métodos e para a amizade, enfatiza a interação e o crescimento individual. No quadrante de n.º 1, o líder apresentaria um estilo voltado exclusivamente às relações pessoais no trabalho, em detrimento de uma preocupação para com as tarefas. Uma orientação oposta a esse estilo pode ser verificada no quadrante de n.º 3, em que o comportamento do líder prioriza a consecução e o esclarecimento dos métodos de trabalho (estrutura de iniciação) em detrimento dos esforços voltados para as relações pessoais. Parece implícita, nesse modelo, a idéia de que o comportamento do líder eficaz está em perseguir tanto a consideração quanto a estrutura elevada (quadrante de n.º 2).

#### 2.2.3 O Grid Gerencial de Blake e Mouton

Bastante similar ao modelo proposto pelos estudiosos da *Ohio State University*, o *Grid Gerencial* oferece a mesma base de referência para a análise. A consideração, aqui, é entendida pelo interesse pelas pessoas, enquanto que a estruturação refere-se ao interesse pela produção. Novamente, a eficácia do líder repousaria na conjugação ideal tanto dos fatores pessoais como aqueles voltados para a tarefa (ver fig. 1.2).

FIGURA 1.2 Estilo de liderança do Grid Gerencial

Interesse pelas pessoas



Fonte: Hersey, Paul & Blanchard, K. *Psicologia para Administradores de empresas*. São Paulo, EPU. 1977

A compreensão desse modelo em muito se assemelha à anterior. É possível observar o comportamento do líder em cada um dos quadrantes, sempre em função das variáveis fundamentais do modelo: o interesse pelas pessoas e o interesse pela produção. (1) Há uma cuidadosa atenção do líder às necessidades pessoais, (2) conjugação ideal, por parte da liderança, tanto dos fatores pessoais quanto daqueles relacionados à

tarefa, (3) orientação do líder exclusivamente para a tarefa (a sua interferência na melhoria das orientações do líder exclusivamente para a tarefa (a sua interferência na melhoria das relações interpessoais é reduzida ao mínimo), (4) esforço mínimo orientado para o trabalho, demonstrando uma baixa preocupação do líder tanto para a consecução das tarefas quanto para o relacionamento pessoal, (5) desempenho empresarial adequado.

Esses modelos não tardaram a se mostrar ineficazes para uma análise mais profunda do tema. Se por um lado o líder deveria reconhecer as necessidades dos seus seguidores e estabelecer um interesse genuíno pelas pessoas, da mesma maneira deveria privilegiar a produção e as tarefas, a partir da colaboração e do envolvimento espontâneo do grupo. Haveria, assim, um comportamento padrão de liderança eficaz para todas as situações?

As pesquisas parecem não reforçar essa hipótese. A teoria dos estilos de liderança realmente avançou em relação à dimensão dos estudos egocêntricos. Por outro lado, não revelou a necessidade de adequação do padrão de comportamento do líder às situações e contextos específicos. Surge assim uma nova teoria, mais ampla e abrangente: a teoria situacional de liderança, em que não só o estilo do líder é importante, mas, sobretudo, a adequação do mesmo às situações particulares.

### **2.3 Terceiro momento: a teoria situacional de liderança**

A teoria situacional de liderança parte do pressuposto de que não existe um único padrão eficaz para uma boa liderança. Ao contrário, a amplitude de padrões é proporcional ao número e especificidades demandadas por cada situação. Assim, *eficaz é o líder que adequa o seu estilo às exigências do ambiente, ou seja, do grupo liderado e da situação.*

Para *Fiedler* (1981), existem 3 variáveis situacionais que demonstrariam uma maior ou menor favorabilidade dos líderes: (i) o relacionamento mantido com o grupo; (ii) o grau de estruturação das tarefas (iii) o poder do líder conferido. Assim, deduz-se que a situação favorável do líder é aquela em que o relacionamento com o grupo é satisfatório, as tarefas são bem dimensionadas e estruturadas e a ele é conferido algum tipo de poder. O inverso desse conjunto de fatores

**Valores, processo decisório e estilo de liderança: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil**

poderia ser considerado como não favorável à atividade de liderança: tarefas pouco ou mal estruturadas, relacionamento pessoal deficiente e ausência ou limitação clara de poder conferida à liderança.

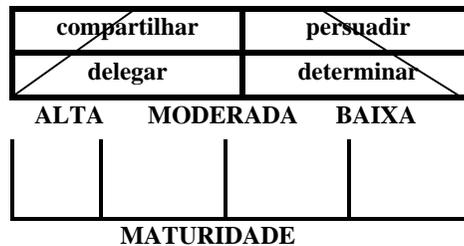
A liderança situacional parte do princípio de que não existe um comportamento normativo para todas as pessoas, grupos e situações. O líder será tanto mais eficaz em suas políticas de liderança na medida em que adapta seu estilo às necessidades do grupo e do ambiente específico.

**2.3.1 Modelo situacional de Hersey e Blanchard**

*Hersey e Blanchard (1974) privilegiam o grau de maturidade do grupo liderado como elemento principal de análise. Segundo os autores, “entre as diversas exigências ambientais, o nível de maturidade dos liderados representa uma variável importante. Nossa tese é a de que a maturidade do subordinado determina não só o estilo de liderança com maior probabilidade de sucesso mas também a base de poder que o líder deve usar para induzir o cumprimento de suas ordens ou influenciar o comportamento” (Hersey e Blanchard, 1974: 225).*

De acordo com o modelo proposto por esses autores, a liderança eficaz é aquela que modifica o seu estilo em função do grau de maturidade do grupo liderado. Aqui a maturidade pode ser mensurada a partir de duas variáveis básicas: a disposição para a ação e a capacidade do grupo para o desempenho da tarefa.

**FIGURA 1.3 - Definição da maturidade e dos quatro estilos básicos de liderança.**



**FONTE:** Hersey, Paul & Blanchard, K. *Psicologia para Administradores de Empresas*, São Paulo, EPU, 1977

Conforme a figura 1.3 demonstra, para um grupo de maturidade baixa (pouca disposição e capacidade) o estilo do líder deverá ser totalmente diretivo, com orientações claras e específicas para consecução das tarefas. Um outro grupo, apresentando maturidade moderada (baixa capacidade, alta disposição), o comportamento do líder

deverá ser pautado pela persuasão. Esse estilo é também diretivo, devido à baixa capacidade do grupo. Porém, ao mesmo tempo, deverá estar voltado para o apoio pessoal, capaz de reforçar a disposição e o entusiasmo das pessoas.

Em um terceiro grupo, apresentado maturidade moderada alta (alta capacidade e baixa disposição), o líder deverá aplicar um estilo mais participativo, tentando aglutinar a experiência do grupo mas, paralelamente, incentivando a participação como tentativa de maximizar a disposição individual. Para um grupo de maturidade alta (alta capacidade e alta disposição), o estilo de liderança adequado envolve a função de delegação. Ou seja, para um grupo maduro - com alta capacidade e disposição adequada - a interferência reduzida do líder nas dinâmicas do processo do trabalho é bastante valorizada (alta valência).

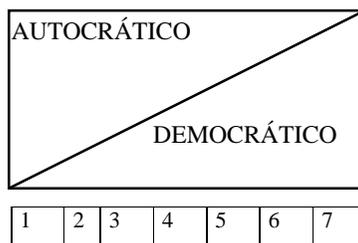
Os autores colocam, entretanto, que não só o estilo de liderança necessita adequar-se ao grau de maturidade do grupo mas que, de mesma forma, a base ou o uso do poder pelo líder deve ser adaptado à situação. São seis as principais bases ou tipos de poder passíveis de uso em uma situação de liderança: poder de **coerção**, **legítimo**, de **competência**, de **recompensa**, de **referência** e de **conexão**. Assim, grupos imaturos exigirão do líder um estilo diretivo e o uso do poder coercitivo (indução pela força). Os grupos de baixa maturidade demandarão um estilo persuasivo e o uso do poder de recompensa (salários, promoção e reconhecimento). Os grupos medianamente maduros propiciarão um estilo mais participativo e uso do poder de referência do líder (a estima e identificação com o líder influenciado a disposição). Já os grupos maduros exigirão a maior delegação do líder e o uso do poder de conhecimento (a estruturação do poder se dá através do saber do líder).

### 2.3.2 Modelo Situacional de Tannenbaum e Schimidth

Outro modelo situacional bastante coerente (fig. 1.4) é proposto por *Tannenbaum* e *Schimidth* (1907). Segundo os autores, existem diversos padrões de comportamento de liderança possíveis ao líder. Estes variam não só em função do grau de autoridade utilizado pelo líder como em função do grau de liberdade reservado aos empregados nas tomadas de decisão. Os diversos padrões estão dispostos em um contínuum, revelando a natureza não estática dos estilos e podem variar em função de algumas forças do líder, do grupo e da situação.

**Valores, processo decisório e estilo de liderança: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil**

**FIGURA 1.4 - Contínuum do comportamento de liderança**



**FONTE: Tannenbaum, Robert & Schmidt, Warren Como escolher um padrão de liderança. Harvard Business Review. Vol. 1, 20,1975**

Quanto mais o comportamento ou estilo do líder se aproxima do lado esquerdo, maior é o seu sentido de controle, diretivo e não participativo. No extremo oposto, encontra-se um comportamento menos diretivo do líder, mais aberto à participação e delegação. Vejamos como se comporta o padrão de liderança em cada das 7 fases desse contínuum: (i) excesso de autoridade centrada no líder. Nenhuma liberdade de participação dos empregados em decisões concernentes a sua área de trabalho, (ii) a autocracia do líder ainda é intensa. Porém, o líder tenta “vender” a sua decisão aos subordinados, (iii) o comportamento do líder já se mostra menos diretivo. Ele abre debates e expõe idéias, mas reserva para si o direito à decisão final, (iv) o líder expõe a sua decisão provisória e se mostra disposto a examinar sugestões oriundas do grupo, (v) o líder expõe o problema e pede sugestões, uma vez que a decisão ainda não foi tomada. Apesar de ainda reservar para si a palavra final, neste ponto já se observa uma maior consideração do líder pelas idéias e contribuições do grupo de trabalho, (vi) o líder apenas define os limites e transfere a decisão para o grupo, (vii) ampla possibilidade de participação do grupo e ausência de comportamento coercitivo por parte do líder. Este permite que o grupo decida livremente, e os limites são impostos não por ele, mas pela natureza do problema.

A liderança situacional representa efetivamente um avanço em relação aos modelos mecanísticos e fechados anteriores. O modelo situacional permite uma maior “organicidade” por parte da empresa, refletindo uma perspectiva de flexibilidade e coerente com as necessidades específicas tanto da organização quanto das pessoas que nela trabalham. A liderança pode ser observada, assim, como um

**processo dinâmico** e que pode ser aprendido, desenvolvido e aperfeiçoado no discurso de sua prática.

### **3 OS VALORES PREDOMINANTES NA EMPRESA E SUA INFLUÊNCIA NO MODELO DE GESTÃO**

Pesquisas sobre sistemas de valores humanos atestam a importância da ética na relação estabelecida entre indivíduo, trabalho e organização. Importantes autores aprofundaram seus estudos na tentativa de identificar a multiplicidade de éticas existentes no contexto organizacional.

Segundo *Rokeach* (1969), “valores equívalem a tendências, expectativas e hipóteses conscientes ou inconscientes aceitas como verdadeiras por um indivíduo quanto ao seu mundo.” Conclui-se que o sistema de valores de um indivíduo corresponde a um conjunto de crenças que variam em profundidade, sendo formadas como o resultado de um sentimento de identidade do indivíduo e do grupo.

Assim, os valores funcionam como um filtro no instante em que selecionam as novas informações que entram na consciência do ser humano. Os valores podem também controlar os relacionamentos, uma vez que as pessoas tendem a associar-se a outras que possuam sistema referencial semelhante, visando proteger a integridade de suas crenças e evitar confrontos.

Sem os valores, os indivíduos não teriam padrões transituacionais capazes de proporcionar princípios de orientações em suas vidas. Tal posicionamento tem como pressuposto básico a idéia de que os precedentes dos valores de uma pessoa são a personalidade, a cultura e a sociedade, através de suas instituições. *Werkmeister* (1967) confirma essa posição ao dizer que o indivíduo é o principal determinante de todos os valores encontrados no mundo, mas é, inevitavelmente, parte integrante do mundo em que vive. Ou seja, cada indivíduo nascido de dentro de uma sociedade específica é, pelo menos, desafiado a viver de acordo com os padrões de valores predominantes nessa sociedade. Com isso pode-se deduzir que cultura, valor e personalidade estão sistematicamente interligados em um contexto onde o peso da cultura é bastante significativo por exercer influência direta e indireta (Moraes, 1986).

Esses estudos compartilham a crença de que a cultura determina, de maneira significativa, a conduta individual, funcionando como

### **Valores, processo decisório e estilo de liderança: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil**

estrutura de referência e que orienta comportamentos e atitudes para com o mundo. Consequentemente, é possível deduzir que os indivíduos chegam à situação de trabalho com uma concepção preestabelecida não apenas quanto ao contexto, mas também quanto à visão em relação ao seu próprio trabalho.

Essa suposição foi expressa no famoso livro de *Max Weber* (1952), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, em que o autor estabeleceu uma ligação entre a ética do protestantismo ascético e as atitudes para com as características empresariais de obtenção de lucro típicas do capitalismo. Ele associou a ascensão econômica mais rápida dos protestantes, comparativamente aos católicos, à orientação filosófico-religiosa que faz com que as pessoas encarem o trabalho árduo como virtude. Dessa forma, pretendeu criar um modelo explicativo baseado em elementos religiosos, onde o reacionarismo econômico, presente na ética protestante, apresenta-se como elemento-chave na consolidação do capitalismo. Assim, a ética protestante afeta a personalidade individual, produzindo elevada motivação para atingir o sucesso pelo acúmulo de riquezas, o trabalho árduo e a superação de todos os obstáculos. O sentimento do dever e autodisciplina, imposto por esta ética, reflete-se nos comportamentos requeridos pelo capitalismo, tais como perseverança, disciplina e produtividade.

*Buchholz* (1974) introduziu uma abordagem diferente ao estudo da ética no trabalho, tomando por base a América do Norte. Destacou cinco conjuntos de valores que caracterizam, em graus diversos, as posições da sociedade em relação ao trabalho: (i) A **Ética de Inspiração Protestante**, que supõe ser o trabalho bom em si mesmo, conferindo dignidade ao indivíduo. Segundo esta ética, o sucesso estaria diretamente ligado aos esforços pessoais do trabalhador que teria, no acúmulo de posses, a medida de seu esforço. A riqueza é vista como multiplicador de riqueza ainda maior, em vez de representar oportunidade de consumo supérfluo. A economia, a independência, o trabalho árduo e a sobriedade são os principais valores a serem cultivados; (ii) A **Ética de Inspiração Organizacional**, que supõe ser o trabalho significativo no momento em que atende aos interesses grupais e contribui para a eficácia das organizações. O grupo é a fonte da criatividade e a integração é vista como a maior necessidade humana. Consequentemente, os valores a serem cultivados são cooperação e dependência, uma vez que o homem

dependente encontra sua realização na comunhão e associação com outros membros do grupo; (iii) A **Ética de Inspiração Marxista**, que traz implícita a suposição de que a atividade produtiva adquire significado quando inclui a participação do homem no processo de produção como um todo. O trabalho é básico para a realização humana, satisfazendo necessidades físicas e viabilizando o contato do homem consigo mesmo. Através do trabalho, o homem cria o mundo e mantém-se ligado aos seus semelhantes. A participação e o combate à exploração da mão-de-obra são os valores a preservar; (iv) A **Ética de Inspiração Humanista**, que vê o trabalho como meio fundamental para o que o indivíduo se realize como ser gregário e afiliativo, possibilitando incorporação de significado à vida humana. O trabalho é encarado como atividade criativa e reveladora do ego. A intervenção do indivíduo no ambiente dá-se através da autenticidade, afirmação e crescimento contínuo no trabalho. Realização e satisfação seriam os valores cultivados e (v) A **Ética de Inspiração no Lazer**, que implica a visão do trabalho como promotor de realização individual quando proporciona oportunidade de contentamento. O trabalho não tem sentido em si mesmo, mas encontra significado quando viabiliza o lazer. O trabalho não é significativo ou realizador, ao contrário, é um mal necessário para produção de bens e serviços. O valor a cultivar seria a disponibilidade para o lazer.

#### 4 PROCESSO DECISÓRIO (INSTRUMENTOS GERENCIAIS)

Um dos passos mais importantes no processo de resolução de problemas é a tomada de decisões. Assim, compreende-se a decisão como sendo o ato da escolha de alternativas possíveis para a solução de um problema presente ou definição de ações futuras a serem empreendidas a curto, médio e longo prazo. Os instrumentos gerenciais, por sua vez, representam qualquer informação sistematizada capaz de auxiliar as pessoas no processo de decisão.

Para Motta (1988),

*“no processo de escolha de alternativas para uma decisão deve-se considerar a situação tal como esta se apresenta à pessoa, que a interpreta conforme os conhecimentos que tem: (i) dos eventos futuros; (ii) de alternativas de ação possíveis ou disponíveis no momento da decisão; (iii) das conseqüências possíveis dessas alternativas e (iv) das regras*

**Valores, processo decisório e estilo de liderança: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil**

*ou a princípio através dos quais o indivíduo estabeleceu a sua ordem de preferência para as conseqüências ou alternativas.”*

Para o autor existem, no mínimo, seis elementos comuns a toda decisão: (i) o tomador de decisão; (ii) os objetivos ou afins a serem atingidos; (iii) o sistema de preferências e valores do decisor; (iv) as estratégias e os diferentes cursos de alternativas possíveis ao tomador de decisão; (v) os estados da natureza ou fatores que não estão sob controle do tomador de decisão; (vi) a consequência de uma dada estratégia frente a um estado específico da natureza.

