

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

MÁRCIO COSTA DE LEMOS

A LEALDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS BRASILEIROS:

uma análise na área de segurança pública do Distrito Federal.

Rio de Janeiro
2012

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

MÁRCIO COSTA DE LEMOS

A LEALDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS BRASILEIROS:

uma análise na área de segurança pública do Distrito Federal.

Dissertação apresentada à Banca examinadora do Mestrado Acadêmico em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE da Fundação Getúlio Vargas - FGV, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof^a Dr^a Alketa Peci

Rio de Janeiro
2012

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Lemos, Márcio Costa de

A lealdade dos servidores públicos brasileiros : uma análise na área de segurança pública do Distrito Federal / Márcio Costa de Lemos. - 2012.

77 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Alketa Peci.

Inclui bibliografia.

1. Servidores públicos. 2. Lealdade administrativa. 3. Comprometimento organizacional. 4. Burocracia. 5. Processo decisório. 6. Discricionariedade administrativa. 7. Responsabilidade administrativa. I. Peci, Alketa. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.3



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**

MÁRCIO COSTA DE LEMOS

**A LEALDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS BRASILEIROS:
UMA ANÁLISE NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO
FEDERAL.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 27/12/2012

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Alketa Peci
Orientador(a)

Denise Medeiros Ribeiro Salles

Joaquim Rubens Fontes Filho

DEDICATÓRIA

A meu grande amigo e companheiro de
todas as jornadas Marcílio Márcio.

AGRADECIMENTOS

À Professora Alketa Peci, pela valorosa orientação e ainda pela paciência, atenção, incentivo, críticas e sugestões, durante a elaboração da dissertação.

Ao Professor Joaquim Rubens Fontes Filho, por todo apoio e direção, pela indicação de orientação na realização deste trabalho, pela dedicação na condução do curso e de sua disciplina, pelo acompanhamento e incentivo constante, assim como pelos ótimos ensinamentos, e por toda a atenção dada aos alunos da turma de Mestrado em Administração Pública, de forma que rendo a ele minha grande gratidão.

Aos excelentes professores da FGV, verdadeiros mestres, por todas as lições ensinadas e conhecimento transmitido.

Ao PRONASCI, à SENASP e ao Ministério da Justiça, pela viabilização e patrocínio do curso.

À Claudia Ferreira, sempre diligente, pela interminável paciência e pela importante e incansável assistência junto à FGV, desde o início até a conclusão do curso.

A Direção da Polícia Civil do Distrito Federal pelo apoio irrestrito para participação neste curso e conclusão dos trabalhos.

Aos colegas e amigos da segurança pública do DF pelo tempo e disposição em responder atenciosamente às entrevistas, compartilhando experiências que enriqueceram a pesquisa.

A meus pais, Helena e Marcílio Márcio, pelo apoio e estímulo constante. Sempre foram modelos de profissionalismo e caráter, sem os quais não teria traçado esta trajetória profissional e acadêmica.

A todos os que, por alguma falha momentânea, não tenha sido mencionado.

Muito obrigado!

*“Homo sum, humani nihil a me alienum
puto.”*

Terêncio

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo contribuir para compreensão dos vínculos de lealdade que orientam a atuação dos servidores públicos brasileiros. Após a revisão bibliográfica, foram realizadas entrevistas a fim de coletar e analisar as percepções dos profissionais. O estudo focou em funcionários da segurança pública do DF, como peritos criminais, delegados e policiais, abrangendo aqueles que atuam na linha de frente, assim como chefes e dirigentes. Adaptou-se o referencial teórico de Maynard-Moody e Musheno (2003), assim como o de De Graaf (2010), acerca da lealdade dos servidores públicos e buscou-se reunir narrativas que ilustrassem situações cotidianas em que as decisões são tomadas e a discricionariedade é exercida. Nesse sentido, procurou-se investigar as instâncias de reponsabilidade mais representativas, assim como possíveis tensões e conflitos, sobretudo em um panorama em que governança e *accountability* estão em evidência. Os regulamentos são sempre rigorosamente cumpridos? Ou haveria um juízo de ponderação moral abrangendo outras facetas e interesses? Respondidas estas questões, procedeu-se o cotejo entre os resultados obtidos e aqueles oriundos das pesquisas referenciais. Por fim, também se procurou entabular tópicos que possam ser desenvolvidos como desdobramentos desta pesquisa.

Palavras-chave: Lealdade. Servidores Públicos. Burocracia. Linha de Frente. Alto Escalão. Tomada de Decisão. Discricionariedade. Governança. *Accountability*.

ABSTRACT

This research aims to contribute to understand the bonds of loyalty that guide the actions of the Brazilian civil servants. Following the literature review, interviews were conducted to collect and analyze the perceptions of professionals. The study focused on public safety employees of Brazilian Federal District, as forensics experts, police chiefs and officers, including those working on the front lines, as well as leaders. Adapted the theoretical reference from Maynard-Moody and Musheno (2003), and from De Graaf (2010), about the loyalty of civil servants, the study tried to gather narratives that illustrate everyday situations in which decisions are taken and discretion is exercised. Accordingly, we sought to investigate instances the most representative of responsibility, as well as potential tensions and conflicts, especially in a scenario where governance and accountability are in evidence. Regulations are always strictly observed? Or is there a judgment of moral evaluation that considers other facets and interests? Answered these questions, we proceeded to the comparison between the results and those from the research references. Finally, also sought to engage in topics that can be implemented as a development of this research.

Keywords: Loyalty. Civil Servants. Bureaucracy. Front Line. Top Public Administrators. Decision Making. Discretion. Governance. Accountability

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Composição da amostra.....	38
Quadro 02 – Categorias alvo de tratamento diferente	52
Quadro 03 – Principais grupos de influência.....	57

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Organograma SSP/DF	45
Figura 02 – Organograma PCDF	46
Figura 03 – Família hipossuficiente	56
Figura 04 – Objeto motivo de prisão	56
Figura 05 – Ação policial em Brasília	62

LISTA DE SIGLAS

PCDF - Polícia Civil do Distrito Federal

DETRAN-DF - Departamento de Trânsito do Distrito Federal

SSP-DF - Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal

DGPC - Direção Geral da Polícia Civil

CBMDF - Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal

PMDF - Polícia Militar do Distrito Federal

CF - Constituição Federal

SESIPE-DF - Subsecretaria do Sistema Penitenciário do Distrito Federal

SUMÁRIO

Agradecimentos, 5	
Dedicatória, 6	
Resumo, 8	
Abstract, 9	
Lista de Quadros, 10	
Lista de Figuras, 10	
Lista de Siglas, 10	

1 O PROBLEMA

1.1 Introdução	13
1.2 Objetivos	16
1.3 Suposição	17
1.4 Delimitação do Estudo	17
1.5 Relevância do Estudo	19
1.6 Definição dos Termos	22

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Lealdade dos Servidores Públicos.....	26
2.2 A Linha de Frente.....	28
2.2.1 O Panorama Atual.....	28
2.2.2 A Identidade dos Servidores Públicos	29
2.2.3 O Processo de Tomada de Decisão.....	30
2.3 Os Administradores do Alto Escalão	31
2.3.1 O Papel dos Administradores Públicos.....	31
2.3.2 O Conceito de Lealdade.....	32
2.3.3 Os Tipos de Administrador Público	33
2.4 A Linha de Frente e a Nova Gestão Pública	34

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo de Pesquisa	36
3.2 Universo e Amostra.....	37
3.3 Coleta de Dados	39
3.4 Tratamento de Dados	40
3.5 Limitações do Método.....	41

4 RESULTADOS E ANÁLISES

4.1 Contexto Institucional	43
4.2 Grau de Discricionariedade.....	46
4.3 Vínculos de Lealdade	47
4.3.1 Normas e Regulamentos	48
4.3.2 Beneficiados e Prejudicados	49
4.3.3 Grupos e Fatores de Influência	57

5 DISCUSSÃO E CONCLUSÃO, 63

APÊNDICE – Roteiro de Entrevista, 67

REFERÊNCIAS, 71

1 PROBLEMA

1.1 Introdução

Para quem trabalham de fato os servidores públicos?

A resposta a esta questão é extremamente complexa, envolve uma série de fatores distintos e depende do grau de discricionariedade disponível em um panorama em que as estruturas são cada vez mais diferenciadas.

O fato é que hoje já não se concebe mais a visão tradicional do funcionalismo público conforme a administração burocrática racional-legal weberiana, em que os papéis são muito bem definidos, em especial pela separação entre políticos que tomam decisões e administradores públicos que as executam (BRESSER-PEREIRA, 1996). Parece superada a precursora distinção ou dicotomia wilsoniana onde políticos eleitos elaboram as políticas públicas e os servidores administram como servos fieis de seus mestres políticos (WILSON, 1887).

A perspectiva de implementação de políticas públicas decorrente dessa ideia e descrita por Hill e Ham (1993) como do tipo *policy-centered*, não prospera mais atualmente, pois esta visão não contempla o processo criativo da administração e deixa de considerar diversos outros fatores recentes.

Este ponto adquire relevância em uma sociedade contemporânea complexa, dinâmica, fragmentada e com múltiplas camadas (SØRENSEN; TORFING, 2009), principalmente quando os temas responsabilização, *accountability* (controle público sob a ação do Estado), Nova Gestão Pública e até mesmo Nova Governança Pública e Gestão de Redes (estruturas policêntricas) estão em evidência nos debates acadêmicos e na literatura científica (OSBORNE, 2006). A tendência natural das burocracias de responder vagarosamente a mudanças complexas do ambiente não é mais tolerada (AGRANOFF; McGUIRE, 2001).

Portanto, compete aos servidores públicos entregarem diversos serviços segundo um conceito de administração pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento do cidadão-cliente envolvendo uma série de responsabilidades (BRESSER-

PEREIRA, 1996). Os orçamentos a serem gerenciados são enormes, as demandas por economia e eficiência são crescentes e os cidadãos esperam a cada dia melhorias na qualidade dos serviços de que dependem diariamente, conferindo aos servidores uma série de novas atribuições e de novas pessoas a quem devem prestar contas (POLLITT; BOUCKAERT, 2000).

No contexto da Nova Governança Pública, por exemplo, espera-se que o servidor público atue com iniciativa, propriedade e consistência em uma rede mutante composta por *stakeholders* locais, nacionais e internacionais. Almeja-se que haja voz para os diversos interesses, para os possíveis acordos, parcerias e negociações (POLLITT; BOUCKAERT, 2000). Com efeito, pode-se afirmar que a mudança nas identidades e percepções dos atores, assim como nos papéis de políticos e servidores públicos contemporâneos os aproximam em suas funções (SØRENSEN; TORFING, 2009).

Em uma sociedade informacional (CASTELLS, 1999), a regra é oferecer uma resposta funcional de interação/cooperação para incrementar legitimidade e efetividade aos processos, incluindo arranjos público-privados, negociação coordenada, governança interativa, colaborativa ou social-política (KOOIMAN, 1999). As demandas que se apresentam requerem conhecimento compartilhado, flexibilidade, adaptação, ajustes e comprometimento de recursos da para solução de problemas imediatos não somente pela agregação de tomadores de decisão. Na gestão de redes, por exemplo, a delegação de poder (*empowerment*) é baseada na informação mais do que na autoridade (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001).

No cenário acima descrito, o que orienta de fato a prestação dos serviços e a tomada de decisão por parte dos servidores públicos? Quem é o verdadeiros patrão desses funcionários? Qual sua real liberdade para decidir o que fazer e como fazer?

Cada cultura e cada área da atuação humana apresentam, em sua construção social, condições específicas que determinam as instâncias para as quais as pessoas orientam seu dever de responsabilidade legal e moral.

Em termos de filosofia moral, o comprometimento é com a humanidade. Na esfera legal e política, via de regra, as instâncias institucionais são as mais relevantes. No campo religioso, a questão é transcendental. Além disso, podem ser mencionados diversos outros aspectos como

a responsabilidade natural (dos pais para com os filhos, por exemplo) e responsabilidade com o passado, muito comum na cultura oriental (THIRY-CERQUES, 2008).

A questão é que quando se trata de pessoas, neste caso servidores públicos, é preciso lembrar que todos são também membros de diferentes grupos profissionais e sociais distintos, que compõem seu universo relacional. Alguns desses grupos dizem respeito ao gênero, orientação sexual, etnia, religião, ou classe social e econômica. As pessoas possuem atributos diferentes, assim como ideias, valores, interesses, aspirações e papéis também distintos (RUA, 2009).

Naturalmente, esses fatores têm grande relevância no comportamento individual, a depender das circunstâncias de cada pessoa, da percepção e do seu vínculo/comprometimento. Daí surge a subjetividade e a intersubjetividade como algo inerente a cada indivíduo que está “misturado no mundo” (FRAGA, 2009). Deste modo, a vida em sociedade tornou-se complexa, envolvendo múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflito, com novas responsabilidades e novas instâncias de responsabilização surgindo a cada dia.

Além disso, um fato concreto experimentado por um servidor público em sua instituição (reclamações, investigações, pronunciamento da justiça, atuação da corregedoria, repercussão na imprensa, etc) pode suplantar todas essas instâncias de responsabilidade e alterar significativamente sua maneira de agir.

Compreender a razão das ações dos servidores públicos é importante para que as causas se esclareçam, porque elas são efetivamente circunstâncias na história das organizações (FRAGA, 2009).

Com esse objetivo, foram coletadas informações, opiniões e narrativas, por meio de entrevistas semiestruturadas, que ilustram a complexidade desse comportamento. Nesta investigação, procurou-se identificar e analisar as condicionantes, motivações e crenças, assim como posições pré-constituídas, ambíguas e contraditórias. Para tanto, foram abordados tanto funcionários da linha de frente quanto aqueles que ocupam cargos de chefia e de direção.

Por fim, o presente texto apresenta, ainda que brevemente, alguns tópicos a serem posteriormente discutidos, considerando que as organizações que atuam ao nível da rua

(*streetlevel bureaucracy*) têm participação fundamental na implementação de políticas públicas (LIPSKY, 1980).

1.2 Objetivos

Esta pesquisa teve por objetivo compreender o que determina as decisões dos servidores públicos brasileiros da área de segurança pública.

Em outras palavras, a pesquisa propôs-se a compreender que vínculos de lealdade, balizadores de comportamento e instâncias de responsabilização orientam a atuação desses servidores.

Almejou ainda investigar e analisar os graus de liberdade e discricionariedade dos funcionários, assim como a existência de conflitos e tensões.

Assim, é possível questionar, no contexto verificado, como sua atuação e as estruturas das interações poderão influenciar na implementação de políticas públicas e nas intervenções estatais.

Para tais objetivos específicos, torna-se necessário alcançar certos objetivos intermediários, definidos por Vergara (2009) como aqueles de cujo atingimento depende o próprio alcance do objetivo final que orienta a pesquisa:

- a) Coletar informações e analisar o atual panorama do serviço público na área de segurança pública do DF, sob a ótica de um sistema social dinâmico, identificando padrões de comportamento e relações entre elementos;
- b) Coletar a percepção do público-alvo da pesquisa, a saber, funcionários públicos que atuam na segurança pública do Distrito Federal, aqui incluídos os que atuam na linha de frente e aqueles que ocupam cargos de chefia e direção;

- c) Analisar a forma como o processo de tomada de decisão é levado a efeito pelos servidores, identificando os balizadores que influenciam seu comportamento;

1.3 Suposições

O servidor público, atuando tanto na linha de frente quanto em cargos de chefia e direção, em órgãos que lidam diretamente com o público, se depara como uma série de instâncias de responsabilização no exercício do seu poder discricionário.

Nesse contexto, nem sempre as leis e as ordens superiores seriam rigorosamente cumpridas. No dia-a-dia, haveria um juízo de ponderação moral que considera outras facetas, tais como: orientação política, a situação da vítima, as diferenças sociais/econômicas, as condições vulneráveis do próprio autor de crime ou, por outro lado, sua crueldade ou insolência.

1.4 Delimitação do Estudo

A área da segurança pública é ampla e extensa, envolvendo diversos segmentos e servidores, inclusive diversas polícias (ostensivas, investigativas e repressivas), com variadas funções, desde a prevenção, investigação e reabilitação.

Portanto, de modo a delimitar o presente a uma esfera não proibitiva, composta somente por objetos efetivamente operacionalizáveis, este trabalho se restringiu ao âmbito de peritos criminais, delegados de polícia e policiais do Distrito Federal, acerca dos quais obteve dados, exemplos e suposições. Percepções ou indicadores oriundos de outros ramos da segurança pública não foram abordados.

Quanto ao aspecto geográfico, entendeu-se que o estudo deveria ser circunscrito à Brasília – DF, por deter ótima representatividade em relação às características nacionais, sobretudo por ser um polo de atração do funcionalismo público, cujos candidatos se apresentam de todas as unidades da federação.

Além disso, optou-se por lidar exclusivamente com unidades que atuam ao nível da rua, pois, na atividade pública moderna, é muito complexa a responsabilização direta pelas ações e decisões.

O alongamento dos níveis decisórios entre a atividade legislativa e de definição de políticas públicas até sua implantação na linha de frente contribuem para distanciar as decisões políticas de seus efeitos. Nem sempre a burocracia de rua compreende algo tão abstrato como uma política (RUA, 2009). Trabalhando com unidades que atuam ao nível da rua, pode-se diminuir esta distância.

Outro aspecto a ser registrado é que, a despeito de recorrentes denúncias que permeiam os noticiários, não se procurou, neste trabalho, investigar influências espúrias na atuação dos servidores, tais como corrupção e clientelismo. Tratam-se de tópicos a serem abordados em pesquisas específicas.

Por fim, é preciso mencionar que a abordagem aqui adotada como marco referencial concentrou-se em duas pesquisas: a primeira realizada por Maynard-Moody e Musheno (2003) e a segunda por De Graaf (2010).

Conforme detalhado mais adiante, na seção REFERENCIAL TEÓRICO, Maynard-Moody e Musheno (2003) realizaram, nos Estados Unidos, um amplo estudo baseado em entrevistas e narrativas, cujo tema central é a burocracia ao nível da rua e o desenvolvimento cotidiano de seu processo decisório.

Por seu turno, De Graaf (2010) desenvolveu uma pesquisa na Holanda enfocando a imagem e o papel do administrador público moderno e profissional, que goza de alto grau de liberdade e poder discricionário. Em suma, aquele estudo dá ênfase ao servidor de baixo escalão e este aos funcionários da alta Administração.

Posto isso, buscou-se a reflexão e discussão acerca das conclusões dessas pesquisas. Entendeu-se relevante verificar se o espelho internacional pode ser aproveitado em parte, ou na sua totalidade, ao contexto nacional.

1.5 Relevância do Estudo

A partir do final da década de 1960 e início da década de 1970 iniciou-se um período de crescente preocupação com a efetividade das políticas públicas (*policy work*) e da governança.

Esta inquietação desdobrou-se em uma série de iniciativas para aperfeiçoar o conteúdo político das decisões governamentais, o processo de tomada de decisão, a coordenação política e as principais estruturas de gestão e entrega de serviços (BARRETT, 2004).

Inicialmente, os estudos focavam o processo de elaboração das políticas públicas, considerando tão-somente uma perspectiva hierárquica. Na concepção weberiana de separação entre tomadores de decisão e burocracia (BRESSER-PEREIRA, 1996), entendia-se que as políticas públicas, uma vez formuladas e legitimadas, deveriam ser simplesmente executadas pelo sistema administrativo, ou seja, pelos burocratas.

Assim, quaisquer ineficiências seriam decorrentes de falhas no alto nível político.

Contudo, conforme esclarece Barrett (2004), fazendo referência a Heclo (1972), o desenvolvimento das pesquisas acadêmicas na área de políticas públicas resultou na percepção de que uma série de outros fatores podem acarretar falhas na implementação (*implementation failure*), e o foco foi então direcionado também para a base da pirâmide. Esse contexto significa que se tornou relevante deixar de ater-se tão somente aos resultados, e investigar os motivos pelos quais as falhas acontecem, analisando-se o processo de transformação das políticas em ação, ou seja, concentrando-se na própria implementação.

Entre os fatores-chave identificados, há a ausência de objetivos claros, permitindo interpretações diversas e discricionariedade na interpretação, multiplicidade de atores e agências envolvidos, valores e interesses diferentes entre atores e agências, tanto internos quanto externos, e a relativa autonomia das agências implementadoras com poucos mecanismos de controle (BARRETT, 2004).

Nesse panorama, considerando os novos arranjos institucionais com participação cidadã, em que há corresponsabilização pelas políticas e seus resultados, a questão da discricionariedade dos agentes de rua começou a ser amplamente estudada. Verificou-se que o poder

discrecionário pode ser usado por aqueles que atuam na linha de frente para preencher lacunas na ausência de regras claras ou para negociar alterações das políticas públicas na prática segundo o discernimento individual do servidor (LIPSKY, 1980). Pressman e Wildavsky (1973) assinalam que esse fenômeno pode resultar inclusive na subversão dos objetivos originais da política.

Com efeito, os servidores públicos, em especial dos níveis mais baixos da estrutura administrativa (atores invisíveis), controlam grande parte dos recursos de autoridade, informação e conhecimento do processo administrativo.

Embora não possuam mandato, estes profissionais possuem clientelas setoriais que compõem seu universo relacional. Além disso, esses burocratas podem possuir projetos políticos próprios. Tais projetos podem contemplar questões pessoais, como promoções, reconhecimento em termos de poder ou de gratificações materiais ou simbólicas, ou questões organizacionais, como a fidelidade à instituição, o crescimento da organização à qual pertencem, entre outras coisas (RUA, 2009).

Rua (2009) lança luz sobre o fato de que cada indivíduo tem uma série de interesses próprios que resultam em conflitos entre políticos e burocratas, assim como entre servidores de diferentes unidades e órgãos.

Assim, percebe-se que o comportamento dos servidores públicos é uma fundamental engrenagem do sistema de implementação das políticas públicas. Portanto, torna-se um tema extremamente relevante, em especial em um momento que se busca maior responsabilização e efetividade nas práticas de governança.

Compreender a participação dos diversos atores envolvidos, em especial dos servidores, é fundamental para o aperfeiçoamento das decisões, assim como para o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas que mais bem atendam à sociedade (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973)

Com efeito, quando se trata de um Estado democrático de direito, os temas que abordam a relação entre política e burocracia, assim como os possíveis controles democráticos sobre a burocracia adquirem grande relevância.

A reforma do Estado, por exemplo, requer o estudo de seus papéis, que “*consistem, por um lado, em equipá-lo com instrumentos para uma intervenção efetiva e, por outro, em criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de modo a atender o interesse público*” (PRZEWORSKI, 2003, p. 40).

Nesse tópico afloram algumas questões centrais que requerem análise. Como enfatiza Przeworski (2003), é preciso considerar a separação entre propriedade e gestão, os conflitos de agência, a assimetria de direitos e de informação, o alinhamento de interesses e eventuais tomadas de decisão coletiva.

Posto isso, parece que não se tem realizado, especificamente no Brasil, discussão relevante sobre a relação política e burocracia na perspectiva democrática. Na prática, o tema tem sido negligenciado pela literatura nacional (OLIVIERI, 2011).

Assim, entendemos que a presente pesquisa pode contribuir para a compreensão de questões atuais como qualidade e eficiência da gestão pública, responsabilização de governantes e de servidores perante a sociedade e democratização do Estado. Nesse panorama, é preciso considerar que:

“A burocracia não é apenas o conjunto dos funcionários públicos e dos processos administrativos, mas um dos fundamentos do exercício do poder estatal e do governo democrático, e por isso é necessária a compreensão sobre sua composição, seu funcionamento e sua relação com os dirigentes políticos eleitos (OLIVIERI, 2011, p. 1396)”.

Quanto ao enfoque na área de segurança pública, é preciso enfatizar que se trata efetivamente de um tema importante e que mobiliza a opinião pública. O custo financeiro do crime e da violência é volumoso (BRAND; PRICE, 2000), seja na manutenção do sistema de justiça criminal (MAGUIRE; PASTORE, 1994) ou pelo próprio prejuízo financeiro e psicológico causado às pessoas (MILLER; COHEN; WIERSEMA, 1996).

Ademais, políticas públicas ineficazes nessa área produzem resultados que se agravam progressivamente. Wilson e Kelling (1982) esclarecem, por exemplo, em sua Teoria das

Janelas Quebradas, que a ausência de atuação efetiva na desordem social e nos pequenos delitos acarreta uma escalada crescente de crimes mais graves.

A importância da segurança pública encontra-se registrada também na Constituição Federal Brasileira – CF (BRASIL, 1988), que preceitua que esta é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A eficiência do sistema de segurança pública e de justiça criminal tem ainda relevante e direto impacto para os cidadãos, a depender das decisões tomadas na linha de frente, pela forma de atendimento, etc. A múltipla vitimização, assim como a vitimização secundária, por exemplo, são questões cada vez mais estudadas pelo meio acadêmico (SHAPLAND; WILLMORE; DUFF, 1985; MAGUIRE, 1991; SYMONDS, 1980).

Acrescente-se o fato de os cidadãos se tornarem frequentemente a parte esquecida (VIANO, 1978) ou mesmo a questão de a violência policial ter raízes também no próprio cotidiano operacional das organizações policiais (SKOLNICK, 1993). Deste modo, torna-se importante estudar esse segmento.

Esta é a relevância almejada pelo presente trabalho: contribuir para uma discussão crítica e reflexiva acerca da lealdade dos servidores públicos que atuam na área de segurança pública, fomentando um diálogo entre universidade, Estado e sociedade civil, analisando o papel desses atores, fornecendo informações para o entendimento de possíveis modelos de aperfeiçoamento do serviço público.

1.6 Definição dos Termos

Considerando-se que um mesmo termo pode ter significados diferentes para diferentes pessoas e contextos (VERGARA, 2009), são apresentadas a seguir breves definições a fim de alertar o leitor para como determinados termos-chave devem ser compreendidos no decorrer deste estudo.

- a) **Discrecionariedade:** É uma pequena liberdade concedida aos administradores públicos, para agirem de acordo com o que julgam conveniente e oportuno diante de determinada situação. Liberdade para decidir em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhe e simultaneamente facultando-lhe a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que a norma legal visa a realizar (MELLO, 2009).
- b) **Implementação de Política Pública:** Conjunto dos eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos (RUA, 2009).
- c) **Lealdade (*loyalty*):** Vinculação. Dever de responsabilidade. Vontade e a dedicação prática de uma pessoa a um objeto (DE GRAAF, 2010). Não se trata de vínculo afetivo, mas prático. Princípio ético que juntamente à boa-fé constituem o princípio da moralidade administrativa, cuja violação configura ilicitude jurídica (MELLO, 2009).
- d) **Linha de Frente (*frontline*) ou Nível da Rua (*street-level*):** Atendimento diretamente ao público por órgão ou servidor público (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003). No caso da segurança pública podemos citar como exemplo o policial que recebe a notícia de um crime pessoalmente no balcão de uma delegacia ou se desloca com a viatura para realizar uma diligência ou prisão; o perito criminal que pessoalmente realiza um levantamento em local de crime, realiza exames e elabora o laudo pericial; agente do DETRAN que realiza fiscalização de trânsito, inspeção da documentação de veículos, faz teste de alcoolemia em condutores; bombeiro que compõe uma equipe de atendimento de emergência, ou delegado que pessoalmente

realiza oitivas com vítimas, testemunhas ou acusados, formulando representações para prisão e indiciamento em inquéritos policiais.

- e) *Policy Work*: A tradução deste termo pode gerar dúvidas, uma vez que os acadêmicos americanos utilizam a expressão em três sentidos distintos: 1. Fazer o trabalho, ou seja, implementar determinada política pública; 2. Fazer funcionar, tomar as decisões que permitem que a política atinja seus objetivos; e 3. Elaborar as políticas públicas, no sentido político, legislativo e governamental (BRODKIN, 2011).
- f) Política Pública: Conjunto de decisões públicas que tem por finalidade ações de prevenção e correção, a fim de modificar uma realidade social, por intermédio de objetivos, estratégias de atuação e alocação de recursos. O que o governo escolhe fazer ou não fazer (DYE, 1984).
- g) Redes: novas formas de organização social, do Estado ou da sociedade, intensivas em tecnologia da informação e baseadas na cooperação entre unidades dotadas de autonomia (RUA, 2009).
- h) Segurança Pública: Conjunto de atividades destinadas a garantir preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. É o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão (SILVA, 1963).
- i) Servidor Público: Agente público estatutário. Todo aquele que mantém vínculo de trabalho profissional com entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e

fundações de direito público. Em suma, “são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual, sob vínculo de dependência” (MELLO, 2009).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Lealdade dos Servidores Públicos

A lealdade dos servidores públicos, em sentido estrito e objetivo, consiste na atuação conforme os princípios éticos que permeiam a sociedade, visando maximizar, com sinceridade e boa-fé, os direitos dos cidadãos (MELLO, 2009). Compõe, em grande medida, o princípio da moralidade administrativa.

De Graaf (2010), contudo, apresenta o conceito de forma um pouco mais abrangente e oferece uma série de expressões em inglês (*loyalty, loyalty conceptions, role, role conceptions* e *role obligations*) que traduzem lealdade como uma vinculação, um dever de responsabilidade a uma pessoa ou uma ideia. Na prática, seria subordinar seu próprio interesse aos interesses do seu objeto de lealdade (EWIN, 1993).

O fato é que os servidores públicos experimentam, e frequentemente seguem, múltiplas formas de lealdade, com múltiplos destinatários, tanto internos quanto externos (BOVENS, 1996). Em um panorama luso-hispânico, por exemplo, podemos citar diversos fatores motivacionais que estimulam ou embaraçam a vinculação dos funcionários, tais como: a autoridade vertical ou hierárquica, a autoridade profissional baseada na qualificação, as recompensas e sanções, ou o chamado cuidado maternal (JAMIL, 1998).

Com efeito, Bovens (1996) acrescenta ainda que a noção ortodoxa weberiana de lealdade estritamente hierárquica demonstra-se limitada e não é mais aceita ou aplicável. O que fazer caso determinada ordem parecer errada na opinião do servidor público que deve executá-la? O dilema é resolvido pela composição das diversas orientações de reponsabilidade (pessoal, social, profissional e pública) que moldam a atuação dos servidores.

Mas qual a relevância do fato de haver inúmeras formas de lealdade influenciando o comportamento dos servidores públicos?

A resposta a esta questão é simples. Os agentes públicos, notadamente os servidores públicos estatutários, tem importância fundamental para a sociedade, uma vez que representam o Estado em sua relação com os cidadãos. É a face visível do Estado (MOURA, 2001). É o

elemento humano que materializa, na ponta, a atuação de um ente abstrato. É a referência primeira e imediata que o cidadão usuário tem da atuação administrativa (SOARES, 1998). No dia-a-dia, são os servidores que concretizam as políticas públicas (LINDBLOM, 1980), em especial aqueles que atuam ao nível da rua (*street level bureaucracy*) (LIPSKY, 1980).

Portanto, esses servidores que atuam nos níveis inferiores da estrutura administrativa podem influenciar fortemente o curso das políticas públicas porque contam com recursos de poder, como informação, conhecimento do processo administrativo e autoridade (RUA, 2009).

Assim, como representam e exteriorizam a vontade do Estado, a qualidade e eficiência do serviço público dependem, em grande escala, desses servidores (COSTA, 1981). E, obviamente, o norte para o qual a lealdade desses servidores está orientada torna-se extremamente importante.

Ademais, o tipo de lealdade empregada também faz toda a diferença. Na prática, deslealdade é sempre um vício reprovável, mas a lealdade nem sempre é uma virtude a ser almejada. Via de regra, a lealdade permite que confiemos uns nos outros, refletindo o desejo de pertencer a certos grupos. Mas isso só funciona quando os objetos são apropriados e não ocorre de forma imprópria ou extrema (como chauvinismo, nazismo, etc).

Portanto, a lealdade equivocada pode facilmente conduzir a comportamentos não desejados ou repulsivos. Nesse sentido, Ewin (1993) esclarece que algumas dessas formas de lealdade, que a princípio seriam nobres e positivas, podem até mesmo serem contrárias aos objetivos da instituição a que os indivíduos pertencem e efetivamente causar conflitos.

Em suma, precisamos conhecer quais os vínculos de lealdade dos servidores públicos, e suas dinâmicas de interações, para prever e orientar seu comportamento e, em última instância, poder aperfeiçoar a atuação do Estado. Não podemos de forma alguma negligenciar os valores, os comportamentos e as ideologias práticas que permeiam os funcionários que compõem a administração pública (PERLMAN, 2003). São os valores, crenças e ideias desses servidores, em suas diversas formas de interação, que determinam como são construídas as ações que transformam o modo como as políticas foram concebidas (LIPSKY, 1980).

Assim, uma vez provada a importância de compreender a lealdade dos servidores e, na medida em que esta comporta diversos fatores e balizadores de comportamento, vinculação e responsabilização, identificaram-se duas vertentes para desdobramento do presente estudo: os servidores que atuam na linha de frente (burocratas) e os altos administradores públicos.

2.2 A Linha de Frente

Com relação à linha de frente (*frontline*) cabe registrar a abordagem proposta por Maynard-Moody e Musheno (2003), acerca a burocracia ao nível da rua (*street-level bureaucracy*) e do desenvolvimento cotidiano de seu processo decisório.

Os referidos autores estudaram quais motivações, crenças e características morais orientam as escolhas e as ações de três grupos de profissionais: policiais, professores de escolas públicas e conselheiros do serviço social. Por um período de três anos, pesquisou-se qualitativamente a visão e as experiências dos próprios servidores públicos em áreas urbanas de dois estados norte-americanos.

Assim, foi demonstrado que o mundo ao nível da rua é permeado por constantes conflitos e tensões entre a obrigação de obedecer às leis e os sistemas de valores individuais dos trabalhadores que atendem diretamente ao público.

2.2.1 O Panorama Atual

O enfoque convencional sobre a relação entre Estado e governo é do tipo "Estado-agente", segundo o qual o Estado democrático se comporta como um edifício essencialmente fundado sobre leis e procedimentos previsíveis. Nesses moldes, casos iguais seriam invariavelmente tratados de forma igual. Nessa formulação, desvios em relação às leis não são permitidos, exceto quando os trabalhadores adaptam a legislação às circunstâncias específicas de maneira consistente com as políticas públicas e a autoridade hierárquica (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003). Este é o já mencionado modelo tradicional de Burocracia proposto por Weber (BRESSER-PEREIRA, 1996)

Em que pese a preponderância dessa visão do tipo "Estado-agente", entendeu-se que, na linha de frente, a influência das crenças morais dos trabalhadores é parte indissociável do processo decisório diário. Assim, torna-se necessário analisar um segundo enfoque, chamado de "cidadão-agente", que enfatiza a complexidade das situações do dia-a-dia.

Nesse cenário, os servidores avaliam caso a caso a aplicação das regras com base em suas percepções acerca dos cidadãos ou clientes para tomar decisões. Trata-se de um processo de interação, de identificação, de modo que em alguns casos os trabalhadores podem até mesmo arriscar a si mesmos na defesa dos cidadãos. Em outras situações, baseadas em julgamentos distintos, segue-se rigorosamente a letra da lei (*"acting by the book"*). Por fim, há ainda casos em que as pessoas estão sujeitas à exclusão e ao abuso de autoridade se não forem consideradas dignas (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003).

2.2.2 A Identidade dos Servidores Públicos

Maynard-Moody e Musheno (2003) esclarecem que a identidade dos servidores importa tanto quanto os atos, pois significa o modo pelo qual os indivíduos reconhecem a si mesmos em diversas posições subjetivas. Estes significados reconhecíveis geram expectativas e proporcionam um modo de organização do mundo social, que se combinam ou se sobrepõem nos inúmeros contextos da vida no dia-a-dia.

A identidade, seja individualizada, coletiva ou atribuída, se constitui no princípio que representa a atuação e o reconhecimento social construtor de significado diante do acelerado reordenamento organizacional da sociedade (CASTELLS, 1999).

Aqui, verifica-se que há uma tendência natural dos trabalhadores de se identificarem com grupos específicos ao qual pertencem, seja em função do trabalho, da classe social, etnia ou gênero. O universo relacional de cada indivíduo (RUA, 2009) é inafastável.

Ademais, os achados da pesquisa de Maynard e Musheno (2003) indicam que a incorporação de sua identidade pelo trabalhador pode variar a depender de sua área de atuação. Policiais, por exemplo, normalmente mantêm sua identidade profissional em suas vidas particulares.

Portam armas veladas, e mantêm constante vigilância. Por outro lado, há trabalhadores que abandonam completamente sua identidade profissional assim que retiram o uniforme.

Essa identificação influencia o comportamento desses trabalhadores, que podem desenvolver uma abordagem reducionista, com ênfase no enquadramento das pessoas em grupos sociais pré-definidos e culturalmente rotulados. Por exemplo, o desenvolvimento de lealdade recíproca, do código de silêncio, etc (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003). Aqui o tempo de convivência é relevante.

Outro aspecto importante revelado na pesquisa por Maynard-Moody e Musheno (2003) é a compreensão de que a política de estratificação burocrática, ou hierarquia entre chefes e trabalhadores, está sendo substituída por uma complexa política de identidade, devido aos conflitos entre os grupos subjetivos a que pertencem.

2.2.3 O Processo de Tomada de Decisão

Maynard e Musheno (2003) explicam que, ao nível da rua, o comportamento dos servidores depende de seus próprios julgamentos morais baseados em conhecimento pessoal e em constantes interações com as pessoas. Isto não significa que as regras, leis e as políticas públicas são desprezadas. O que existe são dilemas, que se manifestam nas situações ambíguas e conflituosas. Equidade e justiça significam responder a cada cidadão conforme o merecimento individual.

Isto contradiz grande parte da escola de pensamento weberiana, que predomina na administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1996). Assim, as pessoas não são consideradas sem rosto, abstrações. Pelo contrário, cada indivíduo é considerado como portador de pontos fortes e fraquezas que raramente se enquadram em um manequim tamanho único empregado pelas políticas públicas e pela própria legislação (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003).

Neste julgamento moral, diversas dimensões do merecimento são empregadas. Os servidores avaliam o mérito de forma complexa e multidimensional, com base em fatores que podem ser a genuína necessidade do serviço, a civilidade, a deferência, o bom caráter, etc.

Maynard-Moody e Musheno (2003) comentam que a forma de tratamento recebida pode se manifestar de quatro maneiras distintas ou mesmo de uma forma híbrida e combinada.

A primeira resposta é a normal, de rotina, o tratamento burocrático. Na maioria dos casos o tratamento usual é o adequado e resolve as questões, promovendo um nível de satisfação apropriado a todos os envolvidos. Uma segunda forma de responder aos cidadãos é um atendimento extraordinário para aqueles que são merecedores de uma atenção especial. A atuação pragmática é a terceira forma de resposta, quando se busca o prático e exequível em vez de buscar o ideal ou desejável. A quarta forma de tratamento é direcionada aos malfetores (*bad-guys*), que não merecem tratamento adequado. Aqui as leis são utilizadas para proteger os próprios trabalhadores, assim como punir essas pessoas.

2.3 Os Administradores do Alto Escalão

A análise da atuação dos administradores do alto escalão e seu processo de tomada de decisão depende da compreensão do seu grau de liberdade, do alcance de seu poder discricionário e dos diversos atores envolvidos no processo decisório (*stakeholders*) (DE GRAAF, 2010).

De Graaf (2010) esclarece que a compreensão dos mecanismos utilizados para solução de conflitos depende do entendimento de como os administradores públicos percebem seus papéis e responsabilidades, e como solucionam conflitos de interesse, segundo padrões de lealdade.

2.3.1 O Papel dos Administradores Públicos

De Graaf (2010) também questiona o modelo proposto por Max Weber, no qual o administrador público clássico seria neutro e previsível, segundo um padrão pré-determinado, apresentando lealdade inquestionável às autoridades políticas eleitas. Os políticos teriam a função de traçar as diretrizes gerais para implementação das políticas públicas. Por seu turno, os servidores teriam o papel de não se envolver em processos políticos de tomada de decisão, mas tão-somente executar as ordens dos superiores titulares de cargos eletivos.

Nada obstante, sobretudo sobre a égide da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), os administradores públicos adquiriram uma série de novas atribuições em confronto com a imagem clássica weberiana (BRODKIN, 2011).

Essas atribuições são voltadas para conferir respostas mais adequadas aos cidadãos, garantir serviços com qualidade e agilidade, contribuindo estrategicamente para melhorar a reputação de suas organizações. Nesse cenário, não há mais espaço para separação rígida entre administração e política. Há, portanto, uma ruptura com o modelo clássico.

A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) é um exemplo dessa ruptura. As pessoas são motivadas por interesses pessoais. Portanto, os servidores públicos, como meros agentes humanos, priorizariam seus interesses próprios e não o bem público (BUCHANAN, 2003). Aqui, há a transposição dos conceitos da economia de mercado. O altruísmo romântico dos políticos e dos servidores públicos é substituído por uma abordagem mais direta e cínica.

A Teoria da Agência (*Principal-Agent Theory*) é um desdobramento da consideração de que todos os atores têm interesses próprios preponderantes, ao tentar alinhar os interesses de agentes e principais (PRZEWORKSKI, 2003).

2.3.2 O Conceito de Lealdade

Em que pese a etimologia da palavra lealdade que remete literalmente ao cumprimento estrito da lei, De Graaf (2010) apresenta uma discussão acerca das diversas definições do termo ao longo do tempo. Em seguida, define aquele aplicável a pessoas com vários objetos de lealdade, qual seja: “*A vontade e a dedicação prática de uma pessoa a um objeto*”. Esse é o conceito utilizado neste trabalho.

A lealdade dos servidores pode estar vinculada a vários objetos, tais como os colegas de trabalho, o bem público, a mídia, a consciência individual e os imperativos morais e religiosos dos próprios funcionários, as associações de classe, a legislação, os clientes das organizações, e os políticos. A concepção de responsabilidade burocrática pode ter natureza hierárquica, pessoal, social, profissional e cívica. Outros autores distinguem até 8 tipos de responsabilidade, o que conduz inevitavelmente a conflitos de expectativas e a tensões.

Os papéis (ou funções) dos administradores e suas concepções também estão intimamente relacionados à lealdade. De fato, uma função administrativa pode ser compreendida como o conjunto coeso de valores e atitudes relacionados ao trabalho que proporcionam ao administrador público um conjunto de expectativas sobre suas responsabilidades (DE GRAAF, 2010).

2.3.3 Os Tipos de Administrador Público

De Graaf (2010) apresenta quatro concepções básicas de lealdade e, portanto, quatro tipos distintos de administradores públicos, resultantes dos diferentes modos de interpretação. Essas concepções indicam ainda seus respectivos comportamentos e processos de tomada de decisão.

Os quatro tipos fundamentais seriam: (a) Profissionais que seguem a letra da lei (*by-the-book*), (b) servidores neutros em relação à sociedade, (c) funcionários que se baseiam em avaliações pessoais, e (d) funcionários independentes e abertos com princípios.

Os profissionais do tipo *by-the-book* almejam servir principalmente a sociedade e a seus cidadãos, o que deve ser feito seguindo rigorosamente as regras profissionais. Neste caso, a lealdade não é direcionada à própria organização ou aos colegas. Os valores públicos são posicionados em um patamar superior aos valores políticos. Estes profissionais entendem que as regras não existem para dificultar a eficácia e a eficiência, mas para propiciar um governo bom e justo.

Servidores neutros também são muito leais à sociedade e aos valores públicos. Preocupam-se com os efeitos sociais e procuram agir do modo mais imparcial possível, sem utilizar valores pessoais. São leais aos superiores e aos políticos (que devem tomar as decisões), e não à profissão, apresentando menor resistência quando lhe pedem algo ilegal.

Os funcionários que se baseiam em avaliações pessoais são leais a suas vidas privadas e a suas próprias identidades e consciências, que importam mais do que tudo. Portanto, não são servidores públicos nas 24 horas do seu dia. Comparam o trabalho com outros papéis sociais,

resultando em conflitos de lealdade. São críticos do governo e da burocracia e não gostam de regras, pois impediriam a criatividade.

Funcionários independentes compõem o quarto e último padrão identificado por De Graaf (2010) em seu estudo. Esses administradores são leais aos seus próprios princípios, à lei e às demais regras oficiais. Para evitar conflitos, seguem os princípios e diretrizes gerais da administração pública, e não suas próprias consciências. Aqui, o possível conflito é entre o papel do cidadão e do funcionário público.

2.4 A Linha de Frente e a Nova Gestão Pública

A relação entre administradores e os servidores na linha de frente com o advento da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) tem adquirido proporções no meio acadêmico, sobretudo quando se percebeu que os servidores da linha de frente têm participação fundamental na implementação de políticas públicas (BRODKIN, 2011; LIPSKY, 1980).

Embora não determinem explicitamente o conteúdo da política, os funcionários que atuam ao nível da rua são formuladores de políticas públicas de fato, no sentido de que essas políticas são informalmente construídas (ou reconstruídas) no curso das atividades diárias da vida organizacional (BRODKIN, 2011).

Brodkin (2011) enfatiza a importância de estudar este fato para as estratégias da Nova Gestão Pública que visam influenciar as pessoas por meio de incentivos por desempenho, onde as próprias organizações que atuam ao nível da rua poderiam determinar a melhor forma de implementar as políticas públicas, segundo uma discricionariedade inerente e necessária.

A lógica, segundo a NGP, seria de que os funcionários do alto escalão determinam as políticas públicas, suas metas e os incentivos. Por seu turno, os funcionários da linha de frente se encarregam em como chegar aos objetivos.

No entanto, Brodkin (2011) apresenta um recorte onde questiona a premissa de que o importante é alcançar as metas de desempenho, independentemente do como com as políticas públicas são efetivamente implementadas. O fato é que esta postura pode resultar em

consideráveis desvirtuamentos e até mesmo no que Merton (1968) chamaria de deslocamento dos objetivos originais.

Com efeito, aqueles que atuam ao nível da rua não respondem direta ou indiretamente apenas aos incentivos de desempenho. Eles usam o seu poder discricionário para ajustarem-se, produzindo práticas informais que podem ser substancialmente diferentes e mais diversificadas do que o proposto originariamente pelos formuladores de políticas e pelos gestores. Tal fato enseja dúvidas sobre transparência, expondo limitações da Nova Gestão Pública.

Assim, o que se procurou demonstrar na presente pesquisa é exatamente esse universo de valores em contraposição a uma visão reducionista. Estima-se que tenham sido identificadas práticas efetivas de emprego do poder discricionário em dissonância a essa ideia de que metas e incentivos seriam suficientes para que funcionários da linha de frente desempenhem suas funções de forma alinhadas com as políticas públicas.

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo de Pesquisa

Com o objetivo de classificar o tipo de pesquisa, foi utilizada a taxionomia apresentada por Vergara (2009), segundo a qual devem ser empregados dois critérios básicos: a) quanto aos fins e b) quanto aos meios.

Quanto aos fins, a pesquisa consiste em uma investigação classificada como de natureza exploratória, descritiva e explicativa, conforme segue:

- a) Exploratória, embora o tema em questão já seja de fato objeto de estudo de campo semelhante, inclusive mencionado como referencial teórico. Quanto à área de segurança pública, há uma crescente preocupação acadêmica. Nada obstante, no Brasil, tem sido verificada escassa produção científica especificamente no sentido de analisar a atuação dos servidores da linha de frente, com foco nos elementos que orientam suas decisões cotidianas. Para a segurança pública, também é uma contribuição pouco observada.
- b) Descritiva, porque apresenta, dentro dos limites pré-estabelecidos, as características da burocracia da segurança pública brasileira, em especial do Distrito Federal, destacando peculiaridades.
- c) Explicativa, uma vez que procurou esclarecer os mecanismos que orientam e os fatores que influenciam o processo de tomada de decisão dos servidores, por meio do referencial apresentado, tais como instâncias de responsabilização, dimensões morais e vínculos de lealdade.

No que tange aos meios de investigação a pesquisa é:

- a) Bibliográfica, se valendo de um estudo sistematizado tendo como suporte analítico publicações produzidas pelos principais autores clássicos e contemporâneos das teorias aqui tratadas, assim como dos materiais de estudiosos

e comentadores destes autores devidamente reconhecidos no meio acadêmico. Serão utilizadas, portanto, fontes primárias e secundárias.

- b) Documental, pois se fez uso de documentos, regulamentos e dados (inclusive eletrônicos) não publicados, divulgados ou disponibilizados, sendo, deste modo, restritos ao ambiente interno dos órgãos de segurança pública do Distrito Federal, que são utilizados para justificar, confirmar ou ilustrar as suposições formuladas no trabalho.
- c) De campo, em virtude da realização de investigação empírica realizada com pessoas classificadas como público alvo: servidores públicos de unidades que atua ao nível de rua na segurança pública do Distrito Federal, sejam do alto ou do baixo escalão.

3.2 Universo e Amostra

O universo de pesquisa é constituído pelos diversos órgãos e unidades, assim como diversas categorias funcionais relacionados à segurança pública, sejam no Legislativo, Judiciário ou Executivo.

Verifica-se que a abrangência deste universo é muito extensa, pois engloba inúmeras organizações em diversas especialidades e localidades. Com efeito, somente no poder executivo temos a atuação de uma série de órgãos ali presentes, inclusive diversas polícias, com funções administrativas e judiciárias.

Portanto, foi preciso delimitar parte deste universo, conforme mencionado no Item 1.4 (Delimitação do Tema), de modo a restringir os estudos a uma esfera não proibitiva, composta somente por objetos efetivamente operacionalizáveis, que permitam alcançar as respostas ao problema apresentado.

Chegamos assim à definição da amostra, segundo o critério da acessibilidade que, segundo Vergara (2009), é utilizado para solucionar elementos pela facilidade de acesso a eles, independentemente de processos estatísticos. Assim, definiu-se que este trabalho se

restringiria ao âmbito de peritos criminais, delegados de polícia e policiais do Distrito Federal dos quais coletará dados, exemplos e suposições. Indicadores oriundos de outros ramos da segurança pública não serão abordados, ao menos no momento.

Foram entrevistados 43 (quarenta e três) servidores no total, sendo que 32 (trinta e dois) atuam diretamente na linha de frente e 11 (onze) ocupam cargos de chefia ou direção. Veja-se o quadro detalhado abaixo.

	Peritos Criminais	Delegados de Polícia	Agentes de Polícia	Total
Linha de frente	2	2	28	32
Chefia e Direção	4	5	2	11
Total	6	7	30	43

Quadro 01- Composição da amostra.

A acessibilidade às informações necessárias reside no fato de o autor ser perito criminal oficial do Distrito Federal, exercendo cargo comissionado de direção, obtendo, portanto, contato direto com vários profissionais da área e acesso a diversas informações restritas.

Registre-se também a utilização do critério da tipicidade, que consiste na seleção de elementos considerados representativos. Assim, na seleção da mostra, não foram contemplados subordinados diretos do pesquisador, nem funcionários da mesma especialidade, a fim de evitar influência indevida nas respostas e assegurar a devida independência.

De fato, a representatividade em relação ao rol selecionado consiste em sua característica deste ser composto por elementos fundamentais no sistema de segurança pública, que atuam no combate a todas as modalidades criminosas, contemplando ainda profissionais que comparecem pessoalmente aos locais de crime e aqueles que atendem a todas as vítimas e autores, nos instantes que se seguem a consecução da prática delituosa e posteriormente ao longo das investigações. Outrossim, detêm dados, informações e percepções não disponíveis em quaisquer outros ramos do sistema.

Vale mencionar ainda que, mesmo se atendo exclusivamente ao âmbito policial do Distrito Federal, o volume de dados disponíveis e pessoas a serem entrevistadas seria demasiadamente grande, o que resultou em uma nova filtragem. Mais uma vez, o critério da tipicidade foi empregado, a fim de amostrar os elementos mais representativos dentre os disponíveis, especialmente aqueles que tenham experiências especialmente particulares em sua instituição. Tal procedimento, entretanto, somente foi factível no transcurso da pesquisa, quando se obteve o conhecimento profundo da população, requisito para tal seleção.

Por fim, ao longo do trabalho verificou-se a necessidade de acessar dados, ou entrevistar pessoas de outras esferas da segurança pública, não previstas inicialmente. Esta questão está mencionada mais adiante e deve ser efetivamente contemplada em desdobramentos do presente trabalho.

3.3 Coleta de Dados

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar a relevância desta etapa para a validade do trabalho de pesquisa. Sem alongar muito, vale registrar o alerta fornecido Merton (1968), e replicado por Alves (1996), nos advertindo que "*a despeito da etimologia, dados não são dados (data are not given), mas construídos com o auxílio inevitável de conceitos (...)*".

Posto isso, os dados indispensáveis à realização da pesquisa proposta foram coletados por intermédio de uma série de atividades:

- a) No que tange à pesquisa bibliográfica, os dados foram obtidos de toda forma de literatura disponível e academicamente reconhecida acerca do tema, tais como livros, teses, dissertação, artigos, jornais, legislação, documentos e dados disponíveis *online*.
- b) Com relação à fase de pesquisa documental, os dados foram coletados em relatórios, pareceres, documentos não publicados e bancos de dados disponíveis internamente no âmbito do sistema de segurança pública do Distrito Federal, a fim de compreender o contexto institucional em que se desenvolveu o trabalho.

- c) Por fim, a pesquisa de campo consistiu preponderantemente na realização de entrevistas semi-estruturadas com os servidores da área de segurança pública de modo a obter informações acerca de suas percepções. Os entrevistados foram devidamente encorajados a exprimir seus sentimentos e crenças, acerca das questões gerais e pessoais, assim como pontos atinentes à atuação do poder público. Evitou-se, portanto, a utilização somente de perguntas abertas. Seguindo orientação de Günther (2003), procurou-se também estabelecer confiança com a apresentação do entrevistador e dos objetivos da pesquisa, assegurando-lhes total liberdade. Para capturar o interesse do respondente, buscou-se esclarecer a importância do tema, ressaltando como as opiniões e experiências dos respondentes são importantes.
- d) As perguntas utilizadas, adaptadas de Maynard-Moody e Musheno (2003) e de De Graaf (2010), foram aplicadas da forma mais harmoniosa possível, cujo resultado é apresentado mais adiante em item próprio.

Este tipo de pesquisa permite confrontar as características da percepção em um número satisfatório e representativo de categorias, nas diversas localidades do DF, com o aparato conceitual e a matriz teórica definida para o desenvolvimento do trabalho de pesquisa. A garantia de efetividade foi feita pela definição precisa do público-alvo na identificação dos subgrupos relevantes, conforme explicado por Günther (2003).

A coleta foi preponderantemente transversal, ou seja, em um único momento no tempo. Não se descarta, contudo, a possibilidade de que, decorrendo alguma mudança considerável no cenário, haja desdobramentos do presente trabalho, com a obtenção de novos dados no futuro, realizando-se uma coleta longitudinal, aprimorando esta pesquisa.

3.4 Tratamento de Dados

Em função da natureza dos dados obtidos, que trazem reflexões, percepções e interpretações levantadas por terceiros acerca da realidade, o tratamento dos dados exigiu um método de considerável complexidade, notadamente pela preocupação em compreender o

comportamento e o sentimento humano, sob a perspectiva dos próprios atores sociais, em especial os chamados agentes do Estado.

Deste modo, privilegiou-se uma análise interpretativa, sob uma perspectiva hermenêutica no confronto dos relatos das pessoas com os estudos do referencial teórico que descrevem particularmente essas percepções em um mundo de alta complexidade e contingência.

Pode-se dizer que tudo deriva de interpretações, que sempre enxergamos o mundo por meio de uma lente contaminada (Foucault, 2005). Além disso, com relação especificamente ao tema agora em estudo, é preciso lembrar que lealdade é em sua essência um sentimento. As pessoas sentem, ou não, o dever de agir com lealdade a alguém ou a alguma coisa. A essência é eminentemente interpretativa, sensorial (VERGARA, 2009). Tal fato reforça ainda mais a relevância do tipo de visão empregada neste trabalho.

3.5 Limitações do Método

A metodologia selecionada para a pesquisa proposta, embora seja entendida como a mais apropriada, apresentou as seguintes dificuldades e limitações quanto à coleta e tratamento dos dados:

- a) O acesso aos entrevistados é difícil, devido ao acúmulo de tarefas à escala pesada de plantões que hoje se verifica na área de segurança pública, onde os índices de criminalidade tem apresentado número crescentes, sobretudo em 2012.
- b) O volume de dados disponíveis dificulta a delimitação adequada de amostras, uma vez que podem ter sido obtidos muitos dados acerca de situações disparem sem formar um conjunto suficientemente coeso de informações.
- c) Quanto à pesquisa documental, o problema está na divulgação de dados que porventura considerados sigilosos, ou que possam comprometer a segurança população ou ainda incentivar a criminalidade.

- d) Com relação aos autores e pesquisas utilizados como referencial teórico, é preciso explicitar os principais pressupostos de que estes utilizam, as correntes de pensamento e paradigmas que informam suas teorias. Além disso, todas essas informações devem ser submetidas a críticas quanto à sua coerência, validade, originalidade, profundidade e alcance.

4 RESULTADOS E ANÁLISE

Em linhas gerais, esta pesquisa procurou focar inicialmente na obtenção de informações acerca de tópicos como liberdade, discricionariedade, autoridade, regras e normas.

Posteriormente, buscou-se identificar fatores de influência, instâncias de reponsabilidade, balizadores de comportamento e grupos relevantes que, por um lado ou por outro, recebessem tratamento diferenciado (positivo ou negativo) ou interferissem na atuação do servidor no seu dia-a-dia.

Por fim, as narrativas colecionadas visam a ilustrar todo o cenário descrito e extraído durante a realização das entrevistas.

Noutros termos, primeiramente investigou-se se a liberdade para tomar decisões por parte do servidor. Qual a grau de discricionariedade é oferecido por suas instituições.

Em seguida, pesquisou-se que fatores interferem e o que determina o emprego dessa discricionariedade e o processo de tomada de decisão.

Por fim, foram buscadas narrativas que demonstrassem o resultado prático disso no cotidiano, ilustrando o panorama geral do serviço público, em especial na área de segurança pública, objeto da pesquisa.

A síntese desses resultados e suas respectivas análises estão apresentados a seguir em três sub-seções, quais sejam: 4.1 Contexto Institucional; 4.2 Grau de Discricionariedade; e 4.3 Vínculos de lealdade.

4.1 Contexto Institucional

Para que seja compreendido o grupo de pessoas que forneceram suas percepções para o presente trabalho é importante apresentar a estrutura da Segurança Pública do Distrito Federal.

Deste modo, pode-se entender em que medida os servidores públicos que ali trabalham, atuam na linha de frente, ou ao nível da rua, no atendimento ao cidadão, socorro a vítimas e contenção de autores de crime.

Pesquisando-se a legislação vigente, verifica-se, em linhas gerais, que o Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal é composto pelos seguintes órgãos (Decreto Nº 28.691, de 17 de janeiro de 2008):

- I – Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal – SSP-DF;
- II – Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF;
- III – Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF;
- IV – Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF;
- V – Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN-DF

A Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP/DF) é o órgão central do Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal e tem o compromisso de dirigir os órgãos de Segurança Pública para atividades policiais primordialmente preventivas e de participação comunitária, visando à proteção social e a melhoria da qualidade de vida da população pela efetivação de um verdadeiro estado de segurança.

A estrutura da SSP/DF tem origem no Decreto Distrital Nº 4.852, de 11 de outubro de 1979, que a designou como órgão coordenador do Sistema de Segurança Pública, composto pela Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militares e Departamento de Trânsito e demais segmentos que foram criados ao longo dos anos seguintes. Estes órgãos lidam diretamente com público. Além disso, há a Subsecretaria do Sistema Penitenciário, cujo público principal são internos do sistema prisional e seus familiares.

Em face à necessidade de adequação das atividades de Segurança Pública, o Governo do Distrito Federal - GDF reestruturou esta Secretaria, por meio da Lei 2.997, de 03 de julho de

2002. O órgão adotou a atual denominação de Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, um ato distintamente de valorização da proteção do cidadão e da comunidade.

Esta é a estrutura atual do sistema de Segurança Pública do DF. Na prática, há cinco órgãos que atuam ao nível da rua e lidam diretamente com o público, conforme segue:

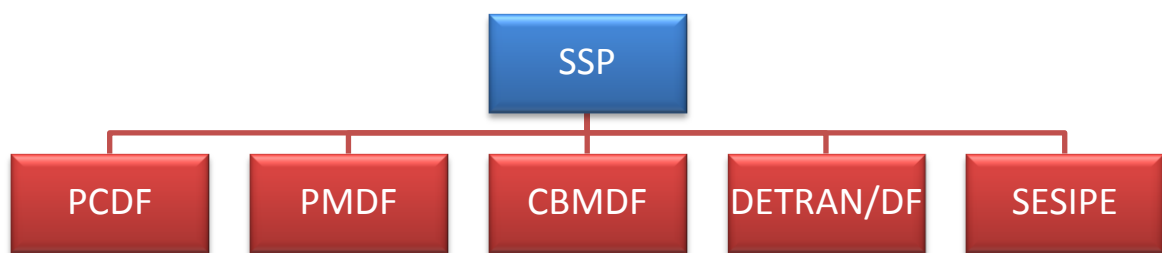


Figura 01 - Organograma SSP/DF – Fonte: www.ssp.df.gov.br

Nesse contexto, a Polícia Civil é aquela que lida com o maior número de pessoas envolvidas diretamente nas diversas ocorrências, uma vez que atende vítimas, autores, testemunhas e todos os demais interessados no processo criminal.

As unidades atuam ao nível da rua são o Departamento de Polícia Circunscricional – DPC (Delegacias das cidades-satélites), o Departamento de Polícia Especializada - DPE (tais como Homicídios, Defesa do Consumidor, Defraudações, Crime Organizado, etc) e Departamento de Polícia Técnica – DPT (Perícias em Locais de Crime, Objetos, Perícias em pessoas vivas e em cadáveres). Há ainda a Corregedoria Geral de Polícia – CGP, que atende ao público recebendo reclamações (juntamente com a Ouvidoria), apurando transgressões disciplinares e emitindo certidões de antecedentes criminais.

Veja-se a estrutura da PCDF:

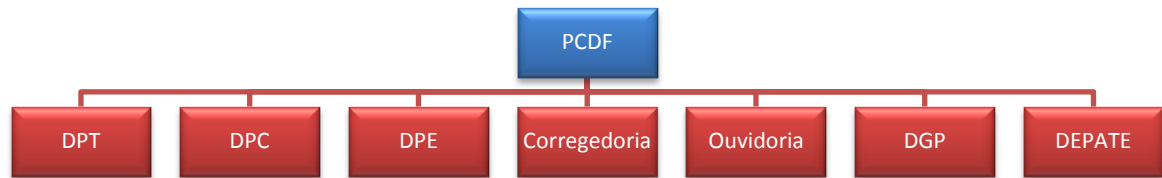


Figura 02 - Organograma PCDF – Fonte: www.pcdf.df.gov.br

4.2 Grau de Discricionariedade

Na análise dos dados, primeiramente percebeu-se que tanto os servidores burocratas que atuação na linha de frente (*front-line*), assim como aqueles que detêm cargos de chefia e direção consideraram que há considerável autoridade e liberdade para escolher as tarefas que realizam diariamente.

A pesquisa também revelou que há grande margem para estabelecimento de regras e procedimentos em ambas as categorias. Com efeito, as normas escritas contemplam apenas parte das situações do dia-a-dia. Além disso, a maior parte dos servidores consideram as normas e procedimentos existentes como pouco específicos ou muito genéricos.

Outro aspecto revelado é que a maioria dos servidores, de qualquer nível hierárquico, entende que sua instituição não transmite com clareza, definição e objetividade necessárias quais as políticas, metas e objetivos devem nortear os trabalhos e serviços.

Portanto, em que pese o fato de que os funcionários via de regra procurem seguir os procedimentos e instruções para realizar suas principais tarefas, a própria ausência de normatização, ou falta de clareza nos protocolos operacionais, enseja um alto grau de discricionariedade na atuação cotidiana.

Na verdade, tal fato é incentivado indiretamente, na medida em que é fácil controlar o resultado e saber se a decisão foi acertada. Nesse sentido, a pesquisa demonstrou que a quase totalidade dos respondentes acham fácil verificar se realizou o trabalho corretamente e se seu esforço produziu resultados práticos.

Em suma, as normas não são completas nem claras e, portanto, instalou-se uma situação em que é habitual contar com elevado grau de liberdade, autoridade e discricionariedade nas decisões do dia-a-dia em casos comuns.

4.3 Vínculos de Lealdade

Com relação aos principais grupos em relação aos quais os entrevistados reconhecem dever de responsabilidade, as respostas obtidas poderiam ser, em sua maior parte, organizadas da seguinte forma:

- Internos: Colegas de Trabalho
- Externos: Usuários
- Reguladores: Governamentais

Registre-se, que estes principais “balizadores de responsabilidade” identificados pelos respondentes foram os mesmo tanto por aqueles que atuam na linha de frente quanto pelos chefes e diretores.

Percebe-se, na quase totalidade das entrevistas, que os cidadãos em geral são os maiores referenciais de lealdade. Ou seja, colegas normais de trabalho, vítimas comuns, etc. Noutros termos, a sociedade de uma forma genérica.

Por fim, vale registrar que o vínculo com a própria instituição, a fidelidade do servidor é algo notável que certamente tem grande peso em seu comportamento. Nesse diapasão, a pesquisa demonstrou os funcionários consultados sempre compartilham algum sentimento de lealdade de forte com seu órgão.

4.3.1 Normas e Regulamentos

Nas entrevistas, verificou-se, primeiramente, que há muitas críticas em relação às **normas e regulamentos**.

Este é um assunto que está sempre presente nas entrevistas, ainda que não tenham sido mencionados pelo entrevistador. A fala de entrevistados é destacada a seguir, com objetivo de enfatizar os pontos da análise:

“Os regulamentos internos a meu ver não são injustos ou proporcionam diferenças entre usuários. Até pelo contrário, tentam corrigir erros do ordenamento jurídico ultrapassado. Quando não dá a gente tenta vê o que dá pra fazer pra evitar injustiça.” (# 01)

“Eu mesmo nunca tive problemas com a corregedoria, mas experiências de outros colegas serviram para melhorar a minha conduta profissional. Principalmente quanto ao abuso de autoridade. O policial hoje em dia atua em uma linha muito tênue entre a necessidade de agir contra o crime sem ser autoritário. Ao mesmo tempo em que precisa ter uma postura firme e contundente para desempenhar o seu trabalho, a legislação é muito rígida por causa dos direitos humanos. Tem também os policiais que negligenciaram as condições de segurança e foram vítimas de criminosos, os que extrapolaram o poder de polícia. Busco sempre o meio-termo, o equilíbrio.” (# 04)

“As normas são para punir policiais e da época da ditadura. A justiça e o ministério público são contra a polícia.” (# 07) [entrevistando já foi punido em processo penal por abuso de autoridade].

“Muitas [normas] são criadas de maneira oportunistas. Como a gente faz então?” (# 08)

“Acho que não é problema não são os regulamentos, mas a falta de estrutura para atender tudo da mesma forma.” (# 09)

“Se for investigar cada ocorrência conforme manda o figurino, não vai ter equipe pra isso não. O plantão funciona com 3 ou 4 canas. Só dá para deslocar uma equipe por vez, o resto tem que esperar. Fazer o que? É o pessoal do plantão que decide na hora por conta própria, qual caso dar prioridade. Agora se pintar um flagrante de Maria da Penha e não registrar sobra pro delegado. O ferro vem de todo lado, direção, corregedoria, ministério público rede globo. Aí ferrou. Tem de ficar esperto no que dá para segurar e o que não dá.” (# 10)

Outrossim, essa inconsistência normativa, ou mesmo incompatibilidade com o entendimento dos servidores permite e incentiva liberdade e discricionariedade no processo de tomada de decisão, as quais são exercidas continuamente, conforme depoimentos, segundo uma série de fatores que influenciam os servidores em seu cotidiano, muitas vezes de forma explícita, mas não raramente também de forma velada.

4.3.2 Beneficiados e Prejudicados

Nas entrevistas, por exemplo, verificou-se que há algumas questões ou atores que interferem praticamente em todos os participantes, em praticamente todas as situações. São os **cidadãos e usuários dos serviços**, tanto internos quanto externos.

Quando o tema são os cidadãos, de pronto aflora a uma questão recorrente e relevante, que é a percepção de que um aspecto a ser enfrentado é a discriminação e tratamento diferenciado. Vejam-se alguns trechos ilustrativos retirado das entrevistas no momento em que o tema **privilégio e discriminação** é suscitado:

“Existe na maioria dos órgãos a política de evitar discriminação, mas são coisas internas, que dificilmente refletiram na realidade da sociedade.” (# 02)

“Os funcionários do executivo são discriminados em relação ao legislativo e ao judiciário. Os militares são discriminados até economicamente por terem participado do golpe de 64. Seus salários e direitos são inferiores até de policiais militares de alguns estados do Brasil.” (# 03)

“Na minha opinião, as leis e regulamentos visam o tratamento isonômico e tentam eliminar ou, ao menos, coibir a discricionariedade e, principalmente, a arbitrariedade. Contudo, o tratamento privilegiado e discriminatório ainda ocorre e, com certeza, ainda ocorrerá por um bom tempo. Penso que chega a ser cultural esse jeitinho na administração pública e aquele agente que não faz uso dessa prática chega a ser mal visto, chamado até pejorativamente de certinho.” (# 04)

“O atendimento privilegiado no plano Institucional na Polícia Civil do DF e na Secretaria de Segurança Pública deriva de leis estaduais e normas internas dessas Instituições. Idosos, crianças e mulheres têm atendimento privilegiado. Fora do plano institucional, temos atendimentos privilegiados para amigos de autoridades, o que infelizmente torna cada vez mais injusto o atendimento ao "cidadão sem conhecidos". Acho que o tratamento deveria ser igual para todos,

mas sem que o plano político impede essa forma de aplicação do que é "justo".” (# 14)

“O atendimento privilegiado é garantido por leis e normas, ainda que injusto, deriva de um ordenamento que, em princípio e se não for ilegal, deve ser cumprido. Entendo que, hoje, o espaço para discriminação de atendimento na prestação de serviços é muito pequeno, não permitindo disparidades vistas em outra época.” (# 21)

“Como diretor, por diversas vezes fiz escolhas considerando classes sociais inferiores e de certa forma tentando fazer com que essas pessoas tivessem uma vida profissional melhor.” (# 07)

“As leis e regulamentos internos não são ruins. Mas deveriam ter formas diferenciadas dando uma maior atenção a cada caso e cada necessidade. A gente sempre tem que adaptar.” (# 21)

“Se quiser fazer o seu trabalho, vai ter de analisar a situação de cada um!” (# 22)

“Os regulamentos existentes para atendimento ao público não diferenciam não os usuários, mas sim a visão que cada servidor tem da pessoa a ser atendida.” (# 25)

“Hoje, com o excesso de cotas e privilégios, algumas categorias se tornaram discriminadas. Um exemplo seria o homem branco classe média.” (# 27)

“O pessoal geralmente evita discriminar, mas se o criminoso for “mala”, como dizem, a rapaziada dá uma no pé da orelha do camarada. Não digo que seja justo, mas que é compreensível é.” (# 11)

Com relação ainda aos cidadãos e usuários dos serviços, sobretudo quando surge o assunto privilégio e discriminação, a quase totalidade dos entrevistados tende a sugerir questões e grupos específicos para os quais identificam algum tipo de tratamento diferenciado.

Alguns identificam como alterações no próprio comportamento em relação a pessoas específicas, outros mencionam mudanças no comportamento dos demais funcionários.

Entre as principais categorias mencionadas, muitas delas espontaneamente, vale registrar algumas: pobres, “cidadãos de bem”, menores de idade, idosos, mulheres, negros, índios, deficientes (portadores de necessidades especiais), corruptos, público GLS, gestantes, doentes, autoridades, autores do fato, “bandido sujo”, presos e ex-condenados.

Categorias alvo de Tratamento diferente	
Pobres	“Cidadãos de bem”
Menores de idade	Mulheres
Idosos	Índios
Negros	Corruptos
Deficientes	Público GLS
Gestantes	Autoridades
Doentes	Ricos
Autores de crime	“Bandido Sujo”
Presos	Ex-condenados

Quadro 02 - Categorias alvo de tratamento diferente

Percebe-se com clareza que algumas categorias são alvo de aceitação e outros de rejeição. Assim, é importante identificá-los, uma vez que receberão tratamento diferenciado por parte dos servidores, os quais podem ser influenciados positivamente ou negativamente.

No quadro apresentado não foram diferenciados quais grupos são na prática beneficiados ou quais são efetivamente prejudicados. Com efeito, determinada categoria pode estar sujeita há diversas situações dependendo do histórico, do atendente, do caso. Pode ter tratamento privilegiado de determinado funcionário, mas ser tratada de forma inadequada por outro, na mesma instituição. Como exemplo, vale citar alguns depoimentos totalmente opostos sobre uma temática repetidamente levantada pelos participantes, a questão de gênero:

“As mulheres são muito oprimidas. A tal ponto de sequer procurar-nos para registrar uma ocorrência. E quando a fazem, na maior parte das vezes volta atrás. Recentemente atendi uma jovem senhora que havia sido submetida a maus tratos pelo marido. Ela me disse que era a primeira vez que tinha tomado coragem. Mas seu rosto parecia muito conhecido. Quando fomos consultar o Millenium [sistema de registro de ocorrências da PCDF], já tinha dois registros da mesma pessoa contra o mesmo autor. Até hoje a gente não sabe se ela esqueceu de tão comum que era ou quis proteger o cara. Em todo caso é um absurdo. Uma opressão que chega a doer na gente.”
[policial da delegacia da mulher] (# 02)

“No plantão de delegacia, casos como vítima da Lei Maria da Penha precisa ter mais atenção, pois ela está desequilibrada emocionalmente e vem procurar ajuda pra proteger seus filhos, bem como orientá-la a respeito das medidas protetivas a quem tem direito. Muitas das vezes as vítimas são de classe mais desfavorecida e precisam de uma atenção especial.” (# 07)

“Gosto muito das mulheres. Mas não serve pra polícia. Não é preconceito, mas mulher é assim mesmo. Chega cheia de disposição, toda operacional, empetecada igual ao batman. Mas basta virar mãe que acaba tudo. Não quer mais correr atrás de bandido, só quer serviço administrativo, se esconder no SAA [serviço de apoio administrativo]. Tudo bem, ser mãe é massa, mas depois o trabalho pesado fica todo com a gente.” (# 14)

“Se pudesse, trabalharia só com mulheres. São mais criativas, sensíveis, generosas, e sabem cumprir os regulamentos. A polícia precisa mudar de cara. Acabou a época da GEB.” [Guarda Especial de Brasília, conhecida popularmente pela truculência] (# 35)

A questão de existência de grupos que merecem atenção especial já foi identificada anteriormente, como pode-se verificar no Guia de Direitos Humanos – Conduta Ética, Técnica e Legal para Instituições Policiais Militares (BRASIL, 2008). Nesse material, registra-se que o policial cidadão deve entender as diferenças, não discriminar e promover a tolerância e respeito. Entre os grupos que merecem atenção especial são citados: mulheres, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, assim como gays, lésbicas, bissexuais, etc.

Nada obstante a possibilidade de diferentes tratamentos para o mesmo grupo, as pessoas em situação de hipossuficiência (pobres) foram efetivamente os mais citados, quase que unanimemente. Aqui sempre há uma percepção favorável, uma vontade de ajudar. Vejam-se alguns excertos obtidos das entrevistas em relação a este grupo:

“Me comove muito a situação da população humilde. É muito triste. Os mais carentes tão sempre, sempre na pior.” (# 02)

“População carente precisa de ajuda. A gente faz o que pode.” (# 07)

“Como há gente sofrida por aí! O que parecia distante na mídia, se tornou realidade quando vim pra cá e meio que atrapalhou o meu mundo sonhador, me deixando mais descrente na relação entre governo e população.” (# 21)

“Gosto de gente comum, que não é nada. Por eles faço tudo e muito mais. Num dos meus últimos plantões, quando atendia ao público, uma senhora humilde veio ao balcão, desesperada que ia ser despejada. Orientei como proceder, até mesmo fornecendo informações de como proceder o procedimento judicial.” (# 35)

“Os pobres certamente são os mais discriminados. Aliás, pobre não quer vale ticket, vale ônibus, vale gás, vale papel higiênico. Dignidade é o cara ter um salário digno para que ele possa pagar tudo isso do próprio bolso e ainda sobrar para se divertir, passear, desperdiçar um pouco e por aí vai.” (# 41)

“Sou contra o tratamento discriminatório, que, aliás, ocorre muito no Brasil. Por exemplo, nas categorias de nível de escolaridade baixo, como o pessoal da limpeza, atendentes, vigilantes etc. Na nossa instituição, não raras vezes já observei exemplos de delegados e peritos tratando agentes de polícia ou servidores da carreira de apoio administrativo de modo discriminatório, arrogante e descortês.” (# 43)

Com relação a essa empatia com os hipossuficientes, cabe abrir um espaço para uma narrativa apresentada por um dos policiais entrevistados:

CASO 01: *Em uma ocasião de comprimento de prisão, uma senhora teve a prisão decretada por ter sido considerada infiel depositária e ao chegar a sua residência, localizada no Paranoá/DF, um barraco de três cômodos, me deparei com a referida senhora mãe de cinco filhos pequenos e que não vivia na companhia do seu marido e estava desempregada. Ao questionar a senhora, a mesma me explicou que o oficial de Justiça havia penhorado uma TV antiga, preto e branca, mas o aparelho quebrou e ela havia jogado fora. Devido a sua atitude, o oficial de justiça ao comparecer em sua residência informou que levaria o caso ao Juiz. Consequência o Juiz declarou a prisão da referida senhora. Ao conduzir a mesma a Delegacia, entramos no site do TJDF e verificamos que a dívida da senhora era de aproximadamente R\$ 50,00. Achei que não era justo socialmente a prisão da senhora que inclusive não possuía recursos para pagar a dívida. Ela iria realmente passar 180 dias em uma cela. Sei que não sou o salvador do Mundo, mas entendi que ficaria em paz se pagasse a dívida da senhora e a devolvesse para seus filhos. Imediatamente*

me desloquei ao Fórum e quitei sua dívida e recebi seu alvará de Soltura. Sei que Juridicamente não atuei de forma correta, mas sei que fiz algo para uma pessoa que nunca cometeu nenhum delito, a não ser ficar devendo a quantia de R\$ 50,00. O melhor de tudo foi sua retribuição: um sorriso e um choro. (# 21)



Figura 03 – Família hipossuficiente



Figura 04 – Objeto motivo da prisão

Outros grupos são sempre estigmatizados são os presos e ex-condenados. Segue um breve, mas esclarecedor exemplo:

“Trabalhei por muitos anos no sistema prisional do DF. Na Papuda. Quase 11 anos. Foi muito importante para o meu crescimento profissional e pessoal que eu conheci duas realidades bem fortes, a dos sentenciados e a dos visitantes, familiares e amigos. Convivi com a violência, a crueldade e a dissimulação dos presos e ao mesmo tempo com o sofrimento, a dor e a esperança dos pais, mulheres, parentes e amigos. Se bem que em dia de visita quase só se vê mulher e mãe. Todo mundo abandona o cara.” (# 21)

4.3.3 Grupos e Fatores de Influência

Existe ainda outro tipo de categoria balizadora do comportamento que apresenta grande relevância para este estudo. São aqueles que não são diretamente alvo do trabalho realizado, mas influenciam em larga escala as decisões. Ou seja, grupos, alguns internos outros externos, cujos conceitos, opiniões e atitudes são considerados relevantes e a adequação e aceitação nesses grupos é decisiva para definição da identidade dos servidores, tais como: família, colegas de trabalho, sociedade, religião, categoria profissional, autoridades públicas, políticos e o senso de justiça.

Grupos de Influência	
Família	Religião
Colegas de trabalho	Categoria profissional
Sociedade	Autoridades
Justiça (consciência/Valores pessoais)	Políticos
Hierarquia	Legislação

Quadro 03 – Principais grupos de influência

Entre esses grupos de influência, um dos que merecem destaque em função de sua influência na atuação dos servidores são os **colegas de trabalhos**. Registre-se que foi percebido nas entrevistas que essa lealdade aos colegas de trabalho muitas vezes traduz um reflexo da

manutenção da cultura organizacional. A seguir exemplos de citações sobre os companheiros de repartição.

“O ambiente, a relação com todos os envolvidos no trabalho são ótimos.” (# 01)

“O ambiente de trabalho é muito bom. A relação com os colegas e chefes é de grande companheirismo e cordialidade, tornando o trabalho mais fácil e produtivo. O tempo passa rápido por causa dos amigos.” (# 07)

“Somos uma equipe na concepção plena da palavra. As decisões são sempre ouvindo os colegas.” (# 10)

“Somos amigos, nos respeitamos, desde os chefes mais altos, até os mais novos.” (# 11)

“Gosto da relação de convivência com todos e me sinto muito bem com as pessoas que me relaciono em diferentes aspectos.” (# 12)

“Bom é as amizades.” (# 14)

“Aqui eu gosto das amizades com os colegas e chefes, existe uma cumplicidade onde há ajuda mútua.” (# 25)

“Um dado importante é que todos ajudam quando temos um serviço mais complexo ou uma ocorrência mais complicada para resolver.” (# 33)

“Os novinhos tem que aprender com a experiência dos antigos.” (# 34)

As autoridades, políticos ou mesmo categorias diferentes apresentam também forte potencial de influência ou rejeição:

“Existe interferência política na instituição e uma certa segregação entre as carreiras que não condiz com meu ponto de vista, que é o de união, espírito de corpo e companheirismo.” (# 02)

“E certas circunstâncias, ocupantes de cargos administrativos de mais alto escalão tendem a tratar a coisa pública sob a ótica privada, exigindo a satisfação de pequenos caprichos e vaidades pessoais.” (# 04)

“Sempre há problemas com autoridades. Pode ser do TCU, Controladoria, Direção-geral. Sempre que há uma questão, tomo o cuidado de me prevenir para não acontecer de novo. Principalmente pedidos do Diretor-geral, do Secretário e do governador. Esses a gente nunca pode deixar de atender bem rápido.” (# 07)

“Fora alguns delegados, acho os peritos um grupo de na maioria pessoas pedantes e que não se mistura. Pensam que são superiores.” (# 41)

“O princípio da isonomia é sempre deixado de lado quando se tem algum tipo de indicação ou de recomendação por parte de uma certa autoridade pública ou política. Um pedido de prioridade de um diretor ou coordenador, de um deputado ou do governador é quase uma ordem, mesmo se o caso não seja tão prioritário assim. No outro extremo, também não tem isonomia. A antipatia, as desavenças do passado são motivos suficientes para um tratamento discriminatório, para má vontade. E apesar de considerar injustiça, confesso que já me beneficieei de tratamento privilegiado, como também já sofri tratamento discriminatório.” (# 43)

A **justiça** não é exatamente um grupo mais um senso próprio. Na verdade, aqui se verifica uma questão de consciência própria de cada servidor que se sente compelido a contribuir com

a efetivação da justiça, com a prestação jurisdicional adequada. Na prática, uma espécie de aplicação do imperativo categórico kantiano (THIRY-CERQUES, 2008). Assim, consitui-se também em um conceito que informa muito a determinação de praticamente todos os servidores entrevistados de todos os níveis hierárquicos. Todos apresentam um conceito próprio e convicto do que significa justiça. Abaixo, encontram-se alguns trechos:

“Devemos cumprir as leis.” (# 03)

“Quando vamos igualar as pessoas conforme suas desigualdades sociais e econômicas?” (# 04)

“Precisamos de mais justiça e respeito à igualdade de todos os cidadãos.” (# 07)

“A justiça é cega em todos os sentidos.” (# 08)

“Queremos que haja justiça, equilíbrio, razoabilidade, mas não necessariamente igualdade, visto que penso que iguais devem ser tratados de forma igual e diferentes tratados de forma diferente.” (# 34)

“Justiça é simples. Basta respeito.” (# 35)

“Bom senso e equilíbrio para tratar todos de forma compatível.” (# 37)

“Justiça é uma atitude individual de cada um e significa viver honestamente, não lesar ninguém e dar a cada um o que é seu. Obviamente, as pessoas acham que dar a cada um o que é seu, significa dar pobreza ao pobre e riqueza ao rico. O conceito filosófico de direito romano quer dizer dar a cada um segundo o seu merecimento.” (# 41)

“Importante é tentar fazer justiça. Sabe, o sentimento intrínseco ao ser humano para distinguir o bem do mal, é o anseio natural de se

buscar o bem e a reparação do prejuízo que foi causado a alguém. A gente precisa buscar o equilíbrio das relações humanas.” (# 43)

Vale mencionar também alguns grupos que apresentavam grande rejeição generalizada. Aqui cabe assinalar que alguns dos entrevistados chegam a se alterar quando relembram alguma situação envolvendo alguns desses grupos, tais como drogados, corruptos, ricos “rico bem de vida que acha que é dono do mundo”, “ricos e ignorantes”, abusados, e insolentes. Aqui parece claro que esse preconceito, na verdade, tem origem em experiências práticas reais e ruins anteriores.

Veja-se um exemplo de um entrevistado que acha que a categoria profissional mais difícil de lidar são os magistrados. No decorrer da conversa ficou claro o motivo.

“É muito difícil trabalhar magistrados e todo mundo que trabalha com os juízes.” (# 01)

“Quando perdi uma função que exercia para um parente de um juiz, me fez acreditar que naquele momento eficiência não tinha valor. Hoje, apesar de saber que isso ainda ocorre, e muito, continuo acreditando no merecimento individual.” [o entrevistado conseguiu posteriormente recuperar sua colocação, o que parece ter alterado seu posicionamento] (# 01)

Quanto aos “abusados”, ou insolentes, podemos citar uma narrativa que ilustra com clareza o efeito sobre o comportamento do policial.

CASO 02: “Esse caso foi famoso. Foi uma abordagem normal do BOPE na Torre de TV. Alguém filmou o policial rodando um garoto pelos cabelos. Os canas que atenderam o caso disseram que o PM perguntou pro pessoal onde tava a droga e um engraçadinho resolveu fazer graça. O PM ficou louco e disse então que ia tirar da mente e começou a rodar o moleque pelos cabelos.” (# 09)

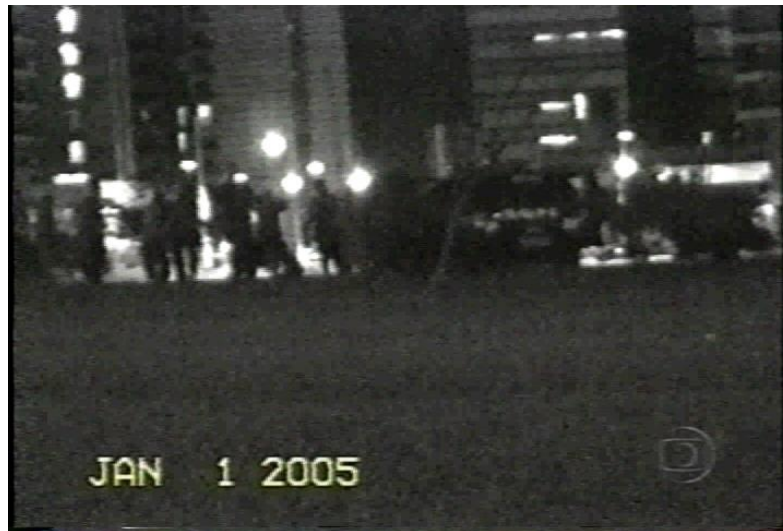


Figura 05 – Ação policial em Brasília.

A corrupção é outro tema extremamente problematizado por todos os participantes. Porém não deixa de ser uma espécie de tabu para o qual todos fazem questão de mostrar íntegros, honestos, até mesmo com justificativas esdrúxulas. Segue uma ilustração dessa constatação:

“Odeio corrupção. Me acusem de tudo, menos de corrupto. Posso até ser preso, mas por outra coisa, sei lá, por esquentar a orelha de um vagabundo, por dar um tiro na cara de um malandro, mas nunca por corrupção.” [Delegado contando que tem um nome parecido com um colega recentemente preso por corrupção. Muitas pessoas o estavam confundido com o suposto autor ao ler as notícias na imprensa o que lhe causava indignação] (# 07)

Nas entrevistas, o salário alto foi quase que unanimidade como pelo menos um dos motivos para justificar a opção por trabalhar na polícia do DF. Portanto, o fato de haver um vínculo tão forte ainda que atualmente haja certo grau de insatisfação salarial é realmente marcante, sobretudo porque ambos os grupos apresentam a mesma fidelidade alta em relação à sua instituição.

6 DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Os resultados de campo da pesquisa permitem concluir que existem efetivamente diversos vínculos de lealdade orientando a atuação dos servidores públicos.

As entrevistas realizadas nesta pesquisa revelaram, pelas vozes reais dos próprios servidores públicos e de suas experiências por meio de casos concretos, como o comportamento e a discricionariedade na linha de frente do serviço público é permeada por inúmeros fatores que interferem em sua atuação cotidiana, seja qual for seu nível hierárquico. Tais fatores resultam em um grande grau de complexidade, em especial na percepção do que é justo e do que é injusto e quem são as pessoas dignas e as indignas.

Todos os fatores estão presentes para que a atuação dos servidores seja orientada por diversos balizadores de comportamento. Por exemplo, o grande grau de liberdade e discricionariedade para os servidores, seja pela ausência de regras ou pela falta de clareza destas.

Nas entrevistas, verificou-se que a grande maioria identificou sua instituição como importante objeto de lealdade, mas em nenhum caso se verifica aderência total ao tipo ideal de obediência e lealdade inquestionável de Max Weber.

Foram encontradas importantes pontos de convergência, mas também relevantes diferenças na forma como os servidores públicos da atualidade empenham sua lealdade.

A existência de grupos que recebem tratamento diferente ficou muito claro. Os desfavorecidos (ex: os pobres), por exemplo, são praticamente um consenso comum entre os servidores, independentemente da categoria a que pertençam. Com relação às questões de gênero, existem posições muito antagônicas. Deste modo, as diferentes concepções podem, sob certos aspectos, serem consideradas variações sobre um mesmo tema.

Outro aspecto é que os diferentes balizadores de lealdade, como resultados dos diferentes modos de interpretação dos funcionários, também podem resultar em diferentes conflitos e diferentes dilemas. Assim, derivam também diferentes comportamentos, processos de tomada de decisão, etc.

Além disso, parece claro que os julgamentos morais pessoais dos trabalhadores geram visões sociais confusas baseadas em ações e identidades. Assim, muitas vezes as informações são apresentadas como um mapa cognitivo detalhado, embora frequentemente tenha se verificado apenas pistas esmaecidas acerca do modo como o processo decisório é levado a efeito.

Em suma, os funcionários públicos enfrentam tensões para tomar decisões em um mundo repleto de constantes conflitos entre a obediência às leis e a obediência cultural.

Outro aspecto é que as diferenças culturais e sociais dos trabalhadores resultam em concepções de lealdades diversas. Por exemplo, e talvez não surpreendentemente, trabalhadores da linha frente (o policial do balcão, por exemplo) apresentam grande fidelidade em relação aos cidadãos, enquanto diretores direcionam sua lealdade também para a estrutura administrativa. Na verdade, cada grupo atende aqueles que consideram seus clientes.

Cabe registrar ainda que certas limitações foram efetivamente percebidas ao longo do trabalho. Os entrevistados pareciam muitas vezes se inserir no conflito que narravam, transformando a narrativa em discurso político, buscando uma espécie de adesão ou simplesmente não cooperando por entender que o entrevistador quer obter informações para um fim que não lhe favoreceria no momento.

Por exemplo, o discurso “politicamente correto”, nem sempre verificado na prática, é constante entre os servidores, que não se apresentam como trabalhadores do Estado com responsabilização para com os políticos eleitos. Os servidores normalmente se apresentam como funcionários da população, imbuídos do mais alto dever moral. Parece um pouco precipitado e demagógico imaginar que os funcionários públicos não têm efetivamente senso de dever em relação aos superiores hierárquicos. Embora a defesa do povo seja sempre uma atitude louvável, custa-nos crer que estariam mesmo dispostos a arriscar seus empregos tão-somente para ajudar os “cidadãos de bem”.

Outro aspecto a ser assinalado é que, remetendo-se ao referencial teórico, foram constatados diversos pontos de contato com a pesquisa de Maynard-Moody e Musheno (2003), tais como:

- A influência das crenças morais dos trabalhadores como parte indissociável do processo decisório diário.

- A aplicação de regras baseada na percepção individual acerca dos usuários do serviço público.
- A incorporação das identidades pelos servidores com ampla repercussão em sua atuação, gerando diferentes tipos de profissionais.
- A aplicação das políticas públicas é afetada por uma complexa política de identidade.

Em relação à pesquisa de De Graaf (2010), também podem ser identificadas convergências, como as descritas abaixo:

- Os administradores não são mais neutros e imprevisíveis, mas tomam decisões pessoais para conferir respostas mais adequadas a cada tipo de situação.
- A lealdade dos servidores está efetivamente vinculada a vários objetos distintos, como colegas de trabalho, a consciência individual, etc.
- As funções dos administradores estão intimamente ligadas à sua lealdade.

Por fim, vale mencionar alguns tópicos a serem desenvolvidos posteriormente, como desdobramentos do presente trabalho, quais sejam:

- Ampliar o tamanho da amostra, abrangendo outras unidades da federação e outras categorias profissionais.
- Analisar os desdobramentos dos resultados encontrados para a prática da governança nos órgãos de segurança pública.

- Estudar como analisar efetivamente a implementação de políticas públicas.
- Averiguar como avaliar a performance efetiva e democrática da segurança pública nacional.
- Avaliar a aplicabilidade dos conceitos da Nova Gestão Pública para as polícias brasileiras.
- Investigar a correspondência dos resultados deste trabalho com pesquisa semelhante a ser aplicada à sociedade civil.

APÊNDICE - Roteiro da entrevista

As entrevistas foram, quando possível, gravadas.

O tempo foi livre para respostas assim como o tamanho das respostas.

Introdução

Obrigado por ceder seu tempo para falar comigo.

Antes de começar, deixe-me explicar um pouco sobre o que estamos fazendo e qual nosso objetivo nesse trabalho.

Nossa pesquisa acadêmica é realizada junto à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE/FGV, com bolsa do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania do Ministério da Justiça – PRONASCI/MJ.

De antemão, adianto que o que você disser é sigiloso, confidencial e anônimo. A utilização das informações será estritamente acadêmica sem qualquer identificação de pessoas.

Serão consideradas apenas informações genéricas relativas à instituição em que as pessoas entrevistadas atuam, assim como os cargos que ocupam e funções que exercem.

O objetivo é obter uma maior compreensão acerca do processo decisório na linha de frente do serviço público, conhecendo melhor funcionários como você.

Nosso estudo contempla algumas perguntas, entrevista e uma coletânea de histórias cotidianas.

Hoje quero conhecer um pouco mais sobre sua instituição e sobre você.

Você tem alguma dúvida? Posso continuar?

[Conforme esclarece Günther (2003), esta etapa inicial tem por objetivo estabelecer confiança, realizando o contato com o respondente em potencial e assegurando sua cooperação. Capturar o interesse do respondente é outro ponto fundamental]

Perguntas

Primeiramente, você poderia me dizer um pouco sobre você?

Por que você está neste trabalho?

O que fez você decidir se tornar um servidor dessa instituição?

Há quanto tempo você trabalha neste órgão?

Você pode me dizer um pouco sobre outros trabalhos que você teve?

O que você gosta no seu trabalho? (sentimentos, relações com os colegas, relação com os chefes e diretores, relação com usuários do seu trabalho, etc). Você está satisfeito?

Você tem autoridade ou liberdade para escolher as tarefas que realiza cotidianamente? E para estabelecer regras e procedimentos? E para decidir casos excepcionais?

A instituição na qual você atua transmite com clareza, definição e objetividade suas políticas, metas e objetivos?

Você lida com muitos casos fora da rotina?

Como é o detalhamento e a precisão das normas escritas e sua precisão em sua instituição? Você procura segui-las?

Você sempre segue os procedimentos e instruções para realizar suas principais tarefas?

Você consegue saber se realizou seu trabalho adequadamente e se seu esforço deu resultado?

Você pode descrever o usuário típico do seu trabalho?

Em que se parece com você? Em que é diferente?

Quem é o usuário, ou grupo de usuários, mais fácil de servir?

E o mais difícil?

Você tem queixas com relação a grupos específicos? Explique.

Nós todos somos também membros de diferentes grupos profissionais e sociais distintos. Alguns desses grupos dizem respeito ao gênero, orientação sexual, etnia, ou classe social e econômica. Com qual grupo social ou ocupacional você se identifica mais? E para os quais você sente dever de responsabilidade?

O que o termo JUSTIÇA significa para você? Há grupos ou categorias tratadas de forma diferente ou discriminatória no Brasil atualmente? Quais?

Você entende que há algum tipo de pessoa que tem atendimento privilegiado na sua instituição? E pessoas discriminadas? Você acha justo?

Você entende que há leis ou regulamentos internos que são injustos e propiciam tratamento diferente entre ou usuários dos serviços de sua instituição?

Relembrando sua história nessa instituição, houve algum fato (reclamações, investigação, pronunciamento da justiça, corregedoria, repercussão na imprensa, etc) que alterou sua maneira de agir?

Narrativas

Por favor, conte alguns casos em que precisou tomar alguma decisão, ainda que simples ou alterou sua forma de tratamento/resposta. Poderia ter sido no atendimento ao cidadão ou na

realização de qualquer tarefa de sua responsabilidade e em que você precisou ponderar entre seguir rigorosamente a lei, ou seguir ordens superiores ou decidir por conta própria a melhor solução. Exemplo: precisou considerar a situação da vítima, as diferenças sociais/econômicas, as condições vulneráveis do próprio autor ou, por outro lado, sua crueldade ou insolência.

Encerramento

Muito obrigado. Estraremos em contato em algum tempo. Se você pensar em mais alguma coisa, ou quiser simplesmente conversar, basta entrar em contato.

Obrigado mais uma vez.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, Robert; McGUIRE, Michael M.. Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research & Theory*, v. 11, n. 3, p. 295-326, Jul. 2001.

ALVES, Rubem. *Filosofia da ciência: introdução ao jogo e suas regras*. 9. ed. São Paulo, Loyola, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520. Informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6022. Informação e documentação: artigo em publicação periódica científica impressa: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023. Informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO/IEC 17020. Avaliação de conformidade: critérios gerais para o funcionamento de diferentes tipos de organismos que executam inspeção. Rio de Janeiro, 2006.

BARRETT, Susan. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration* 82 (2), 2004.

BERLE, A.; MEANS, G. *The modern corporation and private property*. Nova York: MacMillan, 1932.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Vol I. 11ª Ed. Brasília: UnB, 1998.

BOCAFOLI, Amaralis Inocente. *Responsabilidade Administrativa dos Funcionários por Ineficiência*. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BOVENS, M. Conflicting loyalties: ethical pluralism in administrative life. *International Journal Of Public Administration [serial online]*. November 1996;19(11/12):2195-2211. Available from: Business Source Complete, Ipswich, MA. Acesso: 09 set. 2012.

BRAND, S. e PRICE, R. The Economic and Social Costs of Crime. *Home Office Research Study* n.217. London: Home Office (2000).

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, atualizada. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 07 set. 2012.

BRASIL. PR, Presidência da República. *Guia de Direitos Humanos. Conduta Ética, Técnica e Legal para Instituições Policiais Militares*. Brasília: PR, Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática a gerencial. *Revista do Servidor Público*, Brasília, ano 47, v.120, n.1, p. 7-39, ago. 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado a administração pública gerencial*. Tradução: Carolina Andrade. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRODKIN, Evelyn Z. Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, JPART 21:i253-i277, 2011.

BUCHANAN, J. M. *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*. Virginia: George Mason University, 2003. Disponível em: <http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/Booklet.pdf>>. Acesso em 28.09.2012.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura, volume I*. Trad. Roneide Venâncio Majer e Jussara Simões. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COSTA, José Armando da. *Teoria e prática do direito disciplinar*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DE GRAAF, Gjalt. The Loyalties of Top Public Administrators. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, p. 285-306, 21 jun 2010.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

ECO, Humberto. *Como se faz uma tese*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1988.

EWING R. Corporate Loyalty: Its Objects and Its Grounds. *Journal Of Business Ethics [serial online]*. May 1993;12(5):387-396. Available from: Business Source Complete, Ipswich, MA, 1993.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: NAU, 2005.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1988.

_____. *Estudo de caso*. São Paulo: ATLAS, 2009.

_____. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1987.

GÜNTHER, H. *Como elaborar um questionário* (Série: Planejamento de Pesquisa nas Ciências Sociais, Nº 01). Brasília, DF: UnB, Laboratório de Psicologia Ambiental (2003).

HAM, Christopher; HILL, Michael. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1985.

HECLO, H. 1972. Review Article: Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2, 1 (January 1972).

HILL, Heather C. 2003. Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. *Journal Of Public Administration Research & Theory* 13, no. 3: 265. Business Source Complete, EBSCOhost. Acesso em 07 set. 2012.

JAMIL, Ishtiaq. *La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas*. Gestión y Política Pública, Cidade de Mexico, v. 7, n. 1, p. 61 – 82, 1998.

KOOIMAN, Jan. Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management: an international journal of research and theory*, v. 1, n.1, p. 67-92, 1999.

LAVILLE, C. & DIONNE, J. *A construção do saber*. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Ed. Universidade de Brasília: Brasília, 1981.

LINDBLOM, Charles. *The policy making process*. Prentice Hall, 1980.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy and analysis of urban reform*. Urban Affairs Quarterly, 1971.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage foundation, New York, 1980.

MAGUIRE, K. e PASTORE, A.L. *Sourcebook of Criminal Justice Statistics*. Washington, DC, U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, 1994.

MAGUIRE, M. The needs and rights of victims of crime. In Michael Tonry (ed.), *Crime and justice: A review of the research* (pp. 363- 433). Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991.

MAYNARD-MOODY, Steven e MUSHENO, Michael. *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26a ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2009.

MERTON, Robert K. *Social theory and social structure*. New York: The Free Press, 1968.

MILLER, T.R. COHEN, M.A. e WIERSEMA, B. *Victims Cost and Consequences: A New Look*. Washington, DC, U.S: Department of Justice/National Institute of Justice, 1996.

MOURA, Paulo Veiga e. *Função pública: regime jurídico, direito e deveres dos funcionários e agentes*. 2 ed. Vol. 1. Coimbra: Coimbra, 2001.

NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. *Teoria geral da administração para o século XXI*. São Paulo: Ática, 2007.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, n. 05, p. 1395-1424. 2011.

OSBORNE, S. P. The new public governance. *Public Management Review*, v. 8, p. 377-387, 2006.

PERLMAN, Bruce. *Algunas lecciones en gestión pública comparativa*. Em: VIII Congresso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Cidade de Panamá, 28-31 out. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047329.pdf>>. Acesso em 8 set. 2012

PETERS, Guy. *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PRESSMAN, Jeffrey e WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, University of California Press, 1984.

PRESSMAN, Jeffrey e WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1979.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.32. São Paulo: ANPOCS, 1996.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, L.C.B; SPINK, P.K. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]:CAPES:UAB, 2009.130p.;Il.

SHAPLAND, J. WILLMORE, J. DUFF, P. *Victims in the Criminal Justice System*. Aldershot: Gower, (1985).

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1963.

SKOLNICK, Jerome H. e FYFE, James J. *Above the Law: Police and the Excessive Use of Force*. The Free Press. A Division of Mcmillan Inc. N.York/ Toronto/ Oxford/ Singapore/ Sydney (1993).

SOARES, Fabiana de Menezes. Função administrativa, estabilidade e princípio da neutralidade: alguns apontamentos sobre a reforma administrativa. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 211, p. 301-318, jan/mar. 1998.

SØRENSEN, E. e TORFING, J. Making governance networks effective and democratic through Metagovernance. *Public Administration* v. 87, n. 2, p. 234–58. Disponível em <http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=7&hid=10&sid=29c8c79e-05dd-4d43-8182-1072423b3a5b%40sessionmgr13&bdata=Jmxhbm9cHQtYnImc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#>. Acesso em 05 set. 2012.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa*, Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SYMONDS, M. *The second injury*. Evaluation and Change, Special Issue. Nova Iorque: New York City Police Department, USA (1980).

THIRY-CHERQUES, Hermano R. *Ética para executivos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2009a.

_____. *Métodos de coleta de dados no campo*. São Paulo: Atlas, 2009b.

_____. *Métodos de pesquisa em administração*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VIANO, E. Victims, offenders and the criminal justice system: Is restitution an answer? In B. Galaway, & J. Hudson (eds.), *Offender restitution in theory and action*. (pp. 91-99). Lexington, MA: Lexington Books, 1978.

VIEGAS, Waldyr. *Fundamentos lógicos da metodologia científica*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

VIEIRA, Marcelo M. F. e ZOUAIN, Débora M. *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WILSON, James Q. e KELLING, George L. *"BROKEN WINDOWS: The police and neighborhood safety"*. (1982) Disponível em: <http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf>. Acesso em 23 set. 2012.

WILSON, Woodrow. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2139277>. Acesso em 04 set. 2012.