



DOCTRINA POLICIAL MILITAR E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO POR RESULTADOS

Altair Lisot⁴

RESUMO

Este trabalho busca abordar, de modo geral, a Gestão da Segurança Pública no Brasil, realçando os desafios enfrentados face o atual paradigma com o qual se depararam as Polícias Militares brasileiras. Eleva-se a temática segundo um novo Modelo de Gestão da Segurança Pública (gestão mista e participativa), no qual se introduz o instituto das Parcerias Público-Privadas - PPPs como o mais novel e promissor mecanismo de integração entre o Setor Público (Polícia Militar) e o Setor Privado (sociedade civil e seus diversos atores sociais). Destaca-se, em particular, a importância da Doutrina Policial Militar como mecanismo disciplinador e norteador à implementação do instituto das PPPs no âmbito da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, a fim de vincular, orientar e potencializar a atuação policial militar, rumo a uma nova engenharia de segurança pública, a qual congregue esforços e parcerias inovadoras.

Palavras-chave: Gestão Pública. Segurança Pública. Parcerias Público-Privadas. Gestão Participativa. Doutrina Policial Militar.

⁴ Cadete do Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina e Bacharel em Direito Pela UnC – Universidade do Contestado. Email: lisotpmsc@gmail.com e altairlisot@yahoo.com.br.

INTRODUÇÃO

Abordar sucintamente a questão das Parcerias Público-Privadas - PPPs no atual cenário da Gestão Pública brasileira não é uma tarefa fácil, especialmente quando o termo “parceria” figura como uma espécie de panaceia para crises gerencias na Administração Pública. Ignorar o atual paradigma no qual está envolta a gestão brasileira implica em desconsiderar a grave crise por que estão passando determinados setores sociais sob a responsabilidade do Estado, onde destacamos a Segurança Pública.

Diante da manifesta incapacidade do Estado em gerir e suprir adequadamente as demandas relacionadas à segurança pública, questiona-se: é possível trabalhar o instituto das Parcerias Público-Privadas segundo um modelo de gestão mista e participativa no âmbito das Polícias Militares brasileiras? O instituto das PPPs principiará maior integração entre Polícia Militar, Órgãos Públicos e Sociedade Civil para obtenção de resultados satisfatórios diante da crescente demanda de serviços de segurança pública? Como a Doutrina Policial Militar pode contribuir para fomentar e concretizar parcerias duradouras em prol de uma Polícia Militar mais próxima do cidadão e de uma segurança pública mais efetiva à sociedade?

Para responder adequadamente estes questionamentos, buscou-se contextualizar a problemática da segurança pública hoje no Brasil e o modelo de gestão então vigente que permeia a atuação das Polícias Militares brasileiras. Destacar-se-á a importância das PPPs como instrumento administrativo/político hábil a principiar um modelo de gestão de segurança pública pautada na participação dos diversos atores sociais, com especial ênfase no cidadão.

Destaca-se ainda a importância de se desenvolver uma Doutrina Policial Militar sólida e hábil a consolidar as mudanças e os avanços conquistados diariamente pelas instituições policiais militares. A doutrina interna de uma organização representa seu mais importante capital e condensa, a um só tempo, todo aprendizado adquirido, produzido e aperfeiçoado ao longo de sua existência.

Para isso, a metodologia de pesquisa buscou amparo em inúmeras bibliografias acerca do instituto das PPPs, gestão pública e gestão da segurança pública no Brasil. Foram ainda realizadas análises das legislações pertinentes ao tema, como artigos científicos, monografias e revistas eletrônicas.

Os estudos e as análises realizadas fornecem o substrato necessário às questões propostas pelo tema base. Os esforços maiores da pesquisa direcionam-se ao escasso conteúdo relacionado ao instituto das PPPs e sua aplicabilidade na área da segurança pública. Contudo, o instituto em tela mostra-se como uma tendência natural da moderna gestão pública, face às recentes e promissoras vantagens estratégicas e competitivas já angariadas por inúmeras organizações privadas nos diferentes setores e segmentos sociais.

1. GESTÃO PÚBLICA NA ATUALIDADE

A sociedade e as organizações em geral cada vez mais vêm sofrendo inevitáveis transformações e ingerências provenientes de inúmeros segmentos sociais (efeitos da globalização). A Administração Pública, por sua vez, reage de forma lenta e insatisfatória às mudanças sociais, econômicas e tecnológicas que orbitam seu tradicional modelo de gestão.

Não obstante, esse novo cenário globalizado ampliou substancialmente a percepção do cidadão quanto ao exercício do direito a cidadania, exigindo assim um modelo de Estado-corporativo (governança corporativa) capaz de atuar em conjunto com a sociedade civil (participação cidadã) e com o setor privado (novos modelos de gestão e modernização tecnológica), a fim de viabilizar projetos e programas sociais, até então inatingíveis.

Castilho (2010) corrobora quando expressa em sua obra que o atual cenário globalizado exige dos gestores públicos decisões alinhadas com as estratégias da organização, tendo por perspectiva a excelência no desempenho das atividades, a fim de proporcionar um serviço de melhor qualidade ao público externo, suprimindo alguns passos do modelo tradicional de gestão.

Isto exige dos Gestores Públicos modernos a assunção de nova mentalidade e diferenciada postura no cenário administrativo atual, compreendendo que gerir recursos públicos é muito mais amplo que administrá-los. Acima de tudo, significa assumir novos papéis e novas responsabilidades, ocupar diferentes posições funcionais e se relacionar com outras formas e modelos de gestão e com diferentes estruturas organizacionais provenientes do setor privado (MAXIMIANO, 2010).

