



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA**  
**CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO –**  
**MPA**

**PAULO CÉSAR ALVES DA SILVEIRA**

**IMPLANTAÇÃO DO NÚCLEO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E**  
**FINANCEIRA E O IMPACTO PARA A MODERNIZAÇÃO**  
**ADMINISTRATIVA DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA**

**SALVADOR / BAHIA**  
**JUNHO - 2010**

**PAULO CÉSAR ALVES DA SILVEIRA**

**IMPLANTAÇÃO DO NÚCLEO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E  
FINANCEIRA E OS IMPACTOS NA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA  
ADMINISTRATIVA DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA**

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração da Universidade Federal da  
Bahia para obtenção do grau de Mestre em  
Administração.

Professor Orientador: Prof. Dr. Sandro  
Cabral

**SALVADOR – BAHIA  
JUNHO - 2010**

Escola de Administração - UFBA

S587 Silveira, Paulo César Alves da  
Implantação do Núcleo de Gestão Administrativa e Financeira e o  
impacto para a modernização administrativa da Polícia Militar da Bahia /  
Paulo César Alves da Silveira. - 2010.  
165 f.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral.

Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal da Bahia,  
Escola de Administração, 2010.

1. Desenvolvimento organizacional. 2. Polícia militar – Organização  
administrativa - Bahia. 3. Reforma administrativa. 4. Eficiência (Serviço  
público). I. Título.

CDD 658.406

A Polícia Militar tem hoje, sobre seus ombros, responsabilidades de singular relevância para a harmonia da Nação, seja exercendo o controle das contenções sociais, balizando-a dentro das melhores normas de Direito Público, seja funcionando como força auxiliar na defesa dos superiores interesses da Pátria.

Ulisses Guimarães, 1989

## AGRADECIMENTOS

No decorrer dessa jornada que desaguou neste trabalho, os espaços abertos pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA foram fontes de aprendizagem, discussão e estímulo. A todos os professores e funcionários, agradeço pela agradável e salutar convivência.

Reconheço, publicamente, o meu agradecimento a todos que me incentivaram e/ou auxiliaram para que esta pesquisa se tornasse uma realidade. Não posso citar todos, contudo expresso em particular minha gratidão:

Ao meu orientador, Professor Sandro Cabral, pela leitura metódica e provocadora que instigava e revigorava meu espírito e minha vontade, todas as vezes que me pareciam exauridas as possibilidades de perscrutar as experiências vivenciadas nesta pesquisa.

À Professora Ruth Laniado, que me orientou nos primeiros momentos desta pesquisa, por todas as grandes e pequenas lições que me ensinaram a complexidade e seriedade da investigação científica.

Aos meus colegas de curso, pelo carinho e amizade, solidificados durante as longas horas de estudo de aprimoramento dos nossos conhecimentos.

À Polícia Militar da Bahia, por permitir o estudo sobre sua experiência de mudança organizacional e por viabilizar a minha participação no mestrado em administração profissional.

A minha mãe e ao meu pai pela solidez de minha formação moral.

A minha esposa Cristiane e ao meu filho Junior, pelas horas de lazer que lhes privei, e pelo incentivo, carinho, amor e apoio sempre presentes.

Por fim, agradeço a Deus, por permitir que tudo aconteça.

## Sumário

LISTA DE FIGURAS.....	vii
LISTA DE QUADROS .....	viii
LISTA DE TABELAS .....	ix
LISTA DE SIGLAS .....	x
RESUMO.....	xii
ABSTRACT .....	xiii
1. INTRODUÇÃO .....	14
1.1 Estrutura do Trabalho.....	21
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	23
2.1 Modernização ou Reforma da Administração Pública .....	32
2.2 Mudanças na Administração Pública e a Busca da Eficiência.....	34
2.3 Mudança Organizacional.....	37
2.4 Cultura Organizacional.....	42
2.5 Descentralização e Desconcentração .....	51
2.6 Relações de Poder e de Confiança nas Organizações .....	54
3. METODOLOGIA.....	60
3.1 Tipo de Abordagem .....	60
3.2 População e Amostra .....	62
3.3 Instrumentos de Coleta de Dados .....	63
3.4 Procedimento de Coleta .....	64
3.5 Tratamento de Dados.....	66
4. O NÚCLEO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA PMBA – Foco na Modernização Administrativa da PMBA .....	70
4.1 Concepção Moderna do Termo Polícia e um breve histórico da PMBA ...	70
4.2 Modernização da Polícia Militar da Bahia.....	76
4.3 Os NUGAF .....	83
4.3.1 Contexto Gerencial e a Atuação dos NUGAF .....	93
4.3.2 Alterações na Legislação atinentes aos NUGAF.....	97
5. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS .....	100
5.1 Estatística Descritiva .....	100

5.2 Análise Fatorial.....	124
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	132
7. REFERÊNCIAS.....	139
A P Ê N D I C E S.....	145
APÊNDICE I - MAPA DA CIDADE DE SALVADOR - QUADROS COM A LOCALIZAÇÃO, NOMENCLATURAS E ATUAL VINCULAÇÃO FUNCIONAL DAS UOP AOS RESPECTIVOS COMANDO DE POLICIAMENTO REGIONAL.....	146
APÊNDICE II - QUESTIONÁRIO .....	151
APÊNDICE III - ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	157
A N E X O.....	159
ANEXO I - Portaria n.º 006 – CG/06 (BAHIA-PMBA) .....	160

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Gráfico Criação de Unidade Gestora para gerir as CIPM .....	84
Figura 2 – Desdobramento dos NUGAF.....	85
Figura 3 – Organograma dos NUGAF .....	86
Figura 4 – Níveis de Funcionamento dos Nugaf .....	86
Figura 5 – Mapa de Salvador com distribuição das CIPM.....	92
Figura 6 – Mapa da Região Metropolitana de Salvador .....	92
Figura 7 – Mapa da cidade de Salvador dividido por CPRC e por CIPM .....	147



**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Modelos de gestão pública.....	27
Quadro 2 – Tipos históricos de sociedade e de Estados.....	28
Quadro 3 – Conceitos Sobre Mudança Organizacional.....	39
Quadro 4 – Perspectivas de Mudança Organizacional.....	40
Quadro 5 – Metáforas: Imagens da Organização .....	45
Quadro 6 – Abordagens sobre cultura organizacional .....	48
Quadro 7 – Definições do termo polícia na atualidade.....	56
Quadro 8 – Conceituações de Poder .....	72
Quadro 9 – Vigas de ação do Projeto Polícia Cidadã.....	79
Quadro 10 – Lotação prevista dos servidores do NUGAF.....	88
Quadro 11 – Lotação atual dos servidores do NUGAF .....	89
Quadro 12 – Distribuição das CIPM por NUGAF e seu eixo de atuação na cidade de Salvador .....	91
Quadro 13 – Adaptação dos conceitos de modernização administrativa apresentados por Tohá e Solari (1997) e o resultados da pesquisa eficiência modernizadora decorrentes dos NUGAF .....	115
Quadro 14 – Localização, nomenclatura e vinculação orgânica da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico do CPRMS .....	148
Quadro 15 – Localização, nomenclatura e vinculação orgânica da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico do CPRC-C .....	148
Quadro 16 – Localização, nomenclatura e vinculação orgânica da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico do CPRC-A .....	148
Quadro 17 – Localização, nomenclatura e vinculação orgânica da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico do CPRC-BTS .....	149
Quadro 18 – localização, nomenclatura e vinculação orgânica da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico do CPE .....	149

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Comparação entre efetivo previsto x existente no NUGAF .....	89
Tabela 2 – Companhias Independentes por municípios e localidades.....	90
Tabela 3 – Evolução nos Recursos Orçamentários Executados entre os anos de 2004 a 2008 .....	93
Tabela 4 – Características pessoais e profissionais dos Comandantes e Ex-Comandantes das CIPM vinculadas aos NUGAF .....	101
Tabela 5 – A estrutura, o funcionamento e o modelo de gestão desenvolvido pelos NUGAF .....	102
Tabela 6 – Concentração X Desconcentração – Dinâmica de Funcionamento ....	103
Tabela 7 – Processo Decisório .....	110
Tabela 8 – Eficiência modernizadora decorrentes dos NUGAF .....	113
Tabela 9 – Otimização no emprego dos recursos decorrentes da implantação dos NUGAF.....	116
Tabela 10 – Receptividade em relação à criação dos NUGAF na estrutura da Polícia Militar da Bahia .....	119
Tabela 11 – Vantagens e Desvantagem Desta Reforma em Andamento.....	121
Tabela 12 – Variância explicada para 40 fatores .....	124
Tabela 13 – Matriz de rotação Varimax .....	126
Tabela 14 – Fator 1: Estrutura, dinâmica de funcionamento e eficiência modernizadora .....	128
Tabela 15 – Fator 2: Relevância do processo decisório.....	130
Tabela 16 – Fator 3: Otimização de recursos .....	131

## LISTA DE SIGLAS

BGO - Boletim Geral Ostensivo  
BPM - Batalhão de Polícia Militar  
CEL – Coronel  
CF/88 - Constituição Federal de 1988  
CIPM - Companhia Independente de Polícia Militar  
CPE - Comando de Policiamento Especializado  
CPRC-A - Comando de Policiamento Regional da Capital- Atlântico  
CPRC-BTS - Comando de Policiamento Regional da Capital- Baía de Todos os Santos  
CPRC-C - Comando de Policiamento Regional da Capital-Central  
CPRMS - Comando de Policiamento da Região Metropolitana de Salvador  
DASP - Departamento Administrativo de Serviço Público  
DEPLAN - Departamento de Planejamento  
DP - Departamento de Pessoal  
EC nº 19/98 - Emenda Constitucional nº 19/98  
Esqd PM - Esquadrão de Polícia Militar  
GBM - Grupamento Bombeiro Militar  
LOB - Lei de Organização Básica  
MARE - Ministério de Administração e Reforma do Estado  
NUGAF - Núcleo de Gestão Administrativa e Financeira  
OPM - Organização Policial Militar  
PDRE - Plano Diretor da Reforma do Estado  
PGE - Procuradoria Geral do Estado  
PMBA - Polícia Militar Bahia  
PrND - Programa Nacional de Desburocratização  
RMS - Região Metropolitana de Salvador  
SIMPAS - Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviço  
SSP - Secretaria de Segurança Pública  
UFBA - Universidade Federal da Bahia  
UG - Unidade Gestora

UOp - Unidade Operacional  
TEN CEL – Tenente Coronel

## RESUMO

SILVEIRA, Paulo César Alves da. **IMPLANTAÇÃO DO NÚCLEO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA E O IMPACTO PARA A MODERNIZAÇÃO.** Salvador, 14 de março de 2010. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Escola de administração da UFBA. Orientador: Prof. Doutor Sandro Cabral.

Esta pesquisa teve como objetivo compreender o impacto para a modernização administrativa da Polícia Militar da Bahia (PMBA) e qual a receptividade, dos atores envolvidos, decorrente da reforma que cria os Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira (NUGAF). Esta mudança acarreta transformações não apenas no aspecto formal, mas também nas relações de poder e de confiança, pois altera parcialmente a cultura dominante na Corporação. Para tanto, protagonizou-se a observação direta sobre a realidade concreta e das relações de trabalho que ocorrem nos NUGAF e entre eles e as Unidades Operacionais (UOp). Também são aplicados à população finita composta de 51 Comandantes e Ex-Comandantes das UOp vinculadas aos NUGAF, questionários estruturados com questões fechadas numa escala tipo Likert, assim como, são realizadas entrevistas semi-estruturadas com pessoas relevantes nesse processo. Os dados resultantes da observação direta e das entrevistas são tratados qualitativamente a partir dos referenciais teóricos e da percepção e vivência deste pesquisador, que na condição de oficial superior da PMBA, teve a oportunidade de conviver, desde a implantação, com o objeto da pesquisa. Os dados oriundos do questionário estruturado recebem tratamento quantitativo de estatística descritiva, com o uso da técnica de análise multivariada para buscar o estabelecimento de correlações entre as variáveis, realizando agrupamentos sempre que pertinente com utilização da análise fatorial. Foram identificados cinco fatores, porém dois foram desprezados em razão da difícil caracterização. A caracterização dos outros três se mostraram aderentes com as análises qualitativas e da estatística descritiva. Os resultados sinalizam o impacto favorável dessa reforma para a modernização administrativa da PMBA, assim como, sugere que os Comandantes foram receptivos a essa mudança. Por outro lado, infere-se a necessidade de aperfeiçoamento e realinhamento das práticas decisórias e de gestão que possibilitem a valorização dos Comandantes das UOp vinculadas, viabilizem sua efetiva participação na gestão e otimizem a atuação dos NUGAF.

Palavras-chave: 1. Mudança 2. Mudança Organizacional. 3. Administração Pública. 4. Resistência à Mudança 5. Modernização Administrativa.

## ABSTRACT

SILVEIRA, Paulo César Alves da. THE INTRODUCTION OF AN ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL MANAGEMENT STRUCTURE AND ITS IMPACT ON THE MODERNIZATION PROCESS.

Salvador, 14 of March de 2010. Dissertation (Professional Masters in Administration) – Administration School of UFBA.

Person who orientates: Prof. Doctor Sandro Cabral.