Moraes sustenta que, para um processo decisório ser bem feito as seguintes etapas devem ser consideradas: (i) a conscientização do problema, (ii) a identificação do problema, (iii) a geração de alternativas, (iv) a avaliação das mesmas, (v) a escolha da(s) melhor(e)s alternativa(s) e o (vii) controle. Nesse contexto, os instrumentos gerenciais são determinantes no processo decisório, uma vez que fornecem as informações racionais que auxiliam na escolha de alternativas para resolução de problemas.

Diversos modelos foram teorizados e categorizados de formas diferentes sobre o fenômeno dos processos de decisão. Entre estes, quatro sobressaem-se como de maior relevância: o modelo racional, político, comportamental e ético/moral.

Rodrigues (1985) aponta o **modelo racional** da decisão apoiado na lógica da utilidade, na consistência da escolha dos meios para o atingimento de finalidades específicas. Neste tipo de modelo de decisão, os objetivos são classificados de acordo com o seu nível de importância em um determinado contexto e todas as alternativas para o alcance destes objetivos são conhecidas, bem como os seus custos e as suas conseqüências, comparativamente analisadas. Ou seja, ao tomador de decisão impõe-se a tarefa de escolher as melhores alternativas para o alcance de objetivos pré-determinados e valorizados de acordo com a sua importância. A premissa desse modelo é a de que sempre existirão algumas alternativas melhores que outras para a consecução de objetivos específicos.

O **modelo comportamental** de decisão prioriza aspectos valorativos que variam em função de preferências individuais. Esse

modelo caracteriza-se como uma crítica ao modelo racional e que determina o processo de decisão em função de uma realidade ordenada, controlada e passível. A economia do funcionamento dos processos de decisão, segundo o modelo comportamental, caracteriza-se a partir do reconhecimento das limitações da natureza humana e das organizações, em que a busca pela melhor decisão é substituída pela decisão satisfatória. Reconhece-se, dessa forma, o caráter valorativo e limitado das tomadas de decisão, bem como as necessidades, inibições e imperfeições dos autores dessas decisões.

A dimensão política dos processos decisórios inscreve-se na lógica do poder e da diversidade de objetivos presentes em situações de interesses pessoais divergentes. O **modelo político** defende que as decisões muitas vezes são tomadas distantes de critérios racionais e que, não raro, tais decisões são limitadas em função da complexidade dos problemas em questão e do conflito estabelecido entre valores e interesses diversificados.

O **modelo ético/moral** de decisões caracteriza-se por um sentido e justificativa moral para o processo da decisão. Prioriza-se a compreensão da decisão dentro de uma perspectiva social, que não raro, distancia-se da racionalidade instrumental desejada aos processos de tomada de decisões. Os valores pessoais, dentro desse modelo, desempenham um papel importante na escolha de alternativas.

## 5 METODOLOGIA

O método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso que, a nosso ver, possibilitaria o exame minucioso da atual gestão da empresa. Segundo *Greenwood* (1973), o estudo de caso é uma investigação em profundidade, a fim de reconstituir todo o processo estudado. Além disso, outra característica desse método é a liberdade de se empregar qualquer técnica de investigação em qualquer ordem de aplicação.

Os elementos da população pesquisada constituíram-se de ocupantes de cargo de chefia, compondo uma amostra de gerentes, coordenadores, supervisores e encarregados, distribuídos nas unidades industriais e no escritório central. A técnica de amostragem escolhida foi a do tipo intencional que, segundo *Selltiz et alii* (1972), se constitui numa estratégia adequada para que se possam escolher os casos que devem ser incluídos e assim chegar à amostra que satisfaça as necessidades.

### **Valores, processo decisório e estilo de liderança: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil**

O instrumento utilizado foi o questionário, dividido em partes que abordavam as seguintes variáveis: Estilo Gerencial<sup>5</sup>, Valor Predominante e os Instrumentos Gerenciais (Processo Decisório)<sup>6</sup>. A coleta de dados se fez mediante o envio dos questionários via malote, solicitada a devolução, em uma data programada, ao Coordenador de Captação e Desenvolvimento Pessoal. Vale ressaltar que, dos 69 questionários enviados, 65 foram devolvidos, perfazendo um total de 94,0%.

#### **5.1 A Empresa pesquisada**

A empresa X foi fundada em outubro de 1891 e se constitui no segundo maior grupo têxtil de Minas Gerais. Possui 3400 funcionários alocados no Escritório Central em Belo Horizonte e em 5 Unidades Industriais espalhadas pelo interior mineiro. É responsável por um faturamento anual de U\$ 126 milhões e produz 86,4 milhões de metros lineares ao ano. Em 1990, ocupou o 1.º lugar no setor têxtil brasileiro em produtividade.

### **6. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Este item se propõe a descrever e analisar os resultados, tendo como base os dados obtidos. Embora não tenham sido feito testes estatísticos de comparação de médias, alguns resultados puderam ser inferidos.

Objetivando facilitar a compreensão dos resultados, inicialmente descreveremos a amostra de acordo com o perfil dos pesquisados, quanto ao grau de escolaridade, cargo ocupado, número de subordinados diretos, tempo de cargo e de empresa. Em seguida, apresentaremos os resultados relativos ao Estilo de Liderança, Valor Predominante e Instrumentos Gerenciais adotados na organização.

A maioria dos pesquisados possui grau superior completo, ocupa predominantemente cargos de chefia e supervisão, tem sob controle acima de 20 subordinados, trabalha na empresa há mais de 12 anos e está ocupando cargo de chefia há menos de 4 anos.

---

<sup>5</sup> Adaptado por Lúcio Renault de Moraes.

<sup>6</sup> Adaptado por Prof. Antônio Luiz Marques - Tese de Doutorado (1993)

O Estilo de Liderança predominante foi o *Country Clube*, caracterizado pela atenção cuidadosa do líder às necessidades dos subordinados. É interessante ressaltar que existiu uma tendência significativa dos líderes em adotar o estilo empobrecido, no qual a tarefa requer um esforço mínimo para ser realizada. Tomando como base os resultados de algumas unidades industriais isoladamente, observou-se que em duas delas o estilo de equipe foi predominante, o que coaduna com suas características de serem as mais estáveis no que diz respeito à produtividade e formação de equipe.

Com relação à variável adaptabilidade, na qual o líder pode variar o seu estilo de acordo com a situação, verificou-se que ela se caracteriza como boa, já que mais da metade dos pesquisados é capaz de adotar mais de um estilo de liderança em situações diversas.

O valor Predominante foi o de inspiração humanista, seguido bem de perto pelo Organizacional. Os valores cultivados são os de realização e satisfação. Esse resultado parece relacionar bem com o estilo de liderança predominante na organização (*country clube*), que notadamente procura atender às necessidades dos indivíduos.

Sobre o processo decisório da empresa, foram analisados separadamente os seguintes itens: o processo de comunicação, avaliação dos trabalhos distribuídos nas áreas e do desempenho dos subordinados, conhecimento das vida financeira da empresa e dos custos obtidos nas áreas de atuação, quem toma as decisões e em que estas são baseadas, percepção do processo decisório nas áreas de atuação, principais dificuldades e, finalmente, o que é necessário saber-se antes de se tomar qualquer decisão.

Quanto ao processo de comunicação, verificou-se que ele é mínimo e precário, prevalecendo às vezes a existência de boatos, rumores e intrigas. Os instrumentos formais mais utilizados são atas de reuniões, avisos, CIs e memorandos.

De modo geral as tarefas são avaliadas visando à eliminação de erros, através de relatórios e informes de produção. A maioria dos líderes avalia o desempenho de seus subordinados, dando *feedbacks* sistemáticos e utilizando como instrumentos de avaliação dos boletins de produção e relatórios de resultados das áreas.

### **Valores, processo decisório e estilo de liderança: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil**

A vida financeira da empresa é pouco conhecida pelos seus empregados, com exceção para os gerentes, alguns coordenadores e supervisores, sendo que estes últimos são informados através do balanço divulgado em jornais. O mesmo acontece com o conhecimento que os ocupantes de cargo de chefia têm a respeito dos custos obtidos nas áreas de atuação. Cabe aqui a ressalva de que este instrumento não é geralmente utilizado na tomada de decisão da empresa, pois se mostra difícil a sua análise e confiabilidade.

As decisões são tomadas na sua maioria, pela alta administração, que nem sempre obedece a critérios técnicos e racionais. Em casos atípicos, os instrumentos mais utilizados são os cronogramas, planejamento de produção, planejamento de objetivos, planejamento de diretrizes, catálogos técnicos, dentre outros.

Sobre o que é necessário se saber antes de se tomar qualquer decisão, as opiniões são bem variadas. Uns sustentam que é necessário saber mais informações relacionadas ao processo, alguns ficam mais preocupados com os objetivos a serem alcançados e outros necessitam saber o que o processo decisório trará de retorno à empresa, face aos resultados obtidos.

As maiores dificuldades encontradas para a tomada de decisão estão relacionadas à falta de informações qualitativas e problemas de natureza formal, como a falta de planejamento e prazo para a implantação das estratégias.

## **7 CONCLUSÃO**

Em concordância com a análise dos dados feita anteriormente, podemos chegar a algumas conclusões que apesar de genéricas, contêm itens significativos. Com certeza, um número maior de pesquisas faz-se necessário para que essas conclusões sejam confirmadas ou até mesmo refutadas diante de constatações empíricas em realidades diferenciadas.

### **7.1 Sobre o estilo de liderança**

O Estilo Gerencial predominante foi o *country clube*, cuja orientação básica está voltada para a satisfação das pessoas, sem muita preocupação com a tarefa e avaliação dos resultados. O perfil familiar da empresa X parece reforçar este estilo, considerando que a característica paternalista decorrente tem como regra básica a manutenção das relações

de dependência e necessidade dos subordinados. O que por um lado pode indicar uma clima de cordialidade entre os membros em contrapartida pode favorecer a formação de subgrupos de interesses diversos, colocando em risco o clima da organização como um todo. É importante mencionar que existe uma tendência significativa do corpo gerencial em adotar o estilo “empobrecido”, em que o mínimo de esgarço é utilizado para execução da tarefa. Do ponto de vista vivencial, eventuais deficiências no sistema de integração, benefício e apoio social aos empregados - decorrentes de carências no setor competente - podem estar contribuindo para que os gerentes se concentrem mais nas pessoas do que nos resultados.

Sugere-se que esta tendência advém dos poucos instrumentos que os gerentes possuem para realizar seu trabalho e também das várias mudanças ocorridas na empresa nos últimos cinco anos, inclusive com fechamento de algumas fábricas. Esse tipo de situação pode estar criando um clima de desconfiança, levando o gerente a dedicar-se a si próprio, sem se comprometer com o crescimento da empresa. Além do que, vários programas foram criados e não concluídos, acarretando uma distância entre as necessidades individuais e os objetivos da organização, trazendo como consequência um clima de desmotivação e frustração entre o corpo gerencial da empresa.

Vale ressaltar também que a boa adaptabilidade do corpo gerencial em adotar mais de um estilo de liderança pode estar relacionada à experiência pessoal acumulada dos mesmos. A maior parte dos entrevistados possui mais de 10 anos de empresa e vivenciou uma série de mudanças nos últimos anos, o que poderia explicar, ao menos em parte, a flexibilidade na condução dos estilos de liderança. O resultado do diagnóstico quanto a essa variável é um indicativo de disposição positiva por parte do corpo gerencial à implantação de novas técnicas e inovações organizacionais.

## **7.2 Sobre o valor predominante**

O valor de inspiração Humanista foi o predominante, e nele o trabalho é visto como meio fundamental para que o indivíduo se realize como ser gregário e afiliativo. A realização e a satisfação são os valores cultivados. O modelo familiar da Empresa X, mais uma vez, parece reforçar este resultado, considerando que a característica paternalista procura atender as necessidades dos membros da organização.

### **Valores, processo decisório e estilo de liderança: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil**

A tradição e solidez da empresa parecem também explicar o valor de inspiração Organizacional. Este, que teve uma pontuação bem próxima da Humanista, supõe que o trabalho se torna significativo no momento em que atende aos interesses grupais e contribui para a eficácia da organização. Para se tornar uma empresa de sucesso, valores como cooperação e dependência foram fundamentais para a empresa X.

Tal constatação indica novamente uma disponibilidade favorável por parte do corpo gerencial para a implantação de técnicas que contemplem simultaneamente o lado do indivíduo e o da instituição como um grupo.

### **7.3 Sobre o processo decisório**

Embasados nos dados analisados, concluiu-se que os maiores problemas que impedem que o processo decisório da empresa X seja da melhor qualidade parecem estar relacionados à falta de informações adequadas para a tomada de decisões, à falta de critérios técnicos que permitam um planejamento adequado e às falhas na comunicação entre as pessoas envolvidas no processo.

Sugere-se que o caráter centralizador da empresa e a existência de subgrupos de interesses políticos específicos, no que diz respeito à tomada de decisões, possam estar influenciando negativamente para a eficácia do processo decisório da organização.

## **8 RECOMENDAÇÕES**

À luz das conclusões, foram feitas as seguintes recomendações à organização:

- fortalecer e suprir as necessidades de apoio psicossocial do setor de RH, deixando para os gerentes as funções de caráter técnico;
- direcionar para os **resultados** os Programas de Planejamento Estratégico e de Qualidade, em fase de implantação;
- criar e divulgar entre o corpo gerencial instrumentos de apoio ao processo decisório, estratégias de delegação, administração de conflitos inter e intragrupal e técnicas de negociação. Recomendou-se, também, a promoção de um seminário de caráter informacional e de coleta de dados, objetivando divulgar os dados da pesquisa e consolidar propostas de mudança;

**Lúcio Flávio Renault de Moraes et al**

- criar um programa para o diagnóstico do clima organizacional que contemplasse o comprometimento dos empregados para com a empresa e o tipo de motivação predominante entre esses trabalhadores;

- capacitar os gerentes com maiores informações sobre a temática do comportamento humano nas empresas, objetivando um maior conhecimento sobre questões relativas à percepção social, comunicação organizacional e motivação no trabalho;

- criar um programa de diagnóstico de qualidade de vida no trabalho e prevenção de *stress*, visto a sobrecarga de trabalho existente no corpo gerencial.

***Abstract:** Values, decision-making and leadership styles: a diagnosis in a company of the textile sector. The authors discuss relations between personal values, leadership and decision-making in a large regional textile company to understand more clearly some of its organizational values and dynamics in the light of recommendations formulated with basis on the conclusions drawn.*

***Key Words:** decision-making, leadership styles, diagnosis.*

**Valores, processo decisório e estilo de liderança: um diagnóstico em uma empresa do setor têxtil**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ACKOFF, Russel L. *Planejamento de pesquisa social*. São Paulo: Herder, 1972
- ARGYRIS, Chris. *Personality and Organization*. New York: Harper & Row, 1957
- BORDENAVE, Juan. E. *Além dos meios e mensagens: introdução à comunicação como processo, tecnologia, sistema e ciência*. Petrópolis, Vozes, 1987
- CARTWRIGHT, Dorwin e Zander, Alvim. *Dinâmica de grupo*. SP: EPU.; 175
- FIEDIER, Fred e Chemers, Martin. *Liderança e administração eficaz*. São Paulo: Pioneira Ed. da Universidade de São Paulo, 1981.
- GOOD, William J. & Hatt, Paul K. *Métodos em pesquisa social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1973.
- GREENWOOD, E. *Metodos de La investigacion social*. Buenos Aires: Paidos, 1973.
- HERSEY, Paul e Blanchard, K. *Psicologia para administradores de empresas*. São Paulo, EPU, 1977.
- KERLINGER, Fred N. *Metodologia da pesquisa em ciência sociais: um tratamento conceitual*. São Paulo: São Paulo: EPU/EDUSP, 1980.
- KNICKERBOCKER, Irving. *Liderança: um conceito e algumas implicações*. Instrução: Balcão, Yolanda Ferreira. *O comportamento humano na empresa*. Rio de Janeiro, FGV, 1977.
- LIKERT, Rensis. *Administração de conflitos: novas abordagens*. São Paulo: McGraw-Hill, 1979.
- LIKERT, Rensis. *New Patterns of Management*. New York McGraw-Hill, 1961.
- LITWINM C.H e R. Stringer. *The influence of organization climate on human motivation* Instrução: Fiedler, Fred. *Liderança e administração eficaz*. São Paulo: Pioneira, 1981.

- MARQUES, Antônio Luiz. *The Work Situation and Class Position Of Brazilian Engineers*. Tese de Doutorado. Aston University, England, 1993.
- MCGREGOR, Douglas. *O lado humano da empresa*. McGraw-Hill, 1960.
- MORAES, Lúcio Flávio R. de. *A ética do trabalho no Brasil: uma questão múltipla e de predominância humanista*. *Revista Tendências do Trabalho*, SP, P.4-7, nov/1986.
- MOTTA, P. R. *Razão e Intuição: recuperando o ilógico na teoria da decisão gerencial*. *Revista de Administração Pública*. V. 22, n.3, p.77-94, 1988.
- RODRIGUES, Suzana B. *Processo decisório em universidade: teoria iii*. *Revista de Administração Pública*. V.19, n.4, pp. 60-75. Out/Dez. 1985.
- SELLTIZ, Claire; Jahoda, Maire; Deutsch, Morton & Cook, Stuard. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. São Paulo: Herder, 1972.
- STOGDILL, R.M. e Coons, A. E. *Leader behavior its descriptions and measurement*. *Ohio State University*, 1957.