O panorama orienta os gestores públicos, assegura Lima (2007), a buscar e proliferar novos instrumentos, conhecimentos e tecnologias já desenvolvidas pela iniciativa privada. A corrida incessante da economia, a necessidade de manter-se competitivo, a inserção de inéditas figuras contratuais e de parcerias entre o público e o privado, tudo recomenda uma visão estratégica diferenciada daqueles que estão incumbidos de tomar decisões no setor público.

Essa roupagem há de trazer consigo novas prerrogativas, atribuições e deveres, e principalmente um novo estilo de liderança dos gestores e administradores.

Percebe-se que tal retórica não poderia ser diferente, uma vez que o atual gestor público está inserido numa nova dinâmica social, onde muito se espera e muito se cobra. É neste cenário de rápidas e constantes mudanças e transformações que a Administração Pública e seus agentes devem acompanhar o desenvolvimento e a evolução conquistada diariamente pelos demais setores sociais.

2. OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

A Administração Pública contemporânea não pode mais ignorar as inevitáveis e constantes mudanças que sucederam no setor privado e paulatinamente transportam-se para o serviço público nas últimas décadas. Ademais, antes de estas transformações serem consideradas ameaças, devem constituir, sobretudo, importante fonte de oportunidades.

Ao abordar questões pertinentes às crescentes transformações a que se submetem os serviços públicos, Trosa (2001) alerta que a Administração Pública precisa necessariamente enfrentar a mundialização e a globalização, pois cada vez mais se depara com a mudança dos usuários que são mais exigentes e que querem dispor de um tratamento personalizado, e não mais um padronizado.

A crescente diversificação nas formas de fazer e produzir o serviço público passa a constituir uma constelação de deveres e responsabilidades bem maior do que o Estado tradicional estava habituado a oferecer. De igual modo, as relações de hierarquia e disciplina que ainda permeiam algumas instituições públicas começam a ser questionadas pelos funcionários que não mais aceitam passivamente simples imposições ou ordem de seus superiores.

Estas mudanças transformam-se em grandes desafios que exigem uma espécie de “mini revolução” na gestão da administração pública atual.

Esta, por sua vez, deve estimular a competição entre fornecedores de serviços, ao passo que deve ainda aprimorar e desenvolver novos sistemas orçamentários. O administrador/gestor público contemporâneo é visionário e comprometido em reestruturar os setores e sistemas ineficientes e caros, ao mesmo tempo em que apresenta um discurso voltado à ‘gerência de empreendimentos’, às ‘organizações que aprendem’ e ao desenvolvimento de uma cultura de ‘cidades autoconfiantes’ (OSBORNE, 1994).

A importância de um pensamento global e sistêmico voltado às ações locais mostra-se muito relevante. As organizações cada vez mais funcionam em eficientes e complexas redes de inter-relacionamento, com trocas instantâneas de informações de qualquer outra unidade no mundo. As organizações em geral estão cada vez mais multiculturais, flexíveis e especializadas, enquanto as funções públicas são, na maioria das vezes, muito nacionais em suas informações e sua sociologia (TROSA, 2001).

Ao contextualizarem-se tais palavras, percebemos que a Administração Pública em geral necessita urgentemente estabelecer intercâmbios regionais, nacionais e internacionais. A antiga preocupação do Administrador Público com o processo de tomada de decisão meramente formal e restrito, agora deve também se voltar à realização de parcerias e à consecução de objetivos e metas claras, com resultados concretos.

Ninguém duvida que novas parceiras e instrumentos vêm surgindo no cenário nacional. Vivenciamos a proliferação das organizações não governamentais, bem

como o crescimento do chamado Terceiro Setor, manejando princípios e regras antes restritas aos entes estatais, e o discurso pela busca de resultados, planejamento estratégico, economicidade, eficiência e eficácia, que vêm contaminando todas as instituições públicas, as quais aprofundam o intercâmbio com as iniciativas privadas e com as entidades públicas não estatais (OSÓRIO 2005).

É impescindível que a Administração Pública e seus gestores ascendam a um novo cenário globalizado, quebrando os paradigmas inerentes ao modelo de administração centralizada. Isto implica, necessariamente, em desenvolver habilidade para manejar recursos e instrumentos de negociação e de persuasão em detrimento das imposições unilaterais de vontade, outrora restringida a determinados entes Estatais.

3. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O CENÁRIO INTERNACIONAL

O estudo da Gestão Pública abordado até o momento nos possibilita uma melhor análise sobre a relevância do instituto das PPPs como forma integrada e compartilhada de gerir pessoas, processos e riscos entre Estado e Setor Privado.

As PPPs surgiram inicialmente no cenário internacional - Europa -, mais precisamente na Inglaterra, onde os Estados outorgaram contratos de serviços de longo prazo a concessionários privados que investiram pela primeira vez no setor público.

Segundo Gasparini (2009, p. 413), ao comentar sobre a origem desse instituto, preleciona a seguinte ideia:

As parcerias público privadas nasceram na Inglaterra há quase três décadas. Nesse país foram analisados, segundo os jornais de fins de 2003 e início de 2004, mais de 600 projetos, dos quais 450 em operações envolvendo 55 bilhões de libras. Portugal, Holanda, Canadá, Chile e México, entre outros, são os países que vivenciam, com bons resultados, essa experiência que começa a existir entre nós, sem que tenhamos vivido algo igual. A experiência com a concessão de serviços e de obras públicas é assemelhada à das PPPs, mas não é igual. Em Portugal, a Odebrecht e a Andrade Gutierrez, empresas brasileiras, têm parcerias com o governo português. No entanto nossas observações estão circunscritas ao nosso país e à referida lei federal.