The aim of this research is to understand the impact for the modernization of the administration of the Military Police in Bahia (PMBA) and to understand the receptivity of the actors involved as regards the reform that created the Financial and Administrative Management Group (NUGAF). This change brings about transformations not only in formal aspects but also in the power and trust relations as it partially alters the dominating culture of the Corporation. Direct observation of the present situation and of the working relationships in the NUGAF and among them and the Operational Units (UOp) linked to them was carried out. A closed question structured questionnaire with Likert scales was applied the finite population consisting of 51 Commander and Ex-commanders of the UOp as well as semi-structured interviews with others involved. The resulting data from the direct observation and the interviews were treated qualitatively using theoretical references and the perception and experience of the researcher, a superior official in the PMBA who experienced this change. The data from the questionnaire underwent statistical quantitative analysis using multivariable analysis to find correlations between variables, grouping with factorial analysis. Five factors were found, two of which were later discarded due to their poor descriptive capacity. Describing the remaining three revealed their coherence with the qualitative analyses and the statistics. The results indicate the positive impact of the changes on the administration of the PMBA and also the fact that the Commanders were open to this change. On the other hand, there is a need to perfect and align decision making and managerial practices which enable the Commanders of the UOp involved to be respected for their effective participation in the management and optimize the work of the NUGAF.

Keywords: 1. Change. 2. Organizational Change. 3. Public Administration. 4. Resistance to Change. 5. Administrative Modernization.

## 1. INTRODUÇÃO

A segurança pública no Brasil tem sido tema de destaque nas discussões nacionais em decorrência do crescimento dos índices de criminalidade e violência, assim como, pela atuação questionável dos órgãos de segurança pública do Estado, que deixam de contemplar as expectativas das comunidades, por não produzirem respostas eficazes na prevenção e repressão ao crime.

Na sociedade ideal, pode-se afirmar que segurança pública seria um quadro marcado pela ausência da sensação de insegurança, em razão da inexistência da violência e da criminalidade, devido a não ocorrência de contravenções e de delitos. Mas isso fica no campo hipotético, pois o que se tem verificado nos últimos anos é justamente o contrário, a sensação de insegurança impera no seio da sociedade.

Promover a segurança pública é um desafio que aflige principalmente as grandes cidades. Inúmeras metrópoles registram aumento preocupante no índice de criminalidade e de violência, bem como um incremento na ocorrência letal. Soluções para estes problemas, longe de serem exclusivas, passam por adequação na estrutura organizacional dos órgãos de segurança pública do Estado.

Existe uma intensa discussão nacional sobre as causas da criminalidade e da violência e como as entidades responsáveis pelo seu controle e repressão devem se preparar para enfrentá-las. Apresentam-se alguns campos de discussão e ação: a questão social, a impunidade, a inadequação do sistema policial e a estrutura organizacional deficiente. Não se pretende aprofundar nesta pesquisa sobre as três primeiras causas, e sim investigar a estrutura organizacional de um dos órgãos de segurança pública do Estado responsável pela polícia ostensiva.

Por outro lado, a sociedade cobra do Estado uma atuação mais qualificada dos órgãos de segurança pública, entretanto, a promoção dessa segurança não é tarefa fácil de realizar, pois são imbricadas múltiplas e complexas variáveis e diversos atores, o que resulta incontestemente é a certeza que muito precisa ser feito.

Dentre outras prioridades, é necessário, deslocar o entendimento que considera a segurança pública assunto de responsabilidade exclusiva do Estado e conseqüentemente dos órgãos de segurança pública do Estado e possibilitar a

participação efetiva nessa discussão dos diversos atores da sociedade. Enxergar a sociedade como co-participe desse processo, o cidadão como um aliado na construção de soluções apropriadas.

A própria Constituição Federal de 1988 reforça esse entendimento ao eleger, no Capítulo III, art. 144, a segurança pública do Brasil como dever do Estado, direito e *responsabilidade de todos*, que é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nesse momento todos são responsabilizados pela segurança pública e, em nosso entendimento, todos são convocados a participar.

A Constituição de 1988, considerada uma “Constituição cidadã”, é uma Carta que efetivamente traz muitas conquistas, mormente no que se refere aos direitos e garantias individuais, a afirmação da dignidade da pessoa humana, o compromisso com a liberdade e a democracia. Nesse percurso em que se consolida uma sociedade democrática e plural é pertinente que os órgãos de segurança pública modelem seu agir de forma a possibilitar a interação com a sociedade e que a aproxime do debate sobre as questões de segurança pública.

Esse cenário impele os órgãos de segurança pública do Estado a operarem articulados com as comunidades locais, reais destinatárias de seus serviços. Deve-se entender que o conceito de cidadania perpassa pelo viés da segurança pública, e que pode ser apropriadamente instrumentalizado pela mudança de mentalidade e o desenvolvimento de ações voltadas para a segurança pública em comunhão com a comunidade. Nesse diapasão, a sociedade assume papel relevante na estrutura de funcionamento dos órgãos de segurança pública, com possibilidade de participação ativa.

O que se ilumina é a necessidade de mudanças nos conceitos, na forma e no modelo de atuação dos órgãos de segurança pública do Estado a possibilitar a oferta de serviços de segurança pública de qualidade. O modelo adotado pelo Estado na solução dessa questão não tem obtido resultados efetivos e desejados, produzindo insatisfação por parte da sociedade, que tem demandado uma melhor prestação de serviços e uma adequação à realidade vigente, ademais, ainda, há um intenso questionamento sobre o papel do Estado e dos órgãos de segurança pública. O modelo de atuação voltada para o Estado tornou-se obsoleto e



inadequado para atender as atuais demandas sociais. Por isso, países latino-americanos como o Brasil, Chile, Colômbia e outros, buscam adequar os seus modelos de atuação, inserindo mecanismos para aumentar a participação popular na busca de soluções para o problema da segurança pública (FADUL e SANTOS FILHO, 2005).

Outra prioridade é a questão da modernização administrativa dos órgãos de segurança pública para que se possa otimizar a aplicação dos recursos e, conseqüentemente a maximização dos resultados. O cenário econômico não admite a má aplicação de recursos pela efetividade que se espera em decorrência de sua execução. Em contraponto, é imperioso que as organizações busquem permanentemente a modernização administrativa, para mitigar as dificuldades a serem enfrentadas e potencializar os resultados de sua gestão.

Para as entidades públicas, o cenário não é diferente. A busca pela modernização administrativa na gestão tem sido um imperativo no contexto do ajuste macroeconômico nacional. A necessidade de se produzir cada vez mais, com qualidade, com menor custo e no menor tempo possível não é privilégio das empresas privadas. Os órgãos públicos também convivem com esta realidade na prestação de serviços à sociedade. O orçamento para fazer frente às demandas sociais é sempre limitado e a quantidade de servidores não acompanha o aumento da população a ser assistida, embora se exija sempre a excelência no seu atendimento, isso exige por parte dos órgãos públicos a permanente vigília em prol da modernização administrativa para ampliar o universo atendido e melhorar a prestação de serviços à coletividade.

Ao Estado compete prover os recursos necessários para a atuação dos órgãos de segurança pública, pois esta é uma atividade típica e própria do Estado. No entanto, como exposto anteriormente, o orçamento e o desembolso do Estado com segurança pública nem sempre ou raramente estão em consonância com as reais necessidades e isso demanda por parte dos órgãos de segurança pública do Estado uma maximização na aplicação dos recursos disponíveis.

E para isso é oportuno caminhar rumo à ambição da modernização administrativa. Por um lado, cabe dar conta do problema da ordem pública num cenário em que os recursos do Estado são escassos e insuficientes, as demandas

da sociedade são crescentes e que se exige uma administração moderna capaz de maximizar benefícios. Por outro, cabe reconhecer que a natureza essencial dos órgãos de segurança pública é a preservação da ordem pública, num cenário paradoxal de ampliação dos direitos e garantias individuais e de recrudescimento da violência armada criminal e organizada, o que reclama reposicionamento contínuo e planejado com avaliação constante de suas resultantes.

Nesse sentido, é possível afirmar que a preservação da ordem pública associa-se à modernização administrativa dos órgãos de segurança pública do Estado com prioridade para a modernização na gestão dos órgãos diretamente envolvidos com a prevenção dos delitos e com a redução da violência e da criminalidade. Esse também é o entendimento da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que no relatório de gestão (2005) afirma:

“A busca pela construção da paz também depende da adoção de uma transformação estrutural nas ações de segurança pública: o enfoque privilegiado na lógica da prevenção e da gestão. A intervenção efetivamente capaz de reduzir a violência e criminalidade é aquela que envolve ações em duas frentes: uma primeira, que busca alterar as condições propiciatórias imediatas, isto é, as condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar, e uma segunda, voltada para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exercerão impacto futuro na desaceleração das dinâmicas criminais”.

Esse contexto faz brotar a urgência e a necessidade da concepção e da implantação de mudanças estruturais dos órgãos de segurança pública do Estado para viabilizar a modernização administrativa. Assim, o processo de reforma nas estruturas dos órgãos de segurança pública do Estado passa a ocupar papel de destaque na longa jornada para a modernização administrativa.

Impõe-se o entendimento de que o mundo vive momentos de grande transformação. As formas de organização da sociedade e das instituições parecem já não responder satisfatoriamente ao impacto desta nova realidade. Estudos e análises organizacionais indicam sistematicamente a necessidade de implementação de mudanças estruturais, pelo caráter dinâmico da realidade que envolve as entidades e a relação com o contexto ambiental mais amplo. É neste intrincado contexto que estão inseridos os órgãos de segurança pública do Estado, que em nossa opinião devem promover permanentemente as reformas para que se mantenham em sintonia com seu tempo.

A Constituição Federal de 1988, Capítulo III, art. 144 estabelece que a segurança pública é realizada através dos seguintes órgãos do Estado: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. No entanto, salienta-se que nesta pesquisa tratar-se-á exclusivamente de algumas variáveis pontuais atreladas à estrutura organizacional da Polícia Militar da Bahia (PMBA).

Na Bahia, a estrutura do Sistema de Segurança Pública foi sancionada por meio da Lei 6.074, de 22 de maio de 1991, a qual subordina à Secretaria da Segurança Pública: a Polícia Civil, o Departamento de Polícia Técnica e a Polícia Militar, com objetivo de modernizar as ações para reduzir a violência e a criminalidade, assim como possibilitar o desenvolvimento de programas de reformas institucionais, que culminaram com o novo modelo adotado de integração entre as polícias e a implantação da polícia comunitária.

A integração das Polícias Militar e Civil não altera o modelo dualista de atuação, a polícia judiciária (Polícia Civil) mantém a competência da investigação criminal, elaborando o inquérito policial, na busca de promover a responsabilização processual dos investigados, enquanto a polícia administrativa ou preventiva (Polícia Militar) conserva a incumbência do exercício da polícia ostensiva realizada através de um conjunto de intervenções e ações para a preservação da ordem pública.

Nesse contexto, admitindo-se que a prevenção e o combate à violência e à criminalidade perpassam pela problemática da desigualdade social provocada pela péssima distribuição de renda, impunidade e morosidade do judiciário, ineficiência do sistema prisional por não ressocializar os que nele entram e pela ineficiente estrutura organizacional das entidades policiais, reforça-se o acima explicitado, que nesta pesquisa se discute única e exclusivamente a estrutura organizacional da PMBA.

O desempenho e a qualidade dos serviços prestados pelas Polícias Militares no Brasil são sistematicamente alvo de severas críticas e insatisfação geral por parte da sociedade. Na PMBA mudanças radicais começaram a ocorrer a partir do ano de 1995, em razão de um estudo no sentido de identificar qual a imagem formada pela sociedade baiana a respeito da Polícia Militar.

A pesquisa entrevistou 570 pessoas, na Capital e no Interior do Estado, e como resultado obteve dados preocupantes, que confirmavam a imagem negativa que a população concebia da Corporação e do serviço por ela prestado. Diante desses resultados e na busca de soluções que pudessem melhorar esse quadro, foi celebrado um convênio entre a Polícia Militar da Bahia e a Universidade Federal, mais especificamente com a Escola de Administração, denominado de Programa PM-UFBA. Tal programa tinha como objetivo geral a colaboração técnica entre as partes no desenvolvimento do Programa de Modernização da PMBA (SANTOS FILHO, 2001).

Desse Programa surgiu o Projeto para implantação de Qualidade em serviços de segurança pública, o qual recebe o codinome de Projeto Polícia Cidadã e se propõe a melhorar a qualidade dos serviços prestados à comunidade pela Polícia Militar da Bahia, lastreado nos princípios do policiamento comunitário e da gestão da qualidade.

O Projeto Polícia Cidadã representa um modelo que enfatiza a aproximação com a população para possibilitar uma melhor prestação de serviço e a desconcentração operacional e, para isso, altera-se a estrutura da PMBA com a adoção do modelo organizacional descentralizado de Companhia Independente de Polícia Militar (CIPM) com autonomia operacional, apoiada no que se refere à gestão logística por um Batalhão de Polícia Militar (BPM). Contudo, desvirtuado o projeto original, transforma-se a CIPM em Unidade Gestora (UG), com autonomia administrativa e com obrigações de executar as ações de gestão orçamentária e financeira.

