

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

Duarte Raab Pires

Governança em Segurança Pública: mecanismos de liderança, estratégia e controle na Polícia Rodoviária Federal.

Recife, 2016

Duarte Raab Pires

Governança em Segurança Pública: mecanismos de liderança, estratégia e controle na Polícia Rodoviária Federal.

Orientadora: Lilian Soares Outtes Wanderley, PhD

Co-orientadora: Kate Horton, PhD

Dissertação apresentada como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Administração, área de concentração em Gestão Organizacional, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco.

Recife, 2016

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

P667g Pires, Duarte Raab
Governança em Segurança Pública: mecanismos de liderança, estratégia e controle na Polícia Rodoviária Federal / Duarte Raab Pires. - 2016.
121 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Lilian Soares Outtes Wanderley, PhD e Co-orientadora: Kate Horton, PhD
Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2016.
Inclui referências e anexos.

1. Administração pública. 2. Governança no setor público. 3. Segurança pública. I. Wanderley, Lilian Soares Outtes (Orientadora). II. Horton, Kate (Co-orientadora) III. Título.

658 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2017 – 015)

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Ciências Administrativas
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

Governança em Segurança Pública: mecanismos de liderança, estratégia e controle na Polícia Rodoviária Federal.

Duarte Raab Pires

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração de Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 29 de fevereiro de 2016.

Banca Examinadora:

Profª Lilian Soares Outtes Wanderley, PhD (Orientadora)

Profª Dra. Mônica Maria Barbosa Gueiros (Examinadora Externa - UFPE)

Profª Dra. Francisca Farache (Examinadora Externa – Universidade de Brighton- Reino Unido)

A minha esposa e meus filhos,

*Pela alegria em compartilharmos a estrada vida
Por fazerem essa estrada tão especial e empolgante
Por serem a razão do caminhar.*

Agradecimentos

Agradeço inicialmente ao criador por permitir que sonhos e projetos como esse possam ser sonhados, esperados, vividos, compartilhados, concretizados e continuados.

Gostaria de agradecer às participantes da banca examinadora, que não se furtaram em colaborar no aprimoramento desta dissertação, muito obrigado às professoras Francisca Farache e Mônica Gueiros.

Sou extremamente grato aos estagiários, servidores, colegas e professores do PROPAD, por encontrar muitas portas abertas, pelas relações que permitiram estabelecer, por compartilhar momentos, ideias, atos, sorrisos, por vezes lágrimas, mas tudo muito construtivo e contributivo para esse trabalho em particular e para a minha vida como um todo: “Muito Obrigado a todos”.

Agradeço a PRF, nas figuras de seus gestores e dos meus companheiros de trabalho por, mais uma vez, receber um voto de confiança e permitirem que eu pudesse representar bem a instituição, e, permitir que eu possa representá-la com muito entusiasmo, dignidade e comprometimento.

À co-orientadora Prof.^a Kate Horton, que tornou as barreiras do idioma e do mundo quantitativo em caminhos agradáveis e inclusivos: “Muito obrigado por aceitar o desafio!!”

De forma muito especial, agradeço a minha orientadora, a Prof.^a Lilian, por todo o apoio prestado, expresso não só através das orientações acadêmicas, mas também, por acreditar que era possível, pela persistência em me fazer refletir, pesquisar, fazer, desfazer, refazer, que se concretizou por meio de sua disponibilidade permanente, pelas palavras assertivas, questionadoras e apaziguadoras sempre dispensadas. “Muito obrigado professora! ”

Agradeço àqueles cujas ausência terrena não justificaria o esquecimento, uma vez que lembranças, exemplos, inspiração e ensinamentos deixados nos acompanham sempre.

A minha família, cujo consentimento tácito para me envolver e vivenciar um projeto que demandou uma presença ausente no lar, não poderia deixar de agradecer pelo apoio, pela aceitação e por me permitirem adentrar nesse universo extremamente desafiador por um lado, e, por outro tão estranho para os que estão fora dele. Obrigado por permitirem que eu estivesse estudando à noite e sem refletir durante o dia, por transformar os finais de semana e os feriados em momentos de colocar os estudos em dia, por aceitarem que artigos e dissertação são questões tão presentes e comuns, quanto os jogos eletrônicos, entretanto, acima de tudo, agradeço por, nas horas certas, também me fazerem esquecer o PROPAD, pois essas distâncias foram tão salutares quanto as proximidades.

Resumo

A sociedade brasileira há muito demanda um combate consistente à corrupção, à violência, de tal forma que a conduza à paz social. Um dos caminhos para essa mudança é a adoção de boas práticas de governança, que se concretizem e que convirjam para uma prestação adequada de serviços e de promoção à segurança de todos. Perante esse contexto, por meio deste estudo procurou-se identificar de que forma os mecanismos de governança do TCU são identificados na PRF e quais são seus potenciais aprimoramentos, visando à promoção da segurança cidadã. Para tal fim realizou-se um estudo exploratório de natureza mista, do tipo convergente paralelo, onde foram realizados, em paralelo, um levantamento tipo *survey online* de âmbito nacional e entrevistas semiestruturadas gestores chave da instituição. Os resultados encontrados demonstraram um forte alinhamento dos mecanismos de governança em segurança pública propostos pelo TCU, quais sejam liderança, estratégia e controle, com a atividade profissional dos PRFs. Não obstante a não adoção formal de boas práticas de governança em segurança pública, por parte dos gestores da PRF, a principal contribuição deste trabalho reside na identificação de uma série de práticas que efetivamente contribuem para a governança e culminam na prestação de serviços de polícia cidadã, a exemplo do rigoroso processo seletivo para o ingresso na instituição, as prévias formações ética, moral. Além disso, emergiram do *corpus* algumas características relevantes e idiossincráticas da PRF, para a concretização dos mecanismos de governança, quais sejam: a facilidade de interação com outros participantes da estrutura de governança em segurança pública, o registro constante e reiterado dos atos e fatos administrativos, o constante desenvolvimento de sistemas próprios de gestão e a histórica disponibilidade institucional em prestar contas e agir com transparência.

Palavras-Chave: Governança. Governança no setor público. Segurança pública. Segurança cidadã.

Abstract

Brazilian society has long demanded a consistent fight against corruption and violence, in such a way as to lead it to social peace. One of the paths to this change is the adoption of good governance practices, which will materialize and converge to an adequate provision of services and promotion to the security of all. In this context, the purpose of this study was to identify how TCU (Brazilian Federal Court of Auditors) governance mechanisms are identified in the PRF and what are their potential improvements, aiming at promoting citizen security. For this purpose, an exploratory study of a mixed nature, of the parallel convergent type, was carried out, in parallel, a national survey and a semi-structured interviews with key managers of the institution. The results showed a strong alignment of the mechanisms of governance in public security proposed by the TCU, namely leadership, strategy and control, with the professional activity of the PRFs. Notwithstanding the formal adoption of good governance practices in public security by PRF managers, the main contribution of this work lies in the identification of a series of practices that effectively contribute to governance and culminate in the provision of citizen police services, such as the rigorous selection process for admission to the institution, the previous ethical and moral formations. In addition, some relevant and idiosyncratic characteristics of the PRF emerged from the corpus, in order to implement governance mechanisms, such as: ease of interaction with other stakeholders in the governance structure in public security, constant and reiterated record of administrative acts and facts, constant development of own management systems and the historical institutional availability in providing accountability and transparency.

Key-Words: Governance. Governance in the public sector. Public security. Citizenship security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 (2) – Relação principal-agente em um modelo direto de interação	37
Figura 2 (2) – Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública	38
Figura 3 (2) – Representação da estrutura de execução de segurança pública	43
Figura 4 (2) – Governança de Segurança Pública no Brasil e o recorte do estudo	47
Figura 5 (3) – Representação da execução da estratégia explanatória sequencial nos de Métodos Mistos	56
Figura 6 (3) – Organograma Padrão das Superintendências da PRF	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 (2) –	Resumo das perspectivas de análise da governança no setor público, de acordo com o TCU	34
Quadro 2 (2) -	Comparação do conceito de segurança pública segundo o enfoque tradicional e o de segurança humana	41
Quadro 3 (2) -	Mecanismos de governança e seus componentes estruturadores, de acordo com o TCU	48
Quadro 4 (3) -	Informações detalhadas sobre as entrevistas semiestruturadas	61
Quadro 5 (3) -	Relações dos mecanismos e componentes de governança com a <i>survey</i>	64
Quadro 6 (4) -	Resultado da <i>survey</i> para a coordenação com alta gestão da componente pessoas e competências	69
Quadro 7 (4) –	Resultado da <i>survey</i> para a proatividade componente pessoas e competências	70
Quadro 8 (4) –	Resultado da <i>survey</i> para comportamento de cidadania organizacional da componente princípios e comportamentos	71
Quadro 9 (4) –	Resultado da <i>survey</i> para coaching da componente liderança organizacional	72
Quadro 10 (4) –	Resultado da <i>survey</i> para serviço ao cidadão do componente relacionamento com partes interessadas	73
Quadro 11 (4) –	Resultado da <i>survey</i> para demandas emocionais específicas dos cidadãos do componente alinhamento transorganizacional	74
Quadro 12 (4) –	Resultado da <i>survey</i> para autonomia da componente gestão de riscos e controle interno.	76
Quadro 13 (4) –	Resultado da <i>survey</i> para prestação de contas da componente accountability e transparência.	76
Quadro 14 (4) –	Resumo dos resultados da <i>survey</i> para os mecanismos de governança do TCU	77
Quadro 15 (4) –	Consolidação de Resultados das Categorias de Análise	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 (1) – Ranking das Taxas relativas de Homicídios por País	15
Tabela 2 (1) – Ranking de taxas relativas de Mortes em Acidentes de Trânsito por País	16

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BRICS - É um acrônimo que se refere aos 05 países emergentes e membros fundadores de um grupo político de cooperação: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)
- iGovSeg - Índice de Governança em Segurança Pública proposto pelo TCU para medir a o nível de governança das organizações de segurança pública.
- Mercosul - Mercado Comum do Sul, que corresponde ao bloco econômico da América do Sul
- PRF - Polícia Rodoviária Federal
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- SUSP - Sistema Único de Segurança Pública, criado para as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da Justiça Criminal
- SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
- TCU - Tribunal de Contas da União
- UOPS - Unidades Operacionais de Polícia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Problema	20
1.2 Objetivos	20
1.3 Razões para o estudo sobre governança em segurança pública	21
2 DA GOVERNANÇA À GOVERNANÇA EM SEGURANÇA PÚBLICA	24
2.1 Governança	24
2.1.1 Governança no setor público- conceitos e princípios	27
2.1.2 Governança no setor público e o TCU.....	32
2.2 Segurança Pública	40
2.3 Governança em Segurança Pública	45
2.3.1 Liderança	48
2.3.2 Estratégia	50
2.3.3 Controle	52
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: MÉTODO MISTO	54
3.1 Delineamento da Pesquisa	57
3.2 A Polícia Rodoviária Federal como Campo do Estudo	57
3.3 Roteiro de Entrevista	64
3.4 Termo de Consentimento Livre e esclarecido	65
3.5 Análise de Conteúdo Qualitativa	65
3.6 Categorias de Análise	66
3.7 Limites e Limitações da Pesquisa	67
3.7.1 Limites da Pesquisa	68
3.7.2 Limitações da Pesquisa	69
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	70
4.1 Análise da <i>Survey online</i> – Fase I	70
4.1.1 Liderança	71
4.1.2 Estratégia	75
4.1.3 Controle	77

4.2 Análise das Entrevistas Semiestruturadas – Fase II	80
4.2.1 Liderança	80
4.2.2 Estratégia	83
4.2.3 Controle	86
4.3 Consolidação de resultados	89
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
5.1 Mecanismos de Governança na PRF: liderança, estratégia e controle	94
5.2 Sugestões para pesquisas futuras	99
REFERÊNCIAS	101
ANEXO I - Médias do Mecanismo de Governança/Escala Adaptada	107
ANEXO II - Perguntas da <i>Survey online</i> em Inglês e Português	108
ANEXO III - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE	118
ANEXO IV – Roteiro de Entrevista Semiestruturada	119

1 Introdução

Não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, a segurança pública, a saúde e a educação integram a base das políticas governamentais de caráter social (MONTEIRO et al, 2014). Esta relevância decorre não só do fato das três atividades serem concomitantemente obrigatórias para o Estado e essenciais à população, mas também, devido ao forte impacto no orçamento público, ao elevado número de profissionais envolvidos nessas atividades, bem como às respectivas formações dos mesmos, além da quantidade elevada de instituições necessárias para a realização dessas atividades (MONTEIRO et al, 2014). Essa tríade de atividades se mostra essencial para que o governo alcance a normalidade, a qual corresponde ao uso da assimetria do poder estatal perante sua população, como forma de garantir a percepção e o equilíbrio dos elementos positivos da sociedade (FOUCAULT, 2008).

Nos últimos vinte anos, vários fatos, a exemplo da ampliação a população carcerária no país, da elevada taxa de homicídios e das mortes no trânsito, levaram o tema segurança pública a estar presente de forma destacada na mídia. Além da presença constante e relevante da imprensa, o tema segurança pública foi tratado nas agendas dos diversos níveis do poder executivo, como também recebeu importância e tratamento reiterados nos poderes legislativo e o judiciário, além das já citadas constantes e repetidas abordagens nas diversas formas de imprensa (WAISELFISZ, 2013; WAISELFISZ, 2014; MONTEIRO et al, 2014; FONSECA et al, 2015).

Um dos temas de destaque, em relação à segurança pública, foi elevação vertiginosa da população carcerária, a qual cresceu na ordem de 508% de 1990-2012, enquanto a população do país, nesse mesmo período, cresceu na ordem de 31% (GOMES, 2014). Além disso, o Brasil possui a quarta maior população carcerária do mundo, com mais de meio milhão de pessoas presas ao final de 2012, atrás apenas dos EUA, China e Rússia (GOMES, 2014).

Uma outra face contundente da necessidade de se aprimorar a segurança pública no Brasil, é vista através das taxas de homicídios ocorridos nos últimos anos, que tanto em termos relativos, quanto absolutos são elevadas. De acordo com Waiselfisz (2014), num levantamento realizado entre 2007 e 2012 o Brasil ocupava a 7ª posição no mundo em quantidade relativa de homicídios, com um índice de 27,4 homicídios por 100 mil habitantes. Esse ranking foi formado através de dados coletados em 95 países de todos os continentes, onde na tabela 1(1) são destacadas algumas informações relevantes:

Tabela 1 (1) – Ranking das Taxas relativas de Homicídios por País

País	Taxa (homicídios/100.000 habitantes)	Posição no Ranking
El Salvador	62,1	1°
Guatemala	46,4	2°
Trinidad e Tobago	46,1	3°
Colômbia	45,0	4°
Venezuela	36,9	5°
Guadalupe	29,3	6°
Brasil	27,4	7°
Belize	27,3	8°
Puerto Rico	25,7	9°
Bahamas	24,9	10°
México	22,1	12°
Rússia	13,3	17°
África do Sul	10,4	20
EUA	5,3	33°
Argentina	4,4	40°

Fonte: Waiselfisz (2014) adaptado.

Para a tabela 1 (1) foram apresentados os 10 primeiros do ranking, onde o Brasil se encontra em 7° lugar, além do México que é outro país de referência na América Latina, com uma taxa inferior à brasileira, os outros países dos BRICS presentes no estudo, no caso a Rússia e a África do Sul com taxas inferiores à metade da taxa brasileira. Foram incluídos ainda na tabela 1 (1) os EUA, por ser o maior país do continente e a Argentina, um importante vizinho do MERCOSUL, os dois com taxas inferiores a 20% da taxa brasileira

Outra abordagem comum, em relação à necessidade do desenvolvimento da segurança pública brasileira, ocorre por meio das informações relativas aos acidentes fatais no trânsito. Numa outra pesquisa, entretanto com formação da base de dados semelhante à anterior, exceto no que tange à quantidade de países envolvidos, que neste caso foram 105 países, o Brasil ficou em 4° lugar, como um dos países com mais alta taxa de mortalidade no trânsito no mundo (WAISELFISZ, 2014), conforme apresentado na tabela 2 (1):

Tabela 2 (1) – Ranking de taxas relativas de Mortes em Acidentes de Trânsito por

País		
País	Taxa (mortes/100.000 habitantes)	Posi ção no Ranking
Venezuela	28,2	1°
Suíça	26,5	2°
Bermudas	25,2	3°
Brasil	23,0	4°
Equador	22,4	5°
Trinidad e Tobago	22,2	6°
Suriname	21,2	7°
Bahamas	21,0	8°
El Salvador	20,7	9°
Rússia	20,0	10°
México	14,8	21°
EUA	12,4	33°
Argentina	11,7	37°
África do Sul	11,6	38°

Fonte: Waiselfisz (2014) adaptado.

Para a tabela 2 (1) foram apresentados primeiros países do ranking, onde também são apresentados os dois países dos BRICS que constam na pesquisa, no caso a Rússia em 10º lugar no ranking e a África do Sul na 38ª posição com uma taxa de morte no trânsito que corresponde quase à metade da taxa brasileira. Além disso, foram apresentados o México e os EUA como duas importantes referências do continente americano, ocupando as 21ª e 33ª posição no ranking, respectivamente. Além disso, foi incluída a vizinha Argentina que ficou em 37º lugar, com uma taxa de mortes no trânsito correspondendo também quase à metade da taxa brasileira.

Além das visões da segurança pública ligadas às diversas formas de delito e da violência, inserindo-se também neste contexto a percepção negativa relativamente à atuação policial (ALCADIPANI, 2013; CABRAL e LAZARINNI, 2010), vale ressaltar as manifestações ocorridas recentemente no Brasil, tanto as Jornada de Junho (2013), como as demais que

ocorreram nesse interim até os dias atuais (SANFELICE, 2014). Foram manifestações que ocorreram de forma inédita, tanto no que tange às formas de convocação, assim como nas formas de operacionalização, conforme citado abaixo:

Parecia que a sociedade brasileira caminhava razoavelmente bem. Tínhamos sobrevivido de forma não muito traumática às crises do capitalismo mundial e, estávamos em plena preparação para sediarmos a copa mundial de futebol. Aqueles carros e ônibus incendiados, aquelas fachadas de instituições financeiras estilhaçadas, as lojas de autos depredadas, as fogueiras pelas ruas, a luta de pedras e bombas entre manifestantes e policiais, as pessoas feridas e presas, enfim, qual era o significado disso tudo? (Sanfelice, 2014, p 5).

Conforme se percebe, a questão da segurança pública não reside mais eminentemente nas relações entre o poder público e os infratores da sociedade. A sociedade assume as ruas, os partidos políticos não conseguem exercer liderança e o governo não consegue controlar as manifestações populares e suas consequências. Essa falta de controle permitiu as ações de vandalismo por parte de alguns manifestantes recentemente e de uma reação mais rigorosa por parte das polícias estaduais (SANTOS, 2014). As reações dos manifestantes terminaram por ser contra à imprensa, os partidos e o status quo (SANTOS, 2014; SANFELICE, 2014). Dessa forma, portanto, a segurança pública que, de alguma maneira, procura proteger a população em nome do Estado, depara-se com cidadãos insatisfeitos e com os representantes da segurança pública nas ruas que deveriam protegê-los.

Os órgãos de segurança pública, ao serem demandados a assumir novos e mais complexos significados, começaram a perceber a capacidade de interveniência de seus “cidadãos-acionistas” que demandam bons serviços. Diante de tais fatos, os órgãos de segurança pública depararam-se com a necessidade de pautarem suas ações nas boas práticas de governança. No caso, conforme aponta Matias-Pereira (2010), uma governança no setor público que pode ser vista como um sistema que visa o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos e partícipes deste, quais sejam os governantes, os gestores, os servidores e os cidadãos, de tal sorte que haja a prevalência do bem comum sobre os diversos interesses, de pessoas ou grupos. Se historicamente a segurança pública no Brasil manteve-se alheia às demandas sociais, com planos realizados de forma *top-down*, por meio de decisões políticas e tecnocratas sem consultas aos cidadãos (BATTIBUGLI, 2013), a partir daquele instante estavam perante uma nova realidade, alterada sem aviso prévio.

De acordo com a Constituição (1988), no art. 144 a segurança pública é tratada como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. Anteriormente esta prestação de serviços era normativamente responsabilidade e dever dos governadores dos estados, seus

respectivos secretários de segurança e instituições policiais. A partir da promulgação da Carta Magna de 1988, houve a inclusão do governo federal, da sociedade civil e do Ministério Público (MP), como partícipes do processo de planejamento, execução e avaliação das políticas de segurança pública (FONTOURA et al, 2009). A segurança pública passou então a ter responsabilidade operacional nas esferas de poder municipal, através da Guarda Municipal (BRASIL, 1988, art.144, §8º), estadual, por intermédio das polícias civil e militar, e na esfera federal, com a Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Força Nacional. Ao MP coube a função de ser o órgão responsável pelo controle externo da segurança, intervindo em casos de omissões e desvios operacionais (BATTIBUGLI, 2013).

No que tange à elaboração e consolidação da Política Nacional de Segurança, assim como do Plano Nacional de Segurança Pública, são de competência do Ministério da Justiça (MJ), com o auxílio direto da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). De fato, a criação da SENASP, por meio do Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, deveu-se a um primeiro problema legal de governança. À União não cabe legislar sobre a segurança pública em sentido amplo, apenas em sentido estrito, dessa forma aos estados da federação restou assumir a responsabilidade sobre o tema (BRASIL, 2014). Diante das diversas e distintas políticas estaduais de segurança e sem a possibilidade legal ou prática da integração destas, a União criou a SENASP, com o fito de uniformizar meios, políticas e ações.

Um outro órgão de controle externo, muito mais associado a orientações de procedimentos e políticas de diversos órgãos do Poder Executivo Federal é o Tribunal de Contas da União (TCU). Ao TCU coube a Elaboração do Referencial Básico de Governança do Governo Federal em 2014 e o primeiro levantamento sobre Governança em Segurança Pública em 2014 (BRASIL, 2014; BRASIL, 2014a). O levantamento sobre Governança em Segurança Pública foi realizado no período de julho a novembro de 2013, com o objetivo de avaliar as condições de governança e de Gestão da SENASP, bem como da Organização de Segurança Pública dos Estados e Distrito Federal, no que tange à Implementação da Política Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2014a). O levantamento englobou apenas as instituições policiais em nível estadual, ou seja, as polícias militares e civis. Mesmo assim algumas constatações ficaram evidentes e claras, quais sejam: (1) a inexistência de uma política e de um plano nacional de segurança pública formalizados, que por sua vez (2) representa um óbice à atuação integradora da SENASP; (3) a maior parte das instituições de segurança pública encontram-se no nível intermediário de governança, de acordo com o índice de governança em segurança

pública do TCU- iGovSeg e (4) têm como principais deficiências a gestão de pessoas e os controles internos.

Do levantamento supracitado é possível inferir alguns pontos relevantes, a saber:

(1) tal levantamento ocorreu devido às Jornadas de Junho de 2013;

(2) mais uma vez a solução apontada na existência de documentos, no caso específico uma política e um plano formais em segurança pública;

(3) apesar do nível intermediário auferido de governança como média nacional, os itens que obtiveram mais 50% de pontuação por existirem foram a estratégia, os arranjos institucionais, a tecnologia e o conhecimento e os itens com pontuação inferior foram a gestão de pessoas e os controles (BRASIL, 2014).

De acordo com o exposto, é possível perceber a tônica da segurança pública brasileira, a solução de problemas pela normatização, como bem observou Monteiro et al (2014) em seu mapeamento da produção acadêmica brasileira sobre segurança pública, no período de 2000 a 2013. Além disso, os itens de caráter comportamentais como gestão de pessoas e os controles internos, foram considerados deficitários. Os demais itens, todavia, foram classificados como existentes ou não, ao invés de serem levantados aspectos mais qualitativos como a atribuição de significados, de importância ou de práticas constantes.

De fato, a demanda maior da sociedade é por práticas e não por documentos, normas ou planos. Assim como a própria a Governança é avaliada pelas suas práticas, muito embora direcionada por orientações ou códigos, contudo, o seu verdadeiro legado está nas boas práticas (BRASIL, 2013; BRASIL, 2014; MARCELLI, 2013; SLOMSKY et al, 2008; INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009).

Nesse reposicionamento da segurança pública brasileira, condicionado pela ineficaz tentativa de obter o equilíbrio do sistema por meio de normas e de ser cobrada de maneira efetiva pela sociedade, insere-se a Polícia Rodoviária Federal (PRF). A PRF é uma polícia com atuação em todo o território nacional, sendo responsável pela segurança nas rodovias federais em todos os estados e Distrito Federal. Trata-se de uma das duas mais relevantes polícias em nível federal, não militarizada e composta por um cargo único (Lei 12.775/2012), onde o sistema de hierarquia segue o regime similar ao das universidades federais brasileiras, ou seja, há uma hierarquia fixa, todavia, uma alternância e temporariedade dos policiais nos cargos de chefia. Além disso, é uma polícia que se faz presente em todo o território nacional, com contato diário com os cidadãos, uma vez que conta com mais de 550 pontos de atendimento abertos 24h, 07 dias por semana, distribuídos nos mais de 70.000km de rodovias federais em todo país.

1.1 Problema

Levando-se em consideração que o processo para envolver os PRFs e internalizar atividades de um sistema de governança, é amplo e complexo, visto que este é constituído por valores e significados legitimados coletivamente no âmbito de sua profissão, questiona-se:

De que forma os mecanismos de governança do TCU são identificados na PRF e quais seus potenciais aprimoramentos visando à segurança cidadã?

1.2 Objetivos

Com o fito de responder à pergunta de pesquisa, foi estabelecido o objetivo geral de entender de que forma os policiais da PRF se posicionam diante dos mecanismos de governança: liderança, estrutura e controle, presentes no referencial teórico proposto pelo TCU.

O TCU, dentre outras funções, exerce o controle externo de instituições públicas com o objetivo de melhorar e alavancar a qualidade das políticas governamentais e dos serviços prestados aos cidadãos em nível federal, dessa forma, promovendo a aceleração do desenvolvimento brasileiro. Diante desse contexto, O TCU reuniu, organizou e estruturou um conjunto de boas práticas de governança no setor público, que segundo o referido órgão, se bem observadas podem convergir para o sucesso do processo de formulação e implantação das políticas públicas e dos serviços ofertados à população.

A partir do exposto são apresentados os objetivos específicos, que ao serem alcançados deverão convergir à consecução do objetivo geral, uma vez que o integram e compõem, quais sejam:

- Identificar de que forma os mecanismos de governança apresentados pelo TCU estão relacionados à profissão do policial na PRF.
- Discutir os mecanismos de governança identificadas à luz da literatura sobre governança em segurança pública e segurança cidadã.
- Explorar os relatos das lideranças da PRF diante dos mecanismos do TCU para a boa governança em segurança pública, ampliando o diálogo para outros aspectos de governança de segurança pública presentes na ampla e recente literatura.

1.3 Razões para o estudo sobre governança em segurança pública

A relevância deste estudo pode ser abordada sobre diferentes enfoques, diferentes aspectos, contudo, todos com suas importâncias e peculiaridades, em maior ou menor grau. O primeiro ponto a se destacar, já mencionado por Alcadipani (BERTERO et al, 2013) é que a produção de conhecimento brasileira na área de administração é comumente baseada em revisões e bibliometrias. Relativamente ao tema segurança pública brasileira, não seria no mínimo razoável, continuar a pesquisar sobre o tema sem produzir conhecimento local ou nacional, dadas as peculiaridades tanto causais, quanto estruturais a respeito do tema no Brasil.

A exemplo do tema segurança pública em si, segundo Poncioni (2013), desde a década de 1960, em virtude de questões sociais, históricas e políticas, o Brasil se ressentiu de problemas relacionados à paz social, quais sejam: (1) algumas formas de segregação social, (2) dificuldades na inclusão de minorias, (3) falta de direcionamento para a mobilidade social e cultural, percepção negativa sobre a atuação policial (ALCADIPANI, 2013; CABRAL e LAZARINNI, 2010) e (4) crescimento constante da criminalidade e violência, nomeadamente nas regiões urbanas.

Os problemas acima relacionados são comuns em alguns países, entretanto, o que há de se destacar é a forma como os diferentes governos têm planejado e levado a cabo suas respectivas políticas para a manutenção da ordem e da segurança pública. Segundo Poncioni (2013) e Battibugli (2013), o Brasil, ressentido da falta do exercício democrático, até a promulgação da Carta Magna em 1988, foi um Estado que não possuiu nem governos, nem instituições com recursos e compromissos voltados a políticas públicas de resultados, alicerçadas em alguma forma de mecanismos de controle, de avaliação e de participação popular. A partir de 1988, algumas previsões legais foram incorporadas, no sentido de favorecer um maior direcionamento de atenções e recursos para o tema, contudo, as práticas não convergiram nesse sentido.

A partir do ano 2000 é que ações mais concretas foram realizadas, consubstanciadas no primeiro Plano Nacional de Segurança Pública- PNSP e imediatamente seguido do Plano de Segurança Pública para o Brasil (2003) e, posteriormente pelo Plano Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI. Efetivamente foi por meio destes três planos que se deram as tentativas concretas do governo em desenvolver um sistema de governança para a política pública de segurança (PONCIONI, 2013; BATTIBUGLI, 2013). Essas tentativas

consubstanciaram-se quando da definição de metas e objetivos comuns às distintas esferas e poder e instituições de segurança pública, com o objetivo de prover uma prestação de serviços mais efetiva à população, uma redução significativa na violência e na criminalidade, além de uma ressignificação no processo de atuação policial, tornando-o menos repressivo (PONCIONI, 2013; BATTIBUGLI, 2013).

Em 2003, com a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), a SENASP, criada em 1998, assume seu protagonismo ao se tornar o órgão responsável em planejar, implementar e avaliar as políticas públicas do governo federal voltadas para a segurança pública. Assume também o dever de promover a gestão integrada de diversas instituições de segurança, quais sejam: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Força Nacional de Segurança Pública. Além de promover a participação entre as diversas instituições de segurança, essa participação é estendida a outras instituições e esferas de poder, que vão desde a União, estados, municípios, terceiro setor, meio acadêmico, profissionais de segurança e comunidade em geral (PONCIONI, 2013; BATTIBUGLI, 2013).

O PRONASCI, criado em 2007 pelo governo federal, tem como objetivo criar uma interdependência entre os planejamentos e as ações de segurança e políticas sociais com proteção e respeito aos direitos humanos nos âmbitos federal, estadual e municipal. Além disso, foi o primeiro programa com controle externo, tendo sua avaliação e acompanhamento realizados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pela sociedade (BATTIBUGLI, 2013). Em tempo, importa referir que as principais diretrizes do PRONASCI são: (1) valorização dos profissionais de segurança pública, (2) modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional, (3) combate à corrupção policial, (4) envolvimento da comunidade na prevenção da violência, (5) projetos de ressocialização dos egressos do sistema prisional e dos apenados, (6) pacificação de áreas afetadas pela violência e criminalidade, (7) promoção da campanha do desarmamento, (8) fortalecimento das guardas municipais e (9) do policiamento comunitário (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009; BATTIBUGLI, 2013).

Por intermédio da apresentação da evolução do tema segurança pública no Brasil, chega-se a uma outra forma de justificar a importância desse trabalho, por meio da questão da governança. Ficou patente que o governo federal envidou esforços no sentido de estabelecer alguma coordenação das ações de segurança pública nos últimos anos, incluindo o envolvimento de outros partícipes, até então excluídos. Segundo Poncioni (2013) essas iniciativas convergiram para o reconhecimento e organização dos temas a serem abordados,

para o reconhecimento de alternativas para a viabilização de planos e práticas voltados para a segurança pública, assim como indutores de reformas e ressignificação das polícias brasileiras.

Não obstante as mudanças de participação, de foco de trabalho e de envolvimento empreendidas pelo governo federal, não é possível afirmar que as práticas de governança relativamente ao sistema de segurança pública brasileiro sejam relevantes (PONCIONI, 2013). De fato, o tema governança em segurança pública tem sido tratado mais recentemente, entretanto, ainda se ressentindo tanto no que tange à demanda popular, tanto no que concerne à produção acadêmica, das práticas efetivas dessa governança. O que se busca enfatizar nessa pesquisa é que, ao invés de se tratar a governança como fruto de um embricamento entre definição de estrutura, estabelecimento de normas e existência de pessoas, seja abordada a partir de um estudo de campo por meio de levantamento junto aos policiais e por reflexões das lideranças. Em outras palavras, a criação de estruturas, de regras e proibições, e a simples de presença de pessoas, não garante que ocorram as boas práticas de governança.

2 Da governança à governança em segurança pública

O referencial teórico apresenta alguns conceitos relevantes sobre governança, inicialmente sobre governança corporativa, no setor privado, e que, no entanto, lastrearam a construção de conceitos e definições de governança voltada para o setor público. Em paralelo aos conceitos, também são apresentados os princípios básicos que norteiam a boa governança, inicialmente no setor privado e, em seguida, de forma mais aprofundada, no setor público.

Em sequência, são apresentadas algumas teorias que fundamentam o entendimento e a estruturação da governança voltada ao serviço público, com a apresentação de alguns conceitos e teorias, enfatizando as tendências que estruturaram o tema.

Após o entendimento do tema governança no setor público é apresentado o referencial de governança no setor público no Brasil, que no caso é o referencial do TCU. Esse referencial é fruto de uma construção e de uma elaboração, que levou em consideração, além de muitos referenciais teóricos atualizados, reconhecidos tanto local quanto internacionalmente. Além disso, uma outra meta do TCU foi coadunar um referencial teórico e robusto com as demandas e necessidades contextuais da sociedade brasileira, em relação ao tema.

A segurança pública é apresentada em seguida, trazendo à tona visões não apenas mais recentes, entretanto, mais inclusivas em relação à participação dos diversos atores, e, portanto, mais coadunada com os próprios conceitos de governança

Por fim, o capítulo discorre sobre a integração entre a governança e a segurança pública, com o fito de vislumbrar a segurança pública não apenas enquanto conceitos, princípios e estrutura, todavia, enquanto dinâmica com a participação dos diversos atores, voltados para atender às demandas da sociedade, com a respectiva prestação de contas e fortalecimento das visões de paz e coesão social.

2.1 Governança

De acordo com Marcelli (2013), foi no início dos anos de 1990 que, em decorrência de uma série de fatos negativos observados em grandes corporações e alardeados pela mídia, que surgiu de forma mais proeminente a utilização da expressão governança corporativa. Esses fatos estavam relacionados a abusos praticados pelas diretorias executivas, a existência de conselhos de administração figurativos, assim como a atuação inócua das auditorias externas. Diante dessa

realidade, surgiu um movimento para a criação de regras com o fito de alterar essa situação, como forma de garantir a credibilidade do sistema, das instituições e dos profissionais envolvidos. A essa reestruturação do sistema e respectiva criação de novas regras deu-se o nome de governança corporativa.

Obviamente, não obstante os fatores supra, cumpre também destacar que, à época, as corporações já possuíam dimensões – geográficas, financeiras e mercadológicas, bastante significativas, o que naturalmente fomentou a dissociação entre o detentor do capital e a gestão das organizações. O detentor do capital ou acionista teve que delegar a gestão e as decisões sobre suas propriedades a um gestor, a um agente especializado, um executivo. Essa delegação trouxe a reboque um conflito de interesses tão natural, quanto concreto, o denominado conflito de agência ou conflito agente-principal. Assim sendo, também por esta razão, ou seja, para auxiliar a superar ou a abrandar esse conflito de agência, a governança corporativa se insere, através da estruturação de um conjunto de mecanismos - regras, incentivos e controle, como forma de direcionar o comportamento dos executivos, à conformidade da demanda dos acionistas.

De acordo com Aguilera e Cuervo-Cazurra (2009), a prática da boa governança começou a ser difundida por meio de códigos de orientações e de linhas mestras tanto de estruturação quanto de práticas. O primeiro código com orientações para a boa governança foi emitido em 1978 nos Estados Unidos, contudo, o segundo código só foi lançado em 1989 num outro país, Hong Kong. A Irlanda foi o terceiro país a emitir um código, em 1991, e no Reino Unido foi o quarto, em 1992, com o Relatório Cadbury. Ainda segundo os autores, foi o Relatório de Cadbury que se consubstanciou como o código de Boas Práticas de Governança Corporativa, que inspirou e influenciou grande parte dos códigos em uso atualmente. O relatório de Cadbury foi o resultado de uma forte pressão da mídia e de outros grupos de influência, que levaram o Banco da Inglaterra a estabelecer um comitê para analisar os fatos e propor alternativas. Os problemas estavam, segundo as denúncias, em questões éticas presentes em vários conselhos de administração das mais variadas empresas britânicas, destacadamente fatos relativos aos conselheiros que defendiam seus próprios interesses ao invés de também privilegiarem interesses dos detentores de capital. Desse comitê participaram representantes da Bolsa de Valores de Londres e assim como do Instituto de Contadores Certificados, todos presididos por Adrian Cadbury. O objetivo do trabalho foi alcançado através do documento chamado relatório Cadbury, o qual foi submetido à consulta pública, antes de sua publicação em 1992 (AGUILERA; CUERVO-CAZURRA, 2009; MARCELLI, 2013). O relatório de Cadbury

(CADBURY COMMITTEE, 1992) apresenta a governança como um sistema pelo qual as organizações são gerenciadas e controladas, baseada em três princípios: transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas.

O relatório de Cadbury provocou um forte debate sobre a boa governança, não só na Inglaterra, mas também em outros países, fato que resultou na rápida introdução de códigos de boa governança em outros países. Além disso, a propagação de códigos ao redor do mundo foi incentivada por organizações transnacionais, tais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE. Importa destacar que em meados dos anos 1990, essas entidades transnacionais começaram a associar positivamente a boa governança com o desenvolvimento dos países, orientando aos seus países membros a adotarem as boas práticas de governança. Esta orientação não se restringiu apenas à gestão pública em seus diversos níveis ou poderes, mas também, para as empresas de capital aberto. Como resultado, em meados de 2008, 64 países emitiram pelo menos um código de boa governança (AGUILERA; CUERVO-CAZURRA, 2009).

De acordo com Seyle e King (2014), governança é um termo que deriva do latim “*gubernare*” e se refere a governo, gestão. Este termo em latim, todavia, remete a uma origem ainda mais remota, que é a palavra em grego “*kybernan*”, a qual está relacionada às manobras de um navio. De fato, segundo os autores, a operação de um sistema complexo e interdependente com gestão demanda que as partes se integrem e funcionem de forma harmônica e estruturada para que atinjam fins comuns. Percebe-se então que a governança incorpora as estruturas, os atores e as relações decorrentes da integração e funcionamento do sistema. E da mesma forma que ocorre no navio, há estruturas e procedimentos que são planejados e concebidos intencional e antecipadamente, assim como há outros que são criados, desenvolvidos e decididos à medida que o processo ocorre. A governança, segundo esta visão, em razão das complexidades envolvidas num processo, por um lado trata dos recursos envolvidos e das diversas formas de empregá-los, por outro lado, possui seu viés de resultado, de consecução do processo.

Muito embora não haja consenso no conceito de governança de uma forma geral e de governança no setor público em particular, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, os quais difundiram o conceito e despertaram o interesse acadêmico em torno do tema, concordam que sua definição mais ampla indicaria algo envolvendo uma ampla estratégia de reforma para reforçar as instituições da sociedade civil e

para tornar os governos mais abertos, responsáveis, transparentes e democráticos. As Nações Unidas (2002, p. 53-54), por exemplo, definem a governança do seguinte modo:

Governança não é necessariamente uma “entidade física”, nem é o ato de governar sobre cidadãos. É mais realisticamente entendida como um processo: o processo por meio do qual instituições, organizações e cidadãos “guiam” a si próprios. Governança trata, também, da interação entre o setor público e a sociedade, e de como esta se organiza para a tomada de decisão coletiva, de modo a que sejam providos mecanismos transparentes para que tais decisões se materializem.”

O Banco Mundial, por sua vez afirma que novos padrões de governança estão emergindo a cada dia, não apenas numa perspectiva local, todavia, envolvendo uma certa tendência mundial de aceitação (BANCO MUNDIAL, 2013). Nomeadamente pelo fato dos cidadãos de países ditos em desenvolvimento, demandarem de forma mais contundente uma melhor performance da parte de seus governos, a qual passe, de alguma forma, por uma redução de custos causados tanto pela má administração, quanto pela corrupção. Subsidiariamente a essas demandas, o Banco Mundial, assim como outros organismos internacionais correlatos, prefere direcionar os escassos recursos disponíveis para nações com governos que privilegiem a prática da boa governança. Essas duas formas específicas de pressão ou de demanda e oferta, têm conduzido alguns países a buscarem apoio perante essas instituições supranacionais, também no que se refere a diagnosticar problemas de governança e auxílio para o desenvolvimento de soluções. Esses fatores têm acarretado um novo interesse na mensuração do desempenho dos governos, inserindo nesse contexto indicadores de governança e qualidade institucional (BANCO MUNDIAL, 2013).

2.1.1 Governança no setor público- conceitos e princípios

A governança no setor público, conforme pondera Matias-Pereira (2010) compreende o sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa estrutura de governo, de nação, a exemplo dos governantes, gestores, servidores, cidadãos, de tal sorte que se privilegie o bem comum, em detrimento dos interesses pessoais ou de grupos específicos sobre os demais partícipes.

Slomski (2008), considera a governança na gestão pública como uma forma de exercício do poder, no que se refere à gestão dos recursos econômicos e sociais de um país, que devem estar voltados para seu desenvolvimento. O autor destaca que, apesar de uma aparente não

convergência dos conceitos sobre o tema, há alguns elementos que começam a se tornar comuns em vários conceitos apresentados, tais como a definição de responsabilidades. Ele ainda complementa que, mesmo com as variações de interpretações dos conceitos de governança no setor público, é possível perceber que todos os conceitos pressupõem definições claras de responsabilidade, importância relevante das boas relações entre as partes interessadas, da administração dos recursos e da entrega dos resultados.

Essa participação de múltiplos atores em prol da governabilidade pública é ressaltada por Kooiman (1999), inclusive como razão precípua de se utilizar o termo governança em relação ao governo, uma vez que este último tem gradativamente perdido seu protagonismo na condução de temas, projetos e ações que são pertinentes à coletividade. Em todo mundo diversos exemplos nesse sentido têm ocorrido nos últimos anos, ou seja, novas e mais frequentes formas de interações entre governantes e cidadãos comuns. Obviamente, esses casos possuem maior ou menor intensidade em virtude do nível de democratização do país, da participação efetiva dos atores sociais, bem como de sua respectiva organização. Nesse sentido é possível inferir que o referido autor percebe a governança como forma de garantir condições para a criação de regras para a ação dos diversos atores sociais, indo para o conceito de governança sócio-política. Para Kooiman (1999, p. 63) a governança interativa ou sócio-política corresponde a todos os acordos e ações interativas nos quais, tanto os cidadãos quanto os atores privados participam em prol ou da solução de questões da sociedade, ou criando oportunidades sociais, atendendo assim às diversas instituições, dentro das quais estas atividades governativas ocorrem. Ou seja, há um modelo de relação entre o governo e a sociedade que não mais é baseado no comando e controle, todavia, na elaboração compartilhada das regras, execução e controle dos partícipes e privilegiando a qualidade do sistema.

As jornadas de junho de 2013 são mais uma prova que os cidadãos exigem dos gestores público, dos agentes uso eficiente dos recursos financeiros, com a respectiva prestação de contas, com transparência e facilidade do acesso à informação da gestão, assim como da eventual responsabilização pelos atos praticados por seus gestores. A governança na gestão pública visa garantir que os objetivos traçados sejam atingidos, através de um ciclo bem projetado da administração, controle, supervisão e processo de prestação de contas. Governança no setor público também abrange desenvolver com eficiência e responsabilidade a gestão das políticas públicas e a promoção de incentivos que possibilitem a participação dos cidadãos no planejamento e controle de tais políticas (MELLO e SLOMSKY, 2010).

Tendências Teóricas da Governança na Gestão Pública

A Teoria da Agência e a Teoria dos *Stakeholders*, assim como a Teoria da Escolha Pública, correspondem às duas correntes teóricas que mais favorecem a compreensão das principais características e princípios de governança no setor público, na atualidade.

Teoria da Agência e dos *Stakeholders*

As teorias econômicas podem ser consideradas precursoras fundamentais dos estudos organizacionais e, no que se refere ao tema governança, destacam-se a Teoria dos Custos de Transação, a Teoria da Representação, a Teoria da Agência e a Teoria dos *Stakeholders*. Neste trabalho, foram enfatizadas as duas últimas teorias, pois estão relacionadas de modo significativo ao objeto do estudo. Além disso, por serem decorrentes da economia possuem uma consistência maior ao serem aplicadas a instâncias maiores e mais complexas que as organizações.

De fato, utilizar as duas teorias aparentemente não convergentes parece algo complexo e polêmico, contudo o objetivo nesse estudo é primar pela complementariedade e não pela que melhor se adapta às análises. Antes de tudo é importante referir que o cerne do antagonismo ou da aparente incompatibilidade de ambas reside no objetivo que as instituições deveriam priorizar em suas operações, quais sejam: a maximização dos resultados dos proprietários - Teoria da Agência, ou o equilíbrio dos interesses dos *stakeholders* envolvidos, - Teoria dos *Stakeholders*. Também é certo que as teorias em epígrafe têm origens distintas, assim como distintas são suas áreas de aplicação. A Teoria da Agência advém da área de finanças, mais precisamente por Jensen e Meckling (1976), possui raiz no utilitarismo econômico e é um dos alicerces teóricos para os estudos sobre Governança Corporativa. A Teoria dos *Stakeholders*, por sua vez surgiu na área de ciências sociais aplicadas, com o fito de vislumbrar a adaptação estratégica sob o olhar dos envolvidos com o sistema institucional, ou seja, os acionistas, clientes, comunidade, fornecedores, sociedade civil, governo, empregados, entre outros (FREEMAN, 1999).

A ideia dos conflitos da agência tem sua gênese na necessidade de dissociação operacional entre os detentores do capital – principal - e os gestores – agentes-, responsáveis pela efetiva administração do capital do principal. A Teoria da Agência, portanto, concentra-se na análise dessa relação naturalmente conflituosa em virtude dessa distinção entre a propriedade e o

controle da gestão de um sistema (ROSSETTI, ANDRADE, 2012). A relação é naturalmente conflituosa uma vez que os interesses e a informação disponível para ambos são bem distintos. Dessa forma, a relação entre o principal e o agente já nasce em meio à desconfiança do primeiro, conforme atestam Jensen e Meckling (1976, p. 05), autores precursores dessa teoria:

Podemos definir um relacionamento de agência como um contrato em que uma ou mais pessoas (o principal, ou principais) envolve outra pessoa (o agente) para executar algum serviço em seu nome, que envolve delegar algumas decisões para o agente. Se ambas as partes da relação são maximizadores utilitários, há bons motivos para acreditar que o agente não vai agir sempre no melhor interesse do comitente.

Os autores destacam também que o sucesso dos principais em saberem se os agentes estão ou não agindo de acordo com seus interesses, depende das informações disponíveis, as quais podem ser obtidas diretamente pelo monitoramento direto das ações dos agentes, ou, indiretamente, pelo acompanhamento dos resultados produzidos pelos agentes. Essa impossibilidade concreta do monitoramento dos Agentes por parte do Principal, também chamada de assimetria das informações, torna-se um empecilho ao processo decisório adequado por parte dos envolvidos. A governança apresenta-se assim como instrumento capaz de interferir em favor das partes, minimizando o oportunismo, contudo, quem seriam essas partes?

Segundo Freeman (1999), o termo *stakeholder* surgiu no campo da Administração em 1963, a partir de um memorando interno do Instituto de Pesquisa de Stanford, para designar com essa palavra todos os grupos sem os quais a instituição deixaria de existir, como por exemplo: acionistas, empregados, clientes, fornecedores, credores e sociedade. Este conjunto compreende, portanto, todos os agentes, partícipes ou atores que, uma vez envolvidos no processo, são portadores de interesse e expectativas em relação à organização, admitindo que sem esta não existiria. O grande desafio organizacional é o de identificar as melhores formas de coordenar esses interesses, cabendo aos agentes gerenciá-los, considerando a existência de conflitos originários de objetivos antagônicos. Boas práticas de governança podem ajudar a intermediar potenciais conflitos de interesses entre os diversos *stakeholders*, ao tempo em que a organização deve também formular estratégias visando à defesa de seus próprios interesses.

No âmbito da governança corporativa, a convergência da Teoria da Agência e da Teoria dos *Stakeholders*, é algo cercado de diversas discussões teóricas, uma vez que a primeira considera que a missão das empresas deve estar a serviço e focada em gerar resultados para seus *shareholders* (acionistas), e não necessariamente para atender os diversos atores (clientes,

fornecedores, sociedade), ao contrário do que preconiza a Teoria do *Stakeholders*. No caso da governança no setor público, a utilização das duas teorias ganha um caráter mais do que simbiótico, um caráter sinérgico, uma vez que a convergência das mesmas privilegia o atendimento das demandas do Principal (sociedade), por intermédio de seus Agentes (governantes, servidores, das diversas esferas de poder), que devem ser monitorados, agir com transparência na medida em que prestam serviços para os clientes, que também são o Principal.

Teoria da Escolha Pública

A teoria da escolha pública teve como precursores os professores James Buchanan e Gordon Tullock, os quais, há cerca de meio século, publicaram trabalhos relativos às formas como os gestores públicos decidem e utilizam os recursos que estão ou não à disposição, bem como em relação à participação do Estado na sua conjuntura econômica. De fato, a teoria da escolha pública, que de forma seminal analisou o processo político com os princípios de economia, postulou uma visão muito diferente dos agentes públicos (ESKRIDGE, 1988). Segundo Buchanan (apud ESKRIDGE, 1988), a política deve ser analisada “sem o romance” e preconiza que a teoria da escolha pública se tornou a forma pela qual um conjunto “romântico” e ilusório de noções sobre o funcionamento de governos de lugar a ideias mais realistas.

Para Slomski (2008) a teoria da escolha pública analisa o processo decisório e o comportamento dos diversos partícipes do processo de governar, a exemplo dos eleitores, políticos eleitos, membros de partidos políticos, burocratas, lobistas, entre outros, de tal forma que se compreenda a formação dos resultados alcançados.

Eskridge (1988) aponta que a teoria da escolha pública ampliou as lições da teoria dos jogos, analisando a dinâmica de governar, através de seus atores diretos, da sociedade e de grupos de interesses. Os teóricos da escolha pública tipicamente tratam a legislação como uma operação econômica em que grupos de interesse formam a demanda e os legisladores constituem a oferta. No seu conjunto, este ramo da teoria da escolha pública demonstra que o mercado da “legislação” padece de um mal funcionamento histórico. Isto é, esse sistema aprova muito poucas leis que fornecem bens públicos, ou seja, leis que contribuam para a eficácia geral da sociedade, fornecendo um benefício coletivo, que provavelmente não iriam surgir de indivíduos agindo separadamente. E, por outro lado ele produz sistematicamente muitas leis

que são "*rent-seeking*", ou seja, as leis que distribuem recursos para um grupo específico, sem qualquer contribuição à eficiência da sociedade em geral.

De acordo com Marcelli (2013), a teoria da escolha pública, por ter sua origem nas ciências econômicas, visa exatamente conjugar da forma mais adequada o possível os interesses e preferências individuais- gestores públicos e grupos de interesses- com interesses coletivos, de tal forma que se consiga a eficiência do mercado. Na medida em que as decisões tomadas e ações implementadas não convergem para uma melhoria da economia, entende-se, no âmbito desse arcabouço teórico, que houve falha do governo.

Com o fito de evitar as falhas de governo, ou o não desenvolvimento econômico do Estado, a teoria da escolha pública aponta para uma série de medidas e princípios passíveis de serem adotados. Em meio a essas possíveis soluções, sejam elas profiláticas ou corretivas, destaca-se as vantagens, apontadas por essa corrente teórica, de uma efetiva intervenção estatal num nível mais específico possível, bem como a assunção de diversas formas de contingenciamento de despesa pública (MARCELLI, 2013).

2.1.2 Governança no setor público e o TCU

A crise fiscal que pairou sobre os governos de diversos países na década de 1980, ensejou que os mesmos promovessem uma reestruturação política e econômica com o objetivo de suas atuações ganharem mais eficácia e eficiência (BRASIL,2014a). Foi diante dessa realidade que envolveu diversos países e que os tornou sensíveis tanto à discussão sobre o que seria a governança no setor público, assim como à definição de princípios básicos norteadores da boa governança (IFAC, 2001). A instituição legitimada para a consecução destes objetivos foi a *International Federation of Accountants* (IFAC), que é uma organização internacional responsável em estabelecer padrões elevados de qualidade da profissão contábil, fortalecendo-a e sempre atuar em interesse público. Ao final da década de 1990 o IFAC recebeu a missão de criar, rever e corrigir normas, orientações e estudos sobre governança no setor público, externando para os gestores e para as sociedades quais os princípios e quais deveriam ser as práticas da boa governança.

Foram publicados uma série de trabalhos pelo IFAC, entretanto, o mais relevante foi o Estudo 13 – IFAC, o qual foca nas práticas de governança voltadas para gestão pública relacionadas à responsabilidade do grupo governante e da estrutura de controle externo

responsável em acompanhar e monitorar o setor público (MARCELLI, 2013). Nesse contexto, em relação ao setor público, é necessário vislumbrar uma grande variação de estruturas organizacionais possíveis e reais, fato que se repete em relação à estrutura legislativa. Dessa forma, para que as orientações do IFAC se tornem consistentes e credíveis, há a necessidade de estabelecer modelos de governança que devem ser, por um lado exclusivos, por outro adaptáveis, em decorrência da necessidade de implementação em países e setores diversos.

O Estudo 13 - IFAC é reconhecido mundialmente como uma referência de princípios e de modelos para a implementação e a avaliação da governança no setor público (BRASIL, 2014a, 2014b; MARCELLI, 2013), inclusive o próprio Tribunal de Contas da União-TCU. Em tempo, importa referir que, no Brasil, é o poder legislativo que representa os interesses do povo, sendo este o verdadeiro Principal em relação aos recursos, cabendo aos gestores públicos, por delegação, o papel de Agentes, que devem agir de acordo com os interesses da coletividade. O TCU, por sua vez, representa a auditoria, que corresponde a uma estrutura de controle vinculada diretamente ao Principal, a qual existe para monitorar, direcionar e limitar o Agente, na medida em que atua em prol da proteção dos interesses do Principal (BRASIL, 2011). No caso específico do TCU, este se encontra vinculado diretamente ao poder legislativo, desenvolvendo atividades de auditoria em todo o âmbito federal, através das quais representa com elevado grau de autonomia os direitos e interesses da sociedade, relativamente à efetividade de atuação dos Agentes.

Vale ressaltar que no Brasil diversos instrumentos normativos foram criados para fortalecer a implementação das boas práticas de governança no setor público, quais sejam: (1) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), as quais abordam questões de princípios, orientações e sanções éticas e morais para os Agentes -servidores públicos e seus líderes (2) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), criado em 2005 e revisado por duas vezes, em 2009 e 2013, o qual, alicerçado pelos princípios constitucionais da gestão pública e por fundamentos contemporâneos de excelência em gestão, estabelece treze fundamentos; e (3) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que dispõe sobre o direito fundamental de acesso à informação, o monitoramento e o controle sobre atos administrativos, bem como sobre a conduta de agentes públicos (BRASIL, 2014b). Muito embora o governo brasileiro, através de seus poderes, tenha concebido diversas normas, regulamentos, princípios, sanções que visam gerar as boas práticas de governança, a principal

decisão foi delegar ao TCU o papel de monitorar, acompanhar, apontar e exigir que as práticas em si ocorram.

Em virtude do exposto acima, ou seja, no que tange à ampla aceitação dos princípios e orientações do IFAC, da necessidade de adaptação contextual do Estudo 13 – IFAC, pelo fato do TCU ser o órgão legalmente responsável pela orientação em relação à governança no setor público no âmbito federal e em razão do próprio TCU se utilizar do supracitado estudo, no âmbito desse estudo, em relação à governança no setor público serão adotados os princípios e as melhores práticas orientadas pelo TCU.

Para IFAC apud Brasil (2014), a governança no setor público se refere à formatação estrutura de governabilidade de tal forma que seja possível e factível o estabelecimento e atingimento de metas e objetivos, de todas as partes interessadas. Por estrutura de governabilidade incluem-se as estruturas administrativa, política, legal, econômica, social, ambiental, educacional entre outras. O TCU (BRASIL, 2011) apresenta a governança como um sistema para gerir, controlar e motivar as instituições, de tal sorte que haja o envolvimento dos diversos *stakeholders*, a exemplo da sociedade, dos gestores públicos, dos servidores, órgãos de controle e outras instituições.

Para o TCU (BRASIL, 2014) há 04 perspectivas de análise para a governança no setor público, a saber:

Quadro 1 (2) - Resumo das perspectivas de análise da governança no setor público, de acordo com o TCU.

Perspectiva	Foco - Objetivo	Objetos de Análise
Sociedade e Estado	Corresponde à vertente política da governança, objetivando a concretização de demandas e interesses coletivos dos cidadãos. É um contexto que privilegia o desenvolvimento bem como a relação econômico e social do país, as estruturas supracitadas que garantem a governabilidade deste, bem como também envida esforços para o	(a) as estruturas democráticas; (b) os processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; (c) a organização do Estado e a divisão de poder e de autoridade entre as instituições; (d) o comportamento ético dos governantes;

	atendimento da demanda da sociedade como um todo	<p>(e) os instrumentos institucionais de controle (ex.: sistema de pesos e de contrapesos, controle social, órgãos de governança);</p> <p>(f) o respeito dos cidadãos às instituições que governam a economia e o Estado.</p>
Entes Federativos, Esferas de Poder e Políticas Públicas	É a vertente político-administrativa da governança no setor público, com foco na formulação, na implementação e na efetividade de políticas públicas, nas redes transorganizacionais, que extrapolam as barreiras funcionais de uma organização e na capacidade de auto-organização dos envolvidos.	<p>(a) coordenação de ações;</p> <p>(b) exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas;</p> <p>(c) estruturas de autoridade;</p> <p>(d) divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores;</p> <p>(e) alocação tempestiva e suficiente de recursos;</p> <p>(f) governança das ações, aqui entendida como a capacidade de o governo coordenar a ação de atores com vistas à implementação de políticas públicas.</p>
Órgãos e Entidades	É a vertente corporativa da governança no setor público, com foco nas organizações, na manutenção de propósitos e na otimização dos resultados ofertados por elas aos cidadãos e aos usuários dos serviços. Em consonância com a IFAC, prevalece uma das funções da	<p>(a) a integridade, os valores éticos;</p> <p>(b) a abertura e o engajamento das partes interessadas;</p> <p>(c) a definição de resultados e de benefícios sustentáveis em termos</p>

	<p>governança que é garantir que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público.</p>	<p>econômicos, sociais e ambientais;</p> <p>(d) a definição de intervenções necessárias para potencializar e otimizar resultados e benefícios;</p> <p>(e) o desenvolvimento das capacidades (das organizações, da liderança e dos indivíduos) necessárias àquele fim;</p> <p>(f) a gestão de riscos e de desempenho (sustentado por controles internos e instrumentos robustos de gestão das finanças públicas);</p> <p>(g) a transparência e a accountability (possível por meio da implementação de boas práticas, como as relacionadas a prestação de contas e responsabilização).</p>
<p>Atividades Intraorganizacionais</p>	<p>Governança sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados.</p>	<p>(a) os processos decisórios,</p> <p>(b) as estruturas específicas de governança;</p> <p>(c) as relações intraorganizacionais, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização. São exemplos</p>

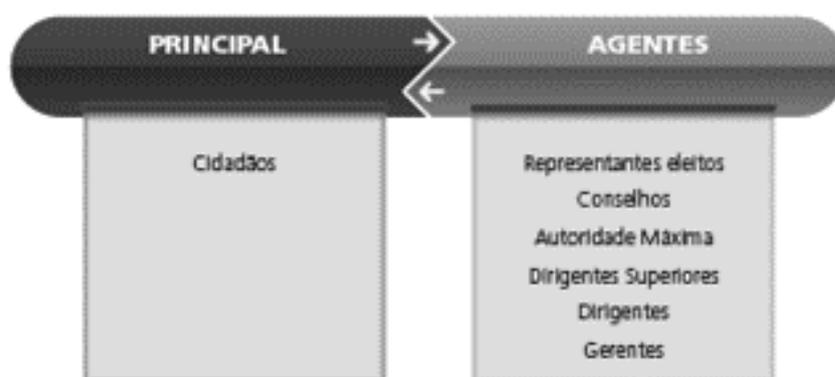
		típicos da aplicação desta perspectiva: a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações
--	--	--

Fonte: Brasil (2014:19-21).

De acordo com o quadro acima é possível inferir que a primeira perspectiva norteia os *stakeholders* no que tange à governança e favorece a estruturação administrativa e de controle do Estado. A segunda perspectiva trata do estabelecimento das políticas públicas e com as diversas relações entre os poderes, setores, atores e estrutura. A terceira trata da implementação, das ações e do cumprimento do papel de cada ator. A quarta se refere ao nível mais micro, é a adaptação individual para cada instituição, reduzindo os riscos e otimizando resultados (BRASIL, 2014).

Um outro ponto a destacar, relativamente à governança no setor público veiculada pelo TCU, é em relação aos atores desta, que podem ser resumidos a dois tipos, o Principal e o Agente, já referenciados e que se relacionam de acordo com a figura abaixo:

Figura 1 (2) - Relação principal-agente em um modelo direto de interação.

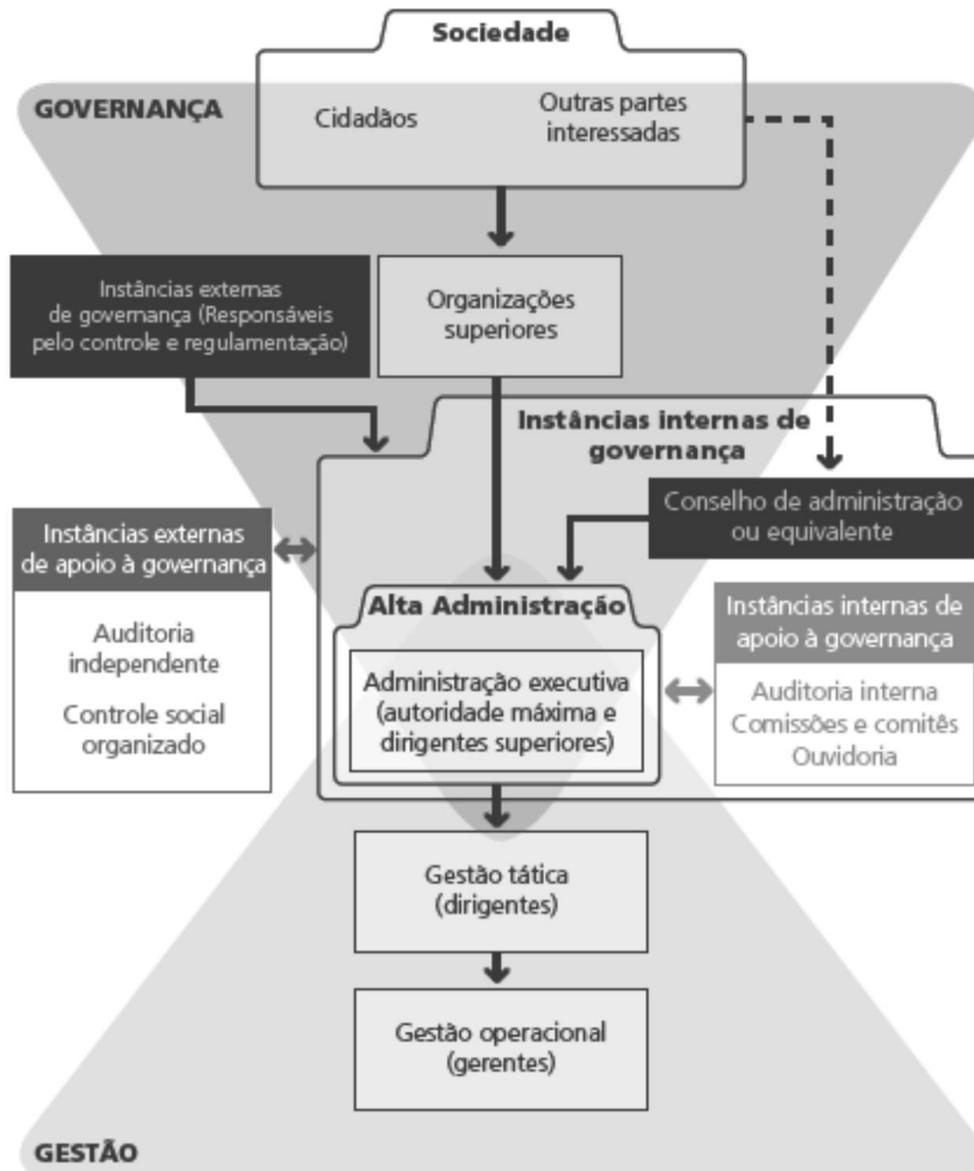


Fonte: Brasil (2014:27)

A figura 1 (2) apresenta a visão de governança no setor público adotada pelo TCU, onde a sociedade detém precipuamente o poder, entretanto, este mesmo poder é delegado e conjuntamente é exercido com as instituições e agentes que a representam. Essa visão mais estática dos atores, torna-se melhor compreendida na medida em que é apresentado o sistema

de governança no setor público, onde os atores são plotados vis-à-vis as respectivas funções e relações, conforme apresentado na figura 2 (2):

Figura 2 (2) - Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública



Fonte: Brasil (2014: 28)

Importa referir que no sistema supra apresentado foram referenciadas algumas instâncias, cujas funções são destacadas a seguir, numa sequência que está no sentido governança-gestão, a saber:

a) as instâncias externas de governança correspondem a instituições que têm por missão precípua a promoção da governança no setor público, e por serem autodeterminadas e

independentes, não se subordinando apenas a uma organização, também desempenham o papel de fiscalização, controle e de orientação/regulação, a exemplo do TCU e do Congresso Nacional.

b) as instâncias externas de apoio à governança têm a missão da contínua avaliação, auditoria e monitoramento externo instituições públicas e, nos casos de não alinhamento com os padrões, obrigam-se à comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança, como ocorre com as auditorias independentes e a sociedade civil organizada para o controle social.

c) as instâncias internas de governança correspondem à replicação das instâncias externas no interior da instituição com o dever estruturar e avaliar a estratégia e as políticas, monitoramento da conformidade e o desempenho destas, com competência para agir nos casos de identificação e comprovação de não-alinhamento. Além disso, são garantidores da ligação entre principal e agente, ou seja, que os interesses públicos permeiem as políticas e os objetivos organizacionais. Na instância pública essa estrutura é representada pela alta administração dos órgãos, ou pelos conselhos de administração, quando existirem.

d) as instâncias internas de apoio à governança são o elo ente os partícipes internos e externos à instituição, além da avaliação e comunicação das não-conformidades à alta administração. As estruturas como a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês são exemplos bem representativos dessas instâncias.

Não obstante a existência dessas instâncias de governança, também colaboram para a boa governança das instituições pública, segundo o TCU, a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional. À administração executiva cabe a responsabilidade em avaliar, direcionar e monitorar, internamente, o órgão ou a entidade, sendo representada por agentes públicos que atuam nessa estrutura, sendo responsáveis pela gestão da organização, assim como por estabelecer as políticas e os objetivos desta. A gestão tática, por sua vez, coordena e operacionaliza a gestão e a prática operacional em áreas específicas, sendo os gestores agentes públicos que normalmente atuam nessa atividade. E por fim, a gestão operacional que é a responsável pela execução de processos produtivos, tanto de apoio quanto finalísticos, sendo os gestores, ocupantes dos cargos ou funções, a partir do nível operacional, a exemplo de superintendentes, chefes, supervisores, também agentes públicos.

O TCU (BRASIL, 2014) também aponta para as diferenças e as correlações entre a governança e a gestão, de tal maneira que, por um lado se distinga um e outro, e por outro lado sejam conhecidas as possíveis relações sinérgicas. Em outras palavras, de acordo com a figura 2 (2), no setor público a governança é um processo que se inicia na sociedade convergindo até

ao nível institucional e trazendo a este nível premissas de estratégias a serem adotadas. Na direção contrária, porém não de forma oposta, a gestão entrega à governança a prestação de contas de seus atos e resultados. Depreende-se que governança e gestão, de acordo com as orientações do TCU (Brasil, 2014) são duas faces da mesma moeda, onde a primeira promove, direciona, define, avalia e corrige, e a segunda, por sua vez, executa, implementa, concretiza e presta contas.

A questão, que é recente, porém, não menos fulcral, é como a governança no setor público se insere ou é estruturada no ambiente da segurança pública? Para que se inicie a resposta a esta indagação, faz-se mister que se esclareça o que é segurança pública. Esclarecimento esse que não deve se manter mais dentro da visão única e exclusiva do Estado, uma vez que a governança parte desse princípio da inclusão e do envolvimento dos diversos partícipes do processo. Será, contudo, que o tema segurança pública alinhou-se a esses princípios? Essas e outras questões serão tratadas no tópico seguinte, conforme é apresentado abaixo.

2.2 Segurança Pública

Segundo Monteiro, Siebel e Cardoso (2014), autores que realizaram uma pesquisa sobre o tema segurança pública no Brasil, com base num levantamento e análise sobre todas as teses e dissertações produzidas no país, no período entre 2000 e 2013, a produção acadêmica retrata, de fato, o tema violência. Segundo o referido trabalho, a temática a respeito de segurança pública lato sensu tem sido menos abordada que as temáticas mais específicas, que se referem nomeadamente aos assuntos violência, delinquência e criminalidade. Além disso, é a perspectiva jurídico-normativa que prevalece, em detrimento às práticas, programas, conceitos, atores, estruturas e demais tópicos constitutivos do tema.

De acordo com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em seu relatório sobre segurança cidadã e direitos humanos (CIDH, 2009), o direito à proteção individual ou social pode ser inferido a partir da obrigação do Estado de garantir a segurança, consoante previsto em instrumentos normativos internacionais e amplamente aceitos em toda a América Latina, quais sejam: (1) o artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: "Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal"; (2) o artigo 1º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem: "Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa"; (3) o artigo 7º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: "Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoal"; e (4) do artigo 9 do Pacto Internacional sobre os

Direitos Civis e Políticos: "Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoal". A comissão, todavia, foi além na medida em que incluiu como segurança pessoal, a segurança social, não só como direito, mas como prevenção e proteção efetiva. Este grupo de direitos estão englobados numa visão de segurança cidadã, a qual inclui o direito à vida digna, associado aos direitos à educação, à saúde e a segurança social, o direito à integridade física, o direito às diversas formas de liberdade, o direito ao devido processo legal e o direito ao uso e gozo de sua propriedade, sem prejuízo de outros direitos. Segundo Ruiz (2014), durante todo o século XX a ideia de segurança pública como dever do Estado se manteve até o final dos anos de 1990, quando a Organização das Nações Unidas – ONU, começou a introduzir o conceito de desenvolvimento humano junto à noção de segurança pública, criando o conceito de segurança cidadã. De fato, a expressão até então vigente tornava a visão de segurança pública mais restrita e mais associada ao combate à violência, em contraposição à visão de segurança pública cidadã, que proporciona um arcabouço de conceitos e visão mais integradores e inclusivos. Esse novo paradigma apresentado pela ONU posicionava-se frontalmente de encontro à visão dominante no América Latina, que englobava expressões e conceitos mais reducionistas, tais como segurança nacional, segurança interna, ordem pública, entre outros (RUIZ, 2014). As principais diferenças conceituais entre o paradigma anterior da segurança pública e do proposto são apresentadas no quadro 2 (2) abaixo:

Quadro 2 (2) - Comparação do conceito de segurança pública segundo o enfoque tradicional e o de segurança humana.

Enfoque Tradicional	Enfoque na segurança humana
Segurança como um fim em si mesmo	Segurança como garantia para o exercício de direitos e o atingimento do bem comum
Enfatiza a responsabilidade do Estado e dos serviços de polícia, a defesa do Estado-nação.	Enfatiza o compartilhamento de responsabilidade entre Estado e cidadania.
Finalidade: a tranquilidade e a paz para além do carácter democrático ou autoritário.	Finalidade: Associados à segurança do indivíduo estão os direitos humanos, a governabilidade democrática e a convivência social.
Objetivo: eliminação do conflito.	Objetivo: responde à ideia de canalizar o conflito.

Fonte: Ruiz (2014:124).

Efetivamente o crime e a violência são apenas alguns eventos relacionados à segurança pública, que são abordados objetivamente no Direito Penal, contudo, novas formas de relações sociais, de abordagens, de prevenções, de controle, de soluções, de atores, tanto do setor público, como da sociedade civil, também estão relacionados à segurança pública e cidadã (CIDH, 2009; RUIZ, 2014). Percebe-se que anteriormente ao paradigma de segurança e da ordem fazia referência ao Estado-Ordem, onde a sociedade também era refém da violência, na medida em que as ações do estado eram voltadas para a “segurança”, através da proteção e ação direta deste, como forma de enfrentar os riscos. Em outras palavras, não havia um direcionamento de ações e programas para o bem-estar e coesão social, para a coexistência pacífica dos cidadãos, todavia, de forma mais exclusiva a ênfase repousava no combate à violência.

E no Brasil como se posiciona a segurança pública. Talvez o passo inicial seja iniciar o entendimento e compreensão sobre a segurança pública, a partir da visão da norma jurídica presente na Constituição Federal - CF (Brasil, 1988). De acordo com o texto da CF a segurança pública visa garantir o bem-estar social, da seguinte forma:

[...] CAPÍTULO III.

DA SEGURANÇA PÚBLICA.

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º [...]

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º [...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

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

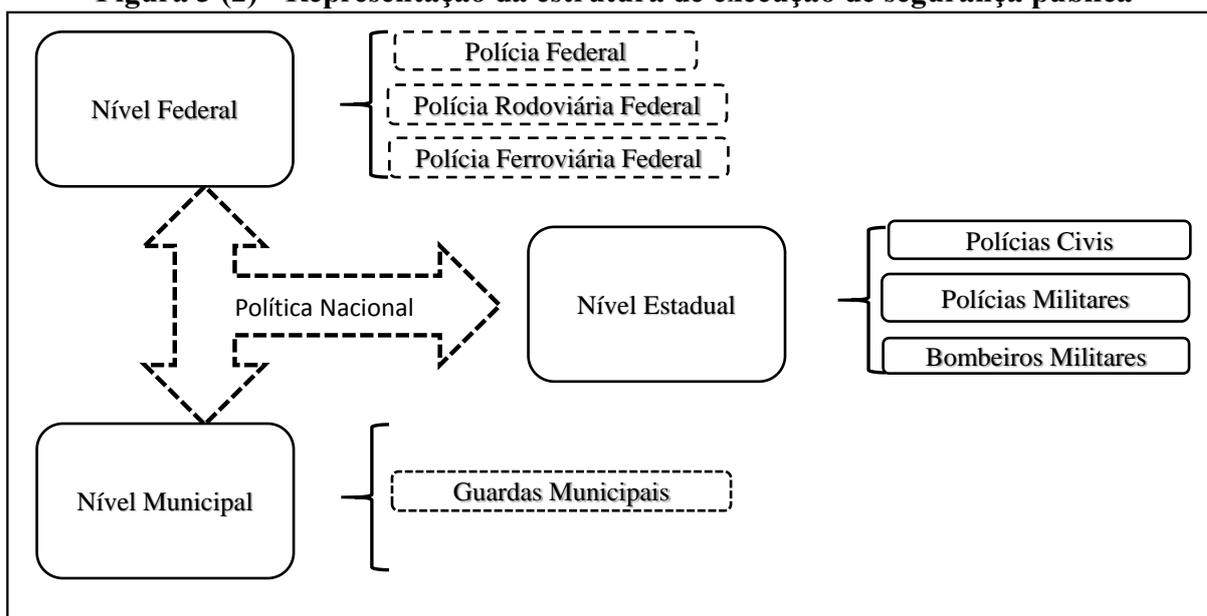
§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º [...]

De acordo com o exposto acima é possível extrair algumas conclusões, tais como: (1) não há legalmente um responsável pelo sistema de segurança pública do país, (2) em situações específicas as polícias militares e os bombeiros militares podem ficar à disposição do exército brasileiro (forças de defesa), (3) o conceito de segurança pública está relacionado à preservação da ordem pública e ao bem-estar social, garantidos através dos órgãos supracitados e (4) uma série de leis ou instrumentos normativos estabelecidos a posteriori, em relação à CF, é que garantiriam a segurança pública. É possível destacar que, se por um lado a CF afirma que a segurança pública está relacionada à manutenção da ordem pública – enfoque tradicional- e ao bem-estar social – enfoque na segurança humana, por outro lado, não são previstos normas e estruturas de participação ou inclusão que visem garantir o bem-estar de todos. A representação da figura 3 (3) resume graficamente a estrutura da segurança pública do Brasil, orientada pela CF:

Figura 3 (2) - Representação da estrutura de execução de segurança pública



Fonte: Elaborado pelo autor, com base na CF (Brasil, 1988) e TCU (Brasil, 2014a).

De acordo com Fonseca, Pereira e Gonçalves (2015) essa estrutura e uma série de sistemas complexos criados pelo legislativo e levados a cabo pelo poder executivo, foram de fato concebidos para garantir tanto a ordem pública, quanto o bem-estar social. Na prática, entretanto, o que ocorre é o aparecimento de vários conflitos, sejam em diversas áreas e

instâncias, como por exemplo de gestão, divisão e centralização de responsabilidades, operacionalização e, talvez o ponto mais sensível, a falta da definição clara do que seria a segurança pública. O resultado é obvio, a existência de um sistema de segurança pública disforme e cuja efetividade é questionada recorrentemente (FONSECA, PEREIRA e GONÇALVES, 2015; MADEIRA e RODRIGUES, 2015). Não obstante a existência de uma proposta bem-intencionada, no que tange ao sistema de governança, nomeadamente no que se refere à criação de estratégia que traduza de forma uníssona as intenções e os desejos dos diversos partícipes em nível federal, estadual e municipal, o que ocorre efetivamente é a fragilidade, tanto estratégica quanto operacional (FONSECA, PEREIRA e GONÇALVES, 2015).

Historicamente é possível tomar como base três fases ou paradigmas que caracterizam o Estado brasileiro, no que se refere ao planejamento e tentativas de implementação das políticas de segurança pública: (1) o paradigma da segurança nacional, vigente no período da ditadura militar; (2) o paradigma da segurança pública a partir da Constituição Federal de 1988; e (3) o paradigma da segurança cidadã, que tem início por volta do ano 2000. De forma sintética, o paradigma de segurança nacional caracterizou-se pela prioridade dada, inicialmente, ao inimigo externo, concretamente o combate ao comunismo. Em seguida os holofotes voltaram-se ao inimigo interno, que correspondia a qualquer cidadão que demonstrasse oposição à ordem vigente. Em outras palavras, a insegurança residia em tudo que atentasse contra o Estado e contra os interesses nacionais, e, por conseguinte, contra os interesses daqueles que estão no poder. O advento da Constituição atual, por sua vez, correspondeu a uma tentativa de garantir à sociedade instrumentos de defesa contra o arbítrio do poder de Estado e dos grupos dominantes. Por outro lado, não alterou significativamente os dispositivos legais impostos pelos governos militares para organizar as polícias, que na época eram entendidas como forças de segurança do Estado, e não uma instituição de interesse público. Essas opções tomadas na Constituinte de 1988 contribuíram para que a estrutura de funcionamento montada pelo regime militar no final da década de 1960 se mantivesse quase inalterada (ADORNO, 1996).

De acordo com os conceitos apresentados sobre segurança pública, nomeadamente o proposto pela ONU, para efeitos do presente estudo, o conceito de segurança pública a ser adotado será o conceito de segurança cidadã. A ideia que é a segurança pública aqui tratada represente uma abordagem que visa a estruturação de uma forma de cidadania democrática mais consistente, que busca viver num país cujo objetivo fulcral das políticas estabelecidas seja antes de tudo o ser humano, o cidadão em geral e não a segurança do Estado ou de um sistema político

que vigente. Importa referir que este conceito não é desconhecido no Brasil e como conceito já é utilizado no Brasil desde 2007, quando no projeto de lei nº 11.530/2007 (apud MADEIRA e RODRIGUES, 2015), no art. 30, a segurança cidadã é definida como:

(...) consiste na situação política e social de segurança integral e cultura da paz em que as pessoas têm, legal e efetivamente, garantido o gozo pleno de seus direitos fundamentais, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente os conflitos e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas. (MADEIRA e RODRIGUES, 2015:9)

A adoção desse conceito de segurança pública, para fins deste estudo, não ocorre tão somente por alinhamento com a ONU ou com visões mais atuais, mas também, por coadunar com a visão de governança no setor público, conforme será visto no tópico seguinte.

2.3 Governança em Segurança Pública

Goldberg (2013) aponta para a crescente importância da governança nas diversas áreas que, por um lado são de responsabilidade do governo, e por outro da sociedade, enquanto principal implicada nos resultados das ações. A autora também aponta para o fato de que estas mudanças, em relação ao envolvimento dos diversos partícipes em redes de governança, têm implicações para a democracia, transparência, participação pública e do processo de tomada de decisão. Não obstante uma possível influência de grupos de interesses dominantes ou especiais, a tendência cada vez maior é que a boa governança prevaleça em ressignificar processos que permitam a inclusão, a participação popular, a eficiência e os resultados mais adequados à sociedade (GOLDBERG, 2013).

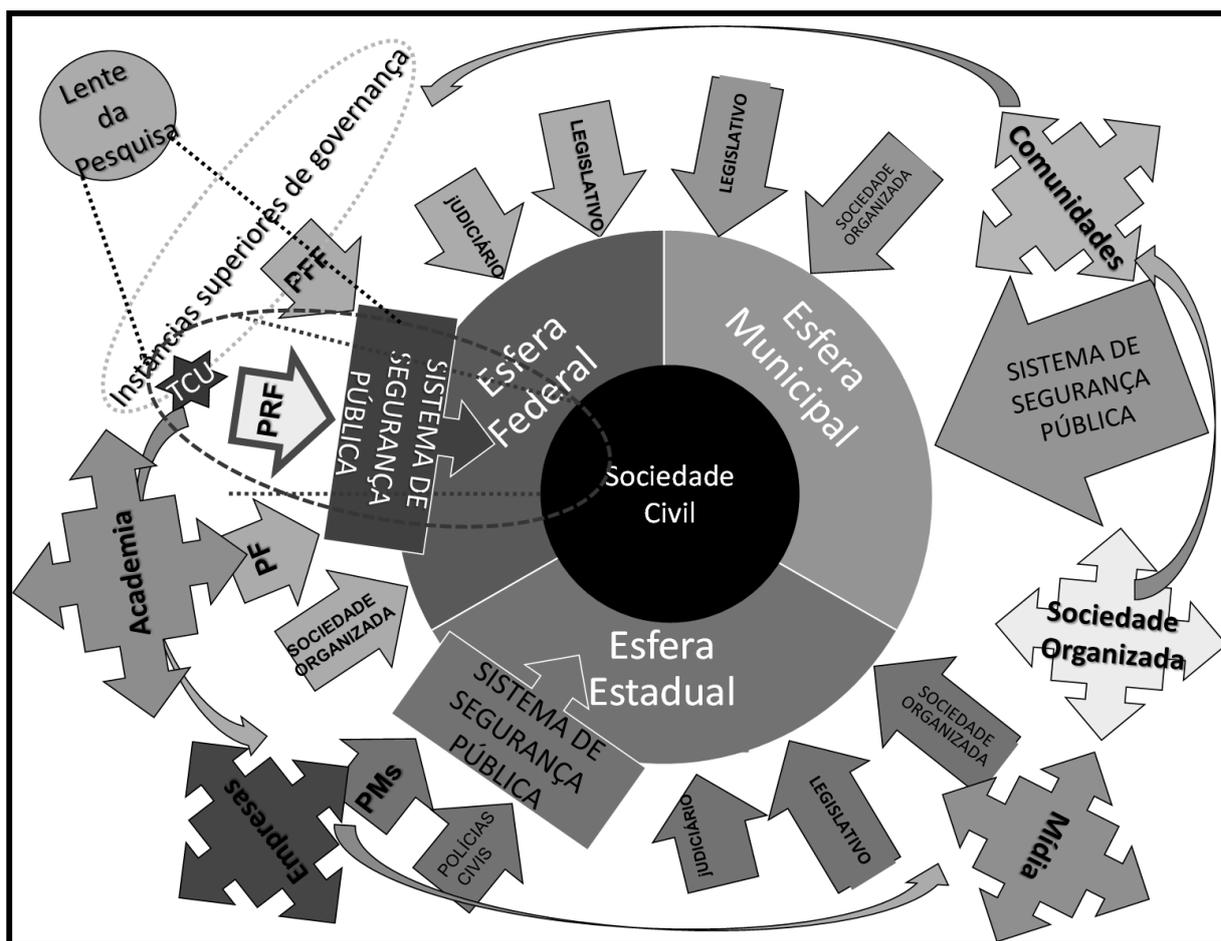
Se a governança no setor público está se tornando um tema onde a participação efetiva de atores principais e a inclusão de novos partícipes tornaram-se corriqueiras, assim como a demanda por transparência pública e a demanda por um maior estímulo à coesão social, conforme apresentado no tópico anterior, a segurança pública caminha na mesma direção. Por outro lado, não obstante o empenho constante de esforços na gestão das políticas públicas de segurança, com vistas a buscar a inclusão e à prestação de contas, persiste a tensão entre visões da ordem pela punição e da paz pela cidadania. E, muito embora se busque um modelo que contemple as duas visões, o Estado ainda se mostra pouco efetivo na condução das políticas para além das necessidades imediatistas de se apresentarem resultados de combate à violência, perante à população (MADEIRA e RODRIGUES, 2015). Essa forma de condução das políticas públicas, somada à estrutura de segurança pública vigente, não constituem mais como alternativas viáveis e democráticas para a melhoria das condições de vida e de convivência da

sociedade brasileira (FONSECA, PEREIRA e GONÇALVES, 2015; MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

Consciente da necessidade de desenvolver a governança no âmbito da segurança pública brasileira, o TCU (BRASIL, 2014a) fez o primeiro levantamento de governança de segurança pública, cujo documento final foi consolidado em 2014, com dados levantados em 2013. De fato, muito embora o documento faça alusão à segurança pública brasileira, o levantamento fez referência ao levantamento do tema em nível estadual, sob a responsabilidade da SENASP, cujo o âmbito de atuação se refere às polícias militares e civis, todas estaduais. A importância do referido estudo, contudo, reside nos seguintes fatos: (1) a iniciativa seminal de um órgão de uma instância externa de governança, (2) o estabelecimento efetivo de referências de governança em segurança pública e (3) a clara demonstração da necessidade e do interesse de prestação de contas à sociedade. Como resultado do estudo, conclui-se a inexistência de uma política nacional de segurança pública, a baixa efetividade da coordenação das ações de segurança pública e, baixa governança de pessoas e fragilidade dos controles.

Pode-se concluir que os mecanismos que viabilizam a formação de espaços mais comunicativos e democráticos, os quais possibilitam uma participação cidadã mais verdadeira e qualificada, inserem-se dentro de uma perspectiva de governança, que, apesar dos avanços ocorridos, nomeadamente na última década, confronta-se com o fato de os problemas de segurança demandarem respostas rápidas, que são comumente imediatistas. Isto gera uma situação na qual, apesar dos avanços na legislação de segurança pública, o descompasso na implementação da gestão e o desconhecimento sobre as ações e estruturas de governança, têm gerado um estado forte com uma sociedade fragilizada. A falta de clareza em relação à coordenação do tema e a mudança qualitativa necessária ao enfrentamento dos problemas, têm comprometido à qualidade. As transformações aqui apresentadas, em relação à visão dos processos participativos e inclusivos sobre o tema segurança pública, bem como as ações recentes capitaneadas por órgãos externos de governança, parece apontar para uma possível alteração dos padrões de governança, estabelecendo novas mediações entre Estado e sociedade civil, baseadas no aprimoramento dos princípios de participação na gestão descentralizada e compartilhada, dos recursos e das políticas de segurança cidadã. A figura 4 (2) abaixo dá uma ideia do recorte pretendido:

Figura 4 (2) - Governança em segurança pública no Brasil e o recorte do estudo



Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo como apresentado na figura 4 (2), a governança em segurança pública permeia as três esferas da organização político-administrativa, quais sejam a federal, a estadual e a municipal, os três poderes da União- executivo, legislativo e judiciário, além das já citadas instâncias superiores de governança, que no âmbito federal é majoritariamente exercida pelo TCU.

Nesse contexto o TCU cumpre seu papel na instância superior da governança, onde atua de forma independente e autônoma na condução dos processos de fiscalização, estabelecimento de orientações e emissão de pareceres sobre as formas como as instituições públicas são conduzidas e a efetividade das ações e decisões de seus gestores (BRASIL, 2014, 2014a). Além disso, o próprio TCU estabeleceu que, para que a funções da governança possam ser cumpridas satisfatoriamente, é necessário que as instituições de segurança pública devem adotar três tipos de mecanismos, a saber: liderança, estratégia e controle. A liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições

mínimas para o exercício da boa governança, como por exemplo: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho (BRASIL, 2014).

Esses líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas. Por outro lado, para que esses processos sejam executados, existem riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e *accountability*, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

O recorte do estudo, portanto, diz a verificação dos componentes da boa governança em segurança pública apontados pelo TCU, quais sejam a liderança, a estratégia e o controle, vis-à-vis as percepções e atitudes dos policiais PRF. O quadro 3 (2) a seguir apresenta os mecanismos de governança do TCU e seus componentes estruturadores:

Quadro 3 (2) - Mecanismos de governança e seus componentes estruturadores, de acordo com o TCU.

Componentes	Mecanismos		
	Liderança	Estratégia	Controle
Pessoas e Competências	Relacionamento com partes interessadas	Gestão de riscos e controle interno	
Princípios e comportamentos	Estratégia organizacional	Auditoria interna	
Liderança Organizacional	Alinhamento transorganizacional	<i>Accountability</i> e transparência	

Fonte: adaptado de Brasil (2014: 29).

Uma apresentação mais detalhada dos mecanismos e de seus componentes é realizada nos tópicos a seguir.

2.3.1 Liderança

Segundo o TCU (Brasil, 2014) os resultados de qualquer instituição dependem das pessoas que a compõem, e que essas mesmas pessoas devem ter um norte para atuação,

formação adequada, habilidades necessárias e líderes que garantam a plena execução e implementação das políticas, através de mecanismos de delegação, avaliação, responsabilização e reconhecimento. Para facilitar o entendimento desse mecanismo de governança, ele foi subdividido em três elementos que, por questões de implementação e didática são apresentados de forma dissociada, entretanto, contextualmente suas existências são interdependentes.

Pessoas e competências

Por intermédio desse mecanismo a governança tem o papel de capitanear e desenvolver um processo de sinergia entre os conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes da instituição e de seus subordinados com vistas a que se obtenham os resultados demandados pela sociedade e demais *stakeholders* (BRASIL, 2014). É importante destacar que esse componente se relaciona com processo de seleção e escolha de membros da alta administração, com a garantia da adequada capacitação dos membros da alta administração de forma a garantir a proatividade organizacional e o alcance dos objetivos, a realização de avaliação de desempenho dos gestores e a existência de um conjunto de benefícios que seja adequado e transparente para que assumam essas responsabilidades e se mantenham focados em atingir os resultados operacionais (BRASIL, 2014)

Princípios e comportamentos

De acordo com o IFAC (2001) que embasou o referencial do TCU (BRASIL, 2014) os padrões de comportamento demandados às pessoas vinculadas às organizações do setor público devem estar estabelecidos regramentos normativos tais como códigos de ética e condutas. Esses documentos devem ser legalmente instituídos, divulgados, claros e suficientemente detalhados, e deverão ser observados por todas as pessoas envolvidas com a instituição, tais como os membros da alta administração, os gestores, terceirizados e demais colaboradores. O objetivo do TCU não é apenas a existência dos dispositivos legais, mas a realidade concreta do comportamento em si, aproximando-se ao conceito de comportamento de cidadania organizacional de Organ (1988), que trata dos atos os trabalhadores de uma organização podem realizar ou inibir, sem necessariamente derivarem de sanções ou normas formais. Dessa forma,

mais nessa pesquisa enfatizar-se-á não apenas a existência da norma que gera a cidadania, contudo, do comportamento cidadão.

Liderança organizacional

Segundo o TCU (BRASIL, 2014), o modelo de liderança organizacional vigente decorre da capacidade de coordenação, de delegação de competência, do controle e monitoramento das ações, resultados e riscos, e da capacidade de agir e intervir nas inconformidades. De fato, a liderança organizacional pode ser entendida através dos fatores a seguir: (1) avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão organizacional, nomeadamente em relação aos alcances dos objetivos organizacionais, (2) responsabilização pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e consecução dos resultados planejados, (3) assegurar que sejam criadas instâncias internas de governança, com plenos poderes de monitoramento e orientação de ações e (4) consequente responsabilização pela gestão de riscos e controles internos, com plena autonomia para monitoramento e ação.

2.3.2 Estratégia

De acordo com o IFAC (2001), as instituições públicas deparam-se com uma realidade complexa de necessitar atender a uma série de demandas sociais, econômicas, legais e políticas, as quais representam desafios, limitações, influências bem distintas daquelas enfrentadas por instituições privadas. Por outro lado, a necessidade de um modelo de governança que englobe um equilíbrio entre os diferentes partícipes e suas necessidades e demandas, assim como as missões, responsabilidades e ações dos gestores, juntamente como a necessidade de prestar contas, demandam uma forte atenção ao estabelecimento da estratégia e seus respectivos acompanhamento e implementação (BRASIL, 2014)

Relacionamento com as partes interessadas

Como forma de garantir uma melhor elaboração e também concepção do planejamento é muito importante que as partes interessadas estejam presentes nas diversas etapas de consecução da estratégia. Percebe-se então que a participação das partes interessadas está relacionada ao conhecimento das necessidades e demandas das mesmas, do feedback em relação aos resultados alcançados, assim como a disponibilização de informações claras, completas, precisas e de forma tempestiva.

De acordo com TCU (BRASIL, 2014) é possível entender o relacionamento com as partes interessadas a partir de alguns aspectos específicos, quais sejam: (1) o estabelecimento de divulgação de canais de comunicação com as diferentes partes, (2) a promoção da participação social envolvendo de usuários da sociedade e outras partes interessadas na instituição, (3) o estabelecimento de relação objetiva e profissional com outras instituições e partícipes que devam ser envolvidos no processo, e por fim, (4) assegurar que as decisões e estratégias políticas, programas, planos da instituição estejam em alinhamento com os interesses das demais partes interessadas e da própria instituição em si.

Estratégia Organizacional

Obviamente a missão precípua de uma instituição pública é cumprir bem com sua função, o que implica em o fazer de maneira sistêmica integrada à sociedade, garantindo o bem-estar e o atendimento às demandas da mesma. Para tal fim administração deve possuir não só recursos físicos e financeiros adequados, mas também de forma tempestiva, assim como capital humano necessário para levar a cabo sua visão de futuro. Para levar a cabo o aumento de demandas, a participação dos diversos stakeholders, e para garantir o atingimento dos resultados planejados, é importante que alguns pontos sejam levados em consideração: (1) o estabelecimento do modelo de gestão da estratégia no qual a transparência e o envolvimento dos partícipes seja uma prática, (2) o estabelecimento da estratégia em si e (3) a implementação de um sistema de monitoramento e avaliação daquilo que foi planejado vis-à-vis aquilo que se alcançou de fato (BRASIL, 2014).

Alinhamento transorganizacional

O TCU (BRASIL, 2014) defende a necessidade da integração entre as políticas públicas, as ações e objetivos da instituição e à participação da sociedade de todas as partes interessadas nesse processo. Dessa forma, é relevante, de acordo com essa visão, que se fomente a criação de uma coordenação, que propicie condições de atuação conjunta e com sinergia, de tal sorte que se evite a ausência de algum partícipe, ou de atividades ou ainda de metas, bem como a superposição de tarefas ou grupos de trabalho. Importa referir que a cada dia faz-se necessário que as organizações públicas trabalhem em conjunto, com o objetivo de sustentarem as abordagens colaborativas para atingir metas e a execução de programas nacionais, e quase sempre voltados à própria sociedade. Para que esta prática ocorra é importante o estabelecimento de mecanismos de atuação conjunta, com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas (BRASIL, 2014).

2.3.3 Controle

Talvez a grande missão para a governança no setor público seja prover o melhor valor para a sociedade e demais partes interessadas, em detrimento do quanto de risco é possível aceitar, como forma de prestar o serviço público da melhor forma. O controle corresponde ao mecanismo que fornece o feedback a todos os atores do processo, que o acompanha e que cria mecanismos de intervenção e correção, quando necessário (BRASIL, 2014).

Gestão de riscos e controle interno

Os riscos não previstos, não acompanhados ou não passíveis de intervenção colaboram para o enfraquecimento do sistema de governança como um todo, e da instituição em particular (BRASIL, 2014). Para que ocorra a uma adequada gestão de riscos de controle interno, faz-se mister que (1) se estabeleça um sistema específico para este fim e, (2) que se monitore e avalie o sistema anterior, para que o mesmo garanta a efetividade do desempenho institucional almejado.

Auditoria interna

É uma atividade independente, autodeterminada e de avaliação e orientação que visa, atualmente, garantir que a instituição atinja seus objetivos, na medida em que faz uma avaliação sistêmica da mesma, nomeadamente no que tange à gestão de riscos e governança da organização (BRASIL, 2014).

Accountability e transparência

Os mecanismos de prestação de contas e de responsabilização são talvez os mais típicos elementos constituintes de uma boa governança, entretanto, ao agregar o componente da transparência o processo como um todo ganha uma maior efetividade, nomeadamente o de accountability em particular (BRASIL, 2014; MARCELLI, 2013). Além disso importa destacar que a prestação de contas não é restrita a questões econômico-financeiras, mas a diversos tópicos, tangíveis e intangíveis, que compõem a razão de ser da instituição e norteiam a gestão.

Esse componente pode ser evidenciado através das práticas de (1) dar transparência aos stakeholders, exceto no temas e situações previstas em lei, (2) prestação de contas de acordo com a legislação e com as demandas das partes interessadas, (3) levantamento da imagem e resultados institucionais perante os diversos stakeholders e (4) garantia de apuração de eventuais irregularidades e de responsabilização naquilo que for cabível (BRASIL, 2014).

Nesse capítulo foi realizada a apresentação do referencial teórico que embasa este estudo, onde tratou-se desde os conceitos de governança, da sua contextualização no setor público, da abordagem sobre o tema segurança pública, com seu histórico e perspectivas futuras, até a inserção da governança nesse contexto, finalizando com os mecanismos propostos pelo TCU para orientar as práticas da boa governança em segurança pública. Dessa forma, o capítulo seguinte trata de como será conduzida a pesquisa, ou seja, trata da metodologia e das estratégias de investigação a serem adotadas, para que, a partir do referencial teórico, sejam alcançados os objetivos principais e secundários desse estudo, de forma consistente e dentro de um método científico.

3 Procedimentos metodológicos: método misto

Esta dissertação sobre o tema governança em segurança pública envolve um estudo exploratório de natureza mista, do tipo convergente paralelo (CRESWELL e CLARK, 2015) planejado para duas etapas quase paralelas: um levantamento tipo survey online sobre a profissão dos policiais da PRF, direcionada a todos os policiais da instituição, e, em seguida por entrevistas semiestruturadas com sete gestores, sendo quatro dos 27 superintendentes e três dos 12 gestores nacionais

A metodologia prevista para o presente estudo é a pesquisa de métodos mistos, que de acordo com Creswell (2010):

[...]é uma abordagem da investigação que combina ou associa as formas qualitativa e quantitativa. Envolve suposições filosóficas, o uso de abordagens qualitativas e quantitativas e a mistura das duas abordagens em um estudo. Por isso, é mais do que uma simples coleta e análise dos dois tipos de dados; envolve também o uso das duas abordagens em conjunto, de modo que a força geral de um estudo seja maior do que a da pesquisa qualitativa ou quantitativa isolada. (CRESWELL, 2010:27).

De acordo com Creswell e Clark (2015) há algumas situações específicas em que os métodos mistos se adequam com mais propriedade, quais sejam: (1) quando uma fonte de dados é insuficiente, (2) quando existe a necessidade de se entender melhor os resultados iniciais, (3) quando há uma demanda em generalizar os achados exploratórios, (4) quando há a necessidade de se aperfeiçoar um estudo através da inserção de um segundo método, (5) na medida em que se necessita empregar melhor uma determinada corrente teórica, (6) quando é necessário entender um objetivo de pesquisa através de múltiplas fases de pesquisa.

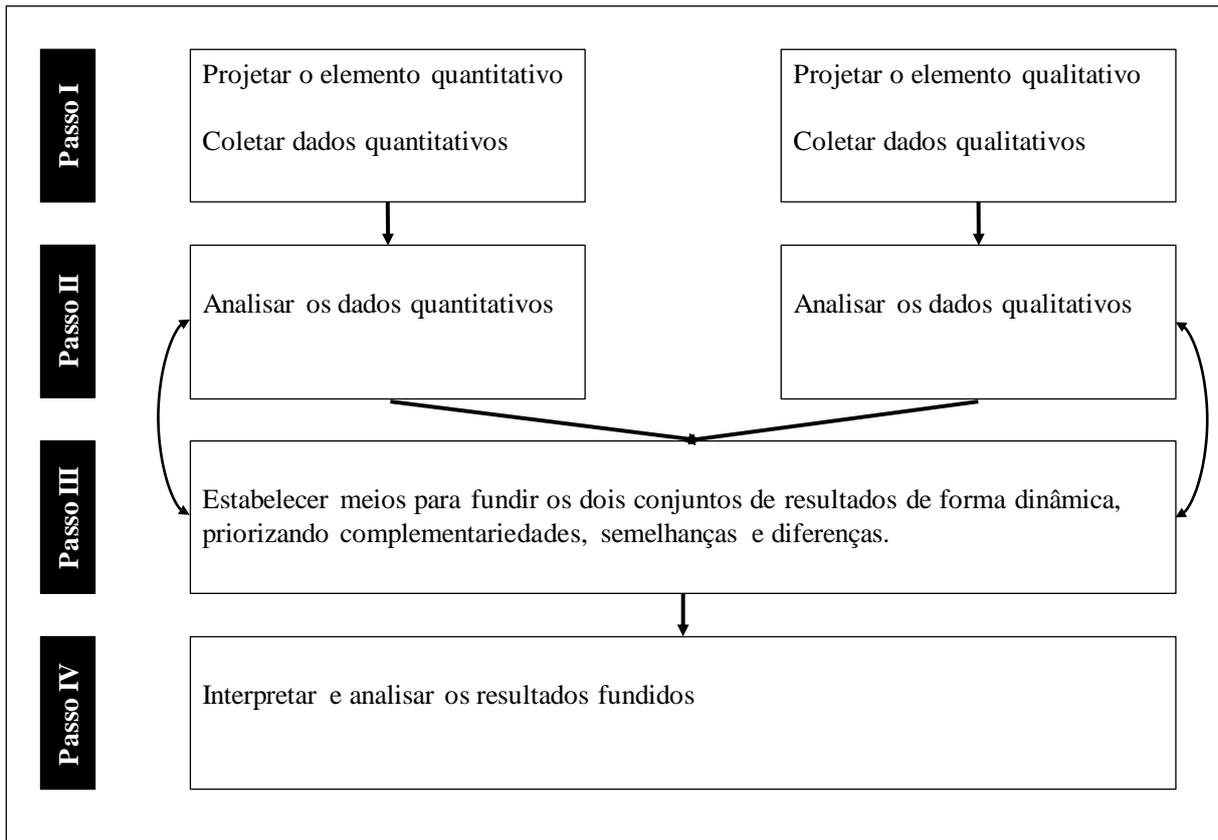
Diante do exposto acima e considerando que os estudos sobre governança de temas complexos no Brasil são recentes e, os que abordam o tema segurança pública são ainda mais escassos (MONTEIRO et al, 2014). Tendo em conta também que, qualquer pesquisa inicial que se faça será quase seminal, demandando, portanto, uma outra fase em paralelo para uma melhor compreensão, complementariedade e maior consistência das análises, optou-se pela pesquisa de métodos mistos. Essa decisão implica em se ter a consciência de que, a fase I consiste de uma pesquisa quantitativa realizada com todos os PRFs, especificamente um levantamento online – ver o questionário no Anexo II, onde se obtém uma visão mais contextualizada do perfil do policial da PRF diante dos mecanismos de governança, e uma fase II qualitativa e quase paralela, com o fito de se obter a visão dos gestores da instituição sobre os temas

abordados na fase I e temas específicos para os gestores. Dessa forma, almeja-se uma maior fundamentação contextual e interpretação dos resultados do estudo mais ricas para responder à questão de pesquisa.

A pesquisa de métodos mistos apresenta diversas classificações de acordo com os tipos de estratégias utilizadas, entretanto para este estudo foi adotada a estratégia convergente paralela (CRESWELL e CLARK, 2015). Essa estratégia normalmente é utilizada para que se produza resultados triangulados sobre um tema específico, resultados esse obtidos através de uma interação entre dados qualitativos e quantitativos complementares, ou da análise de níveis distintos dentro de uma realidade (CRESWELL e CLARK, 2015). Seguindo a orientação dos autores, o paradigma utilizado nesse projeto é o pragmatismo, onde os dados são coletados com o fulcro da praticidade, aqui entendida como dados que geram resultados práticos. Além disso, axiologicamente o pragmatismo se vale de posturas múltiplas, ou seja, aparentemente duais, tendenciosas e não tendenciosas, onde prevalece não o julgamento dos valores, contudo, a capacidade de estes gerarem resultados. Para o pragmatismo, os fins são o cerne do trabalho, ou seja, são os resultados e as consequências da pesquisa, juntamente com a abordagem da questão de pesquisa que possuem uma maior relevância. Os métodos em si são condicionantes, são importantes, contudo, relegados a um segundo plano. Nessa concepção pluralista, a verificação da teoria é orientada para a prática do mundo, a partir do foco no problema (CRESWELL e CLARK, 2015).

A estratégia adotada foi uma fase I caracterizada pela coleta – *survey* -e pela análise de dados quantitativos, os quais foram coletados com base nas variáveis relacionadas à governança de segurança pública apontadas pelo TCU. Essas análises, todavia, permanecem durante a fase II, uma vez que a estratégia convergente paralela também pode se caracterizar pela necessidade de um entendimento um pouco mais completo do tópico, o qual pode e deve ser analisado em paralelo, à medida que sua exploração avança. A fase II, portanto, inicia-se a partir dos resultados quantitativos iniciais, continua com a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores da PRF do nível estratégico, de acordo com a classificação do TCU, e é finalizada com as análises, realizadas em paralelo com as análises da fase I. Na figura 5 (3), é apresentado o fluxograma dos procedimentos da pesquisa convergente paralela.

Figura 5 (3) - Representação da execução dos métodos mistos.



Fonte: Adaptado pelo autor com base em Creswell e Clark (2015:82)

A ideia geral é que, a coleta de dados qualitativos utilizando entrevistas semiestruturadas, ocorra de forma a aprofundar tanto as informações geradas na fase quantitativa, bem como possa examinar dados inesperados que também emergiram na fase anterior, fato comum na utilização dos métodos mistos (CRESWELL e CLARK, 2015). A análise referida na fase qualitativa, será a análise de conteúdo orientada por Bardin (1994), o qual orienta que ocorra uma fase de pré-análise, que diz respeito a organizar o material coletado, tanto no que tange ao referencial teórico, quanto ao corpus da pesquisa; uma outra fase de descrição analítica, onde todo material da fase anterior é analisado de forma mais profunda e direcionada e ; uma fase final de interpretação, que diz respeito ao conteúdo apresentado ou mais transparente da análise, que será enriquecida pela experiência do autor no contexto da organização pesquisada.

Por fim, importa destacar que as inferências finais serão feitas a partir dos resultados de ambas as fases do estudo, com base em suas divergências, convergências e complementariedade (CRESWELL e CLARK, 2015).

3.1 Delineamento da Pesquisa

Conforme apresentado na figura 5 (3), a aplicação da metodologia ocorrerá em 04 passos: (1) projeção e coleta dos dados quantitativos e qualitativos, (2) análise concomitante dos dois tipos de dados, (3) elaboração de estratégia para fundir os dois tipos de dados e (4) interpretar os dados fundidos. Detalhando:

a. Fase I: onde ocorre a *survey online*, composta pelas seguintes subfases: (1) elaboração da *survey*, (2) pré-teste da *survey*, (3) aplicação da *survey* e, por fim, (4) as análises fundidas;

b. Fase II: é composta pelas seguintes subfases: (1) a partir do referencial teórico e dos resultados da *survey*, elaboração do roteiro de entrevistas; (2) realização da pesquisa piloto; (3) realizar das entrevistas semiestruturadas com sete dos 27 superintendentes da PRF e gestores nacionais, tendo em conta que de acordo com o TCU e apresentado na figura 5 (3), as superintendências correspondem à gestão estratégica, e, portanto, estariam menos distantes, em termos de práticas de governança, das instâncias externa e interna de governança e de alguns outros *stakeholders*, como a sociedade e demais poderes; e (4) as análises fundidas;

3.2 A Polícia Rodoviária Federal como Campo do Estudo

A Constituição Federal brasileira de 1988 (BRASIL, 1988) aborda a questão da segurança pública de modo compartimentado ou dividido, tanto em razão dos tipos os incumprimentos legais, dos delitos e dos crimes, quanto em razão de suas esferas geopolíticas, assim como em razão das atividades policiais em si fracionado, conforme preconiza em seu artigo 144, que trata das atribuições da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das Polícias Militares e Cíveis dos Estados e do Distrito Federal. Esse excesso de repartições geográficas, de atribuições e de atividades, além de apresentarem disfunções, em razão da falta de solução de continuidade no processo de atuação operacional junto à sociedade, por outro lado também não responde adequadamente à demanda dessa por serviços mais ágeis, dinâmicos e inclusivos. De fato, uma atuação com maior efetividade no âmbito da segurança pública, mais especificamente em direção à segurança cidadã, tornar-se-á viável por meio da implementação de mudanças na interrelação dos diversos partícipes e, na mesma medida, envolver mais setores da sociedade civil (AZEVEDO e VASCONCELLOS,

2011; DOS SANTOS JUNIOR, FORMEHL e PICCOLI, 2011; DA SILVA JÚNIOR, 2015a, 2015b).

Perante essa realidade complexa, nomeadamente no que se refere ao modelo dicotomizado da atuação policial, ou seja, uma polícia presta o serviço de segurança, de proteção social de prevenção criminal e “outra” mesma polícia realiza a investigação criminal, a coleta de provas para subsidiar a atuação do poder judiciário (AZEVEDO e VASCONCELLOS, 2011; DOS SANTOS JUNIOR, FORMEHL e PICCOLI, 2011; DA SILVA JÚNIOR, 2015a, 2015b). Para melhor entender essa dicotomia, Rolim (2007) destaca que cada polícia estadual realiza metade do ciclo policial, na medida em que investiga ou realiza as tarefas de policiamento ostensivo, ou efetua prisões, ou colhe provas, ou patrulha ou recebe denúncias. Talvez no nível federal, segundo o autor, o ciclo seja passível de ser realizado de forma completa.

Do ponto de vista desse estudo, se por um lado é necessário reconhecer essa realidade fragmentada, também é essencial, todavia, refletir que o ponto chave da escolha da instituição a ser estudada não reside no fato de ser ou não uma polícia de ciclo completo, e sim que reúna condições que a tornem mais ou menos próxima perante à sociedade civil, conforme as condições apresentadas a seguir:

- a. Atuação numa área geograficamente mais abrangente, de tal maneira que as amostras ou entrevistas reflitam a realidade e diversas áreas do país;
- b. Atribuições que promovam uma maior interação entre os agentes e a população, mais especificamente voltadas as atividades de fiscalização e policiamentos preventivo e ostensivo.

Perante o exposto acima, ou seja, com base na capilaridade e na interação com a sociedade civil, e lastreado na previsão legal de atuação, decidiu-se como objeto de estudo a Polícia Rodoviária Federal- PRF. Além dos fatores apresentados acima, de forma mais abrangente, apresenta-se a seguir questões mais pormenorizadas que capitanearam a decisão, quais sejam:

- i. A PRF se faz presente em todo o território nacional, por meio de uma unidade administrativa central, a Sede Nacional, situada em Brasília, e Unidades Administrativas Regionais, representadas por 22 Superintendências (GO, MT, MS, MG, RJ, SP, ES, PR, SC, RS, BA, PE, AL, PB, RN, CE, PI, MA, PA, SE, RO, TO) e 5 Distritos (DF, AC, AM, AP e RR). Além disso, é formada por 150 Subunidades Administrativas, denominadas Delegacias, e 413

Unidades Operacionais (UOPs), totalizando, assim, mais de 550 pontos de atendimento em todo o Brasil, responsáveis por mais de 60.000km de rodovias em todo o território nacional.

ii. Em consonância com o previsto em seu regimento interno (BRASIL, 2007) a PRF atua como polícia cidadã, onde visa garantir o policiamento ostensivo, a segurança, a fiscalização e o salvamento daqueles que utilizam as rodovias e estradas federais. Além de agregar a função de salvamento, enquanto instituição policial, a PRF também tem outras atribuições que a colocam num maior nível de envolvimento com o próprio poder público e com a sociedade, a exemplo da participação nas atividades de orientação e educação para o trânsito, planejar e executar medidas de segurança para escolta de autoridades nacionais, estrangeiras e de cargas especiais (radioativas, produtos perigosos em geral e fora dos padrões de trânsito regular), atividades de inteligência policial, atividades de policiamento especializado (proteção à testemunhas, combate aos crimes de roubo e furto de veículos e cargas, ao tráfico ilícito de substâncias entorpecentes, tráfico de armas, munições e produtos controlados, contrabando, descaminho, falsificação de produtos, adulteração de combustíveis, outros crimes contra o patrimônio, combate ao trabalho escravo, à exploração sexual infanto-juvenil, ao tráfico de seres humanos, aos crimes ambientais, à lavagem de dinheiro, ao crime organizado, e demais delitos transnacionais que utilizem as rodovias e estradas federais para sua consecução, ou sob demanda de outros órgãos competentes) (BRASIL, 2007).

Face às características supra apresentadas, a PRF foi selecionada como objeto de estudo, na medida em agrega a esse estudo uma boa base de consistência, de representatividade e de factibilidade em relação aos conhecimentos e aprendizados que aqui são almejados. . Pelo fato de se tratar de uma pesquisa em que se utiliza os métodos mistos, conforme consta no item 3.1, e que tem por objetivo investigar de que forma os mecanismos de boas práticas de governança do TCU são identificados na PRF, iniciou-se por uma pesquisa quantitativa do tipo survey online. No que tange à segunda parte da pergunta de pesquisa, a qual se refere aos potenciais aprimoramentos desses mecanismos para plena implementação de práticas e governança, foi dada a sequência ao passo 1 da pesquisa com a fase II da aplicação da metodologia, que correspondeu às entrevistas semiestruturadas, com um total de sete respondentes válidos e mais uma entrevista piloto de um universo de 27 superintendentes e 12 gestores nacionais, dos quais quatro são superintendentes e três são gestores nacionais.

Para a realização da *survey online* o universo dos respondentes corresponde aos cerca de 9.654 policiais da corporação, distribuídos em todas as 27 unidades federativas brasileiras, sendo 26 estados e mais o Distrito Federal. Dessa forma serão levantadas características da

profissão de policial rodoviário federal e quais as relações com os mecanismos relativos às boas práticas de governança orientadas pelo TCU.

Para as entrevistas semiestruturadas que visam aprofundar a investigação em relação aos potenciais aprimoramentos para plena implementação das práticas orientadas pelo TCU, foram selecionados os superintendentes e gestores nacionais da PRF. Essa escolha se deu em razão dos mesmos terem tanto uma visão mais próxima da realidade do cotidiano policial, quanto uma boa perspectiva nas necessidades da gestão em relação aos mecanismos de governança propostos pelo TCU, quais sejam, liderança, estratégia e controle. Não obstante as razões citadas, houve também uma disponibilidade de toda alta e média gestão da PRF em colaborar com essa pesquisa, o que convergiu para a efetividade do processo de pesquisa.

Para tanto é importante que se explique um pouco sobre a PRF. A Polícia Rodoviária Federal foi criada pelo presidente Washington Luiz, no dia 24 de julho de 1928, por meio do Decreto nº 18.323. À época a instituição foi denominada de "Polícia de Estradas", sendo seu quadro de servidores criado sete anos mais tarde, em 23 de julho de 1935, e seus servidores chamados de "Inspetores de Tráfego". No ano de 1945, com a criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), surgiu a denominação Polícia Rodoviária Federal. Cerca de 40 anos depois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Polícia Rodoviária Federal passou a compor o Art. 144 da Carta Magna, sendo integrada ao Sistema Nacional de Segurança Pública, recebendo como missão exercer o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Desde 1991, a PRF integra a estrutura organizacional do Ministério da Justiça, como Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

Além de ter suas competências definidas pelo Art. 144 da Constituição Federal de 1988, algumas das atribuições da PRF estão presentes na Lei nº 9.503, que define o Código de Trânsito Brasileiro, no Decreto nº 1.655, de 03 de outubro de 1995, e em seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 3.741, de 15 de dezembro de 2004.

Por vezes, em função do vasto território que compõe o Brasil, em determinadas regiões a PRF é o único representante do poder público. Destaca-se, portanto, como principal elo entre o Governo e a sociedade brasileira, trabalhando como polícia cidadã e visando garantir o policiamento ostensivo, a segurança, a fiscalização e o salvamento daqueles que utilizam as rodovias e estradas federais.

A Polícia Rodoviária Federal - PRF tem como missão precípua promover a segurança viária nas rodovias e estradas federais sob sua circunscrição. Naturalmente, o trabalho

desenvolvido no leito viário impacta todo o espectro de segurança pública, tarefa típica do Estado. Portanto, pode-se dizer que os beneficiários dos serviços da PRF são os usuários dessas vias, bem como a população a ela lideira e, em última análise, a sociedade de modo geral.

A segurança viária compreende a prevenção da ocorrência de acidentes de trânsito e, também, o enfrentamento aos ilícitos que se valem dessas vias para sua locomoção ou movimentação. Nesta região litorânea, com uma economia pujante, perante à realidade nordestina, o enfrentamento ao tráfico de drogas, armas, contrabando, descaminho, crimes ambientais e de uso de bebidas alcoólicas quando ao dirigir veículos automotores, ganha contornos mais significativos.

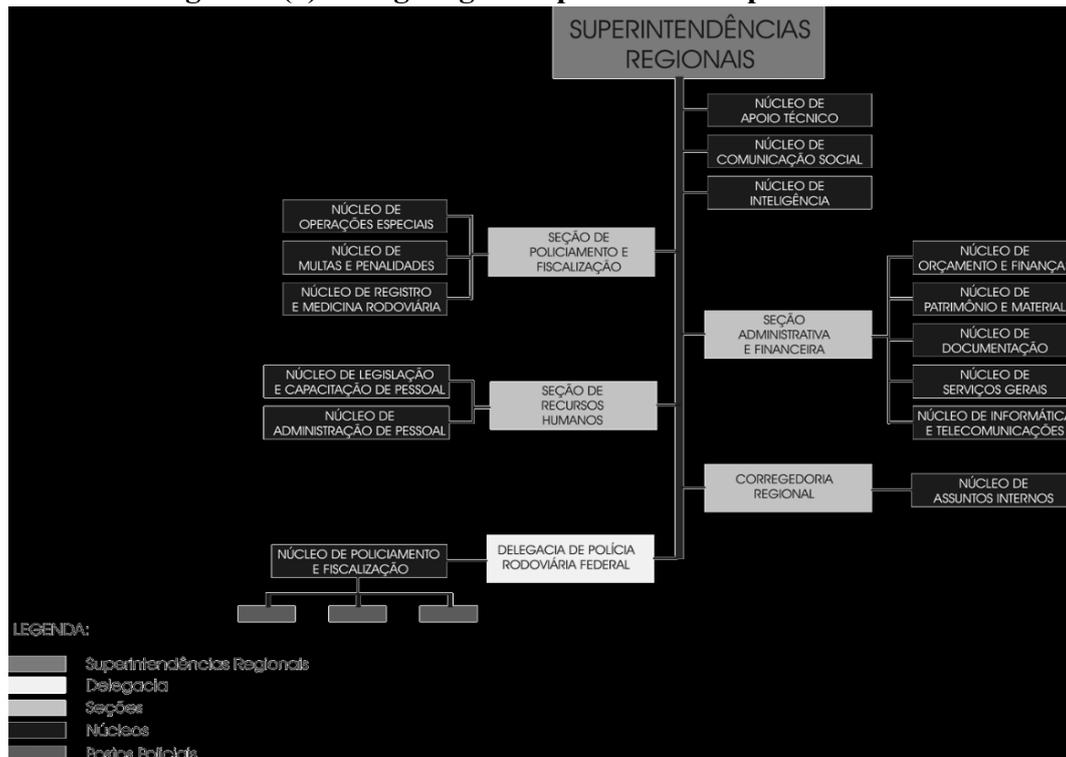
As competências da PRF têm seus principais marcos legais na Constituição da República Federativa do Brasil, na Lei 9.503/93 (Código de Trânsito Brasileiro), no Decreto 1.655/95 e no Regimento Interno, aprovado pela Portaria 1.375/2007 do Ministério da Justiça.

Com o advento da Constituição de 1988, a Polícia Rodoviária Federal foi integrada ao Sistema Nacional de Segurança Pública, como aduz o Capítulo III, Item II, Art. 144, caput, inciso II, §2º. Ademais, sob essa nova ótica, a Polícia Rodoviária Federal passou a ter, também, como missão, parte das responsabilidades do Poder Executivo Federal, para com a segurança pública, além das atribuições normais de prestar segurança aos usuários das vias federais, socorrer as vítimas de acidentes de trânsito, zelar pela proteção do patrimônio da União, entre outras. No âmbito infraconstitucional, destaca-se a inserção da PRF no artigo 20 da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997, Código de Trânsito Brasileiro – CTB, definindo-a como órgão componente do sistema nacional de trânsito e atribuindo-a uma série de competências.

O Decreto nº 1.655, de 03 de outubro de 1995, publicado no DOU de 04 de outubro de 1995, por sua vez, define, amiúde, as competências institucionais da PRF, em particular nos aspectos ligados ao enfrentamento à criminalidade. Por sua vez, a Lei 9.654, de 2 de junho de 1998, alterada pela Leis 11.358/2006, 11.784/2008 e 12.775/2012 e o decreto 8.282/2014, estabelece as competências funcionais do Policial Rodoviário Federal, seu sistema de promoções e progressões.

O organograma das regionais da Polícia Rodoviária Federal-PRF, estabelecido de acordo com a Portaria 1.375/2007 do Ministério da Justiça – MJ, é apresentado a seguir:

Figura 6 (3) - Organograma padrão das superintendências da PRF



Fonte: Portaria 28/2014 DG/PRF/MJ

As atividades fins e meios são garantidas por 05 seções, que são interdependentes e atuam mais num nível endógeno à instituição. A superintendência, apoiada diretamente pelos núcleos de apoio técnico (jurídico), comunicação social e inteligência, desempenha atividades com um maior viés exógeno, relacionando-se e articulando-se como outros órgãos de segurança, do sistema judiciário, do sistema viário e com a imprensa.

Por se tratar de uma organização de pessoa jurídica de direito público, a PRF é regida por leis e normas formais, que a constituem, desde sua formação até sua operacionalização e funcionamento. Além disso possui outras características típicas de uma instituição pública tais como a hierarquização e a centralização de sua estrutura, o que em parte tem características bem peculiares para a elidida instituição. Essas características peculiares decorrem de duas características específicas desse órgão, quais sejam: (1) a capilaridade em todo o estado brasileiro, com diversas atividades administrativas e operacionais envolvidas e (2) o fato de todos os policiais dessa corporação possui o mesmo cargo, diferenciando-se tão somente no que tange às funções, que podem ser de chefia, e, portanto, temporárias.

Os fatos de possuir elevada capilaridade, através das delegacias e postos espalhados em todo o país, cominada com uma certa horizontalidade hierárquica, ao longo do tempo, permite,

mesmo com a vinculação legal de sua estrutura e agentes, práticas distintas de atividades laborais. Essas atividades que possuem certa discricionariedade estão relacionadas a escalas de serviço, tipos de atividades enfatizadas nas diversas regiões, assim como formas e acessos a manutenções automotivas e prediais, por exemplo.

A fase I, no caso, a *survey online* foi realizada no período de 20/10/15 a 17/11/15 com um total de 883 policiais que responderam completamente os questionários e um total de 9.322 que estão na ativa, e mais cerca de 300 policiais que responderam de forma incompleta. Os policiais respondentes foram de todas as regiões do Brasil (95 policiais foram localizados na região Norte, 215 na região Nordeste, 134 na região Centro-Oeste, 220 na região Sudeste e 219 na região Sul).

Em relação à fase II, que correspondeu à coleta de dados primários, por meio de entrevistas semiestruturadas, elas foram realizadas entre a segunda e terceira semanas de dezembro de 2015 e todos os entrevistados foram contatados antecipadamente por telefone e por mensagens de aplicativos móveis para confirmação dos locais e horários pré-agendados. Para a seleção dos entrevistados, partiu-se de um universo total de 07 gestores nacionais (diretora e coordenadores nacionais) e 27 superintendentes e chefes de distrito. Buscou-se primeiro saber quais dos potenciais entrevistados estavam em cargos de chefia nacional, superintendências ou chefias de distrito desde 2013, ou seja, que exercessem o cargo de chefia há pelo menos dois anos. Esse período de 02 anos implicou em garantir entrevistas com gestores que possuíssem um tempo quantitativamente e qualitativamente relevante, na medida em que nesse mesmo período foi realizado e publicado o primeiro planejamento estratégico da instituição. Ao final desta fase ficaram aptos para entrevista 04 gestores nacionais e 15 superintendentes e chefes de distrito, sendo efetivamente entrevistados, em razão de compatibilidade de agenda para o período e possibilidade de deslocamento do pesquisador, 03 gestores nacionais e 08 superintendentes. Uma entrevista piloto foi realizada em 07/12/2015 com um dos superintendentes e a partir desta experiência, o guia de perguntas foi atualizado, com maior atenção ao uso de uma linguagem, tornando-a mais próxima da realidade institucional. O detalhamento da coleta de dados em cada entrevista, os detalhes são apresentados na no quadro 4 (3) abaixo:

Quadro 4 (3) – Informações sobre as entrevistas semiestruturadas

Tipo de Gestor	Data	Local	Tipo		Duração da Entrevista
Superintendente Substituto	07.12.2015	Sede PRF/UF1	Piloto	PRF#00	30min02s
Superintendente	11.12.2015	Sede PRF/UF1	Válida	PRF#01	29min35s
Superintendente	09.12.2015	Sede PRF/UF2	Válida	PRF#02	27min40s
Superintendente	09.12.2015	Sede PRF/UF3	Válida	PRF#03	61min41s
Superintendente	17.12.2015	Sede PRF/UF4	Válida	PRF#04	16min02s
Gestor Nacional	16.12.2015	Sede PRF/DF	Válida	PRF#05	22min10s
Gestor Nacional	16.12.2015	Sede PRF/DF	Válida	PRF#06	16min42s
Gestor Nacional	15.12.2015	Sede PRF/DF	Válida	PRF#07	22min05s

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Importa referir que os locais de entrevistas foram 05 cidades-sede de superintendência – Sede PRF-UF e às demais, com os gestores nacionais, foram realizadas no Distrito Federal. A entrevista piloto foi realizada numa sede de superintendência e demonstrou-se muito relevante, na medida em que revelou a necessidade de uma melhor adequação da linguagem, no caso, torná-la menos acadêmica e mais adaptada à realidade que se procurava investigar. Além disso, é de se destacar a receptividade por parte de todos os gestores, uma vez que, a despeito das obrigações, das responsabilidades e atribuições as quais estão sujeitos, demonstraram um forte interesse em serem ouvidos, em destacarem a realidade com a qual se defrontam, e, acima de tudo, que através das opiniões deles, seja possível prover algo de efetivo e positivo à instituição.

3.3 Roteiro de Entrevista

O roteiro que guiou a entrevista foi elaborado a partir do referencial teórico do TCU relativamente aos mecanismos de governança para o setor público (BRASIL, 2014) e das perguntas da survey (fase I), que foi realizada para entender as possíveis relações entre a atividade policial na PRF e os mecanismos das boas práticas de governança no setor público apontados pelo TCU (BRASIL, 2014; IFAC, 2001), com o fito de favorecer a possibilidade de se responder à pergunta de pesquisa. O roteiro visou estabelecer um direcionamento de assuntos e aspectos mais específicos relacionados ao tema chave da pesquisa, que quanto mais bem definido, mais poderá favorecer à efetividade dessa investigação e à fusão com os resultados obtidos na fase I (CRESWELL e CLARK, 2015), apresentada no item 4.1 dessa dissertação.

Não obstante a importância e relevância do estabelecimento prévio do roteiro de entrevista, não menos importante é o fato da necessidade da atenção constante do pesquisador durante a realização das entrevistas, pois há uma riqueza na dinâmica interacional com o entrevistado que pode ser perdida. Essa interação pode gerar novos *insights* e pontos de vista relevantes sobre o tema, de tal sorte que o entrevistador possa perceber e alterar o roteiro prévio para se aprofundar sobre esse tópico até então pouco explorado.

3.4 Termo de Consentimento Livre e esclarecido

Cada uma das entrevistas foi iniciada com a apresentação do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), o qual foi elaborado com fulcro este termo atendeu as diretrizes, orientações, normas e princípios da Resolução 196/96 do CNS/MS, a qual leva em consideração quatro princípios básicos, quais sejam: autonomia, não maleficência, beneficência e justiça. Além disso, dependendo do tema pesquisado outros princípios podem ser incorporados de tal sorte que possa assegurar, os direitos, deveres e equilíbrio da sociedade, da comunidade científica, dos sujeitos da pesquisa e do Estado.

Em cumprimento à resolução supra, todos os partícipes receberam uma explicação a mais clara e completa possível a respeito da pesquisa e de suas implicações, em linguagem simples, acessível e contextualizada. Todos os procedimentos acima foram adotados previamente em relação à assinatura dos TCLEs individuais, os quais foram espontaneamente assinados por todos os entrevistados

O TCLE utilizado nesta pesquisa está disponível no anexo III.

3.5 Análise de Conteúdo Qualitativa

A análise dos dados da pesquisa semiestruturada (fase II), resultante das gravações dos áudios das entrevistas, foi realizada através da análise de conteúdo (BARDIN, 1994). Segundo a autora, a análise de conteúdo possui duas características, não necessariamente conjuntas ou simultâneas em seu uso, contudo, que viabilizam a análise de várias formas de comunicação, a saber: (1) função heurística e (2) a administração de provas. A primeira incorpora à técnica de análise de conteúdo uma maior capacidade exploratória e, portanto, amplia a possibilidade de desvelar ou encontrar pontos relevantes do conteúdo. Por sua vez, a

administração de provas, através do uso de hipóteses, calcadas sobre questões ou afirmações provisórias, norteia ou direciona o método de análise relativa a uma informação ou confirmação.

De acordo com Bardin (1994) é importante que se parta da organização do processo de análise com o objetivo de se aplicar o método de forma correta, coerente e efetiva, o que implica em implementar um processo com três fases, quais sejam: (1) a pré-análise, que visa sistematizar todo o trabalho para facilitar a condução das fases subsequentes; (2) exploração do material, que se baseia na realização das entrevistas, gravações e a categorização; (3) o tratamento dos resultados, que corresponde à busca do sentido e da compreensão daquilo que realmente pode ser considerado como relevante para o problema de pesquisa.

Importa referir, no entanto, que é importante procurar respeitar esses princípios gerais, nomeadamente no que se refere às diferentes fases e etapas de sua utilização, todavia, a análise de conteúdo não deve ser planejada e executada como modelo exato e rígido (MOZZATO e GRZYBOVSKI, 2011). A própria Bardin (1994) não apregoa as ideias de rigidez ou de completude da técnica, ao contrário, evidencia que sua proposta consegue dialogar de forma bastante equilibrada entre os dois extremos da produção científica: o rigor da objetividade, vis-à-vis a riqueza da subjetividade. Dessa forma, a análise de conteúdo efetivamente propõe a atingir o rigor científico demandado, sem se ater ao senso comum do subjetivismo, todavia sem se valer da rigidez cerceadora e limitante, a qual não encontra mais respaldo na realidade atual (MOZZATO e GRZYBOVSKI, 2011).

3.6 Categorias de Análise

As categorias de análise foram estruturadas a partir do referencial teórico do TCU (BRASIL, 2014) adotado para analisar de que forma os mecanismos de boas práticas de governança do TCU são identificados na profissão dos policiais da PRF e quais seus potenciais aprimoramentos para plena implementação. As categorias de análise, portanto, estão relacionadas aos mecanismos de governança propostos pelo TCU, e que foram abordados de forma exploratória na *survey online* (fase I), de forma mais direcionar os questionamentos que orientaram fase II (entrevista semiestruturada), conforme apresentado no quadro 5 (3):

Quadro 5 (3) – Relações dos mecanismos e componentes de governança com a *survey*

Mecanismos de Governança	Componentes	Indicador na Survey
Liderança	Pessoas e Competências	Coordenação com a alta gestão
Liderança	Pessoas e Competências	Proatividade
Liderança	Liderança Organizacional	Coaching
Liderança	Princípios e Comportamentos	Comportamento de cidadania organizacional
Estratégia	Relação com as partes Interessadas	Serviço ao cidadão
Estratégia	Alinhamento Transorganizacional	Demanda emocional específica
Controle	Gestão de Risco e Controle Interno	Autonomia
Controle	Accountability e Transparência	Feedback

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Brasil (2014)

A partir do modelo apresentado pelo TCU (BRASIL, 2014), percebe-se que os componentes planejamento estratégico e auditoria interna, relacionados respectivamente aos mecanismos de governança estratégia e controle, não se fazem presentes na survey. Essa ausência se deve basicamente a dois fatos, quais sejam: os respondentes do pré-teste informaram que o questionário não deveria conter mais perguntas e, pelo fato da pesquisa ser exploratória, assim como pelo fato de haver previsão legal para os componentes acima, tomou-se a decisão de explorar esses temas na fase II da pesquisa.

3.7 Limites e Limitações da Pesquisa

O objetivo principal desse estudo é analisar de que forma os mecanismos de boas práticas de governança do TCU são identificados na profissão dos policiais da PRF e quais seus potenciais aprimoramentos para plena implementação. Isto posto, faz-se definir alguns limites e algumas limitações aplicadas a esta pesquisa

3.7.1 Limites da Pesquisa

A fase I da pesquisa (*survey online*) foi aplicada nacionalmente, com policiais da PRF, através do uso da internet, por um período de três semanas, com base nos mecanismos de governança previstos pelo referencial básico de governança no setor público do TCU (BRASIL, 2014), com base nisso as primeiras limitações são:

- a) o questionário *online* foi estruturado com base nos componentes de governança previstos pelo TCU vis-à-vis uma adaptação a uma escala específica para o estudo da profissão do policial;
- b) a pesquisa foi divulgada pela intranet da PRF com três chamadas na rede interna e reforçada com envio de três e-mails pessoais para cada um dos policiais, distribuídos em todo o Brasil;
- c) a condição de participação na pesquisa era ser policial da PRF, sem nenhum vínculo com o conhecimento prévio sobre governança, gestão, tempo de serviço ou outra variável diferente de ser um policial na ativa e disposto a participar de forma voluntária;
- d) a partir do pré-teste identificou-se que a extensão do questionário estava adequada para o perfil dos profissionais da instituição, dessa forma, não foi adequado acrescentar perguntas extras na *survey online*. E decidiu-se que não seriam abordados na I fase os componentes relacionados especificamente à estratégia organizacional e auditoria interna, explorados na fase II;

Em relação à fase II (entrevistas semiestruturadas) foram realizadas entrevistas em quatro diferentes capitais brasileiras, com um total de 07 entrevistas válidas com altos gestores e mais uma entrevista piloto, também com um alto gestor da PRF, caracterizando os seguintes limites para a fase II:

e) o roteiro de entrevista foi estruturado com base nos mecanismos de governança propostos pelo TCU e nas análises iniciais da *survey* (fase I), as quais conferiram um caráter de maior diálogo entre os mecanismos das boas práticas de governança e da atividade de policial da PRF;

f) a pesquisa foi realizada com 07 dos 39 principais gestores da PRF, entre superintendentes e gestores nacionais, fato que pode apresentar um viés local e temporal sobre o tema;

g) as entrevistas foram realizadas com gestores de ambos os gêneros e com tempo de atividade policial variando entre 10 e 23 anos e com no mínimo mais 02 anos de experiência em funções de chefia relevantes na PRF. Destaca-se que essas características de gênero, tempo de serviço e experiência na função foram aleatórias ao processo de entrevista.

3.7.2 Limitações da Pesquisa

O fato da PRF ser uma polícia de âmbito federal, atuando em todas as unidades federativas do país, não implica que a mesma represente bem todas as mais de sessenta instituições policiais do Brasil. Dessa forma, apresenta-se abaixo as principais limitações desse estudo:

a) O pesquisador é um policial rodoviário federal e realizou entrevistas com outros policiais rodoviários federais, colegas de trabalho e eventualmente seus conhecidos. Por outro lado, destaca-se que, em razão da pesquisa se destinar a investigar a governança em segurança, por meio do foco nos profissionais da PRF.

b) A PRF não é uma polícia militarizada, não é eminentemente investigativa e não é judiciária. Caracteriza-se por ser uma polícia composta por profissionais com nível superior, de cargo único, no agente da PRF, de fiscalização de trânsito com imposição e penalidades, uma polícia que realiza salvamentos e que atua no combate e repressão a diversas formas de crime.

c) Por ser uma polícia de cargo único, o policial pode ter a mais elevada função de chefia e retornar à atividade comum do cargo sem nenhum óbice legal.

d) As implicações da atividade do policial da PRF, num contexto das boas práticas de governança de segurança pública, podem ser, portanto, distintas de outras instituições policiais em decorrência de uma série de diferenças de fatores já apresentados, quais sejam: geográficos, temporais, de escolaridade, de hierarquia, de competência legal e tipo de atividade, da necessidade de estar mais próximo à sociedade, entre outros.

e) As análises e interpretações dos dados, nas diversas fases, foram realizadas com base nos mecanismos das boas práticas de governança no setor público apontados pelo TCU (BRASIL, 2014).

4 Análise e discussão dos dados

Este capítulo é dedicado à apresentação dos resultados das duas fases da pesquisa, realizada junto à PRF. Inicialmente são apresentados os resultados da análise da survey online. A partir da compreensão da atividade policial da PRF e seus pontos que se relacionam com os mecanismos de governança apontados pelo TCU, foi possível estabelecer o roteiro de entrevistas com os gestores chave da instituição policial.

Compreender a experiência e a visão dos gestores acerca da atividade policial na medida em que se relaciona com os mecanismos de governança, é um dos focos da fase II desse estudo. O entendimento sobre as opiniões e ideias dos gestores participantes das entrevistas semiestruturadas, permitiu, após análise das entrevistas, estabelecer as respectivas relações com as categorias temáticas abordadas.

4.1 Análise da *Survey online* – Fase I

O pré-teste da survey foi realizado com 15 policiais da PRF de todo o Brasil, com representantes da área administrativa e operacional, de ambos os gêneros, no período de 07 a 11 de junho de 2015. Por intermédio do mesmo, detectou-se que se deveria ao máximo retirar questões que pudessem remeter à alguma forma de identificação do respondente. Assim sendo, foram excluídas do questionário a solicitação do número de matrícula do policial e a área específica em que atuam, permanecendo como informações pessoais, ao final, as perguntas sobre gênero, a unidade federativa em que atuam e se atualmente trabalham na área administrativa ou operacional. Além disso, foi identificada que a dimensão do questionário não deveria ser ampliada, uma vez que, o tempo médio de resposta foi de 28 minutos, com um tempo máximo de 33 minutos e mínimo de 24 minutos, e com 11 dos 15 respondentes informando que o mesmo era longo entretanto fácil de responder e como sugestão de 09 respondentes é que não se inserisse mais questões.

A *survey online* (fase I), por sua vez, foi composta por uma amostra de dados recolhidos entre 20 de outubro e 17 de novembro de 2015. Assim, o conjunto de dados consistiu de uma amostra completa de 883 policiais PRFs de todo o Brasil. Um número de entrevistados não completou o questionário na íntegra, o que implicaria em 1138 respondentes para algumas das perguntas iniciais. A idade média dos participantes da pesquisa foi 38,97 anos, com uma idade

mínima de 25 anos e uma máxima de 62 anos. O tempo de médio atividade policial na PRF foi de cerca de 10 anos (exatamente 9,98 anos), sendo 1036 dos nossos entrevistados do gênero masculino e 102 do feminino. Entre os partícipes 319 estavam em uma posição de liderança / supervisão e 194 eram instrutores. Houve policiais respondentes de todas as unidades federativas do Brasil, com as maiores amostras regionais sendo do Paraná (88), Rio de Janeiro (74), Minas Gerais (72) e Santa Catarina (71) e as menores veio do Amapá (4) e Tocantins (5). No total, 95 policiais foram localizados na região Norte, 215 na região Nordeste, 134 na região Centro-Oeste, 220 na região Sudeste e 219 na região Sul. Abaixo são apresentados os achados relativos aos mecanismos de governança e que também foram utilizados para embasar o roteiro de entrevista da fase II são apresentados a seguir.

4.1.1 Liderança

Esse mecanismo foi levantado na *survey* por meio das componentes (1) pessoas e competências, (2) princípios e comportamentos e (3) liderança organizacional, conforme orienta o TCU (BRASIL, 2014) e apresentado no quadro 5 (3). O componente pessoas e competências na *survey* foi explorado por meio de duas características relevantes: a coordenação com a alta gestão e a proatividade dos membros da organização. Para a coordenação com a alta gestão adotou-se questões para avaliação com a escala variando de acordo com as seguintes expressões: sem nenhuma importância, não importante, indiferente, importante e muito importante. O quadro 6 (4) abaixo apresenta as informações obtidas a para essa característica:

Quadro 6 (4) – Resultado da *survey* para a coordenação com alta gestão da componente pessoas e competências.

Pergunta n. ^{os} 16, 17 e 18	Resposta mais frequente	Frequência	Quantidade de Total de Respondentes
Eu trabalho em conjunto com policiais em cargos operacionais / administrativos de uma forma bem coordenada.	Importante	373	924
Eu tenho pouquíssimos mal-entendidos com os policiais em cargos operacionais / administrativos sobre o que fazer.	Importante	413	920

No trabalho com policiais em cargos operacionais / administrativos eu realizo as tarefas de forma harmoniosa e eficiente.	Importante	435	923
---	-------------------	-----	-----

Fonte: Elaboração própria.

De uma maneira geral observa-se a importância atribuída pelos policiais em relação à coordenação de ações, de atividades, de tarefas e de equilíbrio entre as diversas áreas da instituição.

Em relação à proatividade, segunda característica explorada da componente pessoas e competências, o quadro 7 (4) abaixo apresenta os resultados da *survey*, para os quais foram adotadas questões para avaliação com uma escala que consta as seguintes opções: nunca, raramente, às vezes, frequentemente e muito frequentemente.

Quadro 7 (4) - Resultado da *survey* para a proatividade da componente pessoas e competências

Pergunta n.ºs 133, 134, 135 e 136	Resposta mais frequente	Frequência	Quantidade de Total de Respondentes
Várias vezes eu tento mudar a forma como o meu trabalho é executado, a fim de ser mais eficaz.	Frequentemente	463	897
Várias vezes tento instituir novos métodos de trabalho que são mais eficazes para a polícia.	Frequentemente	387	894
Várias vezes tento implementar soluções para problemas organizacionais urgentes.	Frequentemente	408	894
Várias vezes eu tento corrigir um procedimento falho ou prática errada.	Às Vezes	401	893

Fonte: Elaboração própria.

Pelo que percebe no quadro acima existe uma forte propensão à proatividade por parte dos policiais da PRF, que ao se analisar em conjunto com a característica de coordenação com a alta gestão, tem-se uma valorização da coordenação das atividades, meios e áreas e uma proatividade que não deixa a instituição aparentemente ficar no ostracismo. Em outras palavras,

nas entrevistas semiestruturadas foi explorado exatamente essa questão, de como estão sendo conduzidas as pessoas e suas competências, tanto na área administrativa, quanto na operacional.

No que tange ao componente princípios e comportamentos, explorado na survey por meio da característica de comportamento de cidadania organizacional (ORGAN, 1988), com perguntas que tratam de frequência de atitude e com uma escala de periodicidade com as seguintes frequências: nunca, raramente, às vezes, frequentemente e muito frequentemente.

Quadro 8 (4) – Resultado da *survey* para comportamento de cidadania organizacional da componente princípios e comportamentos

Pergunta n.ºs 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131 e 132	Resposta mais frequente	Frequência	Quantidade de Total de Respondentes
Ajudar outros que estavam ausentes.	Frequentemente	408	894
Voluntariamente dar o seu tempo para ajudar outras pessoas que têm problemas relacionados ao trabalho.	Às Vezes	348	894
Ajustar o seu cronograma de trabalho para acomodar o pedido de férias dos seus colegas de trabalho.	Às Vezes	317	896
Você tentar de todas as formas fazer com que os novos funcionários se sintam bem-vindos à sua equipe de trabalho.	Frequentemente	477	895
Mostrar real preocupação e cortesia para com os colegas de trabalho, mesmo sob as mais difíceis situações pessoais ou profissionais.	Frequentemente	522	895
Dar seu tempo para ajudar outras pessoas que têm problemas de trabalho ou mesmo não relacionados ao trabalho.	Frequentemente	391	895
Ajudar os outros nas suas funções.	Frequentemente	518	891
Partilhar com outros bens pessoais para ajudar o trabalho deles.	Às Vezes	316	894

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se do quadro acima que as respostas as questões com as respostas “Frequentemente” tiveram quantidade de respondentes bem acima dos outros tipos de respostas, a exemplo da resposta “Às vezes”. Em outras palavras, se as ações necessárias envolverem bens pessoais, ou se não forem por uma necessidade real e concreta, os policiais estão dispostos a se envolver de forma eventual. Por outro lado, se o comprometimento demandado não possuir as características citadas anteriormente, há uma forte tendência de envolvimento pessoal, investimento de tempo e atenção, e compartilhamento de experiências.

Por fim, dentro do mecanismo relacionado à liderança, tem-se o mecanismo de liderança organizacional, explorado na survey por intermédio da característica de *coaching*, conforme sugerido pelo TCU (BRASIL, 2014). O tema foi levantado com base em perguntas com escala de frequência similar à adotada no quadro 8 (4), conforme é apresentado no quadro 9 (4), a seguir:

Quadro 9 (4) – Resultado da *survey* para *coaching* da componente liderança organizacional

Pergunta n.ºs 88, 89, 90, 91 e 92	Resposta mais frequente	Frequência	Quantidade de Total de Respondentes
Meu chefe me informa se ele/ela está satisfeito (a) com meu trabalho?	Às Vezes	280	914
Meu chefe demonstra consideração sobre meus problemas e desejos em relação ao meu trabalho?	Frequentemente	278	912
Eu me sinto valorizado pelo meu chefe?	Frequentemente	292	911
Meu chefe usa sua influência para ajudar-me a resolver problemas no meu trabalho?	Às Vezes	280	910
Meu chefe é amigável e receptivo?	Frequentemente	379	909

Fonte: Elaboração própria

O quadro 9 (4) apresenta o *coaching* como uma prática pouco reiterada ou presente, aparentemente fragilizando essa componente do mecanismo liderança.

De acordo com o levantado na *survey*, relativamente aos componentes pessoas e competências, princípios e comportamentos, e, liderança comportamental, foi possível entender um pouco como a alta gestão age relativamente às questões de coordenação entre as diversas áreas da polícia, como direciona esse potencial de proatividade dos policiais, nomeadamente no que tange à capacitações e formações de chefias. Além disso foram abordadas questões relativas ao que poderia levar ao comportamento ético ou de cidadania organizacional, aparentemente presente e relevante na instituição. E por fim, em relação a esse mecanismo, abordou-se questões que ventilaram as possibilidades para entender que, mesmo sem uma prática reiterada de *coaching*, é possível se preparar bons gestores, questões como experiência variada de trabalho e tempo de polícia foram agregadas para explorar melhor esse tema, conforme sugere o TCU (BRASIL, 2014).

4.1.2 Estratégia

Esse mecanismo que é estruturado por meio dos componentes (1) relação com as partes interessadas e (2) alinhamento transorganizacional (BRASIL, 2014) foi contemplado na *survey* como serviço ao cidadão e demanda emocional específica, respectivamente relacionados com os componentes anteriores. No tocante à relação com as partes interessadas, diante das visões tanto governança como algo inclusivo, assim como da segurança pública para a segurança cidadã, ou seja, de uma segurança da sociedade, para a sociedade e com a sociedade (KOOIMAN, 1999; MELLO E SLOMSKY, 2010; CIDH, 2009; BRASIL, 2014), resolveu-se explorar exatamente o que o policial percebe dessa missão precípua de servir e proteger a sociedade. Dessa forma, foram elaboradas questões de valores, a serem avaliadas através de uma escala de importância que variou de sem nenhuma importância, não importante, indiferente, importante até muito importante. Os resultados da relação com as partes interessadas, levantados mediante a percepção de serviços ao cidadão, são apresentados no quadro 10 (4), a seguir:

Quadro 10 (4) – Resultado da *survey* para serviço ao cidadão do componente relacionamento com partes interessadas.

Proposições n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5	Resposta mais frequente	Frequência	Quantidade de Total de Respondentes
---------------------------------	-------------------------	------------	-------------------------------------

Envolver ativamente os cidadãos no trabalho da polícia.	Importante	525	1170
	Muito Importante	520	
Ser transparente em ações e decisões contrárias ao público.	Importante	500	1176
	Muito Importante	566	
Ter muito boas habilidades de comunicação nos contatos com o público.	Importante	468	1176
	Muito Importante	656	
Servir aos cidadãos.	Muito Importante	845	1164
Ser atencioso ao lidar com pessoas/grupos fora da polícia.	Importante	473	1176
	Muito Importante	637	

Fonte: Elaboração própria

Nota-se que no quadro 10 (4) foram destacadas, não somente a resposta mais frequente, contudo, as duas respostas mais frequentes, exceto na proposição de servir aos cidadãos, pois a mesma de forma isolada, com a resposta “Muito Importante”, alcançou quase a maioria absoluta das frequências. Esse destaque da dupla frequência foi apresentado por duas razões, a saber: (1) essas duas frequências corresponderam a algo próximo a unanimidade dos respondentes e (2) foram as questões que obtiveram uma relevante maioria de respondentes, todas com menos de 1% de abstenção nas respostas. Esses fatos presentes na componente relação com as partes interessadas, no âmbito do mecanismo de estratégia, denotou a presença de um forte fator de comprometimento dos policiais com a missão de precípua de servir a sociedade, de lealdade e de segurança com cidadania, temas a serem explorados durante as entrevistas semiestruturadas.

A segunda componente a ser levantada no *survey*, no âmbito da estratégia, o alinhamento transorganizacional, levantado por meio das demandas emocionais específicas dos cidadãos, que implicam em buscar entender até que ponto os policiais lidam com demandas de partícipes do processo de governança, os quais são ao mesmo tempo recebedores do serviço e o principal, ou demandante do processo de provimento de segurança (JENSEN e MECKILING, 1976; FREEMAN, 1999, BANCO MUNDIAL, 2013). Para explorar essa área sensível, foram realizadas perguntas com respostas em escala de frequência similar às adotada nos quadros 08 e 09, conforme apresentado abaixo no quadro 11 (4):

Quadro 11 (4) – Resultado da *survey* para demandas emocionais específicas dos cidadãos do componente alinhamento transorganizacional

Proposições n.ºs 76, 77 e 78	Resposta mais frequente	Frequência	Quantidade de Total de Respondentes
Em seu trabalho, você lida com usuários que incessantemente se queixam?	Frequentemente	333	918
Em seu trabalho, você tem que lidar com usuários exigentes?	Frequentemente	370	916
Você tem que lidar com usuários que não o tratam com respeito e polidez adequada?	Às Vezes	330	918

Fonte: Elaboração própria

De acordo com o apresentado no quadro acima, há uma percepção de demanda dos cidadãos por parte dos policiais, contudo, os policiais não consideram os cidadãos potencialmente geradores de problemas, uma vez que na última questão apenas às vezes é que não há polidez ou respeito por parte dos usuários. Em outras palavras é sim uma área sensível, contudo, com possibilidades de se trabalhar com fulcro do desenvolvimento do mecanismo da governança voltado para estratégia.

4.1.3 Controle

Integram esse mecanismo de governança duas componentes, que são (1) a gestão de risco e controle interno, e, (2) a *accountability* e a transparência, abordados na *survey* como autonomia e prestação de contas respectivamente. De fato, conforme já tratado anteriormente, o mecanismo controle, apesar da nomenclatura, está mais associado à ideia de acompanhamento, de transparência e prestação de contas, entretanto como componentes mais associados às práticas que aos instrumentos normativos. Dessa forma, decidiu-se explorar a componente gestão de risco e controle interno, não sob a ótica da coercitividade, todavia, sob a perspectiva de um sistema autocontrolado ou autônomo, cuja necessidade de sanção se dá por exceção e não por regra, a despeito do uso do monitoramento permanente. Assim sendo optou-se pela característica da autonomia, como forma entender a gestão do risco e do controle interno numa instituição policial, num ambiente de migração para a segurança cidadã. O levantamento

foi realizado através questionamentos, cujas respostas obedecem às escalas dos quadros 08 (4), 09 (4) e 11 (4), conforme apresentado a seguir:

Quadro 12 (4) – Resultado da *survey* para autonomia da componente gestão de riscos e controle interno.

Perguntas 79, 80 e 81	Resposta mais frequente	Frequência	Quantidade de Total de Respondentes
Você tem flexibilidade na execução de seu trabalho?	Frequentemente	471	914
Você tem controle sobre como seu trabalho é realizado?	Frequentemente	544	912
Você pode participar do processo de decisão referente ao seu trabalho?	Frequentemente	349	912

Fonte: Elaboração própria

O quadro acima denota a presença autonomia nas práticas policiais da PRF, por meio de atividades que se apresentam flexíveis, autocontroladas e com um certo grau de participação no processo decisório, temas esses a serem melhores explorados na fase II da pesquisa.

Por fim a componente *accountability* e transparência foi abordada na *survey* e é apresentada no quadro 13 (4) abaixo:

Quadro 13 (4) – Resultado da *survey* para prestação de contas da componente *accountability* e transparência.

Perguntas 85, 86, e 87	Resposta mais frequente	Frequência	Quantidade de Total de Respondentes
Eu recebo informações suficientes sobre os objetivos do meu trabalho?	Frequentemente	356	914
O meu trabalho oferece oportunidade para avaliar o meu desempenho?	Às Vezes	356	914
Eu recebo informações suficientes sobre o resultado do meu trabalho?	Às Vezes	366	912

Fonte: Elaboração própria

Observa-se que a prestação de contas interna, relativa às atividades dos próprios policiais ainda é frágil, não se constituindo uma prática reiterada, fato que demanda um maior aprofundado durante a fase II, nomeadamente no que tange à prestação de contas e transparência para com a sociedade.

Com base nos resultados discorridos acima, foi elaborado o quadro resumo a seguir:

Quadro 14 (4) – Resumo dos resultados da *survey* para os mecanismos de governança do TCU

Mecanismo	Resultados
Liderança	Em relação a esse mecanismo foram encontrados uma forte propensão à proatividade por parte dos policiais da PRF, uma valorização da coordenação das atividades fins e dos meios, um elevado senso de comportamento de cidadania organizacional como propulsores das ações e dos resultados, por um lado. Por outro lado, identificou-se como pontos frágeis da liderança o <i>coaching</i> e a coordenação dos gestores em si.
Estratégia	Foram analisadas as componentes relativas ao relacionamento com as partes interessadas e alinhamento transorganizacional, onde foi encontrado um forte comprometimento dos policiais com a missão de precípua de servir a sociedade, de lealdade e de segurança com cidadania, relativamente à primeira componente. No que tange à segunda componente foi detectada uma certa zona de desconforto ou de sensibilidade entre polícia e sociedade, entretanto, não de forma generalizada, apenas em situações específicas.
Controle	Foram analisadas as componentes relativas à (1) gestão de risco e controle interno, e, (2) a <i>accountability</i> e transparência. No tocante à primeira componente detectou-se que a mesma apresenta um viés de ser autônomo e com distribuição de responsabilidades. Em relação à segunda componente, demonstrou-se frágil e pouco explorada, o que potencialmente não haveria razão de ser em virtude da autonomia e da destruição de poder na instituição.

Fonte: Elaboração própria

O roteiro de entrevistas foi elaborado com base na teoria relativa aos mecanismos para as boas práticas de governança e nos resultados apresentados no quadro 14 (4), acima e cujos resultados são apresentados no tópico 4.2 a seguir.

4.2 Análise das Entrevistas Semiestruturadas – Fase II

A análise da fase II da pesquisa (entrevistas semiestruturadas) está descrita através das categorias de análise apresentadas a priori e decorrentes do referencial teórico do TCU (BRASIL, 2014), que são: liderança, estratégia e controle, com os respectivos componentes, os quais favorecem a sua compreensão.

As análises são descritas abaixo:

4.2.1 Liderança

Assim como as demais categorias de análise ganham sentido a partir do entendimento e da compreensão das partes que compõem a categoria principal, no caso a liderança, as análises serão realizadas a partir dos desdobramentos das categorias principais: (1) Pessoas e competência e (2) Princípios e Comportamento.

Pessoas e competências

A parte da liderança que se relaciona com o tema em epígrafe diz respeito ao processo de seleção e escolha de membros da alta administração, com a garantia da adequada capacitação, avaliação e de um conjunto de benefícios específicos para os membros da alta gestão, a proatividade, todos com o intuito de viabilizar o atingimento dos resultados institucionais. Nessa categoria de análise os relatos foram unânimes no que tange à experiência do policial e do gestor, além de se perceber que a escolha dos gestores está mais associada à disponibilidade do policial em assumir essa responsabilidade, uma vez que não existem benefícios tangíveis significativos associados às funções de chefia, ou qualquer vantagem suposta ou aparente para o desempenho dessas atividades. Essa categoria é marcada por essa experiência na função, pelo

tempo elevado na instituição, como fatores de sucesso na gestão e nas atividades policiais, conforme apresentado abaixo:

P. Para a gente começar o bate-papo, quanto tempo de PRF você tem?

PRF#03. Tenho 21 anos de polícia, 21 anos e 4 meses.

P. Você já teve a oportunidade de trabalhar em outros estados, não digo nem ser removido, mas de trabalhar mesmo em outros estados?

PRF#03. Já, em comissões de processo administrativo em vários locais, foram situações transitórias, ou seja, não fiquei restrito só ao meu estado atual em termos de conhecimento da gestão da polícia. Fui à diversas comissões em Brasília, no departamento da polícia rodoviária federal, participei de diversas atividades extras.

P. Você trabalhou em atividades tanto operacionais como administrativas?

PRF#03. Sim, sim, trabalhei nesses 20 anos eu trabalhei, na fiscalização, eu calculo intercalados 7 a 8 anos nas atividades-fim e de gestão, já assumi funções como o núcleo de ética e disciplina, por dois ou três anos, que fazia parte da corregedoria. Já trabalhei como chefe de seção de policiamento, chefe de delegacia, chefe de posto. A última função foi chefe da seção administrativa e financeira e logo depois assumi a Superintendência.

Destaca-se então que esta categoria é realmente marcada pela presença na instituição de profissionais com muita experiência em termos de diversidade de atividades, de responsabilidades e de locais de desempenho de atividades. As chefias são assumidas por aqueles que aceitam essas responsabilidades, seja em virtude de crenças pessoais, da vontade de colaborar com um projeto de gestão, de realizar algo efetivo pela instituição e pela atividade policial. Destaca-se que essas decisões não são fomentadas por processos de seleção, *coaching*, formação prévia e no desempenho da atividade em si, ou por um conjunto atraente de benefícios, todavia, por uma característica muito peculiar nessa instituição que é o senso de responsabilidade para a assunção de missões não só diversas, mas acima de tudo complexas.

Princípios e comportamentos

A respeito desse tema procurou-se identificar se haveria algum código de ética ou de conduta, para a atividade policial e no caso positivo se instrumento em particular seria condicionante ou determinante para um comportamento cidadão dos policiais da PRF. Buscou-

se ainda identificar se a atuação caracterizada como cidadã seria influenciada por algum outro fator presente na atividade policial dessa instituição em particular.

As respostas foram fortemente contundentes em atribuir, como fator determinante para o bom padrão de prestação de serviços por parte dos policiais, à formação que trouxeram consigo ao se engajarem à PRF. A cultura da organização também foi apontada como um fator condicionante, conforme se evidencia no trecho a seguir:

PRF#06: “Na minha opinião, é que ele é [as razões pelos bons procedimentos dos PRFs] realmente é bem diversificado. Não só a legislação, eu acho que até mais a cultura da organização como um todo influencia, a questão familiar é importante, tem. . . A sua educação familiar e escolar, eu acho que acaba interferindo muito. Essa questão que você já tem de trazer de casa, de fora da polícia, e a questão da cultura policial arraigada na nossa organização. Acho que isso influencia bastante. ”

Um outro diálogo que ilustra bastante sobre as razões da boa e padronizada prestação de serviços por parte da PRF é apresentado abaixo, mais alguns detalhes que desvelam pontos importantes deste tema:

P. De uma maneira geral, quer dizer, é possível falar com tranquilidade, mais de noventa por cento das ações do PRF não envolve nenhuma forma de problema, ou seja, de uma maneira em geral tudo dá certo, a abordagem e o trato com o cliente, com o usuário e tal. Você acha que eles seguem algum manual, algum treinamento? O que você acha que faz com que o PRF mantenha esse padrão de conduta?

PRF#04: ”Eu acho que são basicamente duas questões. Primeiro, eu acho que o ingresso dos policiais na PRF, eles já vêm de um nível muito bom, não só de escolaridade, mas também de idade que traz uma certa vivência. E em segundo, é a questão da capacitação mesmo, nós temos um investimento muito forte nessa área, algumas doutrinas pré-estabelecidas de abordagem, de como se portar com o cidadão, como conversar, que eu acho que fazem toda a diferença. ”

Em que pesem a formação anterior do policial e, a cultura de cidadania presente na instituição, também foi levantada a questão do policial da PRF atuar com bastante autonomia, ou seja, uma autonomia decorrente de uma seleção consistente de pessoas e de um ambiente institucional que influencia seus servidores a uma cultura de cidadania. Essa realidade favorece um nível maior de autonomia presente na atuação do PRF, garantindo, nessa situação específica uma maior celeridade e adequação no atendimento e na prestação de serviços à sociedade.

PRF#03: ” [...] é uma autonomia relativamente grande. Não é autonomia absoluta porque além dos regulamentos legais impedirem, dentro desse limite da lei você tem uma liberdade muito grande. Já foi maior no passado, eu acredito que em razão da polícia ter caminhado numa normatização de muitas atividades [...] Então hoje existe já determinadas orientações de atividades e que limita um pouco mais a margem de atuação do policial, mas ainda é muito grande e uma das razões para isso, é que muitas vezes o policial está isolado em determinado local e a única saída para ele é atuar, agir e resolver os problemas para a população”

É possível inferir que os princípios e comportamentos da instituição são fortemente determinados pela educação fora da PRF, pela formação familiar, pelo fato dos policiais possuírem nível superior, por passarem por um concurso público extremamente disputado. Soma-se a esses fatores externos, alguns outros fatores condicionantes que não representam uma unanimidade entre os gestores mas valem à pena serem citados, a exemplo do nível e do conteúdo do curso de formação policial, dos manuais de procedimentos operacionais, que em última instância substituem os códigos de conduta e ética. Por outro lado, a existência dessas condições privilegia uma atuação policial com um maior nível de autonomia, que gera, em última instância e nesse cenário específico, uma maior adequação às necessidades da população.

4.2.2 Estratégia

Esse mecanismo procura desenvolver não só a capacidade de formular, acompanhar, alterar e corrigir a estratégia, diante de uma realidade complexa, mas também busca agregar à estratégia a necessidade de atender a uma série de demandas sociais, econômicas, legais e política. Além disso, visa englobar os mais diversos partícipes da realidade institucional, promovendo um certo equilíbrio entre os diferentes atores, suas respectivas necessidades e demandas, sem omitir a necessidade de transparência e prestação de contas.

Relacionamento com as partes interessadas

Diz respeito a criar meios e formas para garantir a comunicação entre a instituição e os diversos partícipes da realidade de segurança pública, entre os quais o TCU (BRASIL, 2014) destaca a sociedade como um todo, os usuários em particular, a mídia e demais envolvidos na realidade institucional.

É possível identificar dois pontos essenciais nessa categoria, quais sejam: o atendimento ao cidadão e o conflito com o cidadão. O que de fato se observou, é que não foi demonstrada restrições em relação a se manter relações com os diversos *stakeholders* que compartilham a missão de garantir a segurança pública ou tê-la garantida. Soma-se a essa realidade o fato de não ter sido demonstrado óbices a relações com os mais diversos grupos e ambientes sociais, sejam motoristas em geral, caminhoneiros, escolas, universidades, mídia entre outros. Em que pese não haver maiores restrições à inclusão e a relacionar-se com as partes, foi observado um desconhecimento sobre a importância dessas relações, interações e dentro do possível, uma aproximação.

Por outro lado, foi destacado que a relação do cidadão com a polícia apresenta dois vieses claros: o primeiro, que é negativo, aparece quando as questões se relacionam à fiscalização; já o segundo, com uma conotação positiva, ocorre quando o poder do estado se faz presente através da sensação de segurança transmitida pela polícia ou pelo policial, pela prestação de serviços a exemplo do atendimento a acidentes, da prestação de esclarecimentos e das orientações dos mesmos, conforme se constata nos trechos abaixo:

PRF#04. “Eu acho que o trabalho do PRF com o público lá na ponta, é trabalho meio de formiguinha, no máximo ali na abordagem, dependendo do PRF ele consegue fazer um contato mais próximo e mostrar realmente como é nosso trabalho. ”

PRF#03: “Aqui e acolá você pode ter um transtorno com o cidadão, que ele se sentiu prejudicado por causa de uma autuação, que às vezes ele tem pequenos atritos até na própria recepção na polícia porque ele quer resolver com a recepcionista, mas a pessoa adequada seria um policial. [...] a partir do momento que o policial escuta, posso dizer que a relação é bem tranquila. ”

PRF#03: “[...] vendo a polícia, vendo a barreira policial, ele sabe que ali está a segurança, mas na verdade o que a gente observa é que o policial gosta de ver, digo, o usuário gosta de ver a barreira policial, mas ele gosta de ver os outros sendo fiscalizado e não ele próprio. Ou seja, quando o usuário vê uma barreira policial e vê vários policiais ele reza para que todo o posto esteja ocupado para que o carro dele possa passar tranquilamente. ”

Percebe-se que não as relações com partes envolvidas são caracterizadas por essa ambiguidade, ou seja, quando a polícia se faz presente é importante porque ela representa o apoio, a segurança, a fiscalização, contudo, a relação com o cidadão se torna menos harmônica se o mesmo for fiscalizado ou penalizado de alguma forma, de acordo com a lei. Importa referir, entretanto, é que mesmo com essa dualidade, que por vezes gera um distanciamento por parte do cidadão, da mídia e de outras partes da sociedade em relação à polícia, da parte da polícia

não foram encontrados empecilhos ou opiniões que evitassem uma relação próxima entre as diversas representações da sociedade com a PRF em particular.

Estratégia organizacional

Muito embora o tema deste mecanismo seja a estratégia, faz-se necessário referir que se trata de uma visão de estratégia inclusiva, onde além do estabelecimento da estratégia em si, com sua respectiva implementação, monitoração, acompanhamento e alterações, nas situações necessárias, há também o princípio da inclusão, da transparência e da prestação de contas para as partes envolvidas.

Depreende-se das entrevistas que houve um processo de planejamento centralizado, *top-down*, relativamente bem divulgado com alguns gestores, entretanto, sem a participação efetiva na sua elaboração. Em relação ao acompanhamento ao desdobramento de metas, de diretrizes, e respectivo acompanhamento das ações e resultados, apresentou-se ainda incipiente. O que de fato mostrou-se como característica mais comum nessa categoria foi a visão de futuro apontada pelos gestores, a qual parece dar sentido à missão de liderar no âmbito da PRF, conforme destacado nos trechos a seguir:

PRF#02. “A PRF ela tem um mapa estratégico né, ... e ela tem sua missão, visão e os valores, né. Então assim, a visão de futuro que a PRF tem, dentro desse mapa que foi construído, é ser reconhecida, né, pela sociedade brasileira, como uma polícia de excelência. é...[...] empiricamente ela quer ser reconhecida como, como a polícia de excelência. ”

PRF#03. “Deve ser a vontade de uma instituição e me parece que a intenção de quem hoje chefia a polícia, que está dando os destinos a polícia, é que essa instituição cresça e ultrapasse os limites que foram colocados hoje, que seja instituição de atuação nacional em diversos ambientes, favelas, rodovias e em vários cenários e situações. Eu penso que talvez objetivo seja se tornar uma polícia da união, a polícia ostensiva da União. Para agir, conforme está na nossa missão e para agir nas áreas de interesse da união e entre elas também a rodovia federal, em rodovias federais. Parece que essa missão de ser uma instituição que representa a força policial do governo federal nos diversos estados, uma força ostensiva e uniformizada para tu aonde for necessário esse me parece ser o que a gente está seguindo. ”

No caso da PRF, em que pese a existência de um processo ainda seminal de elaboração e estruturação formal e participativa da estratégia, ainda distante do orientado pelo TCU, parece que a ideia de uma missão em direção a um futuro promissor, ainda que compartilhada

informalmente, gera o compromisso por parte dos gestores. Essa missão futura está parece estar associada à elevada presença do comportamento de cidadania organizacional (ORGAN, 1988), característica institucional que foi destacada na *survey* (fase I). Essa sinergia entre o senso de servir e de proteger, juntamente com o comportamento de cidadania organizacional parece fomentar dois resultados relevantes, quais sejam: (1) a promoção do engajamento dos policiais e dos gestores, conduzindo toda a instituição a um objetivo comum, independentemente de sua instituição formal; (2) esse objetivo comum é algo próximo à segurança inclusiva, protetora, participativa, algo próximo à segurança cidadã sociedade (KOOIMAN, 1999; MELLO E SLOMSKY, 2010; CIDH, 2009; BRASIL, 2014).

4.2.3 Controle

Na visão da governança no setor público, o conceito de controle não se restringe de monitorar ou de punir. Nessa visão, controle encontra seu sentido na medida em que consegue fornecer o *feedback* institucional à sociedade, reiterando que a grande missão nesse ambiente é entregar o maior e melhor valor à sociedade e demais partes interessadas, através da prestação de serviços públicos efetivos, dentro de um quadro do quanto de risco seria possível incorrer para atingir tais objetivos.

Gestão de riscos e controle interno

A gestão dos riscos e o controle interno correspondem a postos fulcrais do sistema de governança, na medida em que garantem sua consistência através da vigilância constante sobre situações críticas da instituição.

O que se observou é que, em relação ao controle interno, os riscos que se gerenciam, que se monitoram e agem são, culturalmente, os riscos operacionais, nesse caso de responsabilidade da corregedoria. Os riscos pertinentes às atividades de gestão interna, de relacionamento externo, sejam com outras instituições, com a sociedade ou outros atores e demais riscos, não são previstos, nem há um sistema institucionalizado que os monitore e que possa intervir, quando necessário. Os depoimentos dos gestores apresentados a seguir, ilustram esses fatos com maior nitidez:

PRF#07. “[...] Então nós temos um índice de corrupção relativamente grande, por outro lado temos uma eficiência do Governo Federal na área correcional, em relação às demissões. Proporcionalmente o pessoal do INSS tem um número maior de efetivo, mas proporcionalmente eles têm um número menor de demissões, ou seja, o número absoluto de demissões é maior que o da PRF, mas o número relativo é menor que o nosso. Então o servidor sabe que aqui nós temos a certeza de que vai ser punido quem age fora das regras, em sua maioria ligada à corrupção. “

PRF#03. “[...] cada área dessa tem seus controles e aí também tem seus tempos específicos. A corregedoria possui sistemas que ela alimenta e aí esse sistema ele dá a informação rápida sobre quantos processos estão abertos no momento e qual a situação do processo. Na área operacional temos sistemas a perder de vista, mas tem, de uma maneira geral, todas informações gerenciais que a gente precisa no dia a dia.[...] a gente tem uma quantidade grande de relatórios, agora a gente tem um tempo de resposta interessante [para acessá-los]. “

Os trechos acima são bem representativos das entrevistas e denotam um foco dos gestores em relação aos controles e riscos das atividades operacionais, não obstante a importância das atividades administrativas. Importa referir que as atividades mais monitoradas e que demandam mais atenção refletem exatamente a relação mais próxima e a própria missão da instituição perante à sociedade.

Accountability e transparência

São mecanismos não restritos a questões econômico-financeiras, mas também a diversas áreas, tópicos e atividades, tangíveis ou não, e que, em última instância justificam as decisões e ações dos gestores, bem como a razão de existir da gestão.

Identificou-se que as anteriores razões precípua da existência da instituição quais sejam, proteger a sociedade, fiscalizar, salvar vidas, garantir a paz social, entre outras, estão sobrepostas e não tornam claros os objetivos. Essa premência das atividades ditas operacionais em detrimento de atividades mais voltadas à gestão, a exemplo do estabelecimento da estratégia, do acompanhamento e monitoramento das ações e decisões, da transparência e da prestação de contas, configuram a realidade da PRF. Destaca-se ainda que, a transparência e o *accountability* que ocorrem é devido aos códigos de condutas da instituição juntamente com a formação do policial. Em outras palavras, a prestação de contas e a transparência ainda não são institucionalizadas como tal, contudo, há ações nesse sentido presentes em relação aos números e ações da área operacional, decorrentes de práticas reiteradas motivadas por manuais

operacionais de um lado e pela formação dos policiais do outro, conforme apresentado nos relatos abaixo:

PRF#05. “Eu acho que deveria ter mais transparência na verdade com público, não vejo problema nenhum em disponibilizar as informações. Acho que temos que saber o que o público quer ver, quais as informações seriam úteis e interessantes para a população. Não acho que ele quer saber qual o resultado operacional da polícia, mas acho que ele quer saber qual a melhor rodovia para transitar, qual o melhor horário, se há perigo de assalto em determinado local ou em determinado horário que se passa naquele local. Ele quer saber o que é útil pra ele. Se pudesse ser no formato de aplicativo seria ótimo. Automático que o povo pudesse rapidamente e facilmente acessar as informações que ele deseja da forma que ele deseja. Teria que ser fácil, e rápido e tem que ser o que a sociedade quer.”

PRF#03. ” Eu acho que parte desse comportamento [transparente e ético], vem dessa carga de conhecimento do policial. Do ponto de vista ético vem na verdade da própria educação, da própria formação anterior à formação da polícia, mas eu acho que o nosso curso de formação contribui muito para essa formação do policial. Eu também fui instrutor, instrutor de aspectos legais e procedimentos policiais, e acredito que entendo dessa parte, e sei que a nossa disciplina dá esse Norte, assim como através de outras disciplinas como por exemplo aspectos legais, moral e ética, e relações humanas, onde a gente trata muito dessa questão. [...] eu acredito em razão da polícia ter caminhado numa normatização de muitas atividades através de manuais de procedimentos para quase todas as nossas atividades. Só na área operacional devem chegar até o final deste ano (2015) a 56 manuais.”

Há uma prática de prestação de contas e de transparência na PRF quanto aos acidentes de trânsito nos feriados junto à imprensa, o que denota uma ação por um lado específica, mas por outro lado reiterada, que retrata um pouco da facilidade de inclusão e da relação com os *stakeholders*. Observou-se, ainda, que há um relevante movimento de proatividade em direção à transparência e prestação de contas operacionais, condicionado pelo perfil do policial da PRF, pelo ensino dentro da instituição e amparado pela gestão, através do estabelecimento e monitoramento da execução das regras previstas nos manuais de procedimentos operacionais.

4.3 Consolidação de resultados

É interessante que, após discorrer sobre os diversos mecanismos de governança e os fatores que os estruturam, seja apresentado um resumo que consolide os resultados e se tenha uma visão geral dos resultados das fases I e II.

Enquanto o detalhamento das respostas da Fase I estão disponíveis no Apêndice, uma vez que no item de análise se privilegiou em geral aqueles itens que obtiveram maior frequência, vale destacar que: (1) as respostas para o mecanismo liderança deram conta de que uma forte propensão à proatividade por parte dos policiais da PRF, como pontos uma valorização da coordenação das atividades fins e dos meios, um elevado senso de comportamento de cidadania organizacional e fragilidade nos processos de *coaching* e da coordenação dos gestores em si; (2) para o mecanismo estratégia foi encontrado um forte comprometimento dos policiais com a missão de precípua de servir a sociedade, de lealdade e de segurança com cidadania, e, uma certa zona de desconforto ou de sensibilidade entre polícia e sociedade, entretanto, não de forma generalizada, apenas em situações específicas ; e (3) quanto ao mecanismo controle apresentou-se uma componente de gestão de risco e controle interno caracterizada por uma autodeterminação e autonomia , e, uma componente de accountability e transparência ainda frágil e pouco explorada.

Já para a fase II, conforme é apresentado no quadro 15 (4) abaixo, foram encontrados os seguintes resultados para os mecanismos de governança do TCU:

a) Liderança: nessa fase detectou-se que o processo de *coaching* embora frágil, é, em certa medida compensado pela experiência dos policiais, adquirida em diversos anos atuando em várias atividades na instituição e em diversos lugares do país. Além disso, importa referir que, a despeito da inexistência de incentivos materiais significativos, os gestores apresentam um senso elevado de responsabilidade e de cumprimento de missão, que pode ser traduzido como o comportamento de cidadania organizacional (ORGAN, 1988), já presente e relevante na survey.

b) Estratégia: as análises da fase II revelaram que os bons resultados institucionais parecem estar condicionados ao processo seletivo, à formação ética, moral e educacional prévia, e ao foco institucional em sua atividade fim em detrimento das atividades de gestão em si. Quanto à alguma instabilidade em relação ao alinhamento transorganizacional com o público,

detectada na fase anterior (*survey*), é gerada devido realmente a casos específicos, notadamente decorrente da atividade de fiscalização, e não a alguma restrição precípua de se envolver ou de dialogar com as partes;

c) Controle: essa fase da pesquisa confirmou a presença do mecanismo de controle da governança na PRF, contudo, também ainda muito voltado para as atividades finalísticas da instituição. Por outro lado, há um potencial elevado de desenvolvimento da prestação de contas e da transparência por parte da PRF, potencializado por características idiossincráticas da PRF, a saber: (1) facilidade de interação com outros partícipes da estrutura de governança em segurança pública, (2) registro das informações, (3) constante desenvolvimento de sistemas próprios e (4) a disponibilidade institucional em prestar contas e agir com transparência e (5) conforme verificado na *survey*, a autonomia presente nas atividades dos policiais da PRF.

Quadro 15 (4) – Consolidação de Resultados das Categorias de Análise

	Mecanismos	Componentes	Resultados Específicos	Resultados dos Mecanismos
Categorias de Análises	Liderança	Pessoas e competências	Destaca-se que os nessa categoria de análise destaca-se a experiência e o tempo de instituição do gestor da PRF. A escolha dos gestores, por sua vez está mais associada à disponibilidade do policial em assumir essa responsabilidade, uma vez que não existem benefícios tangíveis significativos associados às funções de chefia, ou qualquer vantagem suposta ou aparente para o desempenho dessas atividades. Essa categoria é marcada por essa experiência na função, pelo tempo elevado na instituição, e por essa presença do senso de cumprimento da missão e da assunção de responsabilidades.	Apesar de não haver processos institucionalizados para a seleção e formação de gestores, de cobrança por resultados, de benefícios específicos para os mesmos, há sim uma polícia com bons resultados perante a sociedade, quais sejam os elevados número de prisões, elevado número de apreensões de ilícitos, baixíssima letalidade nas ações policiais entre outros, Estes resultados, no que tange à componente liderança, seriam motivados pela existência de gestores com um longo tempo de instituição, com uma vasta experiência de atuação nas áreas operacional e administrativa e em diversas

		Princípios e comportamentos	<p>Depreende-se que os princípios e comportamentos mais presentes na instituição são condicionados principalmente pelo processo seletivo dos novos servidores, pela influência da cultura organizacional marcada pela segurança com cidadania. Soma-se a esses fatores externos, alguns outros fatores condicionantes que não representam uma unanimidade entre os gestores mas valem à pena serem citados, a exemplo do nível e do conteúdo do curso de formação policial, dos manuais de procedimentos operacionais, que em última instância substituem os códigos de conduta e ética. Por outro lado, a existência dessas condições privilegia uma atuação policial com um maior nível de autonomia, que gera, em última instância e nesse cenário específico, uma maior adequação às necessidades da população.</p>	<p>regiões do país. Além disso, os gestores têm como características elevados senso de responsabilidade e de cumprimento de missão, de tal sorte que os favorece para o desempenho de suas atividades, em que pese a ausência de compensações materiais relevantes ou significativas.</p>
	Estratégia	Relacionamento com as partes interessadas	<p>O relacionamento com as partes interessadas é caracterizado por uma ambiguidade natural própria das ações de segurança pública, ou seja, quando a polícia se faz presente é importante porque ela representa o apoio, a segurança, a fiscalização, contudo, a relação com o cidadão se torna menos harmônica se o mesmo for fiscalizado ou penalizado de alguma forma, de acordo com a lei. Importa referir, entretanto, é que mesmo com essa dualidade, que por vezes gera um distanciamento por parte do cidadão, da mídia e de outros estratos da sociedade em relação à polícia, por parte da PRF existe a clara intenção de promover a proximidade com as diversas representações da sociedade.</p>	<p>Os bons resultados institucionais parecem estar mais fortemente associados ao processo seletivo, à formação ética, moral e educacional prévia, e ao foco institucional em sua atividade fim em detrimento das atividades de gestão em si. Os canais de comunicação tanto internos quanto externos não funcionam em sua plenitude muito mais em razão da falta de conhecimento de sua importância e da prática em si, do que devido a alguma restrição consciente de se envolver ou de dialogar com as partes.</p>
		Estratégia Organizacional	<p>Não obstante a inexistência, na PRF, de um processo implementado de elaboração</p>	

			formal e participativa da estratégia, conforme é orientado pelo TCU, a ideia de uma missão futura maior, informalmente compartilhada consegue capitanear o compromisso e o envolvimento dos gestores. A percepção da existência de uma missão a cumprir promove o engajamento dos policiais e dos gestores, conduzindo toda a instituição a um objetivo comum, independentemente de este estar formalmente institucionalizado.	
Controle	Gestão de Riscos e controle interno		O controle interno e os riscos que se gerenciam, que se monitoram e que sofrem intervenções são os riscos ditos operacionais, os quais decorrem da direta prestação de serviços à sociedade, da missão precípua da instituição. No que tange às demais formas de riscos não são previstos, nem há um sistema institucionalizado que os monitore e que possa intervir, quando for necessário.	Atualmente o mecanismo de controle da governança na PRF existe, contudo, ainda muito voltado para as atividades finalísticas da instituição. Por outro lado, há um potencial elevado de desenvolvimento em virtude de características idiossincráticas da PRF, a saber: (1) facilidade de interação com outros partícipes da estrutura de governança em segurança pública, (2) registro das informações, (3) constante desenvolvimento de sistemas próprios e (4) a disponibilidade institucional em prestar contar e agir com transparência e (5) pela autonomia nas ações dos policiais da PRF..
	<i>Accountability</i> e transparência		Em relação a esse componente há de se destacar dois pontos: (1) há uma prática atual limitada de prestação de contas e de transparência, contudo, por outro lado (2) há um relevante movimento de proatividade em direção à transparência e prestação de contas operacionais, condicionado pelo perfil do policial da PRF, pelo ensino dentro da instituição e amparado pela gestão, através do estabelecimento e monitoramento da execução das regras previstas nos manuais de procedimentos operacionais.	

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Como objetivo precípua deste capítulo tem-se a apresentação e a discussão das análises geradas a partir das fases I e II, contudo, vale ressaltar outros objetivos não menos relevantes, como o de realizar a fusão das análises promovendo a importância da utilização do método

misto. Essa importância pode ser entendida na medida em que se consegue evidenciar a possível sinergia entre as pesquisas quantitativa e qualitativa, assim como a realização de pesquisa envolvendo múltiplos níveis da instituição, que no caso foram o universo a PRF como um todo e o nível da alta gestão. Para o capítulo seguinte almeja-se uma maior convergência de ideias e análises para responder à questão de pesquisa e seus desdobramentos.

5 Considerações finais

Esse capítulo corresponde à etapa do estudo, em que o pesquisador procura ser mais específico ao responder à pergunta de pesquisa, que nesse estudo objetivou compreender de que forma, os mecanismos de governança do TCU são identificados na PRF e quais seus potenciais aprimoramentos visando a segurança cidadã. A investigação foi conduzida tendo como base os mecanismos das boas práticas de governança propostos pelo TCU detalhados ao final do capítulo II, entretanto, tendo como foco atividade do policial da PRF. A estratégia de estudo adotada foi uma abordagem exploratória de natureza mista, mais especificamente a estratégia de projeto convergente paralelo, composto por duas fases quase paralelas. Uma fase caracterizou-se pela coleta de dados por intermédio de uma *survey online*, respondida por 883 policiais da PRF, de todas idades, gêneros e funções, em todo o país e pela consequente análise de dados quantitativos, ocorrida em diversos momentos. A outra fase foi quase paralela à primeira e baseou-se tanto na teoria de governança no setor da segurança pública e em alguns dos resultados quantitativos iniciais, que gerou um roteiro para a realização de entrevistas semiestruturadas, disponível no Anexo IV e contou com participação de 07 respondentes válidos, sendo quatro superintendentes e três gestores nacionais da PRF e mais uma entrevista piloto, a partir de um universo de 27 superintendentes e 12 gestores nacionais. Os pesos adotados foram similares, como é comum nesse tipo de estratégia, as fases I e II foram igualmente relevantes, contribuindo de forma similar a explorar às questões de pesquisa relativas ao tema.

Esse capítulo é composto por duas seções, onde a primeira apresenta as considerações da pesquisa e a segunda lança luz sobre algumas possibilidades de realização de pesquisas futuras sobre o tema.

5.1 Mecanismos de Governança na PRF: liderança, estratégia e controle

As conclusões são formadas para responder à pergunta de pesquisa, que nesse caso específico foi: “ De que forma os mecanismos de governança do TCU são identificados na PRF

e quais seus potenciais aprimoramentos visando à segurança cidadã? ”. A partir desse norte, o estudo confluiu para desvelar essa relação entre a atividade do policial na PRF e os mecanismos de boas práticas de governança propostos pelo TCU, quais sejam a liderança, a estratégia e o controle. Mais especificamente se existe alguma forma de sinergia entre eles, ou seja, como e até que ponto as orientações do TCU se concretizam numa instituição de segurança pública específica.

No que tange à liderança, foi constatado que, muito embora não haja a institucionalização de processos para a seleção, formação e *coaching* de gestores, para a definição e cobrança por resultados, e existência de benefícios específicos para os mesmos, há de fato uma instituição de segurança pública que apresenta bons resultados perante a sociedade. Ao se analisar mais detidamente a liderança, com base em seus componentes, como pessoas e competências, os princípios e comportamentos e a liderança organizacional, o que existe efetivamente são componentes similares mais idiossincráticos, que suprem, em maior ou menor grau, o proposto pelo TCU. Ao se verificar o componente pessoas e competências, onde a orientação do TCU é que se tenha processos definidos para a seleção dos gestores, a capacitação, a avaliação de desempenho e um conjunto definido de benefícios para os gestores, a realidade da PRF apresenta uma falta de incentivo, de preparação e apoio para a assunção dos cargos de chefia. No âmbito da PRF, as razões para assumir a atividade de chefia estão mais associadas a questões de ordem pessoal e subjetiva, nomeadamente relacionadas às crenças pessoais, ao desejo de colaborar com um projeto de gestão, de fazer algo positivo pela instituição e pela atividade policial em geral, ou por algum colega, em particular.

Relativamente ao tema princípios e comportamentos, também do mecanismo liderança, a orientação do TCU diz respeito à adoção de um código de ética e de conduta que norteie toda a instituição e a alta gestão em particular, e de procedimentos para evitar preconceitos e vieses de comportamento. A pesquisa demonstrou não há um código de ética e conduta específico adotado pela PRF, entretanto, há uma prática reiterada de se fazer e se cumprir os manuais de procedimentos operacionais, que direcionam as atividades operacionais e que são consideradas a razão de ser da instituição. Além disso, há um processo de seleção, mediante concurso público, que é extremamente exigente do ponto vista da concorrência, intelectual (nível superior e provas teóricas) e ético (pesquisa social), que agrega um caráter tão relevante quanto positivo à instituição, que é a formação prévia do policial. Essa questão da formação prévia, que se refere tanto à escolaridade quanto à formação ética e cidadã, torna-se presente e efetiva quando da

realização das atividades policiais, da prestação de serviço à sociedade, assim como quando no exercício dos cargos de chefia.

A liderança organizacional, a qual se relaciona com o estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão organizacional, com o acompanhamento do alcance das metas e do cumprimento dos objetivos e é responsável pela gestão de riscos da instituição, é observada de forma mais específica ligada às atividades operacionais. No tocante às atividades de gestão, a liderança organizacional ainda se apresenta incipiente e pouco relevante, entretanto, não por dolo, mas pelo desconhecimento da importância dessa atividade na gestão em si.

Relativamente ao mecanismo de estratégia, na medida em que deveria se promover a interação com as partes interessadas, não foram relatadas opiniões relativas a óbices quanto à inclusão, contudo, mais uma vez, denotou-se a não percepção dessa atividade como algo relevante à prestação de serviços da instituição para a sociedade. Ressalta-se, todavia, que há alguma regularidade no relacionamento com a mídia em razão das operações concernentes aos feriados nacionais, assim como com alguns representantes da sociedade civil, como escolas, associações de motoristas, entretanto, sem buscar alguma forma maior de sinergia ou proatividade nessa relação.

A estratégia organizacional, vista como um item que compõe o mecanismo estratégia, ainda é algo seminal como processo, seja do ponto de vista de planejamento, assim como do ponto de vista da implementação, do monitoramento, das participações tanto endógena, quanto exógena. Soma-se a isso a falta de acesso tempestivo às informações e dados tanto operacionais quanto estratégicos. Não obstante se destaque que os registros das informações e que os sistemas de informações gerenciais, em sua maioria, são desenvolvidos pela própria PRF, o que implica por um lado na dedicação constante em se buscar algo atenda aos interesses da instituição e por outro lado, uma constante vigilância, uma vez que em que os mesmos ainda estão em desenvolvimento ou ainda não apresentam uma plataforma amigável, de fácil acesso. Isto posto, fica evidente que o alinhamento transorganizacional, que também faz parte mecanismo estratégia e que visa fomentar uma melhor comunicação entre os diversos partícipes da estrutura de governança externa e interna à organização, também se encontra numa fase inicial.

Por sua vez os mecanismos controle, associados não só ao monitoramento, como também à intervenção nos casos de necessidade, e de transparência e prestação de contas, são bem efetivos no tocante às atividades operacionais. Na verdade, todos os gestores

demonstraram uma forte aptidão e interesse em prestar serviço à sociedade, bem como foi demonstrado na *survey online*, isso implica em tentar prover os melhores serviços operacionais, dentro uma visão de polícia cidadã, expressão citada por quatro entrevistados, de forma muito enfática e segura. Além disso, quase todos os entrevistados citaram a prestação de contas para a mídia, que a PRF faz reiteradamente há alguns anos, em níveis estaduais e federal, quando das operações nacionais comumente deflagradas nos feriados nacionais. Mais um é denotada um componente de governança que é mais reativo que proativo, entretanto, é de se referir a ausência de óbices em relação às vontades e comprometimentos dos gestores e dos policiais. O que ocorre é que a questão da atitude está muito associada a não formação adequada da gestão, no que concerne à governança ou à gestão em particular, o que implica em analisá-la, ao longo desse estudo, de forma interdependente com o conhecimento.

Remetendo à pergunta de pesquisa, a qual busca entender até que ponto os mecanismos das boas práticas de governança, propostos pelo TCU são identificados na atividade profissional da PRF e quais os potenciais de aprimoramento, foram supra apresentados todos os mecanismos e suas subdivisões à luz da atividade profissional dos policiais da PRF. O que se conclui é que os mecanismos do TCU são encontrados de forma bem distinta do proposto originalmente, conforme apresentado ao longo desse capítulo. Em outras palavras a liderança apresentada na PRF se distancia do orientado pelo TCU, demonstrando uma ausência de definição de processo tanto para a seleção, quanto para a preparação e para o acompanhamento dos gestores, entretanto, aproxima-se na medida em que os gestores e demais policiais desempenham suas atividades de forma ética. Isso se deve a outros fatores, não previstos pelo TCU e específicos da instituição, a exemplo de bons cursos de capacitação, da existência e do cumprimento dos manuais de procedimentos com foco na atividade fim. No que tange ao mecanismo estratégia, a PRF não realiza um processo de elaboração, decisão, acompanhamento e correção da estratégia de forma participativa e inclusiva, porém, há sim um processo de elaboração e decisão da estratégia, assim como há uma boa prestação de serviços à sociedade, realizado tanto com eficiência, tanto com eficácia, muito em decorrência de um processo seletivo rigoroso e específico, de uma elevada autonomia para os policiais da atividade fim e a não restrição de diálogo com outras partes envolvidas. No tocante ao controle, onde se destacam fatores fortemente associados à governança, a prestação de contas e a transparência, a PRF se distancia do TCU por não ter uma auditoria interna para a gestão, nem um processo institucionalizado para a execução desses fatores e nem uma gestão de riscos, contudo, converge para uma boa governança por possuir uma atenção para os riscos operacionais, uma constante auditoria

operacional, nenhum óbice aos processos de transparência e prestação de contas e facilidade em se relacionar com outras instituições em geral e com a sociedade civil organizada, de forma particular.

O que se verificou efetivamente, no transcorrer da pesquisa, é que em relação aos serviços prestados à sociedade brasileira, por parte da PRF, tem-se uma instituição muito próxima à população na sua realidade diária e com resultados positivamente muito contundentes e relevantes, tanto do ponto de vista da segurança pública, quanto do ponto de vista da segurança cidadã. Isso implica em afirmar que, é factível cumprir o papel de proteção à sociedade com efetividade de resultados, no que se refere à segurança desta, e, paralelamente, de forma não excludente, estar atuando proativamente em favor da população. Essa realidade de resultados alcançados com a respectiva inclusão, respeito e bem-estar dos diversos atores é exatamente o objetivo da implementação das boas práticas de governança em geral e do TCU em particular. O que a PRF demonstra em sua é que cumpre objetivos relevantes das boas práticas de governança enquanto instituição policial e enquanto prestadora de serviços públicos. Essa conclusão é decorrente não só das análises da *survey*, quanto das entrevistas semiestruturadas com os gestores, assim como reforçada pelo fato das premiações recentes auferidas pela instituição. No final de 2014, foi anunciada a PRF como vencedora do prêmio internacional de segurança viária, a qual concorreu com polícias de todos os continentes, onde os jurados analisaram as políticas utilizadas pela PRF para lidar com excesso de velocidade, alcoolismo, consumo de drogas e outros fatores que influenciam, diretamente na segurança viária nas rodovias federais. Além disso, foi atribuído um peso relevante às ações de fiscalização dos itens de segurança dos veículos e assim como redução de acidentes envolvendo motocicletas e ciclomotores (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, 2014). Em 2015 a PRF foi agraciada com prêmio nacional por produção de conhecimentos em direitos humanos (POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, 2015) e em novembro do mesmo ano o ministro da justiça recebeu um prêmio internacional por redução de acidentes nas rodovias federais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015).

De acordo com exposto acima, é possível afirmar que o atendimento aos mecanismos de governança propostos pelo TCU, não necessariamente corresponde a um fator determinante para se ter uma boa governança em segurança pública, no âmbito de uma instituição policial como a PRF. Outros fatores não apontados nesses mecanismos e que foram levantados nesse estudo, demonstraram ser mais relevantes para condicionar o estabelecimento de uma boa governança. Dentre esses fatores, é possível destacar o processo seletivo, a formação anterior

ao engajamento na instituição, o comportamento de cidadania organizacional que gera uma autonomia salutar às ações dos policiais, o perfil dos gestores composto por um longo tempo de dedicação à PRF e por uma experiência em diversas áreas de atuação e geográficas. Por outro lado, também fica claro que os mecanismos propostos pelo TCU têm sua importância para a boa governança, no caso da PRF, muito mais em relação à consistência e perenidade dos bons resultados, e, de uma prestação de serviços adequada à sociedade brasileira. Sob esse prisma, os mecanismos de boa governança podem ser vistos condicionantes da consistência, da manutenção e de um certo grau de assertividade para esta, ao invés de meros condicionantes da boa governança em si.

Por fim e dando continuidade à pergunta de pesquisa, a qual trata em sua oração final sobre o potencial de implementação dos mecanismos, importa referir que a importância para a implementação, reside nas características destes para a PRF, elencadas no parágrafo anterior. No que se relaciona ao potencial de implementação, vale destacar que o estudo mostra que é elevado, em razão nomeadamente de dois fatos. O primeiro, que corresponde ao catalisador do processo, é que a instituição já possui bons resultados em relação à governança. O segundo, é que não há entraves relativamente à vontade dos gestores em duas ações cruciais de governança, quais sejam a prestação de contas e a transparência. A pesquisa mostra que as limitações mais relevantes, em relação à chefia, estão no desconhecimento da importância desses fatores para a boa governança, o que torna potencialmente factível a implementação de alguns mecanismos de governança propostos pelo TCU.

5.2 Sugestões para pesquisas futuras

A pesquisa reflete um estudo ainda seminal no que tange às possibilidades e dimensões possíveis, relativamente ao tema governança em segurança pública. Por um lado, a própria segurança pública brasileira está numa fase de transição, revendo seu conceito de proteção ao Estado e caminhando em direção à segurança do cidadão. Por outro lado, essa revisão implica, do ponto de vista da governança, na inclusão de novos atores, na necessidade de entender e de se estabelecer de forma mais clara os papéis destes e as respectivas instâncias de governança, desde as dimensões interna e externa, assim como as instâncias municipal, estadual e federal.

Sob o ponto de vista da segurança pública há a possibilidade de se estudar instituições policiais com outras características distintas da PRF, a exemplo de instituições que apresentem

uma hierarquia formal mais rígida, a exemplo das polícias militares, ou de organizações com vários cargos, com diferentes perfis de seleção de servidores para a segurança pública. Há também a perspectiva de se analisar instituições policiais que tenham uma atuação local, restritos ao nível estadual ou municipal, como forma de entender se a possibilidade atuar em todo o território determina ou condiciona alguma maior ou menor possibilidade de sinergia com as boas práticas de segurança. Acredita-se que vale à pena explorar o aspecto de comportamento de cidadania organizacional, que apareceu tanto na fase I, quanto na fase II e que talvez seja um ponto diferencial em algumas prestações de serviços públicos, a exemplo dos setores de saúde e segurança. Ainda sob o tema da segurança pública um outro prisma interessante seria pesquisar outras instituições ou partícipes que não fossem organizações policiais, a exemplo do sistema penitenciário, de Organizações Não Governamentais (ONGs), do Ministério Público entre outros.

Ainda com o fito de enriquecer, expandir e garantir uma pluralidade indissociável ao tema, é interessante que pesquisas sejam realizadas com outros stakeholders, a exemplo de cidadãos não policiais, ex-policiais, representantes de outras áreas do governo, áreas relacionadas à educação, à ressocialização e ao bem-estar social.

Levando em consideração à governança, que neste caso se refere à governança policêntrica ou de sistemas complexos, seria extremamente oportuno pesquisar possíveis instâncias externas de governança na área de segurança pública, para que pudessem agir como mediadores e como referências. Ainda nesse tema, a legislação brasileira não prevê nenhum órgão, instituição ou pessoa responsável por planejar, acompanhar e corrigir as eventuais falhas da segurança pública brasileira, quais seriam as consequências, as alternativas e os caminhos a serem seguidos confluiriam para a uma pesquisa extremamente construtiva para a academia e para a sociedade brasileira.

Por fim, porém não menos relevante, seria a busca por determinação de modelos de boas práticas de governança em segurança pública, além do proposto pelo TCU, os quais melhor garantissem a implementação das governanças intraorganizacionais. Modelos esse que melhor se adequem às realidades e idiosincrasias das instituições ligadas à segurança que o país precisa, a segurança cidadã.

Referências

AGUILERA, R. V.; CUERVO-CAZURRA, A. Codes of good governance. **Corporate Governance: an International Review**, v. 17, n. 3, p. 376-387, 2009.

ALCADIPANI, R. Respeito e (Des) Confiança na Polícia. **LIMA, R. S.; BUENO, S.(coords.). Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Ano, v. 7, p. 106-08, 2013.

AZEVEDO, R. G.; VASCONCELLOS, F. B. O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo Brasileiro de investigação criminal. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 59-75, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Governance and Public Sector Management**. World Bank's E-government Website. 2013. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/PSGDataSheet.pdf>. Acesso em: 09 de Mar. 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 1994.

BATTIBUGLI, T. A formulação de nova agenda para a segurança pública. As iniciativas federais e sua influência na política pública de segurança paulista. **Revista Estudos de Política**, v. 1, n. 2, 2013.

BERTERO, C. O. et al. Os desafios da produção de conhecimento em administração no Brasil. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 11, n. 1, p. 181-196, 2013.

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

BRASIL. Decreto no 8.282, de 03 de julho de 2014. Regulamenta os critérios e procedimentos para a promoção e progressão na carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei no 9.654, de 2 de junho de 1998. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra de 07 de jul. 2014. Seção 1. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.654, de 02 de junho de 1998. Cria a carreira de Policial Rodoviário Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 jun. 1998. Seção 1. 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Governamental / Conteudistas**: Antonio Alves de Carvalho Neto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Ismar Barbosa Cruz, Luiz Akutsu; Coordenador: Antônio Alves de Carvalho Neto. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 355p, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico TCU 2011-2015** – Brasília:TCU 2011a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão,

Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Levantamento de Governança de Segurança Pública – iGovSeg2013: sumário executivo** — Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/ Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, 2014b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de governança pública. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 10, p. 2-19, 2007.

CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G. **The “guarding the guardians” problem: an analysis of investigations against police officers in an internal affairs division**. Working Paper, 2010.

CADBURY COMMITTEE. **The report of the committee on financial aspects of corporate governance**. Londres: Cadbury Committee, 1992. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>. Acesso em: 09 de Mar. 2015.

CHAPPELLS, H.; MEDD, W.; SHOVE, E. Disruption and change: drought and the inconspicuous dynamics of garden lives. **Social & Cultural Geography**, , 12:7, 701-715, 2013.

CIDH. **Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos**. Washington, D.C.: BID, 2009. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ENG.pdf>. Acesso em: 19 de abr. 2015.

CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRESWELL, J.W.; CLARK, V. L. Plano. **Pesquisa de Métodos Mistos-: Série Métodos de Pesquisa**. Penso Editora, 2015.

DA SILVA JÚNIOR, A. L. Os gestores das polícias militares do Brasil e o “ciclo completo de polícia”: pesquisa de campo com membros do conselho nacional dos comandantes-gerais. **Revista LEVS**, v. 16, n. 16, 2015a.

DA SILVA JÚNIOR, A. L. Modelos policiais e risco Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do “ciclo completo de polícia”. **Revista LEVS**, v. 15, 2015b.

DOS SANTOS JUNIOR, A. A.; FORMEHL, K. C.; PICCOLI, D. L. O ciclo completo de polícia no Brasil. **Revista de antropología experimental**, n. 11, p. 1-10, 2011.

ESKRIDGE, W. N. Politics without romance: Implications of public choice theory for statutory interpretation. **Virginia Law Review**, p. 275-338, 1988.

FLICK, U. **Introdução à Metodologia de Pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013.

FONSECA, J. A.; PEREIRA, L. Z.; GONÇALVES, C. A. Rhetoric in the construction of realities in public security: approaches of the systems in the states of Minas Gerais and São Paulo. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 395-422, 2015

FONTOURA, N. O.; RIVERO, P. S.; RODRIGUES, R. I. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas. In: **IPEA**. Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal, n. 17, vol. 3, 2009, p. 135-196. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD_CHAVE=6&btBuscar=Buscar. Acesso em 01 de Mar. de 2015.

FOUCAULT, M. **Segurança, Território, População**. Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo, Martins Fontes, 2008.

FREEMAN, J. Stakeholder Influence Strategies. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 2, 1999.

FREIRE, M. D. Paradigmas da segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Revista Aurora**, v. 3, n. 5, p. 49-58, dez. 2009.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GOLDBERG, R. H. **Toward an assessment of the sustainability of water governance in Israel using an integrative sustainability assessment approach**. 2013. 112 p. Mestrado (Mestrado em Estudos Ambientais) Queen's University, Ontario, Canadá 2013. Disponível em: http://qspace.library.queensu.ca/jspui/bitstream/1974/8414/1/RHGGoldberg_TOWARD%20AN%20ASSESSMENT%20OF%20THE%20SUSTAINABILITY%20OF%20WATER%20GOVERNANCE%20IN%20ISRAEL%20USING%20AN%20INTEGRATIVE%20SUSTAINABILITY%20ASSESSMENT%20APPROACH.pdf. Acesso em: 27 Mai. 2015.

GOMES, L. F. Explosão Carcerária Aloprada. **Instituto Avante Brasil**, 18 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://institutoavantebrasil.com.br/explosao-carceraria-aloprada>. Acesso em: 30 de Jan. 2015.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP : IBGC, 2009. Disponível em: http://hotsite.mma.gov.br/redemulheres/wp_content/uploads/CodigoIBGC_MelhoresPraticas_2010.pdf. Acesso em 02 de Mar. 2015.

IFAC - International Federation of Accountants. Study 13 - Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em on 13 Out. 2012.

JENSEN, M.C.; MECKLING, W.H. Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, 1976. Disponível em: http://tolstenko.net/blog/dados/Unicamp/2010.2/ce738/03_SSRN-id94043.pdf. Acesso em 02 de Mai. 2014.

KOOIMAN, J. Social-Political Governance: Overview, reflections and design. In: HODGES, R. **Governance and the Public Sector**. Edward Elgar Publishing: UK, p. 61- 83, 1999.

MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. New bases for the public security policies in Brazil from the practices of the federal government in the period of 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3-22, 2015.

MARCELLI, S. **Governança no setor público: diagnóstico das práticas de gestão da Polícia Federal à luz do estudo 13 do PSC/IFAC**. 2013. 106f. Dissertação (Mestrado Executivo em Administração) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11247/Mestrado_Selma_Marcelli.pdf. Acesso em: 02 Mar. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf. Acesso em: 02 Mar. 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Ministro Cardozo recebe prêmio internacional de segurança viária**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://mj.jusbrasil.com.br/noticias/258271054/ministro-cardozo-recebe-premio-internacional-de-seguranca-viaria>. Acesso em: 02 Dez. 2015.

MONTEIRO, F. M.; SEIBEL, E. J.; CARDOSO, G. R. O Campo da Segurança Pública no Brasil de 2000 a 2013: um mapeamento do debate. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, VIII.2014.Évora. **Anais eletrônicos...** Évora: APS, 2014. Disponível em: http://www.aps.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0822.pdf. Acesso em: 22 Jan. 2015.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. Benchmarking E-Government: a global perspective. Nova York: United Nations – Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002. Disponível em: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf>. Acesso em : 21 Mar. 2015.

ORGAN, D. W. Organizational citizenship behavior: the good soldier syndrome. Canada: Lexington Books, 1988.

PAIVA, P. A. **Governança Corporativa no Brasil: controle versus proteção legal**. 2002. 147 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília.

PONCIONI, P. Governança democrática da segurança pública: o caso da educação policial no Brasil. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 13, n. 1, p. 48-55, 2013.

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **PRF conquista prêmio internacional - A instituição concorreu com Departamentos de Polícia de diversos países na premiação sobre segurança viária promovida pela IACP**. Brasília, 2014. Disponível em:

<https://www.prf.gov.br/PortalInternet/visualizacaoTextoComFoto.faces;jsessionid=40A75F2F5BF0B2B9F53DC37F52DD210A.node30187P00?id=299797>. Acesso em: 22 out. 2015.

POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. **Produção de Conhecimentos em direitos humanos rende prêmio à PRF**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.prf.gov.br/portal/noticias/nacionais/producao-de-conhecimento-em-direitos-humanos-rende-premio-a-prf>. Acesso em: 22 out. 2015.

PRUGH, T; RENNER, M.(org.). **Estado do Mundo 2014: como governar em nome da sustentabilidade/ Worldwatch Institute**. Salvador: Uma Ed., 2014.

RECKWITZ, A. Toward a Theory of Social Practices - A Development in Culturalist Theorizing. **European Journal of Social Theory**, v. 5, n.2, pp. 243–263. 2002.

ROCHA, I. B. de L. **As dificuldades de implantação de práticas de governança corporativa em ONGs**. 2013. 125F. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

ROLIM, M. A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos. **Análises e propostas**, n. 34, São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/04807.pdf>>. Acesso em: 10 Mar. 2015.

ROSSETTI, J. P.; ANDRADE, A. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2012.

RUIZ, M. C. La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: un desafío educativo nacional y regional. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**, v. 5, n. 5, p. 122-133, 2014.

SAPORI, L. F. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas**. FGV Editora, 2007.

SANFELICE, J. L. Vandalismo ou movimento social? As jornadas de junho (2013). **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 6, n. 2, p. 04-14, 2015.

SANTOS, E. H. Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013 | Crisis of political representation in Brazil and the protests of June 2013. **Liinc em Revista**, v. 10, n. 1, 2014.

SEYLE, C.; KING, M. W. O que é governança. **In: Estado do mundo 2014: Como governar em nome da sustentabilidade**. /Worldwatch Institute. Organização: PRUGH, T.; RENNER, M. Salvador: UMA Ed., 2014.

SHOVE, E. The shadowy side of innovation: unmaking and sustainability. **Technology Analysis & Strategic Management**, 24:4, 363-375, 2012.

SHOVE, E. Habits and Their Creatures. In: WARDE, A.; SOUTHERTON, D. **The habits of consumption**. Helsinki: Collegium, Vol. 12, p. 100-113, 2012a.

SILVA, A. L. d. P. **Governança institucional**: um estudo do papel e da operação dos conselhos das organizações da sociedade civil no contexto brasileiro. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R.; TAVARES FILHO, F.; MACÊDO, F. Q. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

WAISELFISZ, J. **Mapa da Violência 2013**: acidentes de trânsito e motocicletas. Brasília: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americano, 2013.

WAISELFISZ, J. **Mapa da Violência 2014**: os jovens do Brasil. Brasília: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americano, 2014.

ANEXO I - Médias do Mecanismo de Governança/Escala Adaptada

Medias das Respostas por Mecanismo de Governança/Escala Adaptada

Mecanismos de Governança - Macro	Mecanismos de Governança - Específicos	Escala Específica Adaptada	Média (Amostra completa) Escala: 0 a 5
Liderança	Pessoas e Competências	Coordenação com a alta gestão	3,61
Liderança	Pessoas e Competências	Coordenação com os policiais executores	3,82
Liderança	Pessoas e Competências	Proatividade	3,58
Liderança	Liderança Organizacional	Coaching	3,09
Liderança	Princípios e Comportamentos	Comportamento de cidadania organizacional	3,70
Estratégia	Relação com as partes Interessadas	Serviço ao cidadão	4,47
Estratégia	Alinhamento Transorganizacional	Demanda emocional específica	3,73
Controle	Gestão de Risco e Controle Interno	Autonomia	3,6
Controle	Accountability e Transparência	Sede PRF/DF	3,1

Fonte: Elaboração própria, 2015.

ANEXO II - Perguntas da *Survey online* em Inglês e Português

Perguntas da *Survey online* Inglês/Português

	Please indicate the importance of the following aspects (for police officers) (very unimportant – very important)	Favor indicar a importância dos seguintes aspectos (para policiais) (não importante – altamente importante) Sem nenhuma importância, não Importante, Indiferente, Importante e Muito importante	
1	Actively involving citizens in police work	Envolver ativamente os cidadãos no trabalho da polícia.	Sem nenhuma importância, não Importante, Indiferente, Importante e Muito importante (1-5)
2	Being transparent in actions and decisions against the public	Ser transparente em ações e decisões contrário ao público.	
3	Having very good communication skills for contacts with the public	Ter muito boas habilidades de comunicação nos contatos com o público.	
4	Serving citizens	Servir aos cidadãos	
5	Being caring when dealing with people/groups outside the police	Ser atencioso ao lidar com pessoas/grupos fora da polícia.	
6	Being able to put oneself in another person's position	Ser capaz de colocar-se no lugar da outra pessoa	
7	Being repressive in dealing with people outside the police	Ser repressivo no tratamento com pessoas fora da polícia	
8	Having authority for the use of force against the public	Ter autoridade para o uso da força contra o público	
9	Being in an authoritative position within society	Estar em posição de autoridade no seio da sociedade	
10	Acting as crime fighters	Atuar como combatentes do crime	
11	Acting as law enforcers	Atuar como executores da lei	
12	Acting to restore justice	Atuar para restaurar a justiça	
13	Having freedom in actions and decisions	Ter liberdade para ações e decisões	
14	Respecting hierarchies in decision making	Respeitar hierarquia na tomada de decisão	
15	Being able to use personal judgment when working	Ser capaz de usar julgamento pessoal quando trabalhando	

	Please think about your colleagues in operational roles when answering the following questions:	Por favor, pense sobre seus colegas em cargos operacionais ao responder às seguintes perguntas:	
16	I work together with officers in operational / administrative positions in a well-coordinated fashion	Eu trabalho em conjunto com policiais em cargos operacionais / administrativos de uma forma bem coordenada	Sem nenhuma importância, não Importante, Indiferente, Importante e Muito importante (1-5)
17	I have very few misunderstandings with officers in operational / administrative positions about what to do	Eu tenho pouquíssimos mal-entendidos com os policiais em cargos operacionais / administrativos sobre o que fazer	
18	When working with officers in operational / administrative positions I accomplish tasks smoothly and efficiently	No trabalho com policiais em cargos operacionais / administrativos eu realizo as tarefas de forma harmoniosa e eficiente	
19	Do you think of yourself as actively engaging in the following (independent) roles? (please tick all relevant boxes)	Você se acha envolvido ativamente nas seguintes funções (independentes)? (assinale todos os campos relevantes)	
20	spouse / partner, parent, aunt / uncle, sibling, son/daughter, nephew / niece, close friend, member of religious group, member of sport or music group, student, charity volunteer, member of political group, member of community group, member of social group, member of a work association or an organizational group, any other significant roles? Please state here:	cônjuge/companheiro, pai, mãe, tia/tio, irmã, irmão, filho/filha, sobrinho/sobrinha, amigo próximo, membro do grupo religioso, membro de equipe de esporte ou grupo de música, estudante, voluntário em serviço de caridade, membro de grupo político, membro de grupo da comunidade, membro de grupo social, membro de uma associação ou um grupo de trabalho organizacional, quaisquer outros papéis importantes? Por favor, indique aqui:	
	To what extent do you agree with the following statements? (strongly disagree – neither disagree nor agree – strongly agree)	Em que medida você concorda com as seguintes declarações (discordo totalmente – não discordo nem concordo – concordo totalmente)	
	Please think about the administrative or operational unit you are a member of, when answering the following questions:	Ao responder as seguintes questões, refira-se à unidade operacional ou administrativa a qual você pertence.	
23	When someone criticizes my unit / profession as a police officer it feels like a personal insult.	Quando alguém critica minha unidade / profissão isto parece um insulto pessoal	discordo totalmente – não discordo nem concordo – concordo totalmente (1-5)
24	I am very interested in what others think about my unit / the profession of police.	Tenho muito interesse no que os outros pensam sobre a minha unidade / profissão de policial.	

25	When I talk about my unit / profession, I usually say 'we' rather than 'they'.	Quando me refiro à minha unidade/profissão, eu geralmente digo “nós” ao invés de “eles”.	
26	This unit/ profession's successes are my successes.	O sucesso desta unidade/profissão é o meu sucesso	
27	When someone praises my unit / the policing profession, it feels like a personal compliment.	Quando alguém elogia minha unidade / profissão de policial, eu considero isto um elogio pessoal.	
28	If a story in the media criticizes my unit / the policing profession, I would feel embarrassed.	Eu me sentiria envergonhado se alguma história na mídia criticasse minha unidade/profissão de policial	
29	I identify myself as a career oriented person	Eu me identifico como uma pessoa orientada para a carreira	discordo totalmente – não discordo nem concordo – concordo totalmente (1-5)
30	Being career oriented reflects my personality well	Ser orientado para a carreira reflete muito bem a minha personalidade	
31	I like to work for my career	Gosto de trabalhar na minha carreira	
32	I think reluctantly of my career	Eu não gosto de pensar na minha carreira	
33	My career is positively judged by others	Minha carreira é julgada pelos outros de forma positiva	
34	I work for my career above what is absolutely necessary	Eu trabalho para a minha carreira acima do que é absolutamente necessário	
	To what extent do you think your organization (X) gives you the following opportunities? (not at all - a great deal)	Até que ponto você acha que a PRF dá-lhe as seguintes oportunidades? (nenhuma - muitíssimo)	
35	The ability to successfully achieve your goals	A capacidade de atingir seus objetivos com sucesso	nenhuma- muito pouca- razoável - muita - muitíssima (1-5)
36	The opportunity to perform well and get good results	A oportunidade de executar bem e obter bons resultados	
37	The ability to stay motivated and to achieve good things	A capacidade de permanecer motivado e atingir boas coisas	
38	The capacity to progress (e.g., through management training)	Capacidade de progredir (por exemplo, através de treinamento administrativo).	
39	The opportunity to build a career	A oportunidade de construir uma carreira	
40	The ability to get promoted / climb the ladder	A capacidade de ser promovido / alcançar novos patamares	
41	The opportunity for growth and development	A capacidade de crescimento e desenvolvimento	
42	The capacity to achieve personal development through on-job learning	A capacidade de atingir desenvolvimento pessoal através de aprendizado no trabalho	

43	The ability to acquire knowledge and expertise	A capacidade de adquirir conhecimento e experiência
44	The ability to work creatively	A capacidade de trabalhar criativamente
45	The capacity to accomplish innovative, extraordinary ideas	A capacidade de realizar ideias inovadoras e extraordinárias
46	The freedom to express your ideas.	A liberdade de expressar suas ideias
47	The receipt of adequate pay, to buy what you require	Receber pagamento adequado para comprar o que você precisa
48	The receipt of a salary that is compatible with your professional position	Receber salário que é compatível com sua posição profissional
49	The feeling of job security	Sentir-se com estabilidade no emprego
50	The capacity to be recognized for your achievements / accomplishments	A capacidade de ser reconhecido por suas conquistas / realizações
51	The opportunity to be respected and appreciated by your co-workers	A oportunidade de ser respeitado e apreciado por seus colegas de trabalho
52	The capacity to get what you deserve, in line with your performance	A capacidade de obter o que você merece, de acordo com o seu desempenho.
53	The opportunity to be among people with whom you cooperate well	A oportunidade de estar entre pessoas com as quais você coopera bem
54	The feeling of solidarity with your work colleagues	O sentimento de solidariedade com seus colegas de trabalho
55	The opportunity to build good relationships with your work colleagues	A oportunidade de construir bom relacionamento com seus colegas de trabalho
56	The ability to personally contribute to the welfare of the organization and as such – to society as a whole	A capacidade de contribuir pessoalmente para o bem-estar da organização e, portanto - para a sociedade como um todo.
57	The opportunity to achieve positive results in an ethical way	A oportunidade de alcançar resultados positivos de maneira ética
58	The capacity to make a difference within the organization and society	A capacidade de fazer diferença dentro da sua organização e da sociedade
59	The opportunity to balance work life with home life.	A oportunidade de equilibrar vida profissional com vida pessoal.
60	The opportunity to have sufficient time away from your job at the police to maintain adequate work and person/family life balance	A oportunidade de ter tempo suficiente fora do trabalho na polícia para um equilíbrio adequado entre vida profissional e vida pessoal/familiar

61	The opportunity for your family to play a significant role in your life alongside your career	A oportunidade para que sua família desempenhe um papel importante na sua vida em conjunto com a sua carreira	
	Choose the answer that best reflects you. Anchors - Never, sometimes, regularly, often, very often	Escolha a resposta que melhor reflete vocês – Determinantes – Nunca, às vezes, regularmente, frequentemente, muito frequentemente.	
62	The job requires a lot of physical effort	O trabalho requer grande esforço físico	Nunca, às vezes, regularmente, frequentemente, muito frequentemente. (1-5)
63	The job requires a lot of muscular endurance	O trabalho exige muita resistência física	
64	The job requires a lot of muscular strength	O trabalho requer muita força muscular	
65	Do you have to work at speed?	Você tem que trabalhar às pressas?	
66	Do you have too much work to do?	Você tem mais trabalho para fazer do que considera possível de ser feito?	
67	How often do you have to work extra hard in order to reach a deadline?	Quão frequentemente você tem que fazer trabalho extra para cumprir o prazo?	
68	Do you work under time pressure?	Você trabalha sobre pressão de tempo?	
69	I have to deal with administrative hassles	Eu tenho que lidar com dificuldades administrativas.	
70	I have many hassles to go through to get my work done	Tenho muitas dificuldades que tenho que superar para fazer meu trabalho.	
71	I have to go through a lot of red tape to get my job done	Eu tenho que passar por um monte de burocracia para fazer meu trabalho	
72	I am confronted with unexpected hassles at work	Em meu trabalho sou confrontado com dificuldades/aborrecimentos inesperados	
73	Is your work emotionally demanding?	Seu trabalho é emocionalmente exigente?	
74	In your work, are you confronted with things that personally touch you?	Em seu trabalho, você é confrontado com coisas que mexem emocionalmente com você?	
75	Do you face emotionally charged situations in your work?	Você enfrenta situações emocionalmente fortes em seu trabalho?	
76	In your work, do you deal with users who incessantly complain?	Em seu trabalho, você lida com usuários que incessantemente se queixam?	
77	In your work, do you have to deal with demanding users?	Em seu trabalho, você tem que lidar com usuários exigentes?	

78	Do you have to deal with users who do not treat you with the appropriate respect and politeness?	Você tem que lidar com usuários que não o trata com respeito e polidez adequada?	
79	Do you have flexibility in the execution of your job?	Você tem flexibilidade na execução de seu trabalho?	Nunca, às vezes, regularmente, frequentemente, muito frequentemente. (1-5)
80	Do you have control over how your work is carried out?	Você tem controle sobre como seu trabalho é realizado?	
81	Can you participate in decision-making regarding your work?	Você pode participar do processo de decisão referente ao seu trabalho?	
82	If necessary, can you ask your colleagues for help?	Se necessário, você pode pedir ajuda aos colegas?	
83	Can you count on your colleagues to support you, if difficulties arise in your work?	Você pode contar com seus colegas para lhe ajudar quando surgem dificuldades em seu trabalho?	
84	In your work, do you feel valued by your colleagues?	Em seu trabalho você se sente valorizado pelos seus colegas?	
85	I receive sufficient information about my work objectives	Eu recebo informações suficientes sobre os objetivos do meu trabalho.	
86	My job offers me opportunities to find out how well I do my work	O meu trabalho oferece oportunidade para avaliar o meu desempenho	
87	I receive sufficient information about the results of my work	Eu recebo informações suficientes sobre o resultado do meu trabalho	
88	My chief informs me whether he/she is satisfied with my work	Meu chefe me informa se ele/ela está satisfeito(a) com meu trabalho	
89	My chief shows consideration for my problems and desires regarding my work	Meu chefe demonstra consideração sobre meus problemas e desejos em relação ao meu trabalho.	
90	I feel valued by my chief	Eu me sinto valorizado pelo meu chefe	
91	My chief uses his/her influence to help me solve problems at work	Meu chefe usa sua influência para ajudar-me a resolver problemas no meu trabalho.	
92	My chief is friendly and open to me	Meu chefe é amigável e receptivo	
93	I usually manage one way or another	Eu costume fazer de um jeito ou do outro	Nunca, às vezes, regularmente, frequentemente, muito frequentemente. (1-5)
94	I am able to depend on myself more than anyone else	Sou capaz de depender mais de mim do que de outros	
95	I usually take things in my stride	Eu costumo conduzir as coisas do meu jeito	
96	I feel that I can manage many things at a time	Sinto que posso controlar muitas coisas ao mesmo tempo	

97	I can get through difficult times because I've experienced difficulty before	Posso passar por momentos difíceis, porque experimentei dificuldade antes.	
98	My belief in myself gets me through hard times	Minha autoconfiança me leva a momentos difíceis	
99	I can usually look at a situation in a number of ways	Eu geralmente posso enxergar uma situação de várias maneiras	
100	When I'm in a difficult situation I can usually find my way out of it	Quando estou em uma situação difícil, geralmente posso encontrar o meu caminho para sair dela.	
101	Sometimes I make myself do things whether I want to or not	Às vezes faço coisas que quero ou não	
102	I do not dwell on things that I can't do anything about	Eu não fico demorando sobre coisas que nada posso fazer	
103	There are days when I feel tired before I arrive at work	Há dias em que me sinto cansado antes de chegar ao trabalho	Nunca, às vezes, regularmente, frequentemente, muito frequentemente. (1-5)
104	After work, I tend to need more time than in the past in order to relax and feel better	Depois do trabalho, eu tendo a precisar de mais tempo do que no passado, a fim de relaxar e me sentir melhor.	
105	I can tolerate the pressure of my work very well	Eu posso, muito bem, tolerar as pressões no meu trabalho.	
106	During my work, I often feel emotionally drained	Durante o meu trabalho, muitas vezes sinto-me emocionalmente esgotado.	
107	After working, I have enough energy for my leisure activities	Depois do trabalho, eu tenho energia suficiente para as minhas atividades de lazer.	
108	After my work, I usually feel worn out and weary	Depois do trabalho me sinto geralmente desgastado e cansado	
109	Usually, I can manage the amount of my work well.	Normalmente, eu posso controlar bem a quantidade do meu trabalho.	Nunca, às vezes, regularmente, frequentemente, muito frequentemente. (1-5)
110	When I work, I usually feel energized	Quando trabalho, normalmente me sinto energizado.	
111	At my work, I feel bursting with energy	No meu trabalho, sinto-me cheio de energia.	
112	At my job, I feel strong and vigorous	No meu trabalho sinto-me forte e vigoroso	
113	I am enthusiastic about my job	Sou um entusiasta do meu trabalho	
114	My job inspires me	Meu trabalho me inspira	
115	When I get up in the morning, I feel like going to work	Quando me levanto pela manhã, me sinto indo para o trabalho.	
116	I feel happy when I am working intensely	Sinto-me feliz quando trabalho intensamente	

117	I am proud of the work that I do	Tenho orgulho do que faço.	
118	I am immersed in my work	Estou imerso em meu trabalho	
119	I get carried away when I am working	Eu me envolvo muito nas minhas atividades quando estou trabalhando	
120	All in all, I am satisfied with my job	Levando em consideração todos os aspectos, estou satisfeito com meu trabalho.	Nunca, às vezes, regularmente, frequentemente, muito frequentemente. (1-5)
121	Compared to most jobs, mine is a pretty good one	Em comparação com a maioria dos empregos, o meu é muito bom.	
122	As soon as I can find a better job, I'll leave.	Tão logo eu encontre um trabalho melhor, Eu vou deixar a PRF /PMPE	
123	I am seriously thinking about quitting my job.	Eu estou pensando seriamente em deixar o meu emprego	
124	I am actively looking for a job outside	Eu estou ativamente procurando outro emprego fora da PRF	
	How often do you engage in the following behaviors	Quão frequentemente você se envolve nas seguintes comportamentos	
125	Help others who have been absent	Ajudar outros que estavam ausentes	Nunca, às vezes, regularmente, frequentemente, muito frequentemente. (1-5)
126	Willingly give your time to help others who have work-related problems	Voluntariamente dar o seu tempo para ajudar outras pessoas que têm problemas relacionados ao trabalho	
127	Adjust your work schedule to accommodate other employees' requests for time off	Ajustar o seu cronograma de trabalho para acomodar o pedido de férias dos seus colegas de trabalho	
128	Go out of your way to make newer employees feel welcome in the work group	Você tentar de todas as formas fazer com que os novos funcionários se sintam bem-vindos à sua equipe de trabalho	
129	Show genuine concern and courtesy toward coworkers, even under the most trying business or personal situations	Mostrar real preocupação e cortesia para com os colegas de trabalho, mesmo sob as mais difíceis situações pessoais ou profissionais.	
130	Give up time to help others who have work or nonwork problems	Dar seu tempo para ajudar outras pessoas que têm problemas de trabalho ou mesmo não relacionados ao trabalho	
131	Assist others with their duties	Ajudar os outros nas suas funções	
132	Share personal property with others to help their work	Partilhar com outros bens pessoais para ajudar o trabalho deles	
133	I often try to change how my job is executed in order to be more effective.	Várias vezes eu tento mudar a forma como o meu trabalho é executado, a fim de ser mais eficaz.	Nunca, às vezes, regularmente,

134	I often try to institute new work methods that are more effective for the police.	Várias vezes tento instituir novos métodos de trabalho que são mais eficazes para a polícia.	frequentemente, muito frequentemente. (1-5)
135	I often try to implement solutions to pressing organizational problems.	Várias vezes tento implementar soluções para problemas organizacionais urgentes.	
136	I often try to correct a faulty procedure or practice	Várias vezes eu tento corrigir um procedimento falho ou prática errada	
137	What is your age?	Qual é a sua idade?	Respostas Abertas
138	Are you Male or Female?	Sexo masculino ou feminino?	
139	How long have you been in the police?	Há quanto tempo você está trabalhando na PRF?	
140	Are you in an administrative or an operational role?	Você está em uma função administrativa ou operacional?	
141	How long have you been in this role?	Quanto tempo vocês está na nesta função?	
142	Have you ever been in the other role? (i.e., now administrative – formally operational or vice-versa)	Você já esteve em outra função? (isto é, se agora estar em função administrativa, antes era operacional, ou vice-versa).	
143	Are you a member of special forces?	Você é um membro de forças especiais?	
144	If yes, which special force? please tick the relevant tick box	Se respondeu sim, em qual força especial você trabalha? - Outra (por favor especificar)	
	NOE/ GOC GTA, Posto, Motociclismo, DOA, Fiscalizacao especial, APH		
145	If you are an administrator, are you in HR, Learning, administrative, IT, infrastructure, law	Se você está na área administrativa, em qual área você trabalha? - Recursos Humanos - Treinamento - Administração Geral - Tecnologia da Informação (TI) - Infraestrutura - Jurídica - Outra (por favor especificar)	
146	Are you in a leadership / supervisory position?	Você está em posição de liderança/supervisão?	
147	Are you an instructor?	Voce é um/a instrutor?	

148	What is your highest level of education?	Qual é o seu maior grau de escolaridade? Qual é o seu maior grau de escolaridade? - Primário - Secundário - Graduação - Especialização - Mestrado/Doutorado - Outra (por favor especificar)
149	What state do you work in?	

ANEXO III - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE

Convidamos V.Sa. a participar da pesquisa sobre Governança de Segurança Pública e o Tribunal de Contas da União: um estudo na Polícia Rodoviária Federal - PRF, sob responsabilidade do mestrando Duarte Raab Pires, que tem por objetivo estudar como se dá a dinâmica dos componentes da governança em segurança pública no âmbito da Polícia Rodoviária Federal .

Para a consecução deste trabalho serão realizadas entrevistas semiestruturadas, as quais visam gerar informações relevantes para compor os conhecimentos a serem gerados por esta pesquisa. Cada entrevista será gravada e transcrita para posterior análise de conteúdo qualitativa. .

Os benefícios esperados com o resultado desta pesquisa é formar o conhecimento sobre características potenciais da PRF, que precisam ser levadas em consideração para o desenvolvimento das boas práticas de governança em segurança pública.

O (a) senhor (a) tem os seguintes direitos: a garantia de esclarecimento e resposta a qualquer pergunta; a liberdade de abandonar a pesquisa a qualquer momento sem prejuízo para si, a garantia de privacidade a sua identidade; a garantia de que caso haja algum dano a sua pessoa, os prejuízos serão assumidos pelo pesquisador. Caso haja gastos adicionais serão absorvidos pelo pesquisador.

Nos casos de dúvidas e esclarecimentos procurar o pesquisador – Duarte Raab Pires no endereço: Av. Antônio de Góes, 820. Pina – Recife-PE, CEP: 51010-000, por e-mail duarte.pires@prf.gov.br ou ainda pelo telefone 081 99676.8093.

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO:

Eu, _____ após ter recebido esclarecimento sobre a pesquisa acadêmica “Governança de Segurança Pública” e ciente da possibilidade de mudar de opinião a qualquer momento, concordo em participar deste estudo voluntariamente, bem como autorizo a divulgação e a publicação da informação por mim transmitida em publicações e eventos de caráter científico. Desta forma, assino este termo, juntamente com o pesquisador, em duas vias de igual teor, ficando uma via sob meu poder e outra em poder do pesquisador.

Local: Data: ____/____/____

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador

ANEXO IV – Roteiro de Entrevista Semiestruturada

Roteiro de Entrevista Semiestruturada

Perguntas de Introdução

1. Há quanto tempo você trabalha na PRF? Você já teve a oportunidade de trabalhar em outros estados? Você já trabalhou em atividades operacionais e administrativas?

Perguntas sobre o componente Liderança

2. Você sabe dizer se existe algum manual de conduta que apresente princípios e regras de comportamentos morais, éticos e profissionais para os PRFs? (Independentemente da existência) você acha que os policiais mantêm procedimentos diários que demonstrem um padrão de conduta e de princípios morais, éticos e profissionais com o público em geral e com outras instituições? Onde você acha que eles adquiriram este padrão?
3. Você acha que existe um bom nível de capacitação nas diversas áreas de atuação da PRF? Essas capacitações estão mais relacionadas a que temas (ex. relações humanas, práticas na função, liderança, ética). Existe alguma área que demanda uma maior atenção à capacitação?
4. Como você observa o direcionamento ou a preparação para que se assumam cargos de chefia na PRF nas suas áreas de apoio administrativo? E nas áreas operacionais, como o posto, motociclismo, NOE e DOA por exemplo? (Porque?)

Perguntas sobre o componente Estratégia

5. Como o senhor percebe a autonomia por parte dos policiais, para decidir e agir, nas atividades administrativas? E nas atividades operacionais?
6. Como o (a) senhor (a) acredita que se dá a relação entre o pessoal operacional e o público em geral? E o pessoal do administrativo?
7. Você percebe alguma dificuldade quando o pessoal do operacional se relaciona com ao administrativo? E vice-versa?
8. Aonde a PRF pretende chegar no futuro, quais os objetivos de médio e longo prazo. Você acha que os policiais participam dessa visão de futuro da PRF?

Perguntas sobre o componente Controle

9. Como você considera o comprometimento com a PRF por parte dos policiais, em relação a se adequar a novas regras, novas maneiras de se relacionar com outras instituições, novos procedimentos? Percebe alguma diferença entre administrativos e operacionais? Acredita que o tempo na instituição favorece, atrapalha ou é indiferente a esse comprometimento?
10. Sabe dizer se há registro da grande maioria dos fatos na PRF, entretanto, se você precisar de um relatório ou de uma informação gerencial relativa a um fato, você tem acesso rápido? E o público também tem acesso? Você vê algum problema em disponibilizar essa informação para o público de maneira fácil e acessível?
11. Qual a importância da PRF para a sociedade brasileira? Ela cumpre essa função? Você acha que a sociedade reconhece essa importância?