Pela exposição do autor, percebe-se que o instituto das PPPs encontra-se em sua fase embrionária no Brasil. Disto resulta certo nível de incerteza e insegurança quanto aos seus objetivos, que tendem a se dissolver, na medida em que novas parcerias se consolidem com a iniciativa privada, o que viabilizará inúmeros projetos e programas voltados ao desenvolvimento e ao bem-estar da sociedade.

O termo parceria vem do latim *partarius* (parceiro, participante), e segundo o dicionário *on line* Priberam (2009), parceria é a “relação de colaboração entre duas ou mais pessoas com vista à realização de um objetivo comum”. Segundo Plácido e Silva *apud* Souto (2006), o vocábulo é empregado na terminologia jurídica para designar uma forma *sui generis* de sociedade, em que seus participantes se apresentam com deveres diferentes, tendo, embora, participação dos lucros auferidos.

É importante colacionar o conceito previsto no Projeto de Lei 2.546/2003, que deu origem às PPPs, o qual previa a seguinte redação:

A parceria público privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com o financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços e empreendimentos públicos.

O art. 2º do mencionado Projeto previa uma conceituação bem mais detalhada, como segue:

Considera-se contrato de parceria público privada o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculos jurídicos para implantação e gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem ao parceiro privado.

Cabe salientar, contudo, que em virtude de inúmeras alterações no trâmite do Projeto, a conceituação prevista na atual Lei 11.079/2004, a qual institui normas gerais para licitação e contratação das PPPs no âmbito da Administração Pública, restou simplesmente denominada de “contrato administrativo de concessão”. Assim, em que pese ter sido suprimido, entre outros termos, o vocábulo “gestão”, este norteia todo o instituto das PPPs, e sua aplicação apresenta-se imprescindível ao sucesso destas.

De forma antagônica do que acontece no Brasil, o termo Parcerias Público-Privadas – PPPs no âmbito internacional é muito abrangente. Abarca, assim, inúmeros projetos em que a iniciativa privada não somente financia, mas de igual forma gerencia, de acordo com os limites e competências estabelecidos para tanto.

Ao abordar e citar as ONGs no âmbito internacional como principal exemplo, Souto (2010) destaca que estas organizações atuam em diversas frentes e/ou setores da sociedade e, ao receberem financiamento público, realizam a administração e a gestão das verbas e apresentam, ao final ou quando solicitado, relatórios e demonstrativos dos resultados que lhe são esperados.

Importa salientar que as PPPs no cenário internacional apresentam substanciais avanços e servem de exemplos para o Brasil. A autora menciona inúmeros setores

nos quais as parcerias estão se desenvolvendo, a exemplo dos transportes, educação, saúde, segurança pública e o sistema judiciário. É relevante destacar que, em relação aos setores de segurança pública e aos mecanismos propagadores de justiça social, as ações e investimentos foram dirigidos às áreas como prisões, construção de postos policiais e centros de treinamentos.

Ademais, é bem verdade que as PPPs no âmbito internacional também apresentam críticas, afinal, encontram-se ainda em pleno processo de desenvolvimento e adequações segundo as constantes mudanças influenciadas pela globalização. Contudo, é inegável sua relevância e contribuição para a construção de um novo Modelo de Gestão Pública, um modelo eficiente e de excelência dos serviços prestados a todo cidadão.

4. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

Conforme Neto (2009), o atual modelo de PPPs foi lançado pela primeira vez no Brasil no Estado de Minas Gerais, em 17 de janeiro de 2008. O Sistema Penitenciário foi o setor escolhido para sua implantação, envolveu a construção de sete Unidades Prisionais e recebeu apoio de parceiros privados, tanto na construção, quanto no gerenciamento.

Entretanto, destaca Souto (2006) que o modelo de empreendimento pretendido pelo Brasil está mais voltado às parcerias para financiamento de setores ligados à infraestrutura primário-básica, notadamente face sua visível deficiência atual e por influenciar mais diretamente no desenvolvimento econômico do País, posto que substanciais são os investimentos necessários também nesta área.

Em que pese a atual tendência voltar-se para áreas de cunho econômico, é salutar destacar a importância do uso das PPPs nas áreas e setores sociais que exercem influência direta e substancial na qualidade de vida e no bem-estar da população, a exemplo da saúde, educação e, em especial, da segurança pública. Assim, a retórica aqui desenvolvida deve voltar-se a esse desiderato.

No campo legal, as PPPs encontram suas bases legitimadoras na Constituição Federal, segundo destaca Pietro (2007), em seus artigos 22, inciso XXVII, e no 37, *caput* (Princípios da Administração Pública) e inciso XXI, que trata a respeito das obras, serviços, licitações e demais procedimentos obrigatórios para a Administração Federal.

É importante destacar que os demais entes federados ficam vinculados à Lei 11.079/2004, a qual regulamenta as PPPs somente com relação às normas gerais. Assim, enquanto cada ente da Federação não editar suas respectivas leis, estes usufruem

de relativa margem de discricionariedade, o que lhes possibilita a criação e adequação de acordo com suas respectivas necessidades locais, até que lei superveniente não venha dispor o contrário.

De acordo com Mello (2008), o objetivo das PPPs é, diante da carência de investimentos públicos em áreas essenciais da sociedade, suprir a vasta gama de serviços de cunho essencialmente social, e não meramente econômico, como está se atribuindo seu uso.

Contudo, é imperativo que a Administração Pública promova e facilite a entrada de atores privados num inovador e promissor processo de gestão coparticipativa de riscos e resultados. Como bem afirma Nascentes (2009), o Brasil precisa enfrentar sérios obstáculos legais, políticos e institucionais para formar relações público-privadas efetivas, duradouras, o que exige cooperação e diálogo contínuo entre diferentes organismos públicos e privados.

5. GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A complexidade do atual quadro de insegurança pública no Brasil exige de todos os atores sociais uma abordagem eclética e compreensão sistêmica. Neste linear, segundo Marcineiro (2009, p. 55), “entender as coisas sistemicamente significa, literalmente, colocá-las dentro de um contexto, estabelecer a natureza de suas relações”.

A segurança pública no Brasil deve ser ponderada em vários aspectos, sobre diferentes perspectivas e/ou fatores que, não raro, transcendem as questões de ordem política, sociais, econômicas ou institucionais. A problemática principal da atual segurança pública no Brasil habita as restritas, ineficientes e afastadas relações entre os diversos órgãos e instituições públicas e a iniciativa privada.

A necessidade de gerir a segurança pública e programar um modelo de gestão moderno e condizente com demandas sociais já é realidade em muitos países e está acontecendo no Brasil por meio do Governo Federal, por intermédio do Ministério da Justiça, que desenvolve e busca reunir esforços em prol do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

Sobre o programa, Santos (2006) preleciona que é complexa e desafiadora a questão da segurança pública no Brasil. Isso significa que há necessidade de envolver diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Uma política de integração deve nortear e aperfeiçoar a atuação dos órgãos responsáveis pela segurança pública em nosso País, prezando a mútua colaboração.

Percebe-se que o PRONASCI representa uma importante iniciativa que busca substituir o atual paradigma enfrentado na área da segurança pública. Contudo, apesar de haver mobilização e a articulação com representantes da sociedade civil e as diferentes forças dos órgãos responsáveis pela segurança pública no Brasil, o certo é que ainda não se estabeleceu efetivamente um modelo de gestão pelo qual todos passam a atuar de forma integrada, congregando esforços e ações.

A gestão institucional da segurança pública, afirma Goz (2009), tem permanecido, ao longo da história, sob a égide das instituições armadas, com características policiais e militares. Herdada ou não de outras épocas e modelos de gestão, esta situação persiste até os dias atuais e suas peculiaridades têm dificultado não somente a construção, mas, sobretudo, a manutenção de ações integradas dentro de um processo de democracia ainda em formação.

O atual modelo de gestão da segurança pública vigente no Brasil carrega fortes bases de um modelo de gestão tradicional (rígido e hierarquizado), mostrando-se um verdadeiro paradigma que, se bem trabalhado, pode principiar significativas aberturas para um novo arquétipo de gestão mista, participativa e articulada com órgãos públicos e privados.

Este novel modelo gerencial do qual carece a segurança pública no Brasil deve encontrar inspiração nas notáveis transformações ocorridas no setor privado nas últimas décadas, especialmente face as organizações que preconizaram exemplos e demonstraram ser flexíveis e dinâmicas, mostrando-se, nas palavras de Senge (2009), verdadeiras organizações que aprendem a aprender.

Segundo Osborne (1994), o ambiente organizacional contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis, que ao prestarem seus serviços asseguram a alta produtividade dos investimentos realizados. As instituições públicas devem responder as necessidades dos clientes/cidadãos com serviços personalizados, atuando com persuasão, oferecendo incentivos, e confiando aos cidadãos significativa parcela de poder e sentido de controle, ao invés de simplesmente servi-los.

É crível percebermos que inúmeras organizações privadas já alteraram substancialmente seus arquétipos organizacionais baseados em modelos de gestões altamente burocratizadas e piramidais, para arquétipos que passaram a contemplar modelos de gestão mista e participativa, com maiores liberdades, responsabilidades e autonomia de decisão por parte de seus colaboradores (equipe de funcionários).

É neste toar que a Administração Pública deve buscar arraigar um modelo gerencial consentâneo com a atual dinâmica dos atuais mecanismos formais de integração, a exemplo das PPPs, e/ou informais, dentro da filosofia de Polícia Comunitária. Os avanços serão substanciais e a segurança pública consolidar-se-á mais efetiva, posto que terá condições de prestar um serviço de excelência.

6. SEGURANÇA PÚBLICA E AS PPPs – A IMPORTÂNCIA DE UMA GESTÃO HÍBRIDA E PARTICIPATIVA

O objetivo central do tema até aqui desenvolvido é demonstrar que, a exemplo de outros países, o Brasil também deve ampliar o uso das PPPs nas atividades públicas suprindo assim a ausência ou ineficiência estatal em inúmeros setores, notadamente na área da segurança pública.

É oportuno frisar que a PMSC tem sido destaque no cenário nacional pelas iniciativas inovadoras e pelo eficiente controle dos índices de criminalidade, tornando-se, sem sombra de dúvidas, um dos Estados mais seguros para se viver.

Convém destacar a relevância da implantação de parcerias na área de segurança pública, conforme expõe Pacheco (2009, p. 108):

[...] as estratégias de policiamento ou de prestação de serviços que funcionaram no passado não estão sendo eficazes atualmente. A meta pretendida, um aumento na sensação de segurança e bem-estar, não foi alcançada. O nosso cliente (a sociedade, mais precisamente os cidadãos) está mais exigente, pois estamos em processo de contínua transformação.

Não olvidamos que ações desenvolvidas por meio de uma perspectiva sistêmica influenciarão práticas efetivas em prol de uma Segurança Pública com Sustentabilidade⁵, cujos maiores beneficiados são a própria sociedade.

Segundo Oliveira (2009, p. 53), o atual contexto de desenvolvimento do Estado Democrático e de Direito é adequado a propiciar cooperação da sociedade civil, haja vista que “[...] a concepção democrática estimula a participação popular na gestão da segurança pública; valoriza arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais”.

A inter-relação de instituições policiais com o setor privado mostra-se extremamente importante e promissora para inclusão de novas tecnologias, novos modelos

5 Segurança Pública com Sustentabilidade sugere uma nova abordagem sobre os problemas e causas geradores da violência e da criminalidade no Brasil sob a ótica da sustentabilidade. Pressupõe assunção de um diferenciado conjunto de valores e crenças capazes de despertar a consciência social e cidadã para ações, atitudes e comportamentos proativos e autossustentáveis, seguindo um modelo de gestão participativa dos problemas sociais. Compreende um processo sistêmico orientado por constantes e contínuas ações de bases sustentáveis, da qual fazem parte setores públicos e privados, sociedade civil e cidadão com vistas a manter, preservar e suprir, de forma integrada, as demandas relativas a segurança pública, sem, contudo, comprometer ou violar direitos humanos e garantias fundamentais.

de gestão e de gerenciamento de pessoas e processos. Nas palavras de Beato (2002, *apud* PACHECO, 2009, p. 111):

Modificações no âmbito do gerenciamento das atividades policiais, na introdução de inovações tecnológicas, nos mecanismos decisórios e de planejamentos, nas estratégias em se encarar o problema da criminalidade e violência nos grandes centros urbanos, além de uma modificação na relação das organizações policiais com outras agências do governo, podem vir a causar mudanças profundas tanto do ponto de vista do relacionamento da organização policial com o público em sua sociedade democrática, bem como na eficiência no controle da criminalidade urbana violenta.

Toda esta retórica vem confirmar a inovação trazida pela Carta Política de 1988, a qual impõe ao cidadão, como bem afirma Souza (2008, p. 28), sua importante contribuição na “[...] responsabilidade pela Segurança Pública, determinando que a sociedade também possua parcela de compromisso com o assunto. Com efeito, todos os cidadãos são parcialmente responsáveis pela segurança da coletividade”.

Dessa responsabilidade nasce a necessidade de se desenvolver uma gestão racional no âmbito interno dos órgãos públicos, com o propósito de otimizar os mecanismos administrativos e operacionais por meio da atuação conjunta com organizações, empresas ou demais entidades da sociedade civil. Neste sentido, Souza (2009, p. 29) conclui:

[...] por isso a atuação da sociedade pode voltar-se para atividades de participação na elaboração dos programas de segurança pública, uma vez que, como integrante de uma comunidade, e o destinatário daquele programa. [...]

Além de viabilizar o exercício da efetiva cidadania, a participação popular poderia tornar o sistema de segurança pública mais eficiente, uma vez que facilitaria a investigação das causas dos problemas que envolvem a insegurança da comunidade.

[...]

Essa atuação participativa na prestação de serviços de segurança pública potencializa o instituto das PPPs, que carrega uma importante função de coesão e de reestruturação social, resultado do inter-relacionamento e da maior proximidade das ações envolvidas diretamente com os destinatários desse serviço – o cidadão.

7. DOCTRINA POLICIAL MILITAR ADMINISTRATIVA RELACIONADA ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Segundo Marlon (2010), “Doutrina é o conjunto de Valores, Princípios, Conceitos, Normas, Métodos e Processos, cuja finalidade é orientar para a concepção e sua aplicação nas Instituições, disciplinando e sistematizando todas as suas atividades”.

Em que pese a inexistência de conceito consolidado, a Doutrina Policial Militar nada mais é do que um conjunto de princípios, valores e normas vigentes no âmbito das instituições policiais militares responsável por disciplinar, orientar, sistematizar e condensar práticas e saberes desenvolvidos por policiais militares na consecução da missão constitucional de Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública.

Toda instituição necessita de mecanismos condensadores do conhecimento adquirido e aperfeiçoado ao longo de sua existência. No que tange a Doutrina Policial Militar, não olvidamos de sua importância, notadamente pela amplitude da missão constitucional de que estão incumbidas as instituições policiais militares no Brasil.

Não obstante os resquícios de uma cultura policial militar de bases repressivas, as Polícias Militares brasileiras caminham ao encontro de uma Doutrina de prevenção, a qual propiciará aberturas institucionais significativas com diferentes atores e parceiros até então inatingíveis.

A PMSC possui uma forte e apreciável base cultural que, somada ao conhecimento adquirido e produzido no decorrer destes inescrutáveis 176 anos de história, forma um rico e inigualável cabedal doutrinário.

E a história vem sendo lembrada e registrada por inúmeros Policiais Militares que, obstinados pela causa policial militar, se debruçaram no estudo e na pesquisa de inúmeros fatos e eventos que permaneceram no tempo e na memória de bravos guerreiros. Essa rica cultura, este rico conhecimento ainda permeia nossa instituição e tem se mostrado cada vez mais forte, mais substancial.

A riqueza empírica proporcionada pela rotina do serviço policial é ampliada por inúmeros e talentosos profissionais de considerável aporte intelectual, a exemplo de Bastos (2006), em sua obra “Histórias e história”, que mantém viva nossa tradição, crenças e valores policiais militares de quase dois séculos de segurança pública à sociedade catarinense.

De um modo geral, sabe-se que a Polícia Militar de Santa Catarina é portadora de um considerável arcabouço histórico-doutrinário que necessita especial atenção, a fim de que seja restaurado e formatado de modo sistemático, tornando-o acessível a toda a instituição.

No que tange a existência de doutrina relacionada às PPPs, podemos mencionar algumas normas (diretrizes) “internas corporis” que remontam uma mitigada, mas promissora base doutrinária sobre o tema.

A Diretriz Administrativa nº 006/91 do Comando Geral trata sobre convênios, acordos, comodatos, protocolo de intenções e outros documentos do gênero, e economias administrativas das OPMs. Essa Diretriz estabelece normas gerais a serem tomadas quando da realização de convênios entre o Governo do Estado e demais órgãos públicos e privados, bem como descentraliza a auditoria e controle de receitas das OPMs.

A Diretriz 020/99 do Comando Geral estabelece competências e atribuições, normas e procedimentos para o gerenciamento dos Sistemas de Informação da PMSC. Percebe-se que mencionada Diretriz deixou de contemplar e normatizar a realização de parcerias com empresas do seguimento, o que poderia suprir e potencializar sobremaneira as questões relacionadas à tecnologia de informação na PMSC.

A Diretriz 023/2006 do Comando Geral normatiza a gestão do planejamento da PMSC, a qual, embora relativamente recente, de igual modo não contemplou em seu texto a inclusão do instituto das PPPs, ou institutos análogos, em seu atual processo de gestão. Percebe-se que tanto essa quanto as demais diretrizes carecem, portanto, de ajustes e adequações, a fim de possibilitar um enfoque multi e interdisciplinar, de acordo com a mais moderna gestão.

A produção doutrinária em sentido “lato”, guiada por uma cultura de prevenção, entre outros objetivos, visa a potencializar os mecanismos institucionais em prol de uma polícia descentralizada, rumo a uma nova engenharia da gestão da segurança pública, a qual congregue esforços e parcerias ousadas e promissoras.

O desenvolvimento de uma Doutrina Policial Militar comprometida e embasada em novos mecanismos de gestão, planejamento e estratégia da atividade de Polícia Ostensiva e de Preservação da Ordem Pública, proporcionará às Polícias Militares brasileiras, e em especial à Polícia Militar de Santa Catarina, a concretização de importantes e promissoras parcerias, sejam Público-Privadas, sejam *convencionais*⁶, em prol de uma Polícia Militar próxima do cidadão e de uma segurança pública mais sustentável.

8. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ÂMBITO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

O Estado de Santa Catarina inaugura de modo tímido e incipiente sua experiência com o instituto das PPPs. A criação de Programas e Normas Reguladoras⁷, por meio do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC, a partir de

6 O termo convencional é aqui usado para exemplificar as outras formas de parcerias não vinculadas em lei, mas que se mostram extremamente eficientes quando desenvolvidas na atividade policial militar.

7 A Lei nº 12.930/2004 estabeleceu o marco regulatório dos programas de PPP/SC e seu Decreto regulamentador nº 1.932/2004; Lei nº 13.335/2005, que autoriza o Poder Executivo a constituir empresa para os projetos de PPPs e de concessões; Lei nº 13.345/2005, que dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense - PRODEC - e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Catarinense – FADESC.

2004, constituiu o primeiro e importante passo a viabilizar projetos e empreendimentos com parceiros privados no Estado.

Vislumbram-se grandes oportunidades à Polícia Militar de Santa Catarina no que tange à criação de projetos ou programas que contemplem as PPPs na consecução de sua missão constitucional. Há de se ressaltar a relevância desse novo modelo de parceria, posto congregar em sua essência importantes características empreendedoras, propiciando a inserção de investimentos, tecnologia e inovadores instrumentos de gestão.

De oportuno, Cruz (2005) traz o exemplo pioneiro da Polícia Militar de Minas Gerais que, por meio de financiamento obtido no escopo do Plano Nacional de Segurança Pública e, especialmente, pelas parcerias internacionais e nacionais, montou um significativo aparato para o mapeamento da criminalidade e da violência baseado no sistema de geoprocessamento.

Esta iniciativa proporcionou um substancial avanço à realização de análises estatísticas de ocorrências na PMMG. Principiou ainda uma gestão multidisciplinar entre diferentes parceiros públicos e privados que dispensaram especial atenção à iniciativa, obtendo-se resultados surpreendentes.

A Polícia Militar de Santa Catarina vem desenvolvendo inúmeras iniciativas empreendedoras e integradas com diferentes órgãos públicos, organizações privadas e demais segmentos da sociedade.

No âmbito da Polícia Militar de Santa Catarina, podemos citar o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD, que é um primeiro exemplo de parceria firmada com a comunidade. Embora não seja uma parceria formal (segundo prevê a legislação vigente), o PROERD é um Programa que realça a importância das parcerias junto à sociedade. Inúmeros Policiais Militares altamente preparados têm formado educadores, preparando pais e comunidade na prevenção e redução do uso de drogas e na redução da violência contra a criança e o adolescente.

À semelhança das parcerias levadas a efeito pela PMMG, a PMSC vem desenvolvendo e consolidando inúmeras parcerias e convênios⁸ com órgãos públicos e privados ao longo dos últimos anos.

Citamos alguns exemplos de parcerias e convênios que estão sendo desenvolvidos e aperfeiçoados na PMSC: a) Convênio com a Câmara dos Dirigentes Lojistas dos municípios - CDL; b) Convênio com a Secretaria do Estado da Educação de Santa Catarina, que intensifica os trabalhos propostos pelo Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD; c) Parcerias com Municípios por meio dos Convênios Municipais de Trânsito, demonstrando substanciais esforços em prol da Segurança

8 As parcerias e convênios mencionados podem ser encontrados na página de divulgação das notícias institucionais da PMSC disponível em <http://www.pm.sc.gov.br/website/anteriores.php?p=62>

Pública; d) Parcerias com inúmeras Instituições de Ensino, abrangendo os níveis fundamental, médio e superior; e) Parcerias inéditas com emissoras de rádio e televisão; f) Parcerias com o Ministério Público e o Poder Judiciário, e um sem número de outras parcerias formais e informais que garantem o aperfeiçoamento e a continuidade dos serviços de segurança pública prestados à sociedade catarinense.

As parcerias devem ainda abranger universidades, centros de pesquisas, instituições nacionais e internacionais, empresas de Tecnologia de Informação e geoprocessamento e outras variáveis possíveis, com o fito de subsidiar e/ou suprir carências existentes no âmbito gerencial, investimentos e formação, a fim de prestar, segundo Rolim (2009, p. 84), um serviço de Policiamento Orientado a Solução dos Problemas⁹.

Não olvidamos que as PPPs propiciam maior abertura institucional com a sociedade civil. Essa abertura contribuirá para uma participação mais ativa por parte da sociedade e do próprio cidadão no processo de gestão da segurança pública no Estado.

Dividir o compromisso e a responsabilidade pela segurança pública com parceiros privados é uma demonstração de transparência, confiança e de amadurecimento institucional da Polícia Militar de Santa Catarina.

É neste contexto que o paradigma tradicional de gestão da segurança pública na PMSC deve ser repensado, oportunizando a participação de novos atores, novos métodos e mecanismos de gestão mais democráticos para obtenção de resultados mais efetivos neste cenário de violência e criminalidade crescente.

CONCLUSÃO

Passadas mais de duas décadas da promulgação da Constituição de 1988 e, por conseguinte, da luta constante para construção de um Estado Democrático e de Direito, o Brasil tem muito a comemorar. Nunca na história, a proteção dos direitos e garantias fundamentais do cidadão estiveram tão proeminentes e normatizados numa Carta Constitucional.

Contudo, em que pese estarmos ainda arquitetando nosso processo de democratização, muitos desses direitos e garantias fundamentais ainda não se concretizaram e tantos outros continuam a ser violentados diariamente. Muitos de seus destinatários não mais o usufruem, e o Estado há muito não consegue mais disponibilizá-los adequadamente. O motivo? O terreno onde se desenvolve a segurança pública já não tem

⁹ Rolim (2006, p. 83) apresenta o seguinte conceito: "A teoria do policiamento orientado para a solução de problemas (Posp) foi formulada por Herman Goldstein, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Wisconsin, Madison. O modelo conceitual dessa proposta foi sintetizado na abordagem conhecida como Sara, sigla pela qual se identificam os procedimentos de Scanning, Analysis, Response and Assessment (Levantamento, Análise, Resposta e Avaliação)".

se mostrado tão fértil, por consequência, o exercício de direitos e a certeza das garantias constitucionais começam a se dissolver e perder seus efeitos diante do quadro sempre crescente de violência e criminalidade.

O direito a segurança pública é, acima de tudo, uma garantia. Uma garantia porque sem segurança pública não há um ambiente profícuo e vingueiro onde os cidadãos possam exercer a cidadania, contemplar seus direitos e cumprir também com as responsabilidades de cidadão.

Não é por acaso que o art. 144, *caput*, da CF prevê que a segurança pública é um dever do Estado, um direito e responsabilidade de todos. Logo, tem o cidadão - a sociedade civil - o direito e a responsabilidade de participar ativamente nas atividades, programas e parcerias que visam à melhoria da segurança social, tornando-se assim coadjuvante e responsável por sua efetividade.

Pode se perceber, pela retórica desenvolvida, que o paradigma de gestão institucional pelo qual ainda encontram-se estacionadas as Polícias Militares no Brasil deve-se, entre outros fatores, a míngua de bases doutrinárias compatíveis com a crescente evolução do conhecimento, das tecnologias e de novos instrumentos de gestão nas áreas que lhe são afins.

Assim, um novo modelo de gestão participativa entre o público e o privado torna-se possível por intermédio das PPPs; também a Doutrina Policial Militar tem capacidade de atuar como mecanismo aglutinador da boa cultura, das boas práticas, da excelência do conhecimento e das experiências que vinculam e orientam a transformação profissional e institucional por que passam as Polícias Militares brasileiras.

Neste sentido, a pesquisa desenvolvida permitiu constatar que as PPPs podem ser importantes instrumentos de suporte na gestão da segurança pública no Brasil. E que é possível, sim, implantar e/ou aperfeiçoar os mecanismos de parcerias no âmbito institucional da Polícia Militar de Santa Catarina, notadamente por força e abrangência de suas competências e atribuições constitucionais de Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública.

Em que pese apresentar-se um instituto recente e inovador no cenário nacional, as PPPs vêm estabelecer um novo paradigma na forma de se pensar e fazer segurança pública, pois visa a patrocinar novos instrumentos de gestão e negociação e potencializar a capacidade institucional das Polícias Militares de prestar um serviço de segurança pública com elevado nível de excelência e profissionalismo.

REFERÊNCIAS

- BAYMA, Fátima de Oliveira *et al.* **Desafios da gestão de segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Senado Federal, 2004.
- _____. Projeto de Lei. Mensagem de encaminhamento n. 355/2003, anexo ao Projeto Lei 2.546/2003. Disponível em: <<http://www.camera.gov.br/sileg/integras/182910.htm>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.
- CASTILHO, Edson Rui da Silva. **Gestão Estratégica da Frota veicular da Polícia Militar de Santa Catarina**: o sistema de gerenciamento de veículos e equipamentos (GVE). Polícia Militar do Estado de Santa Catarina - Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis. 2010.
- CRUZ, Marcos Vinicius Gonçalves da. **Para administrar a ordem pública e a aplicação da lei**: Formas de policiamento numa perspectiva comparada Brasil – Estados Unidos: Uma análise das experiências de Belo Horizonte, MG e Washington, D.C. 2005.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GOVERNO FEDERAL. Ministério da Justiça: O que é o Pronasci. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/mje24d0ee7itemid4dc477c22f624e3cba4C1B85447009d4ptbrie.htm>>. Acesso em: 10 de junho de 2010.
- GÓZ, João Bosco Rodrigues. **Gabinete de gestão integrado em segurança pública**: Coletânea 2003 – 2009 / Secretaria Nacional de Segurança pública; Elaboração ; Wilquerson Felizardo Sandes, João Bosco Rodrigues, Eraldo Marques Viegas. Brasília : Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2009.
- LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em Gestão Pública**: o Papel da gestão na condução da coisa pública. I FÓRUM NACIONAL DA QUALIDADE E GESTÃO. Revista eletrônica sobre reforma do estado. n. 01 – março/abril/maio de 2006, Salvador - Bahia – Brasil.
- MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária**: construindo segurança nas comunidades. Florianópolis: Insular, 2009.
- MAXIMIANO, A.C.A. **Teoria Geral da Administração**: da Revolução Urbana à Revolução Digital. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. rev. atual. São Paulo: Medeiros, 2008.
- NASCENTES, Adriana. **Práticas de parcerias público-privadas no Brasil e no exterior**. 2009, 56 f.
- NETO, Cid Pedroso. **A utilização das parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro**. Santa Catarina: UFSC, 2009. 55 p.

OSBORNE, David. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Novos Rumos da Gestão Pública Brasileira**: Dificuldades teóricas e operacionais. Revista Eletrônica sobre reforma do Estado. n. 1 – março/abril/maio de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil.

PACHECO, Gilvane Cardoso. **Gestão da qualidade no serviço público**: livro didático / Giovane Cardoso Pacheco, Luciano Costa Santos ; desing institucional Daniela Erani Monteiro Will, Lucesia Pereira. – Palhoça: Unisul Virtual, 2009.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: **Instrumento De Gestão Pública Num Somatório De Esforços Para Vencer A 'Burocracia'**. <www.aedb.br/seget/artigos09/312_PPP.pdf>. Acesso: 13 de junho de 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PRIBERAM - Língua Portuguesa, 2010. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx?pal=chave>>. Acesso em: 10 março de 2011.

POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA. **Diretriz administrativa n. 006/91 Cmdo G**: Convênios, acordos, comodatos, protocolo de intenções e outros documentos do gênero, e economias administrativas das OPMs. Disponível em: <<https://notes1.pm.sc.gov.br/aplicacoes/pmleis.nsf>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

_____. **Diretriz administrativa n. 020/99 Cmdo G**: Gestão da Tecnologia. Disponível em: <<https://notes1.pm.sc.gov.br/aplicacoes/pmleis.nsf>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

_____. **Diretriz administrativa n. 023/2006 Cmdo G**: Normatização para Gestão do Planejamento na PMSC. Disponível em: <<https://notes1.pm.sc.gov.br/aplicacoes/pmleis.nsf>>. Acesso em: 25 jun. 2009.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

SANTOS, Altamiro J. dos. **Direito de segurança pública e legítima defesa social**. São Paulo: LTr, 2006.

SENGE, Peter M. **A quinta Disciplina**: Arte e Prática da Organização que aprende. Tradução de Gabriel Zide Neto, OP Traduções. 25. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2009.

SOUTO, Rita de Cássia. **Parcerias Público Privadas**: Reflexão sobre o instituto no direito brasileiro. Belo Horizonte. 2006. Disponível em: <http://server05.pucminas.br/teses/Direito_SoutoRC_1.pdf.09/06/2010>. Acesso em: 25 jun. 2009.

SOUZA, Marcelo de Oliveira. **Segurança pública e Prisão Preventiva no Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TEZA, Marlon Jorge. **Doutrina de Polícia**. 2010. 2 slide: Curso de Formação de Oficiais, 2009.

TROSA, Sylvie. **Gestão Pública por resultado**: quando o Estado se compromete. Tradução de Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

MILITARY POLICE DOCTRINE AND PARTNERSHIPS IN PUBLIC PRIVATE MANAGEMENT BY RESULTS IN PMSC.

ABSTRACT

This paper seeks to address, in general, the Public Management in Brazil and, in particular, the Management of Public Security, highlighting the challenges face the current paradigm in which is faced the Brazilian Military Police. Amounts according new thematic Management Model for Public Safety (Joint and participative management) in which is introduced the Institute of Public Private Partnerships as the most promising and novel mechanism for integration between the Public Sector (Military Police) and the Private Sector (civil society and its diverse social actors). We highlight, in particular, the importance of Military Police Doctrine as a guiding and disciplining mechanism to implement the Institute of PPPs in the Military Police of Santa Catarina, in order to bind, orient and strength the military police action, towards engineering a new Public Safety, which brings together the efforts and innovative partnerships.

Keywords: *Public Management, Public Safety. Public Private Partnerships. Participative Management. Military Police doctrine.*