Precedido de minucioso estudo estratégico, alinhado com a proposta original do Projeto Polícia Cidadã e na procura de ações que favoreçam a modernização administrativa, cria-se na estrutura da PMBA mediante Lei Estadual nº 9.848 de 29 de dezembro de 2005<sup>1</sup>, 4 (quatro) Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira (NUGAF), subordinados ao Departamento de Planejamento (DEPLAN), com a atribuição de executar as atividades de gestão administrativa, financeira e orçamentária das CIPM sediadas na Capital e na Região Metropolitana de Salvador (RMS), desonerando seus Comandantes dessas funções.

---

<sup>1</sup> Lei de organização básica da PMBA, que reorganiza a PMBA, dispõe sobre o seu efetivo e dá outras providências.

Essa reforma modifica parcialmente as capilaridades funcionais, o status e a relação de poder entre os atores envolvidos nesse processo, pois desloca atribuições e competências para outras esferas e, por conseguinte, altera a condição administrativa das CIPM sediadas na Capital e na RMS.

A criação dos NUGAF retira das CIPM a autonomia administrativa e conseqüentemente a gestão orçamentária e financeira. Os Comandantes dessas CIPM deixam de ser gestores administrativos com autonomia para a execução de recursos públicos, passam a depender do relacionamento institucional com os Chefes dos NUGAF para viabilizarem o atendimento às demandas das Unidades Operacionais (UOp) sob seu Comando.

Diante dessa reforma surge a seguinte questão de partida da presente pesquisa: Qual o impacto da implantação e funcionamento dos NUGAF para a modernização administrativa na Polícia Militar da Bahia (PMBA) e qual a receptividade dos atores envolvidos nessa reforma?

Assim, como objetivo primário desta pesquisa, buscou-se avaliar o impacto da implantação e do funcionamento dos NUGAF para a modernização administrativa da Polícia Militar da Bahia (PMBA) e verificar qual a receptividade dos atores envolvidos nessa reforma.

E como objetivos secundários, este estudo procurou:

- a. descrever a estrutura e o modelo de funcionamento dos NUGAF;
- b. analisar as vantagens e desvantagens para a modernização administrativa decorrentes da reforma na Polícia Militar da Bahia com a criação e implantação dos NUGAF;
- c. compreender a receptividade dos atores quanto à implantação dos NUGAF na estrutura organizacional da PMBA.

Pretende-se nesta pesquisa discorrer e aprofundar a análise e a avaliação sobre a estrutura organizacional da Polícia Militar da Bahia e pontualmente a reforma que implicou na implantação dos NUGAF. A análise e avaliação dessa mudança e do modelo de gestão administrativa em prática, através de uma pesquisa científica, contribuem para o entendimento das variáveis e nuances envolvidas e suas implicações para a modernização administrativa da PMBA.

A análise e a avaliação das mudanças permitem identificar os aspectos menos desenvolvidos em relação ao modelo implantado, que devem ser considerados como oportunidades de melhoria da organização, ou seja, aspectos que devem ser, prioritariamente, objeto de ações de melhoria. A avaliação da reforma organizacional pode funcionar como forma de aprendizado sobre a própria organização e como ferramenta de interiorização das melhorias decorrentes do processo de mudança.

Avaliar o desempenho representa julgá-lo ou atribuir-lhe um conceito diante de expectativas pré-estabelecidas, (PEREIRA, 2001). A implantação dos NUGAF criou várias expectativas e a efetivação dessa pesquisa serve para compreender e verificar até que ponto a reforma contribui para a modernização administrativa da PMBA e a percepção dos atores envolvidos na mudança, assim como, identificar os pontos de aproximação e afastamento.

A opção pelo presente tema vincula-se ao desejo deste pesquisador, como integrante da Corporação desde 1984, de compreender, explorar o processo de mudança resultante da criação dos NUGAF. Na condição de oficial da PM presenciei e participei de muitas reformas ocorridas na Instituição. Em 1999, tive oportunidade de participar de estudos para a criação de uma CIPM a ser implantada no Centro Administrativo da Bahia. Foi-me oportunizado entre 2002 a 2006, o comando de uma Companhia Independente de Polícia Militar, que surgiu em substituição aos Batalhões de Polícia Militar. Em 2006 sou designado como Chefe do NUGAF II e participo ativamente da reforma em apreço. Estas vivências me impulsionam a ponderação sobre o processo de modernização administrativa da PMBA.

## **1.1 Estrutura do Trabalho**

Este trabalho está dividido em seis capítulos, que por sua vez estão fragmentados em seções que tratam das temáticas necessárias para dar alicerce teórico à pesquisa. Na introdução contextualiza-se o cenário da segurança pública no Brasil, marcadamente a urgência por mudanças que favoreçam a modernização administrativa das instituições policiais, e nesse diapasão aduz-se a reforma que cria na estrutura da Polícia Militar da Bahia os NUGAF.

No segundo capítulo, desenvolve-se a revisão do referencial teórico da presente pesquisa, com objetivo de solidificar a decisão dos conceitos e entendimentos assumidos nesse estudo. Inicialmente, percorreu-se sucintamente a trajetória de formação do Estado moderno, para que se pudesse compreender e acompanhar os tipos históricos de Estados e os modelos de gestão a eles mais associados.

Realiza-se uma revisão na literatura sobre cultura organizacional, buscando-se racionalizar sua relevância para a implantação de qualquer reforma organizacional. Ato contínuo, aborda-se o processo de mudança e seus impactos e resistências nas organizações. Ainda nessa seção aporta-se a relevância dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade para a administração pública.

Posteriormente expõem-se as vertentes da concentração e desconcentração administrativa, buscando-se esclarecer a complexa forma do exercício administrativo do Estado e contextualizar o posicionamento assumido nesta pesquisa. Logo em seguida, trata-se da relação de poder e de confiança nas organizações com foco no âmago intra-organizacional.

A estrutura e o modelo de funcionamento dos NUGAF são apresentados no capítulo 3, alicerçado por um breve histórico da Polícia Militar da Bahia (PMBA) e considerações sobre sua modernização administrativa. Também são apresentadas mudanças supervenientes na legislação da PMBA que alteram a vinculação funcional dos NUGAF, entretanto não modifica suas finalidades e atribuições.

No capítulo seguinte define-se o corte temporal desta pesquisa, abordam-se os conceitos e os aspectos principais para a escolha do método deste estudo, a forma de coleta de dados, por meio de um questionário estruturado tipo *survey* e dados obtidos de Organizações Policiais Militares, definição do universo e da amostra e os critérios para a tabulação e análise dos resultados da pesquisa.

No capítulo 5, os resultados da pesquisa são analisados detalhadamente e ilustrados através de quadros e tabelas e por fim, no último capítulo são apresentadas as considerações finais, as recomendações, as limitações, assim como, sugestões para estudos posteriores.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico-empírico explorado nesta pesquisa objetiva iluminar o conhecimento disponível na literatura apropriada, que alicerça a lógica deste estudo. Inicialmente, realizamos uma abordagem sobre o Estado moderno, definindo-o e aduzindo breve percurso histórico. Em seguida, abordamos os modelos de gestão pública e a modernização da administração pública no Brasil. Depois nos debruçamos sobre as origens e as peculiaridades do conceito de cultura organizacional. A seguir tratamos das variáveis atreladas às mudanças organizacionais. Finalizando, discutimos as questões associadas à desconcentração, à relação de poder e relações de confiança que permeiam as relações intra-organizacionais.

Como esta pesquisa investiga um fato ocorrido no interior de uma organização do Estado, inicia-se esta revisão com uma abordagem sobre o Estado moderno, e desde já se esclarece, diante da multiplicidade de conceitos e argumentos que se proliferam, que não se pretende esgotar processos memoráveis a partir do resgate doutrinário pontual, mas contextualizar as principais características do Estado moderno.

Sociologicamente, o Estado pode ser conceituado, em última análise, como um meio específico, que lhe pertence como a toda associação política: a força física. Todo Estado é fundado na força. Na verdade, é justo que assim seja. Se só existissem organismos sociais que ignorassem a força como meio, o conceito de Estado teria desaparecido, e em seu lugar haveria o que, num sentido especial da palavra poderíamos chamar de anarquia. Nesse sentido, pode-se afirmar que a monopolização da força é condição necessária para que exista Estado, na acepção da palavra, embora não seja uma condição suficiente. Essa força deve ser legítima: só um poder legítimo está destinado a perdurar no tempo, e só um poder duradouro pode constituir um Estado. Max Webber (apud BOBBIO, 1986).

O Estado é uma instituição soberana que tem o poder final de julgar e punir. Nesse sentido o Estado é a organização que detém o poder extroverso – ou seja, um poder que se estende além de seus membros, além mesmo dos seus cidadãos, para toda a população presente no seu território (BRESSER PEREIRA, 2008).



O Estado é o sistema normativo e a organização que o garante. Enquanto sistema normativo com poder coercitivo, o Estado é a ordem jurídica e o sistema político. Como organização é o aparelho ou a administração pública que garante o sistema normativo (BRESSER PEREIRA, 2008).

Do entendimento desses autores sobre o Estado, percebe-se o destaque do poder e da força do Estado na teia dos relacionamentos da vida em sociedade, inclusive dotando-o do exclusivo e legítimo poder de coação física sobre os atores presentes em seu território de dominação com aparelhamento próprio, inserção e direção da administração pública.

O Estado, desde a antiguidade, foi sempre a expressão daqueles que têm poder na sociedade. Um poder que, dialeticamente, acaba tendo também origem no próprio Estado, mas cuja origem principal deve ser pensada externamente. Na antiguidade, aqueles que na sociedade controlavam a força, a religião e a tradição constituíam uma oligarquia que dominava o Estado. Na primeira forma de Estado capitalista, o Estado Liberal, o poder ainda estará nas mãos da aristocracia, mas já está sendo transferido para a burguesia. No Estado Democrático dos nossos dias, a classe profissional e a classe trabalhadora também partilham do poder. Pode-se, assim, pensar em nações ou em sociedades civis mais ou menos democráticas; quanto mais democráticas forem, mais democráticos serão os respectivos Estados (BRESSER PEREIRA, 2008).

O século XX desenhou e redesenhou uma série de transformações na sociedade capitalista mundial, com a ocorrência de um grande número de mudanças na forma de organizar, produzir e se relacionar em sociedade. O Estado capitalista não ficou ileso a essas transformações e também sofreu alterações, especialmente no tocante à sua relação com o mercado e com a sociedade. As mudanças no interior do Estado foram causadas pelas transformações na questão social. Três modelos de organização do Estado moderno ocorreram nesse período conforme a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade: O Estado Liberal, o Welfare State e o Estado Neoliberal (HEIDRICH, 2006).

A forma Liberal de organização estatal surge no mesmo momento que o próprio capitalismo. O preceito fundamental deste modo de organização do Estado é

laissez faire<sup>2</sup>, que teve em Adam Smith<sup>3</sup> (teoria da mão invisível) um dos seus principais defensores. O laissez faire tornou-se a palavra de ordem do liberalismo e na versão mais pura do capitalismo apregoava que o mercado deve funcionar livremente, sem interferência, alicerçado no princípio da auto regulação do mercado, no qual o mercado se regula sem necessidade de intervenção de outras forças externas e dispensa qualquer tipo de intervenção estatal. Pelo contrário, qualquer intervenção do Estado prejudicaria o equilíbrio das forças no mercado. Neste modelo, ao Estado compete às funções públicas de manutenção da ordem, da propriedade privada e da justiça, a liberdade na negociação do contrato de trabalho entre patrões e empregados e o livre comércio entre os povos. Os cidadãos em igualdade, livremente competiriam nesse mercado (HEIDRICH, 2006).

O modelo liberal do Estado não se sustenta, e seu declínio decorre, entre outros fatores, pela incapacidade do mercado em dispor e garantir todas as necessidades humanas e pela ineficácia de se atribuir unicamente a todos os cidadãos a responsabilidade pelos seus sustentos. Associa-se a isso, a grave crise econômica que assolou os Estados após a quebra da bolsa de Nova York em 1929 e no período entre as grandes guerras, com queda nos níveis de produção e crescimento acelerado do desemprego (HEIDRICH, 2006).

Este contexto catastrófico favorece o início do debate sobre uma nova forma de organização do Estado e ganha espaço ideias como as de John Maynard Keynes, favoráveis aos benefícios da eliminação permanente do desemprego em massa, visto que a renda dos trabalhadores com pleno emprego estimularia as economias em recessão. Era o começo da discussão sobre o novo modelo de organização estatal, o Welfare State, que combinava a doutrina keynesiana<sup>4</sup> com o

---

<sup>2</sup> A expressão "laissez-faire" que significa, literalmente "deixai fazer, deixai ir, deixar passar", representa um princípio defendido pelos economistas mais liberais e que defende que o Estado deve interferir o menos possível na atividade econômica e deixar que os mecanismos de mercado funcionem livremente. Na opinião dos economistas clássicos, entre os quais Adam Smith, o papel do Estado na economia devia limitar-se à manutenção da lei e da ordem, à defesa nacional e à oferta de determinados bens públicos tais como a saúde pública, o saneamento básico, a educação, as infra-estruturas de transporte.

<sup>3</sup> Adam Smith, identificado como o formulador da teoria econômica, nasceu em 1723, em Kirkcaldy, na Escócia. Estudou na Universidade de Oxford, e nos anos de 1751 a 1764 ensinou filosofia na Universidade de Glasgow onde publicou seu primeiro livro, A Teoria dos Sentimentos Morais, mas foi com outra obra que ele conquistou grande fama: *Uma Pesquisa Sobre a Natureza e as Causas das Riquezas das Nações*, lançado em 1776.