## ABUSO DE PODER X PODER DE POLÍCIA

**ÁLVARO LAZZARINI**

*Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*

**Resumo:** *Enfocando o uso e abuso do poder, por parte do agente político ou administrativo, estuda o poder de polícia e seus limites. Trata-se do controle administrativo e judiciário do abuso de poder no exercício do poder de polícia, seja por excesso de poder, seja por desvio de poder, em nível administrativo ou em nível judiciário.*

**Palavras-chave:** *abuso de poder, poder de polícia, poder da polícia, controle do poder de polícia.*

### 1INTRODUÇÃO

O uso do poder é um dos mais polêmicos e intrigantes temas defrontados por todo agente público, ou seja, pela pessoa física que exerce alguma atividade estatal e tem o dever de decidir e impor a sua decisão ao particular, também pessoa física ou, então, pessoa jurídica.

A Administração Pública, no dizer de *Jean Rivero*<sup>1</sup>, deve satisfazer o interesse geral e não conseguirá se encontrar colocada em pé de igualdade com os particulares, pois, as vontades destes, determinadas por motivos puramente pessoais, colocam a sua - a da Administração Pública - em cheque sempre que as colocar em presença dos constrangimento e sacrifícios que o interesse geral exige. Foi, bem por isso, que a Administração recebeu o poder de vencer essas resistências, certo que as suas decisões obrigam, uma vez que se presumem legítimas, diante do princípio jurídico da verdade e legitimidade de seus atos. A Administração Pública, portanto, não necessita obter o consentimento dos interessados e pode, assim, prosseguir na execução de seus atos, certo que - ainda no ensino de *Jean Rivero* - pela tradicional expressão Poder

---

<sup>1</sup> RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Tradução de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Livraria Almedina, Portugal, 1981, p.15.

*O Alferes*, Belo Horizonte, **13**(45): 113-135, abr./jun. 1997 113

## **Abuso de Poder x Poder de Polícia**

Público "deve entender-se esse conjunto de prerrogativas concedidas à Administração para lhe permitir fazer prevalecer o interesse geral."

Para isso a Administração Pública tem um importante instrumento jurídico, um poder instrumental, denominado Poder de Polícia, que a autoriza a exercer os atos coercitivos necessários a fazer, quando colidentes, esse interesse geral prevalecer sobre o interesse individual.

Poder de Polícia, porém, tem barreiras que, se ultrapassadas, levam ao exercício anormal desse poder administrativo, ou seja, levam ao arbítrio, à arbitrariedade, ao abuso de poder, ao abuso de autoridade, sujeitando o agente público responsável, de qualquer dos Poderes Políticos e nível hierárquico, às sanções legais, de natureza administrativa, criminal e civil.

## **2 USO E ABUSO DE PODER**

Todo agente público - agente político ou administrativo - exerce poder administrativo, de que resulta a sua autoridade pública, conforme a sua investidura legal e, assim, esfera de competência. A autoridade de um agente político ou administrativo, porém, é prerrogativa da função pública exercida, corresponda essa função a um cargo ou não.

A autoridade pública, portanto, não é privilégio pessoal de quem quer que seja, pois, como focalizado, ela está inserida nas funções do órgão público a que se integra a pessoa física do agente público, seja Chefe do Poder Executivo e seus Ministros ou Secretários, ou, então, Parlamentares, Magistrados, Membros do Ministério Público, Conselheiros dos Tribunais de Contas, Membros do Corpo Diplomático, todos como agentes políticos do Estado, com também aqueles servidores públicos, os agentes administrativos do Estado, que constituem a grande massa dos agentes públicos e têm, assim, a sua autoridade pública reconhecida de acordo com a respectiva investidura legal.

A Constituição da República, no seu art. 37, caput, deixa isso certo, quando prevê o princípio da impessoalidade a ser observado pela Administração Pública.

*“Esse princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do*

*qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal. Por conseguinte, o administrador não confronta com o funcionário "x" ou "y" que expediu o ato, mas com a entidade cuja vontade foi manifestada por ele.<sup>2</sup>"*

O agente público, ao certo, cumpre seus deveres funcionais de modo rotineiro, premido que está a assim fazê-lo pelos princípios jurídicos que informam e disciplinam as atividades da Administração Pública e, agora, com dignidade constitucional, como previsto no art. 37, caput, da vigente Constituição da República em relação aos princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da impessoalidade e da publicidade. E isso ocorre mesmo naquelas decisões de natureza discricionária, onde a sua vontade está limitada, pois, há a barreira da legalidade, como também a decorrente dos princípios da realidade e da razoabilidade.

Como sempre observou Hely Lopes Meirelles,<sup>3</sup>

*"O uso do poder é prerrogativa da autoridade. Mas o poder há de ser usado normalmente, sem abuso. Usar normalmente do poder é empregá-lo fora da lei, sem utilidade pública. O poder é confiado ao administrador público par ser usado em benefício da coletividade administrativa, mas usado nos justos limites que o bem estar social exigir. A utilização desproporcional do poder, o emprego arbitrário da força, da violência contra o administrado constituem formas abusivas do uso do poder estatal, não toleradas pelo Direito e nulificadoras dos atos que as encerram. O uso do poder é*

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. O Município na Constituição de 1988. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, p. 19; idem Curso de Direito Constitucional Positivo, 10ª ed., 1995. São Paulo Malheiros Editores, São Paulo. p. 615; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 5ª ed., São Paulo: Editora Atlas 1994, p. 64.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 20.ª ed. atualizada por Andrade Azevedo, Eurico de Andrade *et alii*, 1995. São Paulo Malheiros Editores, p.94.

## Abuso de Poder x Poder de Polícia

*lícito; o abuso, sempre ilícito. Daí por que todo ato abusivo é nulo, por excesso ou desvio de poder,"*

isto é, respectivamente, quando autoridade pública pratica ato não inserido na esfera de competência decorrente de sua investidura legal ou, então, se compete, o elemento psicológico do ato tem motivos ou fins diversos daqueles objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público.

Hely Lopes Meirelles, ainda examinado o tema aqui enfocado, lembrou que

*“o abuso de poder ora se apresenta ostensivo como a truculência, às vezes dissimulado como o estelionato, e não raro encoberto na aparência ilusória dos atos legais. Em qualquer desses aspectos - flagrante ou disfarçado - o abuso do poder é sempre uma ilegalidade invalidadora do ato que a contém.”*

Caio Tácito,<sup>4</sup> na sua clássica monografia sobre O Abuso de Poder Administrativo no Brasil (Conceitos e Remédios), examina a circunstância de que

*“autoridade e legalidade são conceitos antinômicos que, no entanto, se completam. O intervencionalismo do Estado aumenta o poder das autoridades administrativas. Novos meios de ação lhes são atribuídas, mas o uso deles não pode exceder à margem da lei. Deve o administrador gozar de uma área de competência ampla, dentro da qual possa agir com desenvoltura. Ao controle da legalidade incumbe, porém, o patrulhamento das fronteiras, de modo a vedar as execuções abusivas e manter o poder discricionário em seus domínios legítimos. No plano jurídico, a administração funciona sob um regime de liberdade vigiada: tudo lhe é permitido fazer em benefício do interesse público, salvo aquilo que ofenda a lei. A noção de legalidade fiscaliza a atividade discricionária, sem nela interferir, a não ser quando exorbitante.”*

---

<sup>4</sup> TÁCITO, Caio. O Abuso de Poder Administrativo no Brasil (Conceito e Remédios). Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, Rio de Janeiro, p.26.

O abuso de poder ocorre tanto por ação como por omissão, tendo lembrado Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup> que ambas as formas - comissiva e omissiva - são capazes de afrontar a lei e causar lesão a direito individual do administrativo, asseverando também que

*"A inércia da autoridade administrativa - observou Caio Tácito (anota o saudoso administrativista) - deixando de executar determinada prestação de serviço a que por lei está obrigada, lesa o patrimônio jurídico individual. É forma omissiva de abuso de poder, quer o ato seja doloso ou culposo."*

De qualquer modo o agente público que abuse do seu poder sujeita-se às sanções que o ordenamento jurídico brasileiro possa indicar, mesmo em face do princípio da impessoalidade já mencionado, porque, como ensina José Afonso da Silva<sup>6</sup>, em lição também adotada por Maria Sylvania Zanella Di Pietro,<sup>7</sup>

*"A personalização, ou seja, a individualização do funcionário, pode ser recomendável, quando atue não como expressão da vontade do Estado, mas como expressão de veleidade, capricho ou arbitrariedade pessoal. Então, como nota Gordillo, o ataque ou impugnação concreta à pessoa do funcionário só é um meio de lograr que ela mesma ou seu superior corrija o fato ou omissão danosa. A personalização vale assim para imputar ao funcionário uma falta e responsabilizá-lo perante a Administração Pública, a fim de que esta lhe imponha a punição cabível."*

O uso e o abuso de poder, portanto, como de início afirmado<sup>8</sup>, é um dos mais polêmicos e intrigantes temas defrontados por todo agente público, ou seja, pela pessoa física que exerce alguma atividade estatal e tem o dever de decidir e impor a sua decisão ao particular, também, pessoa física ou pessoa jurídica de direito privado ou, até mesmo, de direito público.

---

<sup>5</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. Obra e ed. cits., p. 95

<sup>6</sup>DA SILVA, José Afonso. Obras ed. e pp. cits.

<sup>7</sup>DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Obra, ed e p. cits.

<sup>8</sup>Infra n. o 1, Introdução.

## Abuso de Poder x Poder de Polícia

Gilberto Passos de Freitas e Vladimir Passos de Freitas<sup>9</sup>, a propósito da Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965, que regula a responsabilidade civil, penal e administrativa nos casos de abuso de autoridade (abuso de poder), atestaram que

*“Trata-se de assunto extremamente interessante e bem pouco comentado pelos estudiosos . É com constância que temos notícia de situações em que a ação é discutida, existindo sérias dúvidas sobre sua legitimidade. E pouco há a consultar.”*

Mais interessante, polêmico e intrigante se torna o assunto quando ele diz respeito ao exercício de atividade decorrente do Poder de Polícia, seja exercício de atividade de polícia administrativa ou então de polícia judiciária, seja ele de responsabilidade de autoridade administrativa ou então autoridade legislativa ou judiciária .

### 3 PODER DE POLÍCIA E SEUS LIMITES

Quem assegura a ordem jurídica, e em especial o seu aspecto segurança pública, é a polícia.

A idéia de polícia é inseparável da idéia de Estado, como observa José Cretella Júnior<sup>10</sup>, invocando o magistério de Rafael Bielsa. Atribui-se, aliás, a Honoré de Balsac<sup>11</sup> a afirmação de que “os governos passam, as sociedades morrem, a polícia é eterna”. Ela o é porque, na realidade, as nações podem deixar de ter as suas forças armadas. Nunca, porém, podem prescindir da sua força pública.<sup>12</sup>

E no estudar polícia e os limites da sua atividade, a fim de evitar que ela descambe para o arbítrio, para a arbitrariedade, para o abuso do poder, para o abuso da autoridade de polícia , não se pode deixar de lado o estudo do Poder de Polícia e do Poder da Polícia.

---

<sup>9</sup>FREITAS, Gilberto Passos de e Vladimir, Abuso de Autoridade, São Paulo: da Editora Revista dos Tribunais, 1979. p.1.

<sup>10</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Conceituação do Poder de Polícia, Revista dos Advogados, Associação dos Advogados de São Paulo, n.º 17, abril/1985, p.53.

<sup>11</sup> BALZAC, Honoré. Revista Super Interessante, Ano 2, n.º. 5, maio de 1988, Editora Abril, São Paulo, p. 82.

<sup>12</sup> LAZZARINI, Álvaro *et alii*. Direito Administrativo da Ordem Pública, 2.ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1987, p 19.

Polícia designa, em sentido estrito, o conjunto de instituições, fundadas pelo Estado, para que, segundo as prescrições legais e regulamentares estabelecidas, exerçam vigilância para que se mantenham a ordem pública e se assegure o bem-estar coletivo, garantindo-se a propriedade e outros direitos individuais.<sup>13</sup>

No ensinamento de José Cretella Júnior,<sup>14</sup>

*“ao passo que a polícia é algo em concreto, é um conjunto de atividades coercitivas na prática dentro de um grupo social, o poder de polícia é uma **facultas**, uma faculdades, uma possibilidade, um direito que o Estado tem de, através da polícia, que é uma força organizada, limitar as atividades nefastas dos cidadãos (...) O poder de polícia legitima a ação da polícia e a sua própria existência.”*

No seu Tratado de Direito Administrativo, o mesmo publicista<sup>15</sup> acrescenta que *“Se a polícia é uma atividade ou aparelhamento, o poder de polícia é o princípio jurídico que informa essa atividade, justificando a ação policial, nos Estados de Direito”*, continuando por afirmar que, por sua vez, o *“Poder da Polícia é a possibilidade atuante da polícia, é a polícia quando age. Numa expressão maior, que abrigasse as designações que estamos esclarecendo”* - insiste José Cretella Júnior -, *“diríamos: em virtude do poder de polícia o poder da polícia é empregado pela polícia a fim de assegurar o bem-estar público ameaçado.”*

Com essas noções torna-se possível afirmar - e conceituar<sup>16</sup> - que

*“como poder administrativo, assim, o Poder de Polícia, que legitima o poder da polícia e a própria razão dela existir, é um conjunto de atribuições da Administração Pública, como*

---

<sup>13</sup> DE PLÁCIDO E SILVA, Vocabulário Jurídico, v. III, Rio de Janeiro: Forense, 1963, p. 1.174

<sup>14</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. Lições de Direito Administrativo, 2.<sup>a</sup> São Paulo: José Bushatsky Editor, 1972, p. 229.

<sup>15</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. Tratado de Direito Administrativo, v. I., Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 51.

<sup>16</sup> LAZZARINI, Álvaro. Limites do Poder de Polícia. Revista de Direito Administrativo, n.º 198, out./dez. 1994, Editora Renovar/FGV Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, p. 74.

## Abuso de Poder x Poder de Polícia

*poder público e indelegáveis aos entes particulares, embora possam estar ligados àquela, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades.”*

Podemos examinar, agora, os limites desse poder instrumental da Administração Pública, ou seja, as barreiras do Poder de Polícia, mesmo sem adentrar em pormenores da distinção que deve ser feita entre polícia administrativa e polícia Judiciária, a primeira atuando preventivamente antes do cometimento do ilícito, seja administrativo ou criminal, e a segunda, atuando só após a prática do ilícito criminal, por não ser de sua competência legal a repressão ao ilícito administrativo. Ao órgão com competência de polícia judiciária só cabe a denominada polícia repressiva, na apuração de infrações penais, como auxiliar da Justiça Criminal, embora seja órgão que não integra, pois, integrante do Poder Executivo.

De qualquer modo, porém, o Poder de Polícia, não é carta branca para quem exerce atividade de Administração Pública fazer ou deixar de fazer alguma coisa ao seu alvedrio, ao seu arbítrio.

No prisma legal<sup>17</sup>, considera-se

*“regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.”*

Como se verifica, a norma legal impõe barreiras ou limites que devem ser intransponíveis, pois, abrigam as atividades humanas, protegendo-as contra os demandas dos governantes e administradores, barreiras ou limites esses que são três ordens, pelo magistério escoreito de José Cretella Júnior<sup>18</sup>: “os direitos dos cidadãos; as prerrogativas

---

<sup>17</sup> Art. 78, parágrafo único, do Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Ato Complementar n.º 31, de 28 de dezembro de 1966).

<sup>18</sup> CRETELLA JÚNIOR, José, Lições de Direito Administrativo, ed. e p. cits.

*individuais; as liberdades públicas garantidas pelas Constituições e pelas leis.*”

A própria liberdade de ação do órgão policial, hoje, está adstrita à sua competência legal, isto é, cada órgão policial tem o exercício do Poder de Polícia limitado à sua esfera de competência, porque, no dizer autorizado e sempre lembrado de Caio Tácito,<sup>19</sup>,

*“A primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em direito administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma do direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado objetivamente fixado pelo legislador.”*

Deve, portanto, ficar assentado que o Poder de Polícia, forçosamente, deve sofrer limitações, como, por exemplo, as previstas na Constituição da República e relativas às liberdades pessoais, à manifestação do pensamento e à divulgação pela imprensa, ao exercício das profissões, ao direito de reunião, aos direitos políticos, à liberdade do comércio, etc. O Código Civil, igualmente cuida de limitar o exercício dos direitos individuais, quando o condiciona ao seu uso normal, proibindo, no seu art. 160, o seu abuso, o abuso do direito.

Como lembrou Hely Lopes Meirelles<sup>20</sup>,

*“Os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição da República(...). Do absolutismo individual evoluímos para o relativismo social. Os Estados democráticos como o nosso inspiram-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Daí o equilíbrio a ser procurado entre a fruição dos direitos de cada*

---

<sup>19</sup> TÁCITO, Caio. *Obra e ed. cit.*, p. 27. *Segurança Nacional*, 1972, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, p.11;idem,*Direito Administrativo Brasileiro*, 18ª ed., 1983, atualização cit., p.19.

<sup>20</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Poder de Polícia e Segurança Nacional*, 1972, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, p. 11; idem *Direito Administrativo Brasileiro*, 18ª ed., 1993, atualização cit., p. 119.

## Abuso de Poder x Poder de Polícia

um e os interesses da coletividade, em favor do bem comum. Em nossos dias e no nosso País predomina a idéia da relatividade dos direitos, porque, como bem o adverte RIPERT, ‘o direito do indivíduo não pode ser absoluto, visto que absolutismo é sinônimo de soberania. Não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por consequência, simplesmente relativo’ (O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno, Ed. Saraiva, 1937, p. 233).”

É correto, portanto, o raciocínio de José Cretella Júnior<sup>21</sup> ao sustentar que

*“Do mesmo modo que os direitos individuais são relativos, assim também acontece com o poder de polícia que, longe de ser onipotente, incontrolável, é circunscrito, jamais podendo pôr em perigo a liberdade e a propriedade. Importando, regra geral, o poder de polícia, restrições a direitos individuais, a sua utilização não deve ser excessiva ou desnecessária, para que não se configure o abuso de poder. Não basta que a lei possibilite a ação coercitiva da autoridade para justificação do ato de polícia. É necessário, ainda, que se objetivem condições materiais que solicitem ou recomendem a sua inovação. A coexistência da liberdade individual e o poder público repousam na conciliação entre a necessidade de respeitar essa liberdade e a de assegurar a ordem social. O requisito da conveniência ou do interesse público é, assim, pressuposto necessário à limitação dos direitos dos indivíduos. Escreve Mário Masagão: ‘Pode a polícia preventiva fazer tudo quanto se torne útil a sua missão, desde que com isso não viole o direito de quem quer que seja. Os direitos que principalmente confinam a atividade da polícia administrativa são aqueles que, por sua excepcional importância, são declarados na própria Constituição.’”*

---

<sup>21</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. Polícia e Poder de Polícia, Revista de Direito Administrativo, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, n.º 162, p. 31-32.

Nesse contexto todo, como se verifica, entra a temática da cidadania, cuidadosamente estudada por Vera Regina Pereira de Andrade<sup>22</sup>, em dissertação que, partindo do discurso jurídico da cidadania, de fato, caminhou ampliando as argumentações, interpelando-se por facetas que, invisíveis a esse discurso, visaram fundamentar o porquê de suas limitações analítico-políticas, acabando por gerar inúmeras problemáticas que, reconhecidamente, permanecem em aberto.

Bem por isso, na "Conclusão" dessa sua dissertação, Vera Regina Pereira de Andrade formulou proposta de

*"ser fundamental promover-se o diálogo do saber jurídico através da constituição de uma teoria jurídica que, suplantando o nível puramente teórico, articule teoria práxis, (conhecimento e realidade) mediante uma postura dialética sobre o Direito, a partir de seu próprio interior.- as relações de força na sociedade", continuando por afirmar que "No mesmo movimento, parece ser fundamental promover-se o diálogo do saber jurídico com os demais saberes, de forma a superar a clausura monológica a que o condenam o positivismo e o liberalismo. Uma teoria crítica das relações sociais, que promova a articulação das complexas relações Teoria/praxis, parece ser uma possibilidade de superação das construções dogmáticas, mantenedoras do status quo e um caminho para a construção de um saber jurídico comprometido com a transformação democrática da sociedade e o encaminhamento de efetivas soluções para o problema nacional dentre os quais a cidadania ocupa destacado lugar."*

Deve-se, verdadeiramente, buscar o bem comum, que é missão primordial do Estado, pois, para isso ele foi constituído. É missão a ser desempenhada por meio de uma legislação adequada, instituições e serviços capazes de controlar, ajudar e regular as atividades privadas e individuais da vida nacional, fazendo-as convergir para o bem comum, afirmando José Cretella Júnior<sup>23</sup> que a segurança das pessoas e dos bens é

---

<sup>22</sup> ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania: do Direito aos Direitos Humanos. São Paulo: Editora Acadêmica 1993, 143 p.

<sup>23</sup> CRETILLA JÚNIOR, José, Lições de Direito Administrativo, ed. cit., p.227.

### Abuso de Poder x Poder de Polícia

o elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana.

É fundamental no campo do saber jurídico conhecer o importantíssimo capítulo do Direito Administrativo que é o Poder de Polícia, porque, conhecendo-o nos seus detalhes essenciais, ao certo, Administração, o Pública e administrado ficam em condições de conhecer dos seus limites, ou seja, a Administração terá condições de aquilatar até onde poderá exercitar este seu poder administrativo sem que ele lese o direito do administrado, enquanto que este aquilatará até que ponto deverá respeito ao ato de polícia, como tal considerado o que decorre do exercício do Poder de Polícia.

Para tanto não se pode descartar, mais uma vez o ensino de José Cretella Júnior<sup>24</sup> ao abordar o tormentoso tema dos limites ou barreiras do Poder de Polícia, quando então, com acuidade ímpar e coragem moral, observa que o Poder de Polícia deve ser discricionário e não arbitrário, mas, fixado o conceito, ficamos diante do mais crucial, relevante e moderno problema do direito público: "onde *termina o discricionário? onde principia o arbitrário?*".

Na articulação das complexas relações *teoria/praxis*, a que aludiu Vera Regina Pereira de Andrade, não se poderá desconhecer essa realidade do dia-a-dia, ou seja, a tormentosa questão com que se defrontam os operadores do direito público, sejam juristas ou simples policiais que desempenham suas ingratas missões na rua, fora do recesso dos gabinetes e dos manuais de Direito Administrativo ou de Direito Processual Penal e, muitas vezes, devendo decidir diante de normas jurídicas amplas e vagas, na dinâmica do cumprimento da missão policial, da qual não pode fugir do estrito cumprimento do dever legal de, em defesa da cidadania, fazer aquelas escolhas críticas em fração de segundo, a que aludiu *George L. Kirkham*<sup>25</sup>, ilustre Professor da Escola de Criminologia da Universidade da Flórida, Estados Unidos da América, em artigo intitulado "De Professor a Policial", crítica escolha

---

<sup>24</sup> CRETILLA JÚNIOR, José, Polícia e Poder de Polícia, Revista de Direito Administrativo, Editora cit., n. 162, p. 30.

<sup>25</sup> KIRKHAM, George L. De Professor a Policial. Seleções do Reader's Digest, março de 1975, Brasil, p. 84; *idem* transcrição em A Força Policial, edição da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Out./nov./dez. 1994, n. 4, p. 23-29.

esta que será sempre tomada com aquela incômoda certeza de que outros, *aqueles que tinham tempo de pensar*, estariam prontos para julgar e condenar aquilo que fizeram ou aquilo que não tinham feito.

O intelectual, bem por isso, ao teorizar a respeito do que ora se examina, deve afastar-se da sua ideologia - que Jorge Amado<sup>26</sup> diz ser "*a desgraça de nossa época*" - e, diante da *práxis* (Atividade prática; ação, exercício, uso). No marxismo, o conjunto das atividades humanas tendentes a criar as condições indispensáveis a existência da sociedade e, particularmente, à atividade material, à produção - prática<sup>27</sup>), deve distinguir, com Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>28</sup> - três sistemas de limites ao exercício da discricionariedade no poder de polícia, em especial o de *segurança pública*, ou seja, os sistemas que decorram dos *princípios da legalidade, da realidade e da razoabilidade*.

Demonstra o ilustre publicista pátrio que

*"A legalidade conforma o primeiro e o mais importante dos sistemas de limite; é a moldura normativa dentro da qual deve-se conter o exercício do poder de polícia de segurança", certo que "não obstante, mesmo que a ilegalidade não possa ser diretamente aferida, mediante simples contrasteamento com o comando legal, ainda será possível, mediante os dois outros sistemas de limites, submeter o exercício de poder de polícia de segurança pública, como de resto, qualquer ato discricionário, a uma tutela indireta ou oblíqua da ilegalidade."*

*A realidade é o segundo sistema, pois, não basta -- continua Diogo de Figueiredo Moreira Neto -- "que estejam diretamente observados os parâmetros legais. É preciso que*

---

<sup>26</sup> AMADO, Jorge, Entrevista para a Revista da Folha, encartada na edição de domingo, dia 24/04/94 da "Folha de São Paulo."

<sup>27</sup> HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. Novo Dicionário da Língua Portuguesa, 2.a ed., 1986, Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, verbete *Práxis*, p.378.

<sup>28</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo de. Considerações sobre os limites da discricionariedade do exercício do Poder de Polícia de segurança pública, Intervenção em Painel sobre o Tema, no 1.º Congresso Brasileiro de Segurança Pública, Fortaleza, Ceará, maio de 1990.

## Abuso de Poder x Poder de Polícia

*os pressupostos de fato do exercício do poder de polícia de segurança pública sejam reais, bem como realizáveis as suas conseqüências. A vigência do direito não comporta fantasias tanto não pode ser a fundamentação como tampouco pode ser o objeto de um ato do Poder Público. Enquanto limite, a realidade também resulta óbvia, pois o mediano bom senso pode detectar a inconsistência da atuação policial se não se manifestam como reais ou realizáveis os motivos e objetos considerados, respectivamente, como fundamentos e resultados visados."*

A *razoabilidade* comparece, por fim, como o terceiro sistema de limite, que, se ultrapassado, demonstra, a exemplo dos dois anteriores, *abuso de poder, abuso de autoridade*. Diogo de Figueiredo Moreira Neto a seu propósito afirma que

*"modernamente pode-se estabelecer para distinguir a discricção do arbítrio. Seu envolvimento mais recente deixa patente sua maior sofisticação, a começar do referencial, que é o de mais difícil trato doutrinário e o mais elusivo na prática operativa: a finalidade. De modo amplo, a razoabilidade é uma relação de coerência que se deve exigir entre a manifestação da vontade do Poder Público e a finalidade específica que a lei lhe adscreeve."*

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, agora na sua monografia sobre Legitimidade e Discricionariedade<sup>29</sup>, em novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade, reafirma que a sua sistematização parte de *dois princípios* que ao tempo de *Forsthoff* não tinham curso e que hoje ganham os mais sérios tratamentos de doutrina e ascendem até aos projetos constitucionais, ou seja,

*"São dois princípios técnicos que não existem autonomamente mas servem de instrumentos para que se afirmem os princípios substantivos: são eles o princípio da realidade e o princípio da razoabilidade."*

O princípio da razoabilidade, aliás, foi expressamente acolhido pela Constituição Federal Paulista de 1989, no seu art. 111, que o tornou

---

<sup>29</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Legitimidade e Discricionariedade, Rio de Janeiro, Forense, 1989 p.37  
126 *O Alferes*, Belo Horizonte, 13(45): 113-135, abr./jun. 1997

obrigatório ao lado daqueles outros enunciados na Constituição da República de 1988, isto é, os da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Como se verifica, e o afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro,<sup>30</sup>

*"A discricionariedade não é mais a liberdade de atuação limitada pela lei, mas a liberdade de atuação limitada pelo Direito. (... ) A medida que o princípio da legalidade adquire conteúdo material antes desconhecido , aos limites puramente formais à discricionariedade administrativa, concernentes à competência e à forma, outros foram sendo acrescentados principalmente pela jurisprudência dos países em que o papel do Poder Judiciário não se resume à aplicação pura e simples da lei formal, mas se estende à tarefa de criação do direito."*

Há, portanto, uma evolução na doutrina jurídica administrativa para que o *Poder de Polícia* não se converta em arbítrio, em arbitrariedade, em abuso de poder, em abuso de autoridade.

#### **4 CONTROLE ADMINISTRATIVO E JUDICIÁRIO DO ABUSO DE PODER NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA**

Convertendo-se, porém, em arbítrio, em arbitrariedade, em abuso de poder, em abuso de autoridade, quer por excesso de poder quer por desvio de finalidade, o ato de polícia há de ser controlado, pelos mecanismos que o ordenamento jurídico pátrio prevê, sob pena de outro arbítrio, arbitrariedade, abuso de poder ou abuso de autoridade, como se queira denominar, ser praticado por quem deva apurar o fato constitutivo do abuso.

A Constituição da República, por exemplo, entre outras de suas normas, no art. 5.º, a todos assegura, independentes do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder (inciso XXXIV, letra "a"). Assegura também *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coagido em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder (inciso LXVIII), certo que

---

<sup>30</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*, Editora Atlas, São Paulo, 1991, p. 171.

## Abuso de Poder x Poder de Polícia

*"conceder-se-à mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por 'habeas corpus' ou 'habeas data', quando o responsável pela ilegalidade ou arbítrio de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público" (inciso LXIX).*

Em nível infraconstitucional o Brasil conta com a Lei n.º 4.898, de 9 de dezembro de 1965, a denominada "Lei do Abuso de Autoridade". que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa, civil e penal, nos casos de abuso de autoridade, lei essa que, para se tornar mais eficaz, teve acrescentada às suas disposições que *"A falta de representação do ofendido, nos casos de abusos previstos na Lei 4.899, de 9.12.1965, não obsta à iniciativa ou ao curso da ação pública"* (Lei n. 5.249, de 9 de fevereiro de 1967).

Escrevendo sobre A violação sistemática dos direitos humanos como limite à consolidação do Estado de Direito no Brasil, Oscar Vilhena Vieira<sup>31</sup> pondera no sentido de que, para a fruição dos direitos dos indivíduos,

*"é necessário que o Estado seja estruturado Escrevendo sobre A violação sistemática dos direitos humanos como limite à consolidação do Estado do Direito no Brasil, Oscar Vilhena Vieira pondera no sentido de que, para a fruição dos direitos dos indivíduos, "é necessário que o Estado seja estruturado de. A regra fundamental desse modelo de Estado é a separação de poderes, sendo garantido aos indivíduos a possibilidade de recorrerem a um poder Judiciário todas as vezes que se virem ameaçados em seus direitos. Toda ordem estatal, todas suas autoridade e decisões, inclusive as legais, devem estar submetidas a esses direitos. Nesse sentido, a idéia de Estado de Direito se torna um elemento essencial à consolidação, aprofundamento e sobrevivência do regime democrático. A democracia - continua Oscar Vilhena Vieira - exige essa normalidade, pois fora dela não há como se falar*

---

<sup>31</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena *et alii*, Direito, cidadania e justiça, coordenação de DI GIORGI, Beatriz, CAMPILONGO, Celso Fernandes e PIOVESAN, Flávia. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 191.

128 *O Alferes*, Belo Horizonte, 13(45): 113-135, abr./jun. 1997

em *garantia de direitos*. Pressupõe um ambiente estruturado com base numa racionalidade legal, dotado de instituições jurídicas que respondam a uma ética própria do espaço público. Toda vez que esse sistema for colocado em xeque a democracia estará em risco."

Optante do sistema judiciário ou sistema inglês de jurisdição única no controle dos atos da Administração Pública - e por consequência dos atos de polícia - , o Brasil, dentro dos direitos e garantias fundamentais que reconhece, inseriu no artigo 5.º, inciso XXXV, da sua Constituição de 1988 que "*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*," assegurando, no entanto, aos acusados em geral, no processo judicial ou administrativo, o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5.º, inciso LV).

Qualquer dos modos de abuso de poder - por excesso de poder ou por desvio de poder - , não necessitara, porém, de controle jurisdicional por parte do Poder Judiciário se a própria Administração Pública, em um autocontrole, exercitar outros dois poderes administrativos que lhe são inerentes, ou seja, o poder hierárquico e o poder disciplinar.

Os órgãos superiores ao que praticou o ato de polícia, com efeito, ao invés de um corporativismo que os desacredita perante a comunidade, devem considerar o quanto está examinado até aqui, na fiscalização desse ato de polícia de modo a lhe garantir a sua legalidade e conveniência, devendo ser lembrado que dentro do Poder Hierárquico, o superior funcional tem o dever legal de, ordinariamente, proceder o controle preventivo ou sucessivo do ato de seu subordinado para verificar de sua legalidade, ou seja, a sua conformação com o princípio da legalidade, bem como a sua conveniência quanto aos efeitos do ato e quanto aos meios empregados para a sua execução<sup>32</sup>.

Falhando o controle administrativo, porque o superior, por ação ou omissão, referendou o abuso de poder de seu subordinado, restará ao administrado que se sinta prejudicado a busca do controle jurisdicional do ato de polícia, através do órgão judiciário competente em razão da matéria.

---

<sup>32</sup> MASAGÃO, Mário. Curso de Direito Administrativo, 5.ª ed., São Paulo: 1974 Editora Revista dos Tribunais, p. 63-64.  
*O Alferes*, Belo Horizonte, **13**(45): 113-135, abr./jun. 1997

### **Abuso de Poder x Poder de Polícia**

Nada impede que, ao invés do controle administrativo, desde logo, só procure o amparo do Poder Judiciário, dado o texto do art. 5.º, inciso XXXV, da Constituição da República, anteriormente transcrito. O Brasil não adotou o sistema do contencioso administrativo, de origem francesa. O controle judiciário, como se sabe, é sempre feito a posteriori, através das ações adequadas previstas no ordenamento processual brasileiro, como os referidos *habeas corpus* e mandado de segurança.

Quando, porém, haja abuso de poder que não iole o direito de locomoção ou direito líquido e certo e não amparado pelo *habeas corpus*, o denominado procedimento comum, ordinário ou sumário, como previsto no art. 272 do Código de Processo Civil, na redação dada pela Lei n.º 8.952, de 13 de dezembro de 1994, é o meio adequado para o controle judicial do ato, se outro não deva ser o procedimento especial regido pelas disposições que lhe forem próprias.

Nesses procedimentos, deve ser assegurada a ampla dilação probatória para demonstrar cabalmente a ilegitimidade do ato de polícia que, como qualquer outro ato administrativo, goza de presunção de legitimidade, decorrente do princípio da legitimidade ou veracidade dos atos da Administração Pública, presunção esta que, por ser *juris tantum*, só pode ser infirmada por prova cabal em contrário.

De qualquer modo, porém, desde que demonstrado abuso de poder no exercício do Poder de Polícia, deverá o superior hierárquico ou o órgão judiciário que dele conheceu providenciar a responsabilização do agente público que o cometeu. O órgão judiciário fazendo cumprir o art. 40 do Código de Processo Penal e o órgão administrativo, instaurando o devido procedimento administrativo, sob pena de prática do delito de condescendência criminosa (art. 320 do Código Penal e 322 do Código Penal Militar), nos casos de indulgência, se outra não for a causa psicológica da conduta do superior.

A aplicação da Lei n.º 4.898, de 9 de dezembro de 1965, Lei do Abuso de Autoridade, torna-se obrigatória, inclusive quanto ao procedimento criminal especial previsto nos seus artigos 12 e seguintes, certo que a ação de responsabilidade civil observará as normas do Código de Processo Civil (art. 11).

No que se refere às sanções administrativas previstas no art. 6.º, parágrafo 1.º, da Lei n.º 4.898, de 9 de dezembro de 1965, é mais do que

evidente, embora alguns possam vislumbrar algo em contrário, que elas só se referem às autoridades federais e não às estaduais e municipais, em face da autonomia dos Estados Federados (art. 25 da Constituição da República) e dos Municípios (art. 30 da Constituição da República).

Quando o abuso de poder for cometido por autoridade policial militar não poderá o Juiz do processo criminal aplicar a pena do art. 6.º, parágrafo 3.º, letra "c", da Lei n.º 4.898, de 9 de dezembro de 1965, porque, a perda do cargo só pode ser decidida por tribunal competente, a teor do art. 125, parágrafo 4.º, última parte, da Constituição da República, ou seja, compete ao Tribunal competente, seja o Tribunal de Justiça ou o Tribunal de Justiça Militar dos Estados que o tenha, decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças. Nas Forças Armadas, essa prerrogativa só é dos seus Oficiais, nos termos do art. 42, parágrafos 7.º e 8.º, da Constituição da República.

Nesses casos, embora a Constituição da República não use o vocábulo, há vitaliciedade desses agentes públicos, aliás, como já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal<sup>33</sup> e vem decidindo o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo<sup>34</sup> e o Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo<sup>35</sup>, órgão do Poder Judiciário do Estado de São Paulo, o que mereceu o aplauso de Jorge Alberto Romeiro<sup>36</sup> Professor no Rio de Janeiro.

Em linhas gerais esses os meios de controle, administrativo e judiciário, do ato de polícia, a fim de coibir o abuso de poder. Merece, porém, ser lembrada, por bem pertinente, a observação de Odete

---

<sup>33</sup> Recurso extraordinário n.º 121.533-0, de Minas Gerais, *in* "Revista Trimestral de Jurisprudência", set/1990, v. 133, p. 1.342-1.347.

<sup>34</sup> Apelação cível n.º 202.087-1, de São Paulo, *in* "Jurisprudência do Tribunal de Justiça", Lex Editora, São Paulo, mar/1995, v. 154, p. 142-145; Embargos de declaração em apelação cível n.º 206.785-1, de São Paulo, *in* publicação cit., jan/1995, v. 164, p. 255-259.

<sup>35</sup> Ato de 17 de agosto de 1994, *in* "Diário Oficial da Justiça", 20 de agosto de 1994, Cad. 1, p. 157.

<sup>36</sup> ROMERO, Jorge Alberto. Curso de Direito Penal Militar. São Paulo, Editora Saraiva, 1994, p. 226.

## Abuso de Poder x Poder de Polícia

Medauar<sup>37</sup> em posfácio da sua monografia sobre o Controle da Administração Pública. Diz a ilustre publicista paulista que

*"Os controles estudados enquadram-se no conceito jurídico ou técnico de controle, exposto inicialmente, segundo o qual dessa atuação decorre uma providência, medida ou ato do agente controlador. Por isso, deixaram de ser pesquisados os chamados controles sociais, ou controles não institucionalizados, tais como, passeatas, manifestações de entidades da sociedade civil, manifestações de partidos políticos, abaixo-assinados, imprensa falada, escrita e televisiva, etc. Embora tais atuações não culminem em medidas ou atos podem também contribuir, por suas próprias características de repercussão, para o aprimoramento da Administração Pública. Se a controlabilidade da Administração vincula-se à democracia, como expõe Bobbio, inquestionável se torna a necessidade de instituições de controle inseridas no processo de poder,"*

evitando-se, por todos os meios legítimos, práticas abusivas do poder por quem detém o Poder de Polícia.

Mas, merece destaque todo especial, por correta que é, a lição do sempre lembrado José Cretella Júnior<sup>38</sup> no sentido de que

*"Julgando embora casos concretos, o Poder Judiciário tem assinalado, de modo genérico, os limites do poder de polícia, sob a forma de regra ou própria finalidade, que é a promoção do bem público", pois, "o poder de polícia entra no conceito de defesa dos direitos e interesses sociais do Estado, cabendo aos tribunais dizer dos limites em que aquele exercício deve conter-se."*

O Poder Judiciário, com efeito, é que, em última análise, faz a Justiça do caso concreto, porque, no dizer de Cândido Rangel

---

<sup>37</sup> MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, p. 181.

<sup>38</sup> CRETILLA JÚNIOR, José, Polícia e Poder de Polícia, publicação cit., p. 32.

Dinamarco<sup>39</sup>, o Juiz é o artífice dessa justiça, diante do caso concreto, devendo construí-la com mãos habilidosas, tendo a lei como instrumento e os seus sentimentos como fonte de inspiração, sentimentos esse, acrescenta-se que estarão voltados à plena realização do Direito, na busca do bem comum.

## 5 CONCLUSÃO

Em conclusão, pode ser afirmado que Poder Público é *uma locução que encerra* o conjunto de prerrogativas que possibilitam a Administração Pública remover eventuais resistências que o administrado, pessoa física ou jurídica oponha ao interesse social.

O uso do poder é legítimo, por parte da autoridade pública competente só no interesse social.

A autoridade, porém, é a do órgão com atribuições para a prática do ato, não sendo privilégio da pessoa física que o integra ou seja, do agente público que exerce a atividade estatal.

O abuso de poder ocorre quando o poder é usado anormalmente por órgão público sem competência para o ato ou, se competente para satisfazer interesse particular em detrimento do interesse social.

O Poder Público, dentre as prerrogativas que lhe são concedidas, tem a do exercício do Poder de Polícia, poder instrumental da Administração Pública, sem o qual seria inane.

O Poder de Polícia só pode ser exercido pela Administração Pública, enquanto Poder Público, sendo assim indelegável a qualquer ente privado, seja ele pessoa natural ou jurídica de direito privado, embora da administração indireta, estando aí uma importante limitação ao exercício do Poder de Polícia, pois diz respeito à competência para a prática do ato de polícia.

O ato da polícia não será ato de polícia se praticado com abuso de poder, isto é, arbitrariamente, com arbítrio por excesso de poder ou por desvio de poder.

---

<sup>39</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. Discurso de posse como Juiz do Primeiro Tribunal de Alçada do Estado de São Paulo. Julgados dos Tribunais de Alçada Civil de São Paulo, Lex Editora, São Paulo, v. 65, p. 280.

### **Abuso de Poder x Poder de Polícia**

O ato de polícia é legítimo, por concretizar o Poder de Polícia da Administração Pública.

O ato da polícia, que não seja ato de polícia por praticado com abuso de poder, é ilegítimo, por violar o princípio da legalidade.

Seja qual for o motivo da arbitrariedade caracterizadora do abuso de poder, quem a cometer sujeita-se as sanções administrativas, penais e civis, porque, o Poder de Polícia, conceitualmente dotado do atributo do discricionarismo, não se compadece com o arbítrio de quem o detenha.

Mesmo que o ato de polícia não possa ter a sua ilegalidade aferida diretamente pela sua comparação com o comando constitucional ou infraconstitucional, é possível submetê-lo à confrontação com o princípio da realidade e com o princípio da razoabilidade, ambos integrantes do sistema de controle, administrativo e/ou judiciário, do Poder de Polícia.

O Poder de Polícia tem os seus limites ou barreiras na legislação de regência da atividade policiada e, em especial na Constituição da República, não se descartando o exame da realidade do fato administrativo de polícia e se a ordem de polícia está nos limites do que seja razoável esperar do Estado Democrático de Direito.

A Administração Pública, pelos seus órgãos censórios, tem competência para fiscalizar, preventiva ou sucessivamente, o ato de polícia, controlando eventual abuso de poder por parte do órgão que lhe esta subordinado.

O Poder Judiciário, quando provocado por quem seja prejudicado pelo abuso de poder, deve proceder o controle jurisdicional do ato da polícia, quando, a posteriori, fixará os limites do Poder de Polícia que foi exercido para o caso concreto, cabendo ao juiz do feito esse mister.

O abuso de poder não pode ser tolerado em relação aquele que use do arbítrio no exercício do Poder de Polícia, quer seja o que o praticou, quer seja aquele que o referendou, tácita ou expressamente.

Para conhecer dos seus limites, evitando nem sempre exatas especulações a respeito de abuso de poder, necessário se toma conhecer a doutrina do Poder de Polícia. Só assim a Administração Pública saberá o que exigir legitimamente do administrado, e este saberá até que ponto

Álvaro Lazzarini

deve obediência ao ato de polícia, como concretização do Poder de Polícia.

**Abstract:** Power Abuse X Police Power Focusing o the use and abuse of power by political or administrative agents, the author studies police power and its limits, considering the administrative and judicial control of the abuse of power as the police exert it, be it by excess or by deviation at administrative or at judicial level.

**Key Words:** abuse of power, police power, power of the police, control of police power.

## **INFORMAÇÃO BIBLIOGRÁFICA**

**JARDIM, MARCIO.** *O Aleijadinho.* Uma síntese histórica. Belo Horizonte: Stellarum, 1995. 225 p. [Com fotografias]

## **OSCAR VIEIRA DA SILVA**

*Professor*

O Dr. Márcio Jardim, historiador e pesquisador mineiro, membro efetivo do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais, acaba de publicar seu segundo trabalho.

Pesquisador experiente, dedicado e competente, com profundo conhecimento de Minas Gerais do período colonial, especialmente do século XVIII, como bem já o demonstrou através de outros trabalhos, com sólida formação histórica, o que o torna um dos mais acatados especialistas na História do nosso Estado, teve atuação decisiva como Relator da Comissão que estudou as origens da Polícia Militar de Minas Gerais e a data de sua criação.

Seu novo trabalho, como o anterior, é fruto de exaustivas pesquisas históricas, envolvendo todo um período, certamente o mais rico da história da então Capitania das Minas Gerais. Trata-se do livro *O Aleijadinho. Uma síntese histórica*, em que traça a biografia de Antônio Francisco Lisboa, conhecido como o Aleijadinho, e cuja obra, segundo Afonso Amos de Melo Franco,

*“culmina uma arte brasileira perfeitamente adaptada à arte do mundo ocidental da época, mas de características próprias, singulares, tendo sido, com certeza, a mais poderosa expressão que a inteligência já produziu no Brasi.”*

O Dr. Márcio Jardim, em seu novo trabalho, assim como no anterior, foi além da promessa contida no subtítulo do livro. No trabalho anterior, (*A Inconfidência Mineira: uma síntese factual*, Rio de Janeiro: Bibliex, 1989), apresenta um quadro da Conjuração Mineira calcado sobre os *Autos da Devassa*, que esmiúça com vagar e precisão. Como se disse acima, vai muito além do prometido pela “síntese factual”. Além dessa síntese, minuciosa e precisa, interpreta acontecimentos, faz exegese de documentos, discute e conclui, tomando sua obra não apenas uma obra de consulta, como seria uma síntese factual *tout court*, mas uma obra de *O Alferes*, Belo Horizonte, **13**(45): 139-144, abr./jun. 1997

### Informação Bibliográfica

leitura indispensável a todos aqueles que têm qualquer interesse sobre o movimento mineiro de 1789 e mais, a todos que têm qualquer interesse pela cultura mineira ou pela História do Brasil.

No livro ora publicado, o Autor trilhou caminho semelhante. Apresenta seu trabalho como uma “*síntese histórica*”, e mais uma vez oferece mais que isso.

O Dr. Márcio Jardim abre seu trabalho fazendo um breve apanhado meio em que viveu seu biografado, lembrando que

*“Território fechado, com regime tributário próprio e administração direta do governo metropolitano, Minas Gerais teve determinada como sua finalidade única, a mineração. Ainda no final do sé XVIII, o colono mineiro precisava de licença para se dedicar qualquer outra atividade”* (p. 11).

Talvez essas particularidades tenham tomado tão peculiares o Es seus habitantes, fazendo da cultura mineira, especialmente no século do uma cultura ímpar no País, dando origem a uma geração de artistas da importância, na pintura, na escultura, na poesia, na música.

Dentre esses artistas, sobressai a figura de Antônio Francisco Lisboa conhecido como o Aleijadinho, do qual o Dr. Márcio Jardim traça, agora biografia tanto quanto possível completa, enriquecendo substancialmente bibliografia sobre o grande escultor mineiro. Aborda em seu trabalho, inclusive aspectos controvertidos e obscuros da vida do escultor, como, por exemplo discussão acerca da data de seu nascimento, assumindo posição firme e lógica tendo em vista a documentação que estuda com argúcia e propriedade. Assim a partir da análise que faz do registro de batismo do Aleijadinho, datado de 29 de agosto de 1730, apresenta as razões, absolutamente convincentes, que o levam a aceitar aquele ano como o do nascimento do entalhador mineiro.

Fixada a data de seu nascimento, parte para a explicação de sua formação intelectual, de seu aprendizado, tão peculiar e incomum para o Brasil do século XVIII:

*“Antônio Francisco Lisboa foi instruído pelo próprio ambiente artístico que circundava todo habitante de Vila Rica. Vivendo 1720 a 1814, sua fase adulta (1750-1800) trespassou o mais glorioso período da*

*arte Barroca e Rococó de Minas Gerais. A influência familiar na formação cultural do Aleijadinho é inegável: seu pai e seu tio foram (...) luminares da arte em cantaria e na talha refinada do estilo barroco*” (p. 27).

Quanto à doença que teria acometido o escultor em 1777, depois elencar todos os males que os estudiosos têm-lhe atribuído, entre os quais sobressai a hanseníase (lepra nervosa, lepra tuberosa ou apenas lepra, genericamente), diz o Dr. Márcio Jardim:

*“Não acreditamos teria sido possível a Antônio Francisco Lisboa conviver; tratar de negócios, viajar e trabalhar junto a outras pessoas, nas maiores cidades de Minas Gerais (onde havia muitos médicos), com sinais exteriores de hanseníase, tese esta que é a mesma entre importantes estudiosos da questão”* (p. 36).

De fato, a repulsa já causada pela doença deformante, agravada pelo estigma bíblico, dificilmente permitiria, ainda mais naquela época, o livre trânsito e a aceitação pública de um portador do mal, mesmo que artista respeitado. Diante disso, o Autor afasta a hipótese de que a doença que acometeu o Aleijadinho tivesse sido a hanseníase, que considera *“mal colocada e fruto de imperfeita apreciação das provas históricas”* (p. 36). Acredita que o Aleijadinho tenha sofrido de reumatismo deformante, uma das mais de cem espécies de reumatismo hoje conhecidas.

Ao caracterizar o estilo do escultor, lembra o que talvez seja sua face mais importante:

*“Sempre será conveniente esclarecer que Antônio Francisco Lisboa é o mestre do Barroco genuinamente brasileiro, encontrado na Capitania de Minas Gerais no século XVIII. No restante do Brasil, especialmente no Nordeste, no mesmo período, expressou-se o Barroco português, apenas transplantado. Daí a importância de Antônio Francisco Lisboa, como elemento de manifestação da nacionalidade brasileira, ainda sob domínio colonial”* (p. 44).

Dividindo a obra do Aleijadinho em cinco fases, o Autor mostra que foi influenciado por modelos de figuras religiosas de Portugal, Espanha e, Principalmente, da Alemanha, explicando ainda que o *O Alferes*, Belo Horizonte, 13(45): 139-144, abr./jun. 1997

## Informação Bibliográfica

escultor e entalhador teria sido

*“influenciado diretamente por estampas de obras sacras (templos e imagens) realizadas contemporaneamente ou antes, na Alemanha e no Vaticano, estampas essas que estariam com certeza em Minas Gerais, nas mãos de inúmeros viajantes, especialmente clérigos, concentrados na imponente instituição de ensino superior que era o Seminário de Mariana, de orientação jesuítica” (p. 47).*

A afirmativa do Autor não é gratuita. Explica ele que por indicação da historiadora Maria da Conceição Rezende, teve em mãos um livro de ladainhas dedicadas à Virgem Maria, do século XVIII, com 57 estampas, muitas das quais com os mesmos traços de algumas obras do Aleijadinho. Rastreia, além disso, a influência de vários escultores europeus, dos quais supõe Antônio Francisco Lisboa tenha visto reproduções que correriam em Minas Gerais do século XVIII sob a forma de estampas e ilustrações de obras religiosas.

Ainda no capítulo das influências sofridas pelo escultor barroco, diz que estas,

*“Aliadas à originalidade e à força de criação em terra considerada submetida a um reino ultramarino, e produzida a obra em condições sociais de inferioridade econômica, sem autonomia política, é a síntese do potencial do país independente que surgia, com caráter próprio, que chamaríamos depois de brasilidade. Diferente da **mater** portuguesa, européia, sua obra é um marco do crescimento da civilização brasileira” (p. 48).*

O Autor analisa, em seguida, cada uma das cinco fases apontadas no período produtivo do escultor e as características próprias de cada uma dessas fases.

Lembra que muitos críticos negam ao Aleijadinho a autoria de várias das obras que outros estudiosos ou a tradição lhe atribuem, sob alegação de que sua vida produtiva teria sido curta para criar tudo aquilo que geralmente é dado como obra sua. Márcio Jardim mostra, com base em quatro argumentos que enumera e analisa, que a afirmativa é precária, para concluir que Antônio Francisco Lisboa teve 57 anos de trabalho ininterrupto. De fato, tendo vivido, segundo o biógrafo, 84 anos, teria

começado a trabalhar aos 25, idade mínima para o exercício do ofício de mecânico, como então se dizia e como disposto nas *Ordenações Filipinas*, coletânea das leis que então vigoravam em Portugal e suas colônias.

O biógrafo de Antônio Francisco Lisboa dedica uma parte de seu trabalho à discussão de uma das mais curiosas teses de quantas já se levantaram sobre seu biografado, qual seja, a de que nunca existiu, nas Minas Gerais do século XVIII, um indivíduo chamado Antônio Francisco Lisboa, alcunhado Aleijadinho, que tivesse executado todos os trabalhos de escultura, entalhe e arquitetura que a ele são atribuídos. Segundo Márcio Jardim, embora considere “*absurda e insustentável a tese de não ter existido o Aleijadinho, ficou ela tão fortemente grafada no conhecimento público, que é impossível ao estudioso ignorar os freqüentes apelos para comentá-la*”, o que faz com a argúcia e perspicácia de historiador e pesquisador experiente e capaz (p. 52).

Nessa linha, aponta as várias versões que correm, inclusive apoiadas por historiadores ilustres, de que na realidade o Aleijadinho jamais existiu, mas sim, segundo uma dessas versões, um entalhador chamado Antônio José da Silva, que teria recebido o mesmo apelido; outra versão é a de que teriam existido vários Antônio Francisco Lisboa, e aquele que teria sido artista faleceu em 1854, e não em 1814; e ainda que o Aleijadinho, tal como usualmente apresentado, seria apenas uma lenda, forjada por Rodrigo Brêtas, autor do denominado *Relatório Brêtas*, encampada por pesquisadores que visavam apenas ao lucro com sua exploração.

Domingos José Brêtas, como nos explica o Dr. Márcio Jardim, foi o autor do *Relatório* que leva seu nome, publicado em 1858 no *Correio Oficial de Minas*, de Ouro Preto, em 19 e 20 de março como o título de *Traços biographicos relativos ao finado Antônio Francisco Lisboa; distincto esculptor mineiro, mais conhecido pelo apellido de - Aleijadinho*.

Para rebater o argumento de “invenção” de Brêtas, Márcio Jardim analisa o relatório, que transcreve na íntegra em seu trabalho, com atualização ortográfica (p. 183-192).

Além disso, traça um histórico da polêmica sobre a existência do Aleijadinho, apresentando os principais argumentos daqueles estudiosos

### **Informação Bibliográfica**

que negam sua existência, como regra geral o entendemos, rebatendo-os um a um.

Diz o Autor que palmilhou, durante anos, os caminhos de Minas e de outros Estados, em busca dos trabalhos de Antônio Francisco Lisboa (p. 58). A partir daí, apresenta uma Relação das Obras do Aleijadinho (p. 62-178) e uma outra relação de obras não localizadas, ou seja, aquelas que por motivos diversos o Autor não conseguiu ver pessoalmente, mas das quais existem fotografias, indicando destas últimas o local de publicação.

Das obras do Aleijadinho constantes das duas relações, dá várias informações como a espécie de arte (escultura, entalhamento, marcenaria, etc.), o material empregado em sua fatura, dimensões, laudo de avaliação, além de outras informações complementares (p. 62-182). Finalmente, publica fotografias de todas as obras descritas nas duas relações, antecedidas de riquíssima - a bem dizer completa - bibliografia sobre o escultor, riqueza à parte no livro de Márcio Jardim que é, sem dúvida, dos mais importantes de quantos já se publicaram sobre o grande escultor, obra de consulta indispensável por todos que se interessam pela cultura nacional.

## **DOCUMENTOS**



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

### CONSELHO NACIONAL DE TRANSITO - CONTRAN

Brasília, 06 de fevereiro de 1996

**PROCESSO: N.º 605/95**

**INTERESSADO: DETRAN/RS**

**ASSUNTO:** Consulta formulada sobre prescrição das infrações no artigo 199 e incisos com vista à cassação CNH prevista no art. 200, tudo do RCNT.

### MANIFESTAÇÃO ESCRITA DE VOTO

#### I - O ASSUNTO

1. O Diretor da DFC/DETRAN/RS, através de correspondência endereçada ao Diretor de seu órgão (Ofício 285, de 16/12/94), solicita a formulação de consulta ao CONTRAN, expondo a seguinte questão (transcrição *in verbis* dos tópicos):

*“1. Prevê a legislação de trânsito que, após duas apreensões pelo mesmo motivo, deve-se cassar a CNH de quem é surpreendido dirigindo em estado de embriaguez alcoólica ou sob o domínio de substância tóxica (art. 97 do CNT e art. 200 inciso II do RCNT).”*

*“2. Embora entendendo que, em virtude da gravidade da infração, mereça o infrator penalidade igualmente severa, temos percebido que não há previsão em lei acerca de eventual prescrição de penalidades anteriores aplicadas. Assim sendo, alguém que, por exemplo, tenha a CNH apreendida duas vezes por infração daquele dispositivo e depois, embora transcorridos dez, vinte ou trinta anos sem novas reincidências, venha a se envolver em nova ocorrência, terá sua CNH cassada.”*

*“3. Não se pretende beneficiar infratores, mas levando-se em conta que toda a legislação, inclusive a penal, contém dispositivos estabelecendo prazos após os quais a pessoa passa a ser considerada*  
*O Alferes, Belo Horizonte, 13(45): 147-170, abr./jun. 1997* 147

## Documentos

*reabilitada, e que de acordo com a Constituição Federal (art. 5.º inciso XLVII, letra “b”), não existem penas de caráter perpétuo, e, portanto, salvo melhor juízo, seus efeitos também não podem ter alcance indefinido, sugerimos, ante a omissão na legislação, exame e manifestação daquele colendo conselho, acerca do assunto.”*

2. A questão formulada foi examinada pelo DENATRAN - via Chefia da Divisão de Assuntos Normativos - que, ressaltando que o Projeto de Lei do Novo Código de Trânsito Brasileiro prevê o instituto em questão, manifestou, em síntese, o seguinte entendimento:

a. a prescrição é matéria que deve ser expressamente regulada em lei;

b. a prescrição não pode ser interpretada extensivamente ou por analogia, vem sempre consignada em disposição própria, onde se assinala o efeito que produz;

c. a Lei n.º 5.108/66, que institui o Código Nacional de Trânsito, não trouxe em seu texto regras sobre o instituto da prescrição, logo não há “*possibilidade do CONTRAN regulamentar a matéria*” (sic).

3. Examinada a questão pelo ilustre Conselheiro-Relator Orlando Moreira da Silva, este, em seu voto, acolheu o posicionamento da analista do DENATRAN.

4. Em 5/12/95, pedi vistas para um exame mais aprofundado, antes de manifestar meu voto, que ora faço por escrito.

## II - O EXAME DA QUESTÃO

### 5 PRESCRIÇÃO: ABORDAGEM PRELIMINAR

Prescrever é perecer; é extinguir.

O instituto da prescrição é um tema vasto e complexo que permeia todos os segmentos do Direito.

Na sua significação jurídica, prescrição é o perecimento de um direito, pelo seu exercício, durante certo lapso de tempo. Diz respeito, pois, a prazo.

No campo do Direito Civil, temos dois tipos básicos de prescrição:

- Prescrição Aquisitiva: é aquela que, segundo a lei, promove para

a pessoa que possui a coisa, em detrimento de outrem cujo direito se extinguiu, a aquisição de um direito. É um meio aquisitivo de propriedade. Exemplo: o usucapião.

- Prescrição Extintiva: *é* aquela que promove, principalmente, a extinção do direito de ação. Por exemplo: o credor que negligenciou o seu direito, por tempo que a lei assinalou, não pode mais exigí-la (prescrição liberatória.)

No *Vocabulário Jurídico*, de De Plácido e Silva - volume III - encontramos:

*“A prescritibilidade dos direitos ou das ações está sempre assinalada em lei, pelo que não pode decorrer ou se fundar na vontade ou disposição individual.”*

*“São prescritíveis os direitos reais e os direitos pessoais.”*

*“Na prescrição dos direitos reais, ocorre a prescrição aquisitiva, fundada na posse da coisa.”*

*“Na prescrição dos direitos pessoais, ocorre a prescrição extintiva, derivada da negligência do credor em usar a ação, em sua defesa, no interregno marcado por lei “.*

Ainda no léxico citado, temos que:

*“Questão de ordem pública, a prescrição é matéria que deve ser expressamente regulada em lei, onde se estabelecem as condições de sua efetividade, ou seja, os casos de sua aplicação.”*

*“Assim, jamais pode ser interpretada extensivamente ou por analogia*

No Direito Penal, a prescrição é enfocada apenas no seu aspecto extintivo. Assim, nesse campo, dizemos que ao Estado assiste, no caso da violação das normas penais, uma dupla responsabilidade (direito-dever):

**Primeira** - pretensão punitiva ou o direito de punir (prescrição da pretensão punitiva ou prescrição da ação);

**Segunda** - pretensão executória ou o direito de tomar a sanção eficaz, executá-la (prescrição da pretensão executória).

Ora, se o Estado, pelos seus órgãos competentes, fica inerte ou

*O Alferes*, Belo Horizonte, 13(45): 147-170, abr./jun. 1997 149

## **Documentos**

negligencia o direito de punir, ou de execução da pena, pode prescrever.

Exemplificando:

Primeiro Caso:

Art. 34 da LCP - Direção perigosa em via pública - Prisão simples de 15 dias a três meses, ou multa.

Indivíduo comete a contravenção no dia 2 de abril de 1990. É indiciado em Inquérito Policial. No dia 02 de abril de 1994, o representante do Ministério Público - titular da pretensão punitiva do Estado examina o JP e certamente não oferecerá denúncia, porquanto o delito prescreveu com dois anos (Art. 109, inciso VI, CP).

Ainda neste primeiro caso, se o indivíduo tivesse incorrido no Art. 32 da LCP - dirigir, sem a devida habilitação, veículo em via pública - em que a pena única é multa, também estaríamos diante do caso de prescrição em dois anos (Art. 114, CP).

### **Segundo Caso**

Fiquemos nos mesmos exemplos hipotéticos.

Art. 34 - LCP - O contraventor é apenado com 30 dias de prisão simples. Contudo, a sentença não se executa por inércia do Estado. Transcorridos dois anos, ocorre a prescrição da pretensão executória. O mesmo acontece quanto à contravenção do Art. 32.

Isto é apenas uma abordagem superficial, pois o instituto da prescrição no Direito Penal apresenta diversas nuances: reincidência, causas interruptivas, suspensão, crimes imprescritíveis, etc.

## **6 A PRESCRIÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO**

a. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, in *Direito Administrativo*, 5.<sup>a</sup> ed., Ed. Atlas, pág. 486, aborda alguns aspectos da Prescrição Administrativa, esclarecendo que:

- de um lado, ela designa a perda de prazo para recorrer da decisão administrativa;

- de outro, significa a perda do prazo para que a administração reveja os próprios atos;

- e, finalmente, indica a perda do prazo para aplicação de

penalidades administrativas.

Discorrendo sobre o tema e recorrendo a diversos publicistas de renome, a autora entende que a administração, em certos casos, deve decidir por analogia.

b. Diógenes Gasparini, in *Direito Administrativo*, Ed. Saraiva, 4.<sup>a</sup> ed., p. 538, diz que:

*“Entende-se por prescrição administrativa o esgotamento dos prazos para a interposição de recursos administrativos ou hierárquicos na esfera administrativa ou para a Administração Pública agir em certos casos (manifestações punitivas sobre a conduta de seus servidores e dos administradores em geral). Assim, tanto perece a pretensão do administrado em relação à Administração Pública, como a da Administração Pública em face do administrado se um e outra não agirem a tempo”.*

c. O saudoso Hely Lopes Meirelles, o grande mestre do Direito Administrativo, que serve de parâmetro aos demais publicistas brasileiros, adota a linha de que *“na falta de lei fixadora do prazo prescricional, não pode o servidor público ou o particular ficar perpetuamente sujeito a sanção administrativa por ato ou fato praticado há muito tempo (g.n.)”*. Aduz ainda que o STF já decidiu que a regra é a prescritibilidade e entende viável o recurso à analogia no campo do Direito Administrativo.

d. Por outro lado, compulsando obras doutrinárias e regulamentos disciplinares, verifica-se que a prescrição no Direito Administrativo Disciplinar (tanto no que concerne à jurisdição civil como à militar) é matéria mansa e pacífica.

e. Por derradeiro, é forçoso reconhecer que a posição do *Vocabulário Jurídico* de De Plácido e Silva, fonte do parecerista do DENATRAN, restringe-se aos campos do Direito Civil, ou Comercial, e Penal. Sim, nesses campos a prescrição há de ser fixada em lei com todas as suas nuances, não se admitindo, pelo menos em tese, a analogia ou a interpretação extensiva.

Quanto ao Direito Administrativo, o repertório ordenador existente - leis, regulamentos e atos resolutivos - e a doutrina esposada

## Documentos

por publicistas de renome, indicam-nos tratamento diferente. A regra é a prescritibilidade; ela emerge tanto na lei como nos regulamentos. E no silêncio destes, tem-se recorrido à analogia.

### 7 DIREITO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO E A QUESTÃO DA PRESCRIÇÃO

Nossa legislação de trânsito - CNT e RCNT - não agasalha expressamente a prescrição para as infrações de trânsito e respectivas sanções. Ela é tratada apenas nos prazos recursais.

Entendendo que, em Direito Administrativo, a regra é a prescritibilidade, parece-me que cabe ao CONTRAN (art. 9.º, inciso XLII, do RCNT) preencher o vácuo. Aliás, alguns DETRAN/ES(s), pressionados pelos fatos, já vêm criando regras prescricionais (Vide Instrução de Serviço 2236/95 - DETRAN/ES juntada ao processo).

Na verdade, poderíamos dizer que infração de trânsito - de natureza administrativa - é uma norma infra-penal. E por analogia com o Direito Penal, também ousaria dizer, sem nenhum constrangimento, em face da evidência da pretensão punitiva do Estado, quando ocorre a prática infracional de trânsito, que também há de se considerar a questão da prescrição sob dois ângulos.

#### - Prescrição da Pretensão Punitiva

O cidadão infringiu a norma de trânsito, porém a autoridade não agiu, inobstante a prática infracional tenha sido constatada.

#### - Prescrição da Pretensão Executória

A penalidade foi aplicada, mas a administração, por uma série de razões (inércia, negligência, desídia, desorganização administrativa, etc.) não a tomou eficaz num certo interregno de prazo.

### 8 A QUESTÃO PROPOSTA

A questão proposta pela autoridade consulente é bem objetiva:

*“... alguém que, por exemplo, tenha a CNH apreendida duas vezes por infração daquele dispositivo” (dirigir embriagado - Art. 97 do CNT e art. 200, inciso II, do RCNT) “e depois, embora transcorridos dez, vinte ou trinta anos sem novas reincidências, venha a se envolver em nova ocorrência, terá sua CNH cassada.”*

Com efeito, a questão proposta não diz respeito à prescrição administrativa, não obstante a inicial tenha nos levado a adentrar o tema.

A questão proposta refere-se, na verdade, aos prazos do *iter constitutivo* da infração que leva à cassação da CNH por embriaguez ao volante.

Vejamos os dispositivos existentes:

- Art. 97- CNT

*“A cassação do documento de habilitação dar-se-á:*

.....  
*b) quando a autoridade comprovar que o condutor dirigia em estado de embriaguez ou sob o domínio de tóxico, após duas apreensões pelo mesmo motivo*

O Art. 200, inciso II, repete a disposição.

A autoridade consulente tem razão.

Contudo, o problema será resolvido, considerando que para a caracterização do “motivo” depende-se de duas infrações anteriores punidas, com a “reabilitação”, e não com a “prescrição”.

A reabilitação é um instituto consagrado tanto no Direito Penal como no Direito Administrativo Disciplinar.

Em ambos, tem ele a conotação de “purificação” ou limpeza da nódoa deixada pela prática da infração e sua respectiva punição.

Nossa legislação de trânsito também não consagra a “reabilitação”. Entretanto, no caso da sanção de cassação da CNH, o CONTRAN deixou uma válvula aberta após decorridos dois anos (Resolução 466/74-CONTRAN).

Ainda sobre a consulta, quero crer, salvo engano de minha percepção, que a mesma, formulada, segundo a peça inicial, em 16.12.94, antecedeu a um caso concreto, originado do DETRAN/RS, já solucionado neste colegiado.

## 9 CONCLUSÃO DO VOTO

a. Proponho que se esclareça à autoridade consulente que o assunto foi devidamente estudado por este colegiado, concluindo-se que

## **Documentos**

o problema levantado não dispõe de regras administrativas para a sua solução. Assim as soluções advêm de cada caso concreto apresentado a exame.

b. Sem embargo desta posição, entendo que há muitos vazios e lacunas tanto na lei como no complexo dos regulamentos de trânsito. Estes “vazios” acarretam dúvidas e perplexidades diante dos fatos e problemas que se avolumam no dia-a-dia do trânsito brasileiro. E o CONTRAN, órgão normativo do topo do sistema, que interpreta e complementa os regulamentos de trânsito, não pode ficar alheio ou ignorar a realidade.

c. Isto posto, submeto a exame deste colegiado, para fins de “acender” a discussão do problema, o incluso esboço de ato resolutivo, dispondo sobre a prescrição e a reabilitação na aplicação do RCNT.

É o meu voto, s.m.j.

*KLINGER SOBREIRA DE ALMEIDA*

**Conselheiro**

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**  
**COORDENAÇÃO DE ESTUDOS NORMATIVOS**  
**INFORMAÇÃO CJ N.º 442/96**

REF.: Processo 605/95.

INT.: DETRAN/RS.

ASS.: Solicita parecer sobre a existência de prescrição nas infrações de trânsito.

Senhora Coordenadora,

O presente processo teve origem em requerimento dirigido ao diretor do Departamento de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS), pelo seu Diretor da Divisão de Fiscalização e Controle (DFC/DETRAN), no sentido de que fosse formulada consulta ao Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) nos seguintes termos:

*“1 - Prevê a legislação de trânsito que, após duas apreensões pelo mesmo motivo, deve-se cassar a CNH de quem é surpreendido dirigindo em estado de embriaguez alcoólica ou sob o domínio de substância tóxica (art. 97 do CNT e art. 200 inciso II do RCNT).*

*2- Embora entendendo que, em virtude da gravidade da infração, mereça o infrator pena/idade igualmente severa, temos percebido que não há previsão em Lei acerca de eventual prescrição de penalidades anteriores aplicadas. Assim sendo, alguém que, por exemplo, tenha a CNH apreendida duas vezes por infração àquele dispositivo e depois, embora transcorridos dez, vinte ou trinta anos sem novas reincidências, venha a se envolver em nova ocorrência, terá sua CNH cassada.*

*3 - Não se pretende beneficiar infratores, mas levando-se em conta que toda a legislação, inclusive a penal, contém dispositivos estabelecendo prazos após os quais a pessoa passa a ser considerada reabilitada, e que de acordo com a Constituição Federal (art. 5.º inciso XLVII, letra “b”), não existem penas de caráter perpétuo, e, portanto,*

## Documentos

*salvo melhor juízo, seus efeitos também não podem ter alcance indefinido, sugerimos, ante a omissão na legislação, exame e manifestação daquele colendo conselho, acerca do assunto.”*

Entretantes, manifestou-se sobre o assunto a Divisão de Assuntos Normativos do Departamento Nacional de Trânsito (DAN/CTT/DENATRAN), emitindo o PARECER DAN 039/95, fls. 08/09, no qual, após valer-se do conceito jurídico de prescrição, deixou consignado que:

*“6 Não pode ser interpretada extensivamente ou por analogia (referindo-se à prescrição), vem sempre consignada em disposição própria, onde se assinala o efeito que produz: o de extinguir o direito da ação contra aquele que com ela se favoreceu, com a discriminação ou determinação do caso a que se refere.*

*“7. Em síntese, como o instituto da prescrição deve vir consignado em lei, e a Lei n.º 5.108/66 que institui o Código Nacional de Trânsito não o trouxe em seu texto, bem como outra legislação específica, entendemos não haver possibilidade do CONTRAN regulamentar a matéria.”*

Já no Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), a questão mereceu acurado exame de um de seus Conselheiros, cujo voto incursionou inicialmente pelo instituto da prescrição no âmbito do Direito Civil, Penal e Administrativo. Reservou ainda um tópico exclusivamente destinado ao **DIREITO ADMINISTRATIVO DE TRÂNSITO** e a **questão da prescrição**, onde assinalou:

*“Nossa legislação de trânsito – CNT e RNT - não agasalha expressamente a prescrição para as infrações de trânsito e respectivas sanções. Ela é tratada apenas nos prazos recursais.*

*“Entendendo que, em Direito Administrativo, a regra é a prescritibilidade, parece-me que cabe ao CONTRAN (art. 9.º, inciso XLII, do RCNT) preencher o vácuo. Aliás, alguns DETRAN(s), pressionados pelos fatos, já vêm criando regras prescricionais (Vide Instrução de Serviço 2236/ 95 – DETRAN/ES juntada ao processo).*

*“Na verdade, poderíamos dizer que a infração de trânsito - de natureza administrativa - é uma norma infra-penal. E por analogia com o Direito Penal, também ousaria dizer; sem nenhum constrangimento, em face da evidência da pretensão punitiva do Estado quando ocorre a prática infracional de trânsito, que também há de se considerar a questão da prescrição sob dois ângulos:*

***“- Prescrição da Pretensão Punitiva***

*O cidadão infringiu a norma de trânsito, porém a autoridade não agiu, inobstante a prática infracional tenha sido constatada.*

***“- Prescrição da Pretensão Executória***

*“A pena/idade foi aplicada, mas a administração, por uma série de razões (inércia, negligência, desídia, desorganização administrativa, etc.) não a tornou eficaz num certo interregno de prazo.”*

Em seguida, ao enfrentar a questão propriamente dita, esclareceu:

*“Com efeito, a questão proposta não diz respeito à prescrição administrativa, não obstante a inicial tenha nos levado a adentrar o tema.*

*“A questão proposta se refere, na verdade, aos prazos do iter constitutivo da infração que leva à cassação da CNH por embriaguez ao volante.”*

Assim considerando, lançou mão da seguinte ilação:

*“Contudo, o problema será resolvido, considerando que para a caracterização do ‘motivo’ depende-se de duas infrações anteriores punidas, com a ‘reabilitação’, e não com a ‘prescrição.’ ”*

E então esclareceu:

*“A reabilitação é um instituto consagrado tanto no Direito Penal como no Direito Administrativo Disciplinar.*

*“Em ambos, tem ele a conotação de ‘purificação’ ou limpeza da nódoa deixada pela prática da infração e sua respectiva punição.*

## Documentos

*“Nossa legislação de trânsito não consagra a ‘reabilitação’. Entretanto, no caso da sanção de cassação da CNH, o CONTRAN deixou uma válvula aberta após decorridos dois anos (Resolução 466/74 - CONTRAN).”*

Ao final, a fim de acender a discussão do problema, submeteu ao exame do Colegiado minuta de resolução dispondo sobre a prescrição e a reabilitação na aplicação do Regulamento do Código Nacional de Trânsito.

Por tudo isso, foi o processo alçado à Consultoria Jurídica, sendo então encaminhado a esta Coordenação de Estudos Normativos para exame e parecer, o qual faço a seguir.

A matriz do problema reside no art. 97 do Código Nacional de Trânsito, assim vazado:

*“Art. 97 - A cassação do documento de habilitação dar-se-á:*

*a).....*

*b) quando a autoridade comprovar que o condutor dirigia em estado de embriaguez ou sob o domínio de tóxico, após duas apreensões pelo mesmo motivo*

A hipótese é repetida no art. 200, inciso II, do Regulamento do Código Nacional de Trânsito, despidendo assim, por repetitivo, a sua transcrição.

Como se disse acima, a questão prende-se à aplicabilidade do art. 97 retrotranscrito, do qual emerge a seguinte dúvida:

*“... alguém que, por exemplo, tenha a CNH apreendida duas vezes por infração àquele dispositivo e depois, embora transcorridos dez, vinte ou trinta anos sem novas reincidências, venha a se envolver em nova ocorrência, terá sua CNH cassada”.*

É de ver-se que a cassação da Habilitação de que cuida o artigo 97, alínea b, do Código Nacional de Trânsito, decorre da contumácia do infrator, da sua teimosia em não amoldar-se às regras do trânsito, persistindo em conduzir-se de forma inadequada na direção do veículo. Neste particular, comprovado pela autoridade de trânsito que o condutor do veículo dirigia em estado de embriaguez ou sob o domínio de tóxico,

ser-lhe-á cassada a Carteira Nacional de Habilitação se, por duas vezes, tiver sido apreendida em razão de tais motivos.

Frise-se que a segunda apreensão da Carteira Nacional de Habilitação, e não a terceira, que fique claro, acarretará ao infrator a cassação de sua carteira, na forma estatuída nas pertinentes normas regulamentares.

Como se denota, a matéria é relacionada com o instituto da reincidência, muito embora os exames precedentes nem de passagem tenham abordado o tema.

Segundo o nosso Código Penal, “*verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior*” (art. 63).

O Estatuto repressivo considera-a circunstância que, além de outras conseqüências, sempre acarreta o agravamento da pena. Tal é também no Código Nacional de Trânsito, quando prevê a aplicação das penas de multa em dobro, se houver reincidência na mesma infração dentro do prazo de um ano (art. 107, § 1.º) ou, ainda, no que toca à questão dos autos, quando determina a cassação da Carteira Nacional de Habilitação em decorrência de duas apreensões por comprovada condução do veículo em estado de embriaguez ou sob o domínio de tóxico.

Trata-se, no caso do Código Nacional de Trânsito, de reincidência específica há muito abandonada pela legislação penal, mas corriqueira nos diversos regulamentos do poder de polícia da Administração.

Diferentemente do que ocorre quando do agravamento das penas de multa, cujo aludido § 1.º do art. 107 do Código Nacional de Trânsito fixa um lapso temporal dentro do qual terá ensejo a reincidência para os fins da cobrança em dobro da pena pecuniária, tal não sucede no caso da cassação da Habilitação de que ora se cogita, posto que o dispositivo relativo a esta pena tão-somente faz menção às duas apreensões, sem estabelecer um prazo no qual incidirão os efeitos defluentes da repetição da infração, assim entendido o agravamento consistente na perda da Habilitação.

Apesar da omissão, não se permite a ilação acerca da

## Documentos

indefinitividade das conseqüências da infração anterior para dar azo a reincidência. É que o nosso direito repressivo, com vistas à reincidência, adotou o sistema da temporariedade, consubstanciado no art. 64, I, do Código Penal, revogando-se o primitivo sistema da perpetuidade que mantinha o reincidente eternamente reincidente.

Diz o art. 64, I, *verbis*:

*“Art. 64 - Para efeito de reincidencia:*

*I- não prevalece a condenação anterior; se entre a data do cumprimento ou extinção da pena e a infração posterior tiver decorrido período de tempo superior a cinco anos, computado o período de prova da suspensão ou do livramento condicional, se não ocorrer revogação.*

Portanto, ultrapassado o prazo de cinco anos, *“o agente se considera primário se viera praticar novo crime, para todos os efeitos”*. (Heleno Cláudio Fragoso, *Lições de Direito Penal*, 15 ed., pág. 332).

Nesse mesmo sentido o vaticínio de Damásio E. de Jesus, para quem *se o agente vier a cometer novo crime depois de cinco anos da extinção da primeira pena a anterior sentença condenatória não terá força de gerar efeito s, uma vez que o réu não será considerado reincidente”* (*Código Penal Anotado*, 5 ed., pág. 178).

Ora, se se nega a perpetuidade das infrações no nosso sistema punitivo, nada há a impedir que se invoque a regra penal para dirimir a questão da Cassação da Carteira de Habilitação, de modo que esta penalidade somente seja levada a efeito se as duas apreensões desse documento forem efetuadas dentro do período de cinco anos, posto que, vencido este prazo, terá ensejo a prescrição da reincidência, volvendo o infrator à condição de primariedade.

Outro não deve ser o prazo da prescrição da reincidência para os casos desse jaez, como aquele de um ano para a exasperação da pena de multa, até por que este se apresenta excessivamente reduzido para uma infração de tamanha gravidade, como é a cassação por reiterada condução do veículo em estado de embriaguez ou sob o domínio de tóxico.

Desta feita, inexistindo dúvida quanto à possibilidade de recorrer-se a analogia para suprir lacuna na legislação administrativa, como

160 *O Alferes*, Belo Horizonte, **13**(45): 147-170, abr./jun. 1997

evidenciado à saciedade no tópico sob o n.º 6 do voto do Conselheiro do CONTRAN, ao qual me reporto, tenho por pertinente, com as ressalvas de estilo, a aplicação analógica da regra do Código Penal à hipótese ventilada nos autos.

De outra parte, conforme salientado no início deste arrazoado, quando do relato dos autos, acompanha o voto do Conselheiro do CONTRAN minuta de proposição de ato disciplinando a prescrição e a reabilitação na aplicação das normas ensejadoras de punição do Código Nacional de Trânsito e seu regulamento, na qual se percebe que o seu autor foi abeberrar-se nos institutos correlatos do Direito Penal, utilizando para tanto os princípios, condições e formas preconizados por este.

Como se sabe, as infrações de trânsito são, em sua maioria, de aplicação sumária. Deparando a autoridade de trânsito com situação que configure violação às normas do Código Nacional de Trânsito, promove incontinenti a lavratura da infração, aplicando, ato contínuo, a penalidade correspondente: ou multa, ou apreensão do veículo etc. É o estado de flagrância que gera a lavratura da infração, levada a termo pelos agentes de trânsito.

Como decorrência do poder de polícia da Administração, essas atividades têm atributos próprios, assim a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade. Ademais, são elas exercidas sem formas rígidas ou ritos sacramentais, conquanto se guiam pelo princípio do informalismo.

Se há relação estreita entre o Direito Administrativo e o Direito Penal em alguns casos, acentuam-se, por outro lado, diferenças substanciais entre um e outro. O que é característico daquele, pode não ser - e não o é, na maioria das vezes - deste.

Tudo isso para assinalar que às vezes não se coadunam na sua inteireza os princípios informativos de ambos. Ao transpor-se institutos de um para o outro, pode não se alcançar o objetivo desejado, bem como, se aplicado, tomar-se inane e desnecessário.

Sem negar, em princípio, a possibilidade de incidência da

### **Documentos**

reabilitação e da prescrição punitiva ou executória, ou mesmo a intercorrente, no Direito Administrativo, entendo que, pelas razões acima aludidas, deva a minuta de resolução merecer nova análise, até porque foi seu objetivo mesmo o de suscitar discussão sobre a matéria.

É o que tinha a expender.

Brasília, 15 de maio de 1996.

*Gustavo Henrique Ribeiro de Meio*

**COORDENAÇÃO DE ESTUDOS NORMATIVOS**

DESPACHO CEM/CJ N.º 96/96

REE: PROC. 605/95 - DETRAN/RS.

INT.: DETRAN/RS.

ASS.: Solicita parecer sobre a existência de prescrição nas infrações de trânsito.

De acordo com a Informação CJ n.º 442/96, da lavra do Dr. Gustavo Henrique Ribeiro de Melo.

De fato, podemos invocar a regra penal para dirimir a questão da cassação da carteira de habilitação, de modo que esta penalidade somente seja levada a efeito se duas apreensões desse documento forem efetuadas dentro do período de cinco anos, posto que, vencido este prazo, terá ensejado a prescrição da reincidência, volvendo o infrator à condição de primário.

Diante disto, propomos seja a minuta de resolução reexaminada, como está proposto na Informação acima mencionada.

À consideração do Senhor Consultor, sugerindo a restituição dos autos ao Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN.

*Brasília, 31 de maio de 1996.*

***Luciana Vilela de Souza Schettini***

*Coordenadora da CEM/CJ/MJ*

**DESPACHO CJ N.º 115/96.**

**Adoto** o Despacho CEM/CJ n.º 96/96.

Encaminhe-se o presente ao **Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN**.

CJ, em 31 de maio de 1996.

***OTTOMAR ZILLES***

Consultor Jurídico

**Documentos**

**REFERENCIA - PROCESSO:** N.º 605/95

Brasília (DF), 06 de agosto de 1996

**ASSUNTO:** Posicionamento da Consultoria Jurídica/MJ sobre a questão da prescrição nas Infrações de Trânsito.

Sr. Presidente do CONTRAN,

1. Examinei, com o devido apreço a atenção, o douto posicionamento da CJ/MJ sobre a questão objeto deste processo.

2. Sem a pretensão de refutar ou estabelecer polêmica, há um primeiro entendimento, contido em fls. 34, com o qual não concordo:

*“Frise-se que a segunda apreensão da Carteira Nacional de Habilitação, e não a terceira, que fique claro, acarretará ao infrator a cassação de sua carteira, na forma estatuída nas pertinentes normas regulamentares”.*

Esclareça-se, preliminarmente, que a “Apreensão da CNH” e a “Cassação da CNH” são duas penalidades administrativas distintas previstas no CNT

Se o motorista habilitado for pilhado em estado de embriaguez, cumulativamente com a multa, será passível da apreensão de sua CNH com suspensão do direito de dirigir de um a doze meses. No caso de reincidência dessa mesma infração, após cumprida a pena da primeira, novamente estará sujeito à pena de apreensão da CNH com suspensão do direito de dirigir (certamente na segunda apreensão, a autoridade dilatará o prazo).

O Art. 97 - CNT - arrola as situações infracionais-administrativas que configuram motivação para cassação da CNH. São três. Dentre elas, temos na letra “b”:

*“Quando a autoridade comprovar que o condutor dirigia em estado de embriaguez ou sob o domínio de tóxico, após duas apreensões pelo mesmo motivo”.*

Assim, parece-me cristalino o entendimento. O fundamento da cassação, no caso de direção alcoolização, é a terceira prática infracional, desde que as duas primeiras tenham sido passíveis de sanção pertinentes (apreensão da CNH).

## Documentos

A prevalecer o entendimento do autor da informação CJ n.º 442/96, na segunda infração teríamos um *bis in idem* com duas penas administrativas simultâneas. Apreensão e Cassação.

3. Feitas as observações precedentes, vejamos a abordagem da informação CJ 442/96, quanto ao mérito do tema.

No entendimento da douta consultoria, a matéria se acha relacionada ao instituto da reincidência, devendo ser tratada por analogia com o Código Penal. Então, por conclusão, a “cassação” seria um agravamento da pena no caso de reincidência na condução de veículo automotor em estado de embriaguez.

Discordo desse enfoque doutrinário, pois, como ficou frisado, “Apreensão CNH” e “Cassação CNH” são duas penas administrativas distintas. Para a aplicação desta última, há de ocorrer uma prática infracional composta e complexa bem definida: (1) três condutas de direção de veículo automotor em estado de embriaguez; (2) as duas precedentes devem ter sido sancionadas com a pena de Apreensão da CNH.

A aceitar a tese da doutra CJ/MJ, estaríamos antecipando, fora da lei, a pena de cassação para a primeira conduta de embriaguez ao volante, além de considerarmos, sem nenhum substrato legal, uma pena mais pesada (cassação) como mero agravamento de uma pena mais leve (apreensão).

4. Isto posto e sem embargo de meu respeito intelectual ao posicionamento da CJ/MJ, insisto na abordagem anterior, situando a questão no âmbito dos institutos da prescrição e da reabilitação. Entretanto, e considerando que o tema é doutrinariamente complexo, sugiro sua rediscussão pelos membros deste colegiado.

Atenciosamente,

***KLINGER SOBREIRA DE ALMEIDA***

Conselheiro Relator

**Documentos**

**DIÁRIO OFICIAL N.º 181 TERÇA-FEIRA, 17 SET 1996**

**CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO**

**RESOLUÇÃO N.º 812, DE 3 DE SETEMBRO DE 1996**

Dispõe sobre as regras prescricionais relativas às infrações de trânsito e à reabilitação dos infratores.

O Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN - usando das atribuições que lhe conferem o artigo 5.º da Lei N.º 5.108, de 21 de setembro de 1966, que instituiu o Código Nacional de Trânsito, com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei N.º 237, de 28 de fevereiro de 1967, e o artigo 9.º do Regulamento do Código Nacional de Trânsito, aprovado pelo Decreto N.º 62.127, de 16 de janeiro de 1968;

Considerando que a regra constitucional vigente dispõe que não haverá penas de caráter perpétuo (Artigo 5.º, inciso XLVII, letra “b”, Constituição Federal/88);

Considerando que a prescritibilidade da pretensão punitiva e executória constitui a regra doutrinária consagrada no moderno Direito Administrativo;

Considerando que os regulamentos administrativos disciplinares - tanto os civis como os militares - acolhem os institutos da prescrição e da reabilitação;

Considerando que, de um modo geral, os regramentos repressivos do Direito Administrativo, inclusive no tocante ao exercício do Poder de Polícia, contemplam ambos os institutos;

Considerando que, por compreensão, a analogia é um instrumento válido na aplicação das normas administrativas;

Considerando que, na aplicação do Código Nacional de Trânsito e respectivo Regulamento, a autoridade administrativa se depara, iterativamente, com situações que impõem, por uma questão de bom senso e razoabilidade, decisões prescritivas ou reabilitadoras;

## Documentos

Considerando que, no que tange à sanção da cassação da CNH, este colegiado já decidiu por acolher a possibilidade da reabilitação (Resolução CONTRAN, 466/74, de 31 de Janeiro de 1974);

Considerando que as próprias interdições do Direito Penal têm prazos definidos;

Considerando que, se de um lado, há o dever do Estado de atuar repressivamente nas infrações de trânsito, impõe-se, de outra parte, que se assegure ao infrator o seu direito de cidadania;

Considerando que ao CONTRAN cabe preencher as lacunas que dificultam a aplicabilidade da legislação normativa de trânsito;

Considerando, finalmente, que ao CONTRAN compete regular, disciplinar e orientar o aspecto repressivo da legislação de trânsito, manifestado pelo exercício dinâmico do Poder de Polícia, resolve:

### CAPITULO 1

#### DA PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA DAS INFRAÇÕES DE TRANSITO

**Art. 1.º** - A pretensão à punibilidade das infrações de trânsito que recaírem sobre o condutor prescreve de acordo com a sua gravidade e sanções cominadas, consoante o disposto a seguir:

I- Das infrações punidas unicamente com multa:

- a) para as infrações dos Grupos 3 e 4: em 1 (um) ano;
- b) para as infrações dos Grupos 2: em 2 (dois) anos;
- c) para as infrações dos Grupos 1: em 3 (três) anos;

II- Das infrações punidas, além da multa, com a apreensão da Carteira Nacional de Habilitação - CNH, em 4 (quatro) anos independentemente do Grupo;

III - Das situações infracionais, única ou conjunta, que implicam na cassação da CNH, em 5 (cinco) anos.

§ 1.º O prazo prescricional fluirá a partir da data da ocorrência da infração de trânsito, ou da constatação de uma situação que se complete por um conjunto de transgressões no tempo.

§ 2.º - As penalidades constantes dos incisos V, VI e VII do artigo

## **Documentos**

187, RCNT - remoção do veículo, retenção do veículo e apreensão do veículo - não influem na definição do prazo prescricional.

§ 3.º O prazo prescricional se interrompe com a notificação por qualquer meio devidamente comprovado ou, quando impossível fazê-lo, através de edital.

Art. 2.º Sancionado o infrator das regras de trânsito, a autoridade deve diligenciar no sentido de que, no menor prazo possível, o seu ato tenha eficácia, isto é, o agente receba os efeitos da pena.

§ 1.º A eficácia das penas administrativas, devidamente registradas no órgão de trânsito, se completam:

I - Na pena de advertência: com a ciência do infrator;

II- Na pena de multa: com o pagamento da multa;

III - Na pena de Apreensão da CNH: com o recolhimento do documento;

IV - Na pena de Cassação da CNH: com o recolhimento do documento.

§ 2.º A impossibilidade do recolhimento da CNH, nos casos dos incisos III e IV do parágrafo antecedente, por alegação de perda ou extravio, deverá ser constatado em auto específico e difundido o pedido de busca e apreensão por todos os órgãos de trânsito e policial, assinalando-se com estas medidas a plena eficácia da sanção.

§ 3.º - A recusa de entrega da CNH, no caso de pena de apreensão ou cassação, além das conseqüências penais referente à desobediência, implicará, através de constatação, na plena eficácia da pena, ficando o infrator impedido de dirigir veículo automotor em todo o território nacional.

Art. 3.º A pretensão executória prescreve de acordo com a natureza da pena:

I - nas advertências, com 1 (um) ano;

II - nas multas, com 3 (três) anos;

III- nas apreensões de CNH, com suspensão do direito de dirigir, em 4 (quatro) anos;

IV - nas cassações de CNH, com 5 (cinco) anos.

## CAPÍTULO II

### DA REABILITAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS PENAS RELATIVAS ÀS INFRAÇÕES DE TRÂNSITO

Art. 4.º - Toda infração de trânsito e respectiva sanção deverão constar do prontuário do condutor no órgão de trânsito expedidor ou averbador da Carteira Nacional de Habilitação.

Art. 5.º - É facultado a toda pessoa que tenha cumprido qualquer sanção administrativa por violação das normas de trânsito requerer a sua reabilitação, que consiste:

I - Das penas em geral, no cancelamento dos registros de infrações e sanções constantes de seu prontuário como condutor ou proprietário de veículo automotor;

II - Da pena de cassação da CNH, em particular, a possibilidade de, após submissão a todos os requisitos e testes exigidos, recuperar o direito de dirigir veículo automotor.

Art. 6.º - A reabilitação de que trata o inciso I do artigo antecedente será possível de ser requerida, segundo os seguintes prazos:

I - após três anos, nos casos de recebimento de advertência ou pagamento da multa;

II - após cinco anos, nos casos de apreensão da CNH, contados a partir do cumprimento efetivo da pena de suspensão do direito de dirigir;

III - após oito anos nos casos de cassação da CNH, contados a partir da efetividade do ato punitivo.

§ 1.º - Constitui requisito comum para reabilitação, em todos os casos, o fato do interessado não ter cometido nenhuma infração de trânsito no período considerado.

§ 2.º - A reabilitação, nos casos em que a punição tenha sido decorrente de direção de veículo automotor em estado de embriaguez, somente será concedida após exame médico-legal que evidencie a não dependência física e psíquica de álcool e outros tóxicos.

Art. 7.º - A reabilitação de que trata o inciso II do artigo 5.º continua regulada pela Resolução-CONTRAN N.º 466, de 31 de janeiro de 1974, aplicando-se-lhe, contudo, quando for o caso, a exigência do

## **Documentos**

parágrafo 2.º do artigo anterior.

Art. 8.º - É competente para conceder a reabilitação a autoridade que expediu, renovou ou averbou o documento de habilitação do condutor apenado.

Art. 9.º - Requerida a reabilitação, após cumpridas as exigências desta Resolução, a autoridade decidirá fundamentadamente.

*Parágrafo Único* - Do indeferimento do requerimento de reabilitação, caberá pedido de reconsideração à autoridade que o indeferiu, a qual, se mantida a decisão anterior, recorrerá, *ex-officio*, ao Conselho Estadual de Trânsito.

## **CAPÍTULO III**

### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 10 - A prescrição deverá ser declarada de ofício pela autoridade competente ou, quando necessário, reconhecida por alegação da parte.

Art. 11 - Os prazos estabelecidos nesta Resolução não prevalecem diante de decisões definitivas do Poder Judiciário.

Art. 12 - Esta Resolução entrará em vigor 90 (noventa) dias após a sua publicação.

***KASUO SAKAMOTO***

Presidente

***KLINGER SOBREIRA DE ALMEIDA***

Conselheiro-Relator

## **LEGISLAÇÃO**



## **LEI N.º 9.437, DE 20 DE FEVEREIRO DE 1997**

Institui o Sistema Nacional de Armas - SINARM, estabelece condições para o registro e para o porte de arma de fogo, define crimes e dá outras providências.

### **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### **CAPÍTULO 1**

##### **DO SISTEMA NACIONAL DE ARMAS**

Art. 1.º - Fica instituído o Sistema Nacional de Armas - SINARM no Ministério da Justiça, no âmbito da Polícia Federal, com circunscrição em todo o território nacional.

Art. 2.º - Ao SINARM compete:

I - identificar as características e a propriedade de armas de fogo, mediante cadastro;

II - cadastrar as armas de fogo produzidas, importadas e vendidas no País;

III - cadastrar as transferências de propriedade, o extravio, o furto, o roubo e outras ocorrências suscetíveis de alterar os dados cadastrais;

IV - identificar as modificações que alterem as características ou o funcionamento de arma de fogo;

V - integrar no cadastro os acervos policiais já existentes;

VI - cadastrar as apreensões de armas de fogo, inclusive as vinculadas a procedimentos policiais e judiciais.

Parágrafo único. As disposições deste artigo não alcançam as armas de fogo das Forças Armadas e Auxiliares, bem como as demais que constem dos seus registros próprios.

Art. 3.º - E obrigatório o registro de arma de fogo no órgão competente, excetuadas as consideradas obsoletas.

Parágrafo único. Os proprietários de armas de fogo de uso restrito

## **Legislação**

ou proibido deverão fazer seu cadastro como atiradores, colecionadores ou caçadores no Ministério do Exército.

Art. 4.º - Q Certificado de Registro de Arma de Fogo, com validade em todo o território nacional, autoriza o seu proprietário a manter a arma de fogo exclusivamente no interior de sua residência ou dependência desta, ou, ainda, no seu local de trabalho, desde que seja ele o titular ou o responsável legal do estabelecimento ou empresa.

Parágrafo único - A expedição do certificado de registro de arma de fogo será precedida de autorização do SINARM.

Art. 5.º - O proprietário, possuidor ou detentor de arma de fogo tem o prazo de seis meses, prorrogável por igual período, a critério do Poder Executivo, a partir da data da promulgação desta Lei, para promover o registro da arma ainda não registrada ou que teve a propriedade transferida, ficando dispensado de comprovar a sua origem, mediante requerimento, na conformidade do regulamento.

Parágrafo único - Presume-se de boa fé a pessoa que promover o registro de arma de fogo que tenha em sua posse.

## **CAPÍTULO III**

### **DO PORTE**

Art. 6.º - O porte de arma de fogo fica condicionado à autorização da autoridade competente, ressalvados os casos expressamente previstos na legislação em vigor.

Art. 7.º - A autorização para portar arma de fogo terá eficácia temporal limitada, nos termos de atos regulamentares e dependerá de o requerente comprovar idoneidade, comportamento social produtivo, efetiva necessidade, capacidade técnica e aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo.

§ 1.º - O porte estadual de arma de fogo registrada restringir-se-á aos limites da unidade da federação na qual esteja domiciliado o requerente, exceto se houver convênio entre Estados limítrofes para recíproca validade nos respectivos territórios.

§ 2.º - (VETADO)

§ 3.º - (VETADO)

## Legislação

Art. 8.º. A autorização federal para o porte de arma de fogo, com validade em todo o território nacional, somente será expedida em condições especiais, a serem estabelecidas em regulamento.

Art. 9.º - Fica instituída a cobrança de taxa pela prestação de serviços relativos à expedição de Porte Federal de Arma de Fogo, nos valores constantes do Anexo a esta Lei.

Parágrafo único - Os valores arrecadados destinam-se ao custeio e manutenção das atividades do Departamento de Polícia Federal.

## CAPÍTULO IV

### DOS CRIMES E DAS PENAS

Art. 10- Possuir, deter, portar, fabricar, adquirir, vender, alugar, expor à venda ou fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda e ocultar arma de fogo, de uso permitido, sem a autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar.

Pena - detenção de um a dois anos e multa.

§ 1.º - Nas mesmas penas incorre quem:

I - omitir as cautelas necessárias para impedir que menor de dezoito anos ou deficiente mental se apodere de arma de fogo que esteja sob sua posse ou que seja de sua propriedade, exceto para a prática do desporto quando o menor estiver acompanhado do responsável ou instrutor;

II - utilizar arma de brinquedo, simulacro de arma capaz de atemorizar outrem, para o fim de cometer crimes;

III - disparar arma de fogo ou acionar munição em lugar habitado ou em suas adjacências, em via pública ou em direção a ela, desde que o fato não constitua crime mais grave.

§ 2.º - A pena é de reclusão de dois anos a quatro anos e multa, na hipótese deste artigo, sem prejuízo da pena por eventual crime de contrabando ou descaminho, se a arma de fogo ou acessórios forem de uso proibido ou restrito.

§ 3.º Nas mesmas penas do parágrafo anterior incorre quem:

## **Legislação**

I- suprimir ou alterar marca, numeração ou qualquer sinal de identificação de arma de fogo ou artefato;

II - modificar as características da arma de fogo, de forma a torná-la equivalente a arma de fogo de uso proibido ou restrito;

III - possuir, deter, fabricar ou empregar artefato explosivo e/ou incendiário sem autorização;

IV - possuir condenação anterior por crime contra a pessoa, contra o patrimônio e por tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.

§ 4.º A pena é aumentada da metade se o crime é praticado por servidor público.

## **CAPÍTULO V**

### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 11 - A definição de armas, acessórios e artefatos de uso proibido ou restrito será disciplinada em ato do Chefe do Poder Executivo federal, mediante proposta do Ministério do Exército.

Art. 12 - Armas, acessórios e artefatos de uso restrito e de uso permitido são os definidos na legislação pertinente.

Art. 13 - Excetuadas as atribuições a que se refere o art. 2.º desta Lei, compete ao Ministério do Exército autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados, inclusive o registro e o porte de tráfego de arma de fogo de colecionadores, atiradores e caçadores.

Art. 14- As armas de fogo encontradas sem registro e/ou sem autorização serão apreendidas e, após elaboração do laudo pericial, recolhidas ao Ministério do Exército, que se encarregará de sua destinação.

Art. 15-É vedada a fabricação, a venda, a comercialização e a importação de brinquedos, réplicas e simulacros de arma de fogo, que com estas se possam confundir.

Parágrafo único - Excetuam-se da proibição as réplicas e os simulacros destinados à instrução, ao adestramento, ou à coleção de usuário autorizado, nas condições fixadas pelo Ministério do Exército.

## Legislação

Art. 16 - Caberá ao Ministério do Exército autorizar, excepcionalmente, aquisição a de armas de fogo de uso proibido ou restrito.

Parágrafo único - O disposto no *caput* não se aplica às aquisições dos Ministérios Militares.

Art. 17 - A classificação legal, técnica e geral das armas de fogo e demais produtos controlados, bem como a definição de armas de uso proibido ou restrito são de competência do Ministério do Exército.

Art. 18 - É vedado ao menor de vinte e um anos adquirir arma de fogo.

Art. 19 - O regulamento desta Lei será expedido pelo Poder Executivo no prazo de sessenta dias.

Parágrafo único - O regulamento poderá estabelecer o recadastramento geral ou parcial de todas as armas.

Art. 20- Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, exceto o art. 10, que entra em vigor após o transcurso do prazo de que trata o art. 5.º.

Art. 21 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 20 de fevereiro de 1997; 176.º da Independência e 109.º da República.

**FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

*Nelson A. Jobim*

*Zenildo de Lucena*

(*Diário Oficial da União, 21 de fevereiro de 1997, Seção 1, p. 3.252*).

## Legislação

### LEI N.º 9.455, DE 07 DE ABRIL DE 1997

Define os crimes de tortura e dá outras providências.

#### O PRESIDENTE DA REPUBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º - Constitui crime de tortura:

I - constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental:

a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa;

b) para provocar ação ou omissão de natureza criminosa;

c) em razão de discriminação racial ou religiosa;

II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

Pena - reclusão, de dois a oito anos.

§ 1.º - Na mesma pena incorre quem submete pessoa presa ou sujeita a medida de segurança a sofrimento físico ou mental, por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal.

§ 2.º - Aquele que se omite em face dessas condutas, quando tinha o dever de evitá-las ou apurá-las, incorre na pena de detenção de um a quatro anos.

§ 3.º Se resulta lesão corporal de natureza grave ou gravíssima, a pena é de reclusão de quatro a dez anos; se resulta morte, a reclusão é de oito a dezesseis anos.

§ 4º - Aumenta-se a pena de um sexto até um terço:

I - se o crime é cometido por agente público;

II - se o crime é cometido contra criança, gestante, deficiente e

adolescente;

III - se o crime é cometido mediante seqüestro.

§ 5.º - A condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.

§ 6.º O crime de tortura é inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

§ 7.º - O condenado por crime previsto nesta Lei, salvo a hipótese do § 2.º, iniciará o cumprimento de pena em regime fechado.

Art. 2.º - O disposto nesta Lei aplica-se ainda quando o crime não tenha sido cometido em território nacional, sendo a vítima brasileira ou encontrando-se o agente em local sob jurisdição brasileira.

Art. 3.º - Esta Lei entre em vigor na data de sua publicação.

Art. 4.º - Revoga-se o art. 233 da Lei N.º 8.069 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Brasília, 07 de abril de 1997; 176.º da Independência e 109.º da República.

***FERNANDO HENRIQUE CARDOSO***

*Nelson A. Jobim*



Os interessados em escrever artigos para a revista, deverão remetê-los em disquete via Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da PMMG, Rua Diabase 320 - Prado, Belo Horizonte/MG, CEP 30.410-440 ou pelo Correio Eletrônico [cpp@pmmg.mg.gov.br](mailto:cpp@pmmg.mg.gov.br)

Os artigos somente serão publicados após aprovação pelo Conselho Editorial, e o autor terá direito de receber até 10 (dez) exemplares da referida revista que contenha seu(s) artigo(s). Os referidos artigos não devem exceder a 15 (quinze) laudas, sendo digitados em fonte “*times new roman*” tamanho 12, nos programas *Microsoft Word for Windows*, obedecendo às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Os direitos autorais serão cedidos à Polícia Militar de Minas Gerais.