<sup>4</sup> A doutrina keynesiana estimulou a criação de medidas macroeconômicas que incluíam a regulação do mercado, a formação e o controle de preços, a emissão de moedas, a distribuição de renda, o combate à pobreza, etc., visando à socialização do consumo (HEIDRICH, 2006).

padrão de produção fordista<sup>5</sup>. Pode ser compreendido como custeamento público de despesas destinadas a reduzir a desigualdade social, ofertando as massas vários serviços que tinham por objetivo permitir ao povo o ingresso aos resultados do progresso (HEIDRICH, 2006).

Segundo Gomes (2006):

“A definição de welfare state pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente”.

O Welfare State estabelece um avanço, ao menos no nível ideológico, atinente à concepção de cidadania e de direitos sociais. Representa uma mudança básica no conceito do papel do Estado ao atribuir-lhe a obrigação de garantir à sociedade o atendimento às necessidades fundamentais à subsistência. No Welfare State o pensamento é de que o mercado não pode sobreviver se os cidadãos não tiverem as mínimas condições de vida, e que compete ao Estado garanti-las. Essa mudança de conceito no intestino do Estado ocorre pelo receio de rupturas que poderiam colocar em risco o próprio sistema capitalista (HEIDRICH, 2006).

Em decorrência da crise mundial da economia a partir do ano de 1973, associando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, os estados capitalistas passam a implementar um conjunto de ações para contê-las. Este marco sinaliza o declínio do Welfare State e conseqüentemente a derrocada do modelo de acumulação e da produção baseada no Fordismo e o avanço da ideologia neoliberal que assevera críticas e exhibe as fraquezas do Estado como o provedor do bem estar social. Essa crise constitui-se em um fenômeno global e determina transformações na economia mundial, o Estado passa a ser concebido como neoliberal. A relação capital/trabalho é marcada também por uma série de mudanças e o capitalismo consegue se tornar pela primeira vez a ideia hegemônica e, no contexto neoliberal conseguiu um feito impressionante, colocar-se com a única alternativa (HEIDRICH, 2006).

---

<sup>5</sup> O padrão de produção fordista evidencia-se pela produção em série, de larga escala, com envolvimento de um grande número de trabalhadores manuais, especializados, protegidos por legislação trabalhista e proporcionalmente bem pagos (HEIDRICH, 2006).

Bresser Pereira (2008) assim se manifesta sobre o neoliberalismo:

“No final do século XX o Estado Democrático Social e, mais amplamente, o processo de desenvolvimento político foram desafiados por uma nova ideologia: o neoliberalismo. O objetivo era diminuir o tamanho do Estado: fazê-lo voltar à sua condição de Estado Democrático Liberal. Embora essa ideologia possa ser apenas definida como uma radicalização do liberalismo econômico, o que a faria semelhante ao liberalismo, é, na verdade uma ideologia muito diferente. Isto fica claro se a pensarmos do ponto de vista histórico: enquanto o liberalismo no século XVIII foi a ideologia de uma classe média burguesa contra uma oligarquia de militares e senhores de terra e contra um Estado autocrático, o neoliberalismo, a partir dos anos 1980 quando se torna dominante, foi uma ideologia dos ricos contra os pobres e contra o Estado democrático e social. Tudo indica, portanto, que, passado o tempo deste retrocesso histórico que foi o neoliberalismo, as sociedades poderão voltar ao processo de desenvolvimento econômico, social e político que, de uma forma ou de outra, presidiu os duzentos anos de sociedades capitalistas e de formas de Estado cada vez mais democráticas”.

Com a crise na economia mundial, com reflexos negativos diretos sobre as empresas e o emprego formal, o Estado novamente é convocado, muitos falam no fim do neoliberalismo. O questionamento que emerge agora é como o Estado vai intervir na economia e quais serão as conseqüências, mas esta é uma discussão para outra pesquisa.

Nesta investigação nos interessa o estudo do Estado Brasileiro, especificamente enquanto organização. O Estudo do aparelho ou administração pública que garante o sistema constitucional-legal. Para isso, inicialmente realiza-se um resgate dos modelos de gestão públicas que se efetivaram ao longo do tempo.

A partir das especificidades dos momentos históricos, apresentam-se diversas formas de gestão pública, que se justificam pelo contexto em que estão inseridas e pelo arranjo teórico que as suporta (ARAGÃO, 1997). No Quadro 1 são apresentados os modelos de gestão pública que essa autora identifica:

MODELO DE GESTÃO	CARACTERÍSTICA
Tradicional	É o que mais se aproxima do tipo ideal weberiano. Organiza-se no sentido de imprimir à administração pública um caráter profissional e limitador ao clientelismo e ao patrimonialismo. Administração pública afastada da política. Apresentado como peculiaridades principais: a centralização; a direção do topo para a base; o preenchimento dos cargos-chave por profissionais de carreira; a polarização políticos-burocratas; e pessoal contratado com base no mérito.

MODELO DE GESTÃO	CARACTERÍSTICA
Neoliberal	Parte do pressuposto do Estado minimalista e submete a racionalidade burocrática à lógica de mercado, ficando a existência e a utilidade das organizações públicas determinadas pelas finalidades do mercado. As principais especificidades: redução do tamanho do Estado, principalmente via privatização; descentralização; desregulamentação radical; análise apurada de custo-benefício a orientar o processo decisório; desestímulo à administração participativa; precariedade de relacionamentos políticos-burocratas pela assimetria de informações.
Gerencial	Introdução, na Administração Pública, de modelos empresariais, com responsabilização democrática e à eficiência administrativa, ou seja, transpor para os serviços públicos a eficiência econômica dos mercados, mantendo ao mesmo tempo seu caráter público. De certa forma, este novo modelo de gestão surge como uma alternativa crítica ao modelo neoliberal, e ao contrário deste, preconiza a existência de um Estado atuante.

Quadro 1: Modelos de gestão pública

Fonte: Adaptado de Aragão (1997)

Cada momento histórico de sociedade, ao grau de desenvolvimento econômico, político e social de uma determinada sociedade nacional, representa um modelo histórico de Estado. Em resumo, de valor sempre questionável, tomando como referência os países que primeiro se desenvolveram, no Quadro 2 são apresentados os tipos históricos de sociedade e de Estados. Como o Estado não é apenas sistema constitucional legal, mas é também aparelho, organização ou administração pública, é ilustrado em três colunas (BRSSER PEREIRA, 2008).

SOCIEDADE	ESTADO	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Aparelho do Estado
Aristocrática e mercantil (século XVI e XVIII)	Absoluto	Patrimonialista
Capitalista Clássica (século XIX)	Liberal	Burocrática pública
Capitalista moderna (1ª metade do século XX)	Democrática Liberal	Burocrática pública
Capitalista profissional (desde meados do século XX)	Democrático Social	Gerencial pública

Quadro 2: Tipos históricos de sociedade e de Estados

Fonte: Bresser Pereira (2008)

Bresser Pereira (2001, p. 4), ainda nos esclarece que:

“... O Estado começou autoritário e patrimonial, nos séculos XVI e XVII: foi o Estado absoluto das monarquias absolutas. No século XIX, o Estado se torna liberal e burocrático: o Estado liberal estabeleceu o império da lei ou o

Estado de direito, e assegurou a concorrência entre as empresas, mas permaneceu oligárquico na medida em que os pobres e as mulheres não votavam (observem que estou usando a palavra “liberal” no sentido europeu e brasileiro, não na acepção norte-americana segundo a qual liberal passou a significar “progressista”, quase social-democrático). No século XX, o Estado modificou-se sucessivamente, passando a ser liberal democrático e depois social-democrático (ou Estado do bem-estar social), mas permaneceu burocrático. Agora, o novo Estado se direciona no sentido de tornar-se social-liberal, e gerencial. Quando digo Estado absoluto, Estado liberal, Estado liberal-democrático, Estado social-democrático e Estado social-liberal, os adjetivos referem-se à natureza básica das instituições do Estado ou do regime político. Quando digo administração patrimonial, burocrática e gerencial, refiro-me à forma pela qual a organização do Estado é gerida”.

Como nos interessa a administração pública ou o aparelho do Estado, vamos argumentar sobre cada modelo pelo qual a organização do estado é gerida. O paradigma patrimonialista dava à gestão pública a ideia de que o Estado era propriedade do Rei. Nessa forma administrativa não existe distinção entre bens públicos e privados, isto é, os bens públicos são utilizados como se fossem patrimônio dos grupos privados. Nessa fase as funções da Administração Pública eram transferidas de pai para filho, personificando a administração (BRESSER PEREIRA, 2001).

A administração pública burocrática se apresenta como contraponto ao nepotismo e subjetivismo, marcantes nos anos iniciais da Revolução Industrial. Ela surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. (ARAGÃO, 1997).

No Brasil, a administração burocrática surgiu na década de 30, com a criação do Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), órgão identificado com as virtudes do modelo e com patologias, dado o seu papel central na implantação do mesmo. O DASP foi criado em 30 de julho de 1936, diretamente subordinado à Presidência da República, para aprofundar a reforma administrativa com objetivo de organizar e racionalizar o serviço público no país, iniciado anos antes pelo Presidente Getúlio Vargas. Registre-se que nesse período foi instituída a função orçamentária enquanto atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento (JUND, 2002).

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma opção bem superior à administração patrimonialista do Estado. Porém o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o Estado

liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao Estado social e econômico do século XX verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público (BRESSER PEREIRA 1996).

Nesse contexto, como resposta à crise do Estado, de forma a enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado, e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses da corrupção aberta, na segunda metade do século XX, emergiu a administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA,1998).

Esse cenário de escassez de recursos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante, ampliação das funções econômicas e sociais do Estado, assim como, a globalização da economia são fatores que contribuem para o surgimento da gestão gerencial, com a inserção na Administração Pública, de modelos empresariais, orientados para a redução de custos e o aumento da qualidade dos serviços prestados. (ARAGÃO, 1997).

Bresser Pereira (1998, p.8) explicita algumas características básicas desse novo referencial para a administração pública:

“É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão”.

De certa maneira, a gestão gerencial surge como uma alternativa crítica ao modelo neoliberal, a proposta básica é a de transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em administração gerencial. Preconiza-se a existência de um Estado atuante, embora deva, também, estar orientado por critérios de eficiência empresarial (de mercado). Apresenta-se, como uma alternativa crítica à forma tradicional de gestão pública (ARAGÃO, 1997).

Encontramos ainda em Martins (1997, p. 17 a 21) outros modelos de administração pública, que, segundo o autor, a elaboração e contraposição são meramente analíticas: refletir sobre a orientação e o arcabouço de um contexto de modernização da burocracia verificado na prática, a chamada revolução gerencial. Os três modelos apresentados são sumarizados a seguir:

1. visão ortodoxa da administração pública: é a que mais se aproximou originariamente da concepção do tipo ideal utilizado por Weber, embora tenha evoluído no que respeita a sua morfologia. Como reação ao patrimonialismo tende a prescrever reformas centradas no emprego e aprimoramento de meios como fatores de eficiência para o fortalecimento institucional de organizações e poderes, o estado e a burocracia, distante da política;
2. Uma visão liberal da administração pública: contrapõe-se à visão ortodoxa no sentido de que propõe um modelo de administração pública baseado na lógica do mercado. É desestatizante e desregularizante, centra-se numa administração pública mínima sob estreito controle político do mercado; e
3. visão empreendedora da administração pública: baseia-se na prescrição de abordagens originariamente empresariais, inclusive qualidade e reengenharia, são recomendadas ao ambiente da administração pública baseadas no argumento de que há pressões crescentes para o aprimoramento dos serviços e a redução de despesas, mediante restrições orçamentárias.

Analisando-se as variáveis dos modelos apresentados conforme perspectiva dos autores, percebe-se uma confluência entre eles, a distinção fica no campo da semântica. Em síntese são definidas três formas essenciais: a gestão patrimonialista, burocrática e gerencial, assim como, que os tipos ou modelos históricos assumidos na gestão do Estado são associados irrefutavelmente às peculiaridades do processo sócio-político-cultural em que foram construídas.

Nesta pesquisa, entende-se que a reforma em apreço ocorre dentro dos parâmetros da administração pública gerencial, pois tem como objetivo a redução de custos e a melhoria na qualidade dos serviços prestados, assim como é orientada para a obtenção de resultados e para o cidadão, pois se propõe a montar uma estrutura de gestão administrativa, orçamentária e financeira, deslocando das UOp vinculadas essas atividades, deixando-as melhor adaptadas para realizarem as atividades da polícia ostensiva, dentro da filosofia do policiamento comunitário, como forma de resgatar, mesmo que parcialmente, o projeto polícia cidadã, fruto do programa de modernização da PMBA, que tem como objetivo principal a melhoria da qualidade nos serviços de segurança pública prestados pela Polícia Militar, esse tema, por sinal, será tratado mais detalhadamente no Capítulo 4.



A modernização ou reforma administrativa será tratada na próxima seção por ser tema aderente ao estudo das organizações públicas e em razão de sua relevância para a presente pesquisa.

## **2.1 Modernização ou Reforma da Administração Pública**

Para Motta (2007, p. 87) a modernização efetiva do Estado somente ocorrerá com reformas que redistribuam os recursos de poder e alterem os canais de comunicação entre o público e sua administração.

Nesse diapasão a reflexão atual considera a modernização ou reforma do Estado como um processo de constituição de cidadania e de otimização dos recursos públicos. O foco está, por um lado, na satisfação dos usuários, na qualidade dos serviços e na promoção da consulta ao público e da transparência. De outra forma, busca-se inserir técnicas de gestão mais avançadas para dotar de maiores eficácia e eficiência o funcionamento das instituições públicas. Nessa nova etapa, as políticas de modernização do Estado são concebidas como um conjunto de processos cumulativos que se desdobram por meio de metas mensuráveis em períodos de tempo definidos e indicadores divulgados e verificáveis (TOHÁ e SOLARI, 1997).

Entenda-se a otimização de recursos como a ação que possibilita o melhor funcionamento possível de uma estrutura, pelo balanceamento dos vários fatores envolvidos. Uma técnica para calcular a melhor distribuição de recursos para um determinado objetivo, levando-se em conta determinadas limitações (BENGT KARLOF, 1995).

As transformações na Administração Pública e o processo de modernização ou reforma do Estado perpassam pelo entendimento dos conceitos relacionados e pela conscientização da importância do papel do Estado na sociedade atual. Os novos conceitos que acompanham esse processo de modernização do Estado são os da flexibilidade, tanto das instituições como da relação entre Estado e seus funcionários, e da inovação permanente nos processos de tomada de decisão e nas formas de produção dos serviços públicos. A atual preocupação com estes temas surge a partir de uma renovada convicção referente à importância do Estado na sociedade. Trata-se de modernizar o Estado para reavivar

o serviço público no momento dos desafios da equidade e da competitividade. Requer-se um Estado potente e renovado, nem maior nem mais caro que o atual e, certamente, com uma relação muito mais amigável com os cidadãos (TOHÁ e SOLARI, 1997).

Desta forma os direitos sociais serão mais bem atendidos na medida em que o Estado seja eficiente. Será no âmbito da modernização das organizações do Estado que os interesses dos cidadãos deverão, ao longo do tempo, continuar a ser protegidos da melhor maneira possível (TOHÁ e SOLARI, 1997).

A administração pública é uma peça fundamental nesta nova forma de entender a modernização do Estado. Depois das tentativas mal sucedidas de reforma administrativa, hoje se espera que as normas e os procedimentos proporcionem o marco de referência para que as pessoas encarregadas da direção estabeleçam a referida dinâmica. De outra forma, trata-se de mudar o papel e o perfil dos dirigentes públicos, privilegiando neles suas capacidades gerenciais e de liderança, passando a desempenhar um papel semelhante ao de gerentes, conduzindo as instituições como unidades produtivas ou prestadoras de serviços (TOHÁ e SOLARI, 1997).

A compreensão de reforma administrativa não é o de um processo insulado e sim de um fato associado com os objetivos da coletividade, no caminho da promoção do desenvolvimento econômico e social. Nessa linha, a reforma ou modernização administrativa pode ser considerada um conceito típico de países em processo de desenvolvimento, à medida que, neste tipo de sociedade, existe uma grave distância entre os objetivos de desenvolvimento por parte do governo e o instrumental administrativo necessário à sua consecução (MARCELINO, 2003).

As organizações públicas se deparam com a necessidade do novo, tanto em aspectos políticos, quanto em administrativos. Mais do que isso, carecem criativamente integrar aspectos políticos e técnicos, sendo essa junção inerente e fundamental para as ações nesse campo. Entretanto, essa busca de forças torna-se necessária para se conduzir a uma reflexão, onde se possa obter as melhores estratégias para descrever organizações públicas capazes de atingir seus objetivos, que consistem em serviços eficientes à sociedade (PIRES e MACEDO, 2006).

É nesse emaranhado e complexo cenário que ocorre a reforma sob investigação, com efeitos diretos sobre as CIPM sediadas na Capital e na RMS objetivando a modernização administrativa da PMBA, o que conforme iluminado, pode contribuir para melhorar a qualidade dos serviços de segurança pública prestados à sociedade baiana. Destarte, como a reforma ou modernização do Estado é uma abordagem indissociável do conceito de mudança organizacional, tratar-se-á a seguir desse conceito no âmbito da administração pública.

## **2.2 Mudanças na Administração Pública e a Busca da Eficiência**

Nas organizações públicas, o processo de mudança é entendido como qualquer intervenção que tenha o objetivo de promover o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade de um órgão ou mesmo de um sistema governamental. Essa reforma pode, ainda, mudar as características de uma determinada instituição pública, como a sua missão, as ações políticas e estratégicas, as formas de gerenciamento, o comportamento e a produção. Costa e Cavalcanti (apud LICKS, 2000, p.48).

Essa relação entre reforma estatal e a promoção da eficiência, da eficácia e da efetividade na administração pública e a relevância desse debate para a modernização do Estado nos remete compulsoriamente a uma breve discussão sobre essas variáveis, não obstante, deixar claro que nesta investigação o foco é o estudo do impacto dessa reforma para a modernização administrativa da PMBA e a percepção dos atores envolvidos.

Os princípios reguladores da administração pública brasileira estão entalhados no caput, do art. 37, da Constituição Federal, hoje com seguinte escrita: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados... obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”. Frisa-se que o princípio da eficiência foi apensado ao referido texto constitucional pela Emenda Constitucional 19, de 05 de junho de 1998, quase dez anos após sua promulgação.

Para Aragão (apud SIQUEIRA e BERTOCINI, 2002, p. 124-125):

“A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter maior realização prática possível das

finalidades do ordenamento jurídico, como os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos”.

No caso pontual, a respeito da atuação da PMBA, de forma clara e explícita, o texto da Constituição do Estado da Bahia de 1988, no §7º do art. 144, reza que:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:  
§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Do ponto de vista da gestão, a eficiência representa a boa utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) em relação às atividades e resultados atingidos. Nessa linha, Torres (2004, p. 175), assim se posiciona:

“Eficiência se refere à menor relação custo / benefício possível para alcançar os objetivos propostos de maneira competente, segundo as normas preestabelecidas, podendo, assim, ser traduzida sob a forma de indicadores de produtividade das ações desenvolvidas. Essa dimensão tem foco na otimização dos recursos utilizados, nos processos e nos fatos, ou seja, em fazer mais com menos, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos”.

Eficácia, por seu turno, refere-se ao desempenho externo da organização, ao seu produto, ou seja, sua contribuição para o alcance dos objetivos organizacionais. Pode ser sintetizada na relação entre a saída de produtos/serviços real e a saída de produtos/serviços padrão, cujo resultado tenderia a infinito. Analisa-se até que ponto os resultados estão sendo alcançados. A eficácia corresponde, portanto, à capacidade de fazer o que deve ser feito, isto é, cumprir o objetivo determinado. Frasson (apud TENÓRIO, 1999).

A Eficácia é uma medida que procura traduzir até que ponto os resultados, metas e objetivos foram atingidos. Tem foco nas ações e nos resultados tanto em termos de quantidade quanto de qualidade e, portanto, seus indicadores englobam estas duas facetas (BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2001).

Já a efetividade é o conceito que revela em que medida a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos. Refere-se a uma análise de impacto, pois ao contrário da avaliação de resultados, que procura investigar os efeitos de uma intervenção sobre a clientela

atendida, ela procura diagnosticar os reflexos desta mesma intervenção no contexto mais amplo (BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2001).

A efetividade realça o valor e o impacto das decisões públicas junto aos beneficiários, assim é o mais complexo dos três conceitos. Esta dimensão é mais ampla e se preocupa em analisar, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais, os efeitos das ações governamentais. Analisa-se, também, a utilidade das ações e a conformidade entre a demanda da sociedade e seu atendimento através das políticas implementadas (TORRES, 2004).

A busca da modernização na administração pública está intimamente relacionada ao princípio da eficiência e traz as seguintes características básicas: o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade (MAYER e VEY, 2005).

É nesse cenário de mudanças e busca da eficiência que as organizações públicas estão inseridas. Os órgãos públicos devem responder de forma ágil e com efetividade às novas demandas, de forma que busquem gerenciar adequada e responsabilmente os seus bens e recursos, tendo, pois, como grande desafio tornarem-se flexíveis e empreendedores. Neste sentido, as mudanças também fazem parte do cotidiano das organizações públicas, propiciando o desenvolvimento de adaptações estratégicas e inovações (FIATES e SCHMITT, 2009).

De outra forma, a inserção de uma reforma estrutural denota uma escolha por uma linha de ação em detrimento de outra. Encravam-se nesta opção duas questões: a preferência e a seleção. O caminho escolhido não congrega, necessariamente, uma unicidade por parte dos membros ou grupos organizacionais, pois as organizações são multiculturais, os diferentes grupos atribuem distintos significados ao ambiente e se colocam de forma diferenciada quanto à ação a ser conduzida. Esta interdependência entre valores e a ação denota que a implementação de uma mudança congrega em si não somente avaliações racionais, mas também uma dimensão simbólica que permite a legitimação ou não da ação (LICKS, 2000).

Deixa-se de analisar se essa intervenção promoveu o aumento na eficiência, na eficácia e na efetividade da PMBA, pois como foi dito anteriormente esse processo se encontra em fase de amadurecimento, consubstanciando-se em nosso entendimento, inoportuno qualquer estudo sob essa perspectiva. O curto tempo de operacionalização dessa mudança não permitiu a maturação necessária, daí, acredita-se ser, no momento, precipitada e intempestiva uma investigação tendo como pilar essas variáveis, pois uma análise dessa magnitude é muito complexa, imaginem sem os elementos necessários para realizá-la. Abre-se aí, campo futuro para que outros estudos sejam realizados, quando essa reforma propicie os elementos suficientes a possibilitá-los e se possa apropriadamente avaliar os resultados no que se refere à eficiência, à eficácia e à efetividade.

Por outro lado, como o objetivo desta investigação é verificar os impactos decorrentes da reforma ocorrida na PMBA torna-se necessário e recorrente desenvolver o conceito de mudança organizacional, o que será realizado na próxima seção

### **2.3 Mudança Organizacional**

No cenário globalizado, mercado altamente competitivo e caracterizado pela inserção constante de novas tecnologias, o grande desafio das organizações tem sido se preparar para lidar com as instabilidades e incertezas do ambiente onde estão inseridas. A competitividade e a busca da excelência no desempenho organizacional partem, quase que necessariamente, de um processo de transformação (BRAGA e MARQUES, 2008).

Trata-se de uma mudança de época, que pode ser evidenciada na medida em que "a humanidade tem vivenciado agitações de diferentes ordens; instabilidade de muitos processos ambientais, sociais, econômicos, políticos, tecnológicos e institucionais", que promovem uma perda dos "marcos de referência" que direcionavam os modelos que vigoravam anteriormente, e tem como resultado uma "vulnerabilidade generalizada" dos cidadãos, sociedades e organizações. Silva (apud BRESSAN 2004, p.2).

Para Bastos (2000, p. 7)

“O impacto das novas tecnologias nos processos de trabalho e os novos modelos organizacionais em gestação - partes de um ambiente social, cultural, político, econômico em transformação - configuram um contexto com significativas alterações para os diferentes atores organizacionais”.

A mudança organizacional é uma das principais atividades para empresas e instituições em todo o mundo. As organizações se acostumaram a mudar esporadicamente, quando necessidades reais e urgentes assim o exigiam, no entanto, nos dias atuais, elas inclinam-se a promover a sua transformação incessantemente. Organizações mudam para enfrentar a crescente competitividade, cumprir novas leis ou regulamentações, introduzir novas tecnologias ou atender a variações nas preferências de consumidores ou de parceiros (HERNANDEZ e CALDAS, 2001).

Segundo Bressan (2004, p.2)

“Tendo em vista o contexto em transformação e a necessidade de compreender e investigar as mudanças que se apresentam, a mudança é considerada um aspecto inerente ao cotidiano organizacional e necessário para a sobrevivência da empresa no mercado global, competitivo e mutante”.

Essas intensas mudanças, que nos últimos anos marcam as organizações, exigem que elas desenvolvam mais que capacidade organizacional para se adaptar às novas estruturas, é preciso desenvolver uma capacidade contínua de adaptação e mudança, ou seja, as mudanças do ambiente externo exigem da organização a capacidade contínua de resposta a estas transformações. Robbins (apud BRESSAN 2004, p.2).

Wilson (apud LICKS, 2000, p.38) afirma:

“que a mudança é um conceito relativo, pois, ao se abordar o tema de mudança organizacional, o que se está discutindo, na verdade, é o grau de mudança que está ocorrendo na organização. Segundo o autor, todos os fenômenos são submetidos à mudança, apesar de sua natureza aparentemente estável. Assim, apesar de alguns fenômenos parecerem imutáveis, eles sofrem constantes evoluções no decorrer do tempo”.

Apesar do imperativo de alguns autores, pode-se afirmar que há controvérsias em relação ao estudo do processo de mudança nas organizações. A questão inicial refere-se ao conceito. Muitos são os aspectos a considerar na definição do conceito: escopo, intensidade, tempo de reação, pessoas envolvidas

(NEIVA e PAZ, 2007). Isso implica na coexistência de múltiplos conceitos sobre mudança organizacional. No Quadro 3 são apresentados alguns desses conceitos.

DEFINIÇÃO ENCONTRADA	AUTOR
É qualquer alteração, planejada ou não, ocorrida na organização, decorrente de fatores internos e/ou externos à organização que traz algum impacto nos resultados e/ou nas relações entre as pessoas no trabalho	(BRUNO-FARIA, 2000)
Qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização.	(WOOD JR, 2000)
São atividades intencionais, pró-ativas e direcionadas para a obtenção das metas organizacionais.	(ROBBINS, 1999)
Resposta da organização às transformações que vigoram no ambiente, com o intuito de manter a congruência entre os componentes organizacionais (trabalho, pessoas, arranjos/estrutura e cultura).	(NADLER, SHAW, WALTSON e COLS, 1995)
É um acontecimento temporal estritamente relacionado a uma lógica, ou ponto de vista individual, que possibilita às pessoas pensarem e falarem sobre a mudança que percebem.	(Ford e Ford, 1995)
Conjunto de teorias, valores, estratégias e técnicas cientificamente embasadas objetivando mudança planejada do ambiente de trabalho com o objetivo de elevar o desenvolvimento individual e o desempenho organizacional.	(Porras e Robertson, 1992)
Alteração significativa articulada, planejada e operacionalizada por pessoal interno ou externo à organização, que tenha o apoio e supervisão da administração superior, e atinja integralmente os componentes de cunho comportamental, estrutural, tecnológico e estratégico.	(Araújo, 1982)
Qualquer alteração, planejada ou não, em componentes que caracterizam a organização como um todo – finalidade básica, pessoas, trabalho, estrutura formal, cultura, relação da organização com o ambiente –, decorrente de fatores internos e/ou externos à organização, que traz alguma consequência, positiva ou negativa, para os resultados organizacionais ou para sua sobrevivência.	(Neiva, 2004)
A mudança organizacional é o processo de modificar a organização existente a fim de melhorar a eficiência da empresa, ou seja, o nível de alcance de objetivos da empresa. Compreender a implantação de mudanças organizacionais requer uma avaliação criteriosa de seu impacto na entidade.	(CERTO, 2005)

Quadro 3 Conceitos Sobre Mudança Organizacional

Fonte: Adaptado de BRESSAN 2004

Nesta pesquisa, por se tratar de reforma na estrutura da PMBA que gera impactos em parte da organização e no status dos atores envolvidos no processo, adota-se o conceito de mudança organizacional preconizado por Wood Jr. (apud BRESSAN, 2000, p. 3).



A administração da mudança é complexa, uma vez que abarca não apenas a necessidade de alterar políticas, procedimentos e estruturas, assim como, a admissão de novas formas de comportamento dos indivíduos e equipes, e de se remodelar, em maior ou menor escala, a cultura da organização. Para que um processo de mudança seja bem-sucedido é preciso que ele seja visto, antes de tudo, como um processo de construção coletiva de novos significados acerca da realidade (BRAGA e MARQUES, 2008).

Grande parte das mudanças se efetiva sumariamente como reflexo das alterações do meio ambiente. Em um horizonte temporal, a mudança organizacional pode ocorrer pelo acréscimo de pequenas modificações, não como resultado de uma política deliberada, mas como uma característica da realidade organizacional. Kauffman (apud LICKS, 2000, p.33 e 34).

Motta (apud LICKS, 2000, p.35) afirma que as mudanças organizacionais podem ocorrer em seis perspectivas, ou seja, estratégia, estrutural, tecnológica, humana, cultural e política. No Quadro 4 são detalhadas estas perspectivas.

<b>PERSPECTIVAS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
ESTRATÉGICA	a mudança envolve a abertura no sistema de comunicação internas e externas, nova forma de se pensar a organização e o aperfeiçoamento do processo decisório.
ESTRUTURAL	a organização como um sistema de autoridade e responsabilidade, através do conjunto de normas e orientações que determinam o comportamento das pessoas empenhadas na tarefa comum. Pressupõe a definição prévia do papel formal dos funcionários como fator primordial da eficiência e eficácia.
TECNOLÓGICA	ênfata a divisão do trabalho, a especialização das funções e o tipo de tecnologia a ser empregada na produção. Assim, para mudar a organização é necessário rever a forma pela qual se utilizam os recursos materiais e intelectuais.
HUMANA	a organização é vista como um conjunto de indivíduos e grupos. De um modo geral, define como relevante os objetivos e a auto-realização individual, o comportamento e as interações grupais, bem como a organização informal.
CULTURAL	a organização é um conjunto de valores, crenças e hábitos coletivamente compartilhados. Esse conjunto tipifica cada organização e a sua preocupação é o coletivo e não o indivíduo.
POLÍTICA	a organização como um sistema de poder onde as pessoas ou grupos procuram maior influência no processo decisório

Quadro 4 - Perspectivas de Mudança Organizacional  
Fonte: Adaptado Motta (apud LICKS, 2000)

Assume-se nesta investigação, respaldado nas perspectivas de ocorrência das mudanças organizacionais de Motta (apud LICKS, 2000), que a reforma em estudo apresenta primordialmente características da perspectiva estrutural e em segundo plano das perspectivas tecnológica, cultural e política.

Nesse cenário que indica a certeza da mudança, os argumentos sobre mudar ou não mudar começam a perder força, pois o que realmente está em questão é a compreensão dos processos que a sustentam. Também estão em pauta as restrições que dificultam ou impedem que elas ocorram, os motivos das resistências e o estudo dos elementos que levam ao seu sucesso. (BRAGA e MARQUES, 2008).

As mudanças são relevantes para a sobrevivência da organização, mas causam os mais diferentes tipos de reação dos atores envolvidos. Essas reações variam de adesão imediata à proposta de mudança, à resistência completa a qualquer tipo de mudança. Os determinantes dessas diferentes reações são vários, desde o fato de a mudança alterar a relação de poder e a hierarquia organizacional, a questões relacionadas ao indivíduo, como o requerimento de novas competências para o trabalho e, até mesmo, a alteração na própria forma de encarar o seu trabalho (BRESSAN, 2004).

Para Robbins (apud BRESSAN 2004, p.7), a resistência à mudança pode se dar nos âmbitos:

“individual e organizacional. As fontes de resistência individual relacionam-se às características subjetivas e pessoais dos indivíduos e envolvem aspectos como: hábitos, necessidades, características de personalidade, inseguranças, grau de conhecimento e questões econômicas. As fontes de resistência organizacional encontram-se direcionadas aos aspectos globais, envolvendo a organização como um todo, e relacionam-se à inércia estrutural e do grupo, ao foco restrito da mudança (ex: mudanças apenas em um setor) e às percepções de ameaça advindas da mudança”.

A expressão “resistência à mudança” geralmente é creditada a Kurt Lewin (1947). Para ele, as mudanças ocorreriam quando uma das forças superasse a outra em intensidade, deslocando o equilíbrio para um novo patamar, assim a resistência à mudança seria o resultado da tendência de um indivíduo ou de um grupo a se opor às forças sociais que objetivam conduzir o sistema para um novo patamar de equilíbrio, (HERNANDEZ e CALDAS, 2001).

A literatura acadêmica e gerencial tende a indicar a resistência à mudança, isto é, qualquer conduta que objetiva manter o status em razão da pressão para modificá-lo, como uma das principais barreiras à mudança bem sucedida. Entretanto, o único resultado concreto tem sido a proposição de inúmeras “receitas” para se superar a resistência, freqüentemente empoeirando nas estantes de executivos e – com um pouco menos de intensidade – na de acadêmicos. Não é possível derivar um modelo completo sobre a resistência à mudança apenas com base em pressupostos questionáveis e pejorativos sobre a resistência. Se a resistência é ainda vista como uma grande barreira à mudança, isso ocorre justamente porque o modelo predominante é inadequado para captar a sua complexidade e, conseqüentemente, incapaz de ajudar o desenvolvimento de estratégias coerentes para se prevenir ou aprender a lidar com ela (HERNANDEZ e CALDAS, 2001).

Em resumo, não é possível estabelecer modelos de como lidar com a reação dos atores envolvidos às mudanças. O que de fato interessa, é alertar os gestores sobre a necessidade de conhecer os indivíduos e a cultura da organização, a fim de planejar as mudanças e saber lidar com as mais diferentes reações apresentadas (BRESSAN, 2004). Desta forma torna-se oportuno e pertinente tratar da variável cultura organizacional, o que será feito a seguir, em razão de sua relevância e influência neste processo, partindo-se do pressuposto que a cultura organizacional é fator relevante a ser observado e compreendido quando da decisão de impingir qualquer mudança.

## **2.4 Cultura Organizacional**

Tratar de cultura implica argumentar sobre a capacidade do indivíduo se adaptar à realidade do grupo no qual está inserido. A cultura, com a construção do significado social e normativo, viabiliza que um grupo se fortaleça ou se desintegre. A cultura expressa os valores e as crenças que os membros desse grupo partilham. Tais valores manifestam-se por meio de símbolos, como mitos, rituais, histórias, lendas e uma linguagem especializada, orientando os indivíduos de uma referida cultura na forma de pensar, agir e tomar decisões. O indivíduo é essencialmente um ser de cultura. Nesse sentido, a cultura torna possível a transformação da natureza e

faz com que os povos se diferenciem pelas suas elaborações culturais, invenções e distintas resoluções e encaminhamentos dos problemas (PIRES e MACEDO 2006).

Do ponto de vista da antropologia, a cultura é um conjunto de padrões de comportamento, crenças, conhecimentos e costumes que distinguem um grupo social (LEITE E PRIETO, 2007). Para Kotter e Heskett (apud LICKS, 2000 p.44) cultura representa as qualidades de qualquer grupo humano específico que passam de uma geração para a seguinte.

A cultura se manifesta das mais variadas formas e nos mais diversos agrupamentos humanos nos quais as pessoas convivem e se imbricam em ambientes onde aporta uma multiplicidade cultural. A constituição da cultura está associada não apenas com os líderes formais, apesar de estarem numa posição privilegiada, enquanto formadores de opiniões, mas também diretamente relacionada às inúmeras relações sociais. É importante advertir que a cultura se desenvolve durante o curso da interação social, como processo contínuo de construção da realidade, e que dá vida ao fenômeno da cultura em sua totalidade (MORGAN, 1996).

Como nesta pesquisa o cerne é analisar a manifestação da cultura no seio das organizações, sublima a compreensão do que vem a ser uma organização. As organizações estão inseridas dentro de um ambiente e interagem com ele, recebendo dele influências e influenciando-o. As pessoas que atuam nas organizações são agentes que contribuem para esse intercâmbio constante, sendo seus valores componentes para a formação da cultura da organização (PIRES e MACEDO, 2006).

As organizações são instrumentos criados para atingirem outros fins. A organização depende das pessoas para atingir suas metas. É por meio da interação entre as pessoas que se estabelecem os propósitos das organizações. Toda organização está inserida em um espaço cultural, político, econômico e social e é nesta arena onde ocorrem as interfaces e se permeiam as trocas de influências. Toda organização recebe influência do contexto cultural onde se insere (MORGAN, 1996).

A organização é também um sistema de conhecimento. A noção de organização se sustenta sobre a rede de significados subjetivos que os integrantes

compartilham e que aparentam funcionar de uma maneira regular. Smircich (apud PIRES e MACEDO, 2006, p.87).

Para Licks (2000, p 5) o conceito de organizações pressupõe a interação entre os indivíduos, por meio das relações sociais que se desenvolvem com base nos princípios e nos objetivos definidos na própria estrutura organizacional.

Pode-se argumentar, numa conceituação geral, que organização é sinergia: unidade de ação. E que a unidade de ação tem seu fundamento na singularidade de propósito. Assim, um Time de futebol, que é um conjunto de elementos operando com o mesmo propósito, é uma organização (FURTADO, 1996).

Uma organização é o processo de definir o uso ordenado de todos os recursos do sistema administrativo, com foco no alcance dos objetivos, nos recursos disponíveis, na definição das atividades a serem implementadas e na combinação dos esforços dos funcionários. A reflexão sobre esses conceitos reforça a aproximação do envolvimento dos atores para o propósito da organização e as relações que ocorrem nesse íterim (CERTO 2005).

Para Morgan (1996, p.135) as organizações são em essência realidades socialmente construídas que estão muito mais nas cabeças e mentes dos seus membros do que em conjuntos concretos de regras e relacionamentos.

Não há mais espaço para uma visão simplista das organizações, administradas como se fossem máquinas desenhadas para atingir objetivos predeterminados, que tendem a limitar, em lugar de ativar, o desenvolvimento das capacidades humanas. Não se deve desprezar as contribuições criativas que o potencial humano é capaz de fornecer, quando lhes são oferecidas as oportunidades apropriadas (MORGAN, 1996).

Para melhor compreender a administração das organizações, os gestores devem interpretar as várias situações encontradas dentro de uma organização e aperfeiçoar suas formas de pensar e agir a partir do conhecimento da realidade vivida. Nessa linha é evidenciada uma abordagem sobre as organizações a partir de metáforas que uma organização possa vivenciar, sendo elas: máquinas, organismos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxos de transformação e instrumentos de dominação. Para o autor, a ideia de ver as

organizações nessas dimensões é a procura para aperfeiçoar a perspectiva das análises organizacionais, acreditando que as organizações são realmente complexas (MORGAN, 1996).

No Quadro 5 são apresentadas essas metáforas e suas principais características. De antemão, registra-se que em adesão à concepção de Morgan sobre a complexidade das organizações, delimita-se e assume-se neste estudo a organização vista como organismos, culturas, sistemas políticos e fluxos de transformação, em primeiro lugar para torná-lo exequível e no segundo momento por serem as metáforas mais aderentes à proposta dessa pesquisa.

METÁFORA	CARACTERÍSTICA
Máquinas	O conceito de organização é o de uma estrutura estática e fechada.
Organismos	As organizações são concebidas como sistemas vivos, que existem em um ambiente mais amplo do qual dependem em termos da satisfação das suas várias necessidades. Usando a imagem de organismo em constante troca com o ambiente, se encoraja a assumir uma visão de organização aberta e flexível.
Cérebros	Sistema de processamento de informações capaz de aprender a aprender, e auto organizar-se. O foco é a aprendizagem organizacional, num processo que estimule flexibilidade e criatividade, características que as torna capazes de inovar, evoluir e assim alcançar os desafios propostos do ambiente de mudanças.
Culturas	A organização é vista como um conjunto de indivíduos e grupos. Centraliza a atenção sobre o lado humano da organização, pois envolvem valores, crenças, ritos, mitos, do lugar e das pessoas que rodeiam a empresa. De um modo geral, define como relevante os objetivos e a auto-realização individual, o comportamento e as interações grupais, bem como a organização informal.
Sistemas Políticos	As organizações são sistemas políticos, e são berço de conflitos de interesses, conflito e poder. Sempre existe alguém que detém o poder. A política é um aspecto inevitável da vida organizacional, sendo esta a detentora de grande papel construtivo na criação da ordem social.
Prisões Psíquicas	Formas pelas quais as organizações e os seus membros caem nas armadilhas oriundas de construção da realidade que, na melhor das hipóteses, representam uma simplificação imperfeita do mundo. As pessoas ficam prisioneiras de idéias, pressupostos falsos, crenças preestabelecidas, regras operacionais sem questionamento que combinados formam pontos de vista estreitos do mundo.

METÁFORA	CARACTERÍSTICA
Fluxos de Transformação	A organização como fluxo e transformação, isto porque são constituídas por processos, fluxos e mudanças. A mudança é um dos pontos chaves desta visão, pois ela é constante. Revela que indivíduos e organização têm possibilidade de escolher o tipo de auto-imagem que irá guiar suas ações e delinear seu futuro.
Instrumentos de Dominação	As organizações são reflexos de dominação, vez que existem muitos trabalhando para beneficiar a poucos. Até as formas mais racionais e democráticas de organização podem resultar em modelos de dominação. Uma maior rentabilidade pode significar maior esforço dos funcionários, sem que implique em melhoria salarial.

Quadro 5 Metáforas: Imagens da Organização

Fonte: Adaptado de Morgan (1996)

A apropriação do termo cultura, para uma organização, é recente. Aparece pela primeira vez na literatura de língua inglesa nos anos 1960, como sinônimo de clima. O equivalente a “cultura corporativa”, usado nos anos 1970. Entretanto não há concordância quanto ao conceito do termo utilizado, não existindo nenhuma definição clássica ou básica para os conceitos. No entanto, algumas características surgem repetidamente nas obras de vários pesquisadores. Vários autores concordam que cultura organizacional é historicamente determinada, relacionada com os conteúdos que os antropólogos estudam, socialmente construída, difícil de ser modificada (PIRES e MACEDO, 2006).

É um conceito fundamental à construção das estruturas organizacionais. Infere-se que a cultura de uma organização será um conjunto de características que a distingue de qualquer outra. A cultura assume o papel de legitimadora do sistema de valores, expressos através de rituais, mitos, hábitos e crenças particulares aos integrantes de uma organização, que assim produzem padrões de comportamento aceitos por todos (PIRES e MACEDO, 2006).

A cultura de uma organização estabelece os comportamentos que são aceitáveis, instiga e motiva os seus integrantes bem como serve de parâmetro em momentos de dúvidas quanto ao melhor caminho a seguir. A cultura elege como a organização processa o seu fluxo de informações, suas relações internas e seu sistema de valores. Hoffmann (apud LICKS, 2000 p.43).

A Cultura organizacional é um conjunto de valores, manifestados em elementos simbólicos e em práticas organizacionais, que em sua capacidade de

ordenar, conferir significações, construir a identidade organizacional, tanto funcionam como elementos de comunicação e concordância, como manifestam e instrumentalizam relações de dominação (FLEURY, 1996).

É um conjunto de características que a diferencia em relação a qualquer outra e que assume o papel de legitimadora do sistema de valores, expressos através de rituais, mitos, hábitos e crenças comuns aos membros de uma organização, e assim produzem normas de comportamento genericamente aceitas por todos. Para compreender a cultura de uma organização, torna-se necessário conhecer o contexto no qual ela se insere, não se pode tornar inteligível à dinâmica humana nas organizações sem conhecer a cultura e a sociedade da qual ela faz parte (PIRES e MACEDO, 2006).

Cultura é um padrão de suposições básicas demonstradas; inventadas, descobertas ou desenvolvidas por um dado grupo; que ensina a lidar com seus problemas externos de adaptação e internos de integração; que funcionou bem o bastante para ser considerado válido e, ainda, para ser ensinado aos novos membros do grupo como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação àqueles problemas. Schein (apud FLEURY, 1996, p.20). Recepciona-se nesta pesquisa como referencial este conceito de cultura organizacional em razão de sua amplitude e pelo fato de melhor se adequar no entendimento da reforma na organização sob investigação.

A seguir, no Quadro 6 são apresentadas formas de se aprender, modelos de abordagens e maneiras de se investigar a cultura organizacional, sob a perspectiva dos respectivos pesquisadores. Desde já, em razão desta pesquisa se debruçar sobre uma organização pública (PMBA), que tem como filosofia de atuação o policiamento comunitário, alicerçado na integração com a comunidade, como forma de instigar uma visão de instituição aberta que possibilita a troca com o ambiente no qual atua, assim como, pelo fato de termos assumido a organização como organismos, culturas, sistemas políticos e fluxos de transformação, antecipa-se que esta se enquadra nas seguintes posturas:

- ❖ do antropólogo, de Fleury (1996), pois penetra na vida da organização como observador;



- ❖ na visão antropológica sistêmica aberta de Dupuis (apud Chanlat 1996), por considerar o contexto social no qual a organização se insere;
- ❖ na perspectiva de fragmentação de Frost (apud Pires e Macedo, 2006), por considerar os conflitos como partes integrantes da dinâmica organizacional, em que tanto consenso como dissenso coexistem numa constante flutuação, influenciados por mudanças; e
- ❖ no nível dos pressupostos inconscientes de Schein (apud Fleury 1996), pois se analisa a cultura organizacional com base nos pressupostos que determinam como os membros de um grupo percebem, pensam e sentem.

AUTOR	ABORDAGEM	CARACTERÍSTICAS
Fleury (1996)	É possível distinguir três tipos de postura com referência à investigação dos fenômenos culturais das organizações:	Empiricista, ou do fotógrafo social, e implica considerar a sociedade como a somatória de indivíduos e a cultura como a somatória de opiniões e comportamentos individuais.
		Antropólogo, em que o pesquisador penetra na vida organizacional como observador.
		Clínico ou terapeuta, que tem a organização como cliente ou objeto de estudo, e busca obter insights que auxiliarão na resolução de queixas por ela apresentadas.
Dupuis (apud Chanlat, 1996)	Divide as diversas abordagens em três grupos:	Visão gerencial. Considera que a cultura é mais uma das características que a organização possui. Trata-se de uma visão instrumental que vê a cultura como algo que pode ser manipulado pelos dirigentes da organização de acordo com a sua vontade.
		Visão antropológica, sistêmica fechada. A cultura pode ser vista como um sistema de idéias, significações ou conhecimento encontrados em toda a sociedade. A organização é vista como um sistema fechado, desconsiderando o contexto social global.
		Visão antropológica, sistêmica aberta. Considera que a cultura está presente em toda organização, sem que haja uma cultura própria, específica. A organização é vista como um sistema aberto, inserida em um contexto global que interfere. A cultura organizacional não é determinada pelo ambiente, ela se estrutura pelo jogo de atores que agem na organização e o fazem num ambiente de múltiplas interações. A cultura é vista como dinâmica, em constante mutação, portanto.
Frost (1991)	Três grandes perspectivas dominaram a pesquisa em cultura	A perspectiva integrativa retrata a cultura predominantemente em termos de consistência. Define cultura em termos de clareza e valores constantes, interpretações e/ou assunções que são demonstrados na base da organização.

AUTOR	ABORDAGEM	CARACTERÍSTICAS
	organizacional:	<p>A perspectiva de diferenciação retrata manifestações culturais como predominantemente inconsistentes entre si. Sob o ponto de vista da diferenciação, subculturas são como ilhas de claridade, e a ambigüidade é levada para além de suas fronteiras.</p> <p>A perspectiva da fragmentação vê a ambigüidade como um aspecto inevitável da vida contemporânea. Esses estudos focalizam predominantemente a experiência e expressão de ambigüidade nas culturas organizacionais. Consistências claras ou inconsistências claras são raras. Qualquer manifestação cultural pode ser e é interpretada por uma multiplicidade de modos.</p>
Schein (1985)	A cultura de uma organização pode ser aprendida de vários níveis.	<p>Nível dos artefatos visíveis: o ambiente constituído da organização, arquitetura, layout, a maneira de as pessoas se vestirem, padrões de comportamento visíveis, documentos públicos. Dados fáceis de obter, mas difíceis de interpretar. É possível descrever como o grupo constrói o seu ambiente e os padrões de comportamento, mas não se consegue compreender a lógica subjacente ao comportamento do grupo.</p> <p>Nível de valores que governam o comportamento das pessoas: Difíceis de observar, é preciso entrevistar os membros de uma organização ou analisar documentos formais da organização. Os valores identificados geralmente representam os valores manifestos da cultura. Expressam o que as pessoas reportam ser a razão de seu comportamento. As razões subjacentes permanecem escondidas ou inconscientes.</p> <p>Nível dos pressupostos inconscientes: são aqueles pressupostos que determinam como os membros de um grupo percebem, pensam e sentem. Na medida em que certos valores compartilhados pelo grupo conduzem a determinados comportamentos e esses comportamentos se mostram adequados para solucionar problemas, o valor é gradualmente transformado em um pressuposto inconsciente, sobre como as coisas realmente são.</p>

Quadro 6 Abordagens sobre cultura organizacional

Fonte: Adaptado de PIRES e MACEDO, 2006

Fischer (apud LICKS, 2006) afirma que nas organizações a cultura é composta por subculturas e nelas os membros compartilham valores, além de um conjunto de interesses comumente distintos e que, ao serem comparados, podem causar a dispersão da cultura dominante. Diante disso, os processos de mudança pressupõem divergências entre subculturas existentes, quando não representam os valores já recepcionados e os benefícios priorizados pelas pessoas, ou representem uma fratura na identidade organizacional formada e que lhes proporciona segurança e coesão grupal.

É possível gerenciar a cultura de uma organização principalmente ao desdobrarmos o termo gerenciar em suas várias significações: planejar, organizar, controlar, avaliar. Quando o gerenciamento da cultura corresponde à manutenção dos padrões vigentes, as possibilidades de planejamento e controle dos elementos simbólicos reforçadores do tecido cultural são maiores: investe-se assim em desenvolver os ritos, os rituais ou as práticas organizacionais mantenedoras dos valores básicos da organização. O problema se torna mais complexo quando a proposta é de mudança de padrões culturais, pois, nestes casos, as resistências dos vários segmentos da organização são significativas (FLEURY, 1996)

Desta forma, diante de certas reformas surgem manifestações de resistência aos novos objetivos e ações organizacionais. De outro modo, as mudanças organizacionais são acompanhadas da imagem do incógnito, podendo ser interpretadas como benefício, porém, com maior frequência, como ameaça as práticas já consolidadas na organização, gerando resistência (LICKS, 2006).

Esse arcabouço empírico iluminado possibilita abstrair que a promoção de qualquer mudança deve ser antecedida da compreensão da cultura organizacional, pois como uma ação formulada pelos dirigentes a partir de diretrizes externas ao contexto da organização é possível que a implantação da mudança desencadeie reações de resistência, caso os seus propósitos não sejam congruentes com os valores e os interesses dos indivíduos que integram as diferentes subculturas (LICKS, 2006).

Salienta-se que a estruturação da organização é um privilégio de poucos atores, e a organização é, portanto, composta por um número de grupos divididos por crenças, preferências de valores e interesses, em subdivisões da cultura organizacional. As estruturas organizacionais são constituídas pela articulação desses valores e interesses de seus membros. Nessa realidade, o dissenso entre esses grupos em situações de mudanças estruturais pode acarretar não apenas divergências culturais, mas também alterações nas dependências de poder. Ranson, Hinings e Greenwood (apud. REGGIANI H., REGGIANI M., MENEZES e DA SILVA, 2008, p.3).

Pettigrew (apud. REGGIANI H., REGGIANI M., MENEZES e DA SILVA, 2008, p.3) observa também que o poder deve ser considerado numa situação de

mudança organizacional. Nessa linha, em razão da reforma em estudo ter alterado parcialmente a estrutura organizacional e a relação de poder na Corporação, a seguir são discutidas questões associadas à concentração e à desconcentração administrativa, assim como, a relação de poder na organização.

## **2.5 Descentralização e Desconcentração**

A complexa forma do exercício administrativo do Estado pode ser classificada como atuação centralizada ou descentralizada e concentrada ou desconcentrada, de acordo com a organização e as técnicas de distribuição de competências acolhidas pelas distintas Administrações (CARVALHO FILHO, 1999).

Sucedo a centralização administrativa quando o Estado realiza suas funções através dos órgãos e agentes integrantes da Administração Direta. Nesse caso, os serviços são prestados pelos órgãos do Estado, despersonalizados, integrantes de uma mesma pessoa política (União, DF, Estados ou Municípios), sem outra pessoa jurídica interposta. Já a descentralização administrativa se caracteriza quando o Estado executa funções a si atinentes por meio de outras pessoas jurídicas. A descentralização pressupõe duas pessoas jurídicas distintas: o Estado e a entidade que executará o serviço, por ter recebido do Estado essa atribuição. A descentralização administrativa acarreta a especialização na prestação do serviço descentralizado, o que é desejável em termos de técnica administrativa (CARVALHO FILHO, 1999).

Na descentralização, o Estado age indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam entidades estatais e por isso mesmo se constituam em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal (BANDEIRA DE MELLO, 1998). A descentralização envolve a questão da redistribuição de poder e pode ser medida através do grau de autonomia que as esferas subnacionais passam a deter (MENEZES, 2002).

A desconcentração é procedimento eminentemente interno, significando, tão somente, a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de acelerar a prestação do serviço. Na desconcentração, o serviço era centralizado e continuou centralizado, pois que a substituição se processou apenas internamente. Na

desconcentração, as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros. Isso é feito com o intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar, tirar do centro um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho. A prestação concentrada de um serviço ocorreria em uma pessoa jurídica que não apresentasse divisões em sua estrutura interna. É conceito praticamente teórico (DI PIETRO, 1997).

Descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. Já a desconcentração consiste na distribuição interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica. O conceito de descentralização implica necessariamente na transferência ou na delegação de poder, atribuições ou funções a uma pessoa jurídica diversa; ou seja, implica uma repartição de competências entre entes distintos. Por sua vez, o conceito de desconcentração representa aquela situação em que há uma distribuição interna de competências. Isto é, a repartição de atribuições ocorre no âmbito de apenas uma pessoa jurídica, o que pode ser percebido através da delegação de poder e funções para unidades administrativas ou “braços” de uma mesma organização (DI PIETRO, 1997).

Tobar (apud, MENEZES, 2002. p. 19) esclarece que a descentralização implica em redistribuição do poder, uma transferência na alocação das decisões. Significa, portanto, mexer nos interesses dos grupos de poder; enquanto a desconcentração é a delegação de competências sem deslocamento do poder decisório. A desconcentração significa um conjunto de procedimentos funcionais para a racionalização, modernização e reprodução ampliada do sistema a modificar.

O entendimento de centralização/descentralização e de concentração/desconcentração são permeáveis entre si. Um serviço pode, por exemplo, ser prestado centralizadamente mediante desconcentração, se o for por um órgão da Administração Direta, ou pode ser prestado descentralizadamente mediante desconcentração, se o for por uma superintendência, divisão, departamento, seção etc. integrante da estrutura de uma mesma pessoa jurídica da Administração Indireta (autarquia, fundação pública, empresa pública ou sociedade de economia mista). É possível ainda, ao menos teoricamente, termos um serviço centralizado e concentrado e um serviço descentralizado e concentrado (DI PIETRO, 1997).

Outra forma de se abordar esse tema é do ponto de vista da distribuição da autoridade e de atividades. Pode-se compreender a centralização e a descentralização administrativa como o resultado de um processo através do qual a autoridade é distribuída; as atividades, desde os níveis mais baixos até a alta administração, são especificadas e um sistema de comunicação é delineado permitindo que as pessoas realizem as atividades e exerçam a autoridade que lhes compete para o alcance dos objetivos previstos. Centralização x descentralização na estrutura organizacional é um fator crítico para o sucesso de qualquer organização. Parece existir na literatura um consenso sobre a importância da estrutura organizacional estar perfeitamente alinhada com a estratégia da organização para ter sucesso. Vasconcellos (apud JUSSANI e VASCONCELLOS<sup>6</sup>, 2005, p2).

Segundo Callahan (apud JUSSANI e VASCONCELLOS, 2005, p.2 e 3):

“nem centralização, nem descentralização são absolutos. Entretanto, refletem a quantia de autoridade distribuída em cada nível organizacional. Descentralização pode ser identificada como dispersão de autoridade, sendo que há algum grau de descentralização de autoridade em qualquer estrutura organizacional. Para o autor, nenhuma estrutura poderia sobreviver sem algum grau de delegação da autoridade, ainda que pouco. Por outro lado, nenhuma organização poderia sobreviver operando completamente descentralizada. Tanto centralização como descentralização absoluta são modelos extremos, válidos para a teoria, dificilmente encontrados na prática”.

Quando as decisões são fortemente concentradas no topo da hierarquia pode haver delonga nas decisões, frustrações, sobrecarga da alta administração e decisões descoladas da realidade. De outra forma, se as decisões estão excessivamente desconcentradas, pode ocorrer falta de coordenação e dificuldade de controle. Vasconcellos (apud JUSSANI e VASCONCELLOS, 2005, p3).

Vantagens da desconcentração: atendimento mais célere, melhor adaptação às necessidades da unidade, desenvolvimento de capacitação gerencial, efeitos positivos sobre a motivação. Em contrapartida, as desvantagens são: capacidade ociosa de recursos humanos e de equipamentos, dificuldade de padronização, maior dificuldade na coordenação de atividades interdisciplinares, duplicação de atividades, efeitos negativos sobre a motivação do pessoal. Vasconcellos (apud JUSSANI e VASCONCELLOS, 2005, p3).

---

<sup>6</sup> Aqui o autor justifica emprego do termo descentralização: “Por se tratar da análise de um processo interno à estrutura da administração pública direta, deveríamos, a rigor, utilizar o termo desconcentração em vez de descentralização. Permitimo-nos, todavia, utilizar a expressão descentralização no sentido mais abrangente que a ele se costuma atribuir (JUSSANI e VASCONCELLOS, 2005)”.

Os processos de desconcentração organizacional são mais flexíveis e respondem melhor às variáveis, contudo, não se tem evidências que essas estruturas promovam melhores respostas de suporte ao usuário final, eliminando obstáculos burocráticos, melhorando a coordenação interdepartamental e dando aos trabalhadores a autoridade necessária para que possam fazer o que for necessário sem o impedimento, ou orientação da organização central. O fator-chave para a discussão da concentração é a questão de como a empresa precisa estruturar-se para melhor atender os clientes. Outro fator é que a desconcentração necessita de recursos humanos preparados e maduros, que tenham iniciativa e sejam responsáveis pelas conseqüências de suas decisões, enquanto uma estrutura concentrada requer que essa responsabilidade fique adstrita no topo, na alta administração. McCue e Pitzer (apud JUSSANI e VASCONCELLOS, 2005, p3).

Nesta pesquisa, por se tratar de um estudo sobre a Administração Pública (organizações públicas e as funções gerenciais) são adotados os conceitos de administração centralizada, descentralizada, concentrada e desconcentrada, preconizados por DI PIETRO, 1997, CARVALHO FILHO, 1999 e BANDEIRA DE MELLO, 1998. Nessa linha, argumenta-se que a reforma que cria e coloca em funcionamento os NUGAF representa uma administração centralizada, pois as funções são realizadas através de órgão e agentes integrantes da Administração Pública Direta. Por outro lado, é também desconcentrada, pois é realizada por um órgão da estrutura da PMBA que por sua vez faz parte da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia.

Como essa reforma remodela a estrutura organizacional e, a reboque, o processo de desconcentração administrativa até então em voga na Corporação e isso altera a relação de poder dos atores envolvidos e, por conseguinte a capacidade de influenciar o processo decisório, em seguida efetua-se uma breve revisão conceitual sobre esse tópico.

## **2.6 Relações de Poder e de Confiança nas Organizações**

A estrutura e o fluxo do poder são tratados dentro e em torno das organizações. Distinguem-se dois tipos de influenciadores que interferem na vida das organizações: os externos e os internos. Os agentes que não são empregados

da organização, mas que usam as suas bases de influência para tentar afetar o comportamento dos empregados; são os influenciadores externos, que formam a coalizão externa. Os influenciadores internos são os empregados da organização que possuem voz ativa, ou seja, são as pessoas encarregadas de tomar decisão e executar ações em base regular ou permanente. Eles formam a coalizão interna. Mintzberg (apud, VARGAS, 1998, p.92)

Neste estudo, o fluxo do poder é debatido dentro da organização, sendo esta entendida como organismos, culturas, sistemas políticas e fluxos de transformação de acordo com a metáfora de Morgan (1996), na qual acontece o jogo de poder e dos conflitos que derivam dos interesses divergentes que orientam indivíduos, grupos ou coalizões e que pode interferir no processo de reforma em relevo.

A primeira barreira que se impõe à abordagem da questão do poder é defini-lo com precisão. Delimitar o seu sentido, indicar suas características principais, pois a evolução do conceito de poder tornou-o tão abrangente que pode ser usado tanto para designar fenômenos sociais relacionados à atividade do homem na sociedade, quanto fenômenos físicos. Carvalho (apud LICKS, 2000, p.56).

Poder é um tema organizacional bastante debatido, observado sob várias vertentes, em decorrência das múltiplas maneiras pelas quais ele pode manifestar-se numa organização. De forma bem genérica, pode-se compreendê-lo como a capacidade de um indivíduo para obter domínio ou controle sobre outros. Origina-se na filosofia política, na busca do entendimento das relações que se desenvolvem nos grupos sociais: há necessidade do controle e limitação da liberdade do indivíduo para que o grupo possa alcançar de forma coesa e harmônica os seus objetivos (SANTOS FILHO, 2002).

Como foi frisado, a tarefa de conceituar a palavra poder não é simples, pois ela pode assumir muitos significados, mas nesta pesquisa a conceituação que se adota de poder é a prolatada por Mintzberg (apud Licks, 2000): capacidade de afetar os resultados organizacionais. No Quadro 7, ilustram-se conceituações de diversos estudiosos sobre o tema.



AUTOR	CONCEITO
Weber (1964)	O poder, sob a perspectiva assimétrica, é a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, ainda contra toda resistência, e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade.
Corrêa (1977)	Poder social é uma força que exerce influência na conduta das pessoas.
Schwartzenberg (1979)	Poder é um fator de troca e um símbolo de valor.
Voltaire(apud Lukes, 1980)	O poder consiste em fazer os outros agirem como eu desejo.
May (1981)	Poder é a capacidade de causar ou impedir mudanças.
Mintzberg (1983)	Poder como a capacidade de afetar os resultados organizacionais.
Bobbio (1986)	O poder é concebido como a capacidade de agir do indivíduo, mas também como a capacidade de determinar o comportamento de outro indivíduo. É o exercício do poder do homem sobre o homem.
Aguiar (1989),	Poder social é a capacidade potencial do indivíduo de influenciar uma ou mais pessoas para agir em determinada direção ou para mudar a direção da ação. Poder social é, portanto a capacidade de exercer influência interpessoal.
Hampton (1992)	Poder é a capacidade de exercer influência.
Robbins (1999):	Poder refere-se à uma capacidade que A tem de influenciar o comportamento de B, de modo que B haja de acordo com os desejos de A.
Morgan (1996)	O poder é um instrumento para apaziguar conflitos de interesses. Com o poder é possível influenciar quem consegue o quê, quando e como.

Quadro 7 – Conceituações de Poder

Fonte: Adaptado de Licks (2000)

O poder é uma via para o poder e, com frequência, é possível usá-lo para adquirir mais poder ainda. O poder usado de forma sensata toma a forma de um investimento e, como o dinheiro, na maioria das vezes, torna-se útil nos dias tempestuosos. O poder pode servir, ainda, para aproximar pessoas, na medida em que quem tem interesse em adquirir poder, aproxima-se de quem já o tem. A presença do poder atrai e mantém pessoas que desejam alimentar aquele poder e, na realidade, serve para aumentar o poder dos próprios detentores de poder. O poder também tem um aspecto estimulante. Quando uma pessoa vivencia progresso ou sucesso, está corriqueiramente energizada para chegar a um progresso e sucesso ainda maior. Dessa forma, um sentimento de poder pode levar realmente a

mais poder. Depois de atingir uma vitória e conseguir poder, o indivíduo sente-se estimulado a buscar outras vitórias (MORGAN, 1996).

Nas organizações, o poder tem íntima relação com a estrutura organizacional, pois é no arcabouço estrutural que ocorrem as ações que estabelecem as condições necessárias para as relações de poder. Hall (apud LICKS, 2000).

Nesses termos, a estrutura organizacional é visualizada como foco de uma ação estratégica que visa a institucionalizar as relações de poder e dominação. A autoridade atribuída a cada cargo, na estrutura formal da organização, é um elemento indispensável nas relações de poder que se estabelecem no arcabouço organizacional, e é exercida de acordo com as bases de poder da qual ela emana. Carvalho (apud LICKS, 2000, p.60).

As forças do ambiente e a carência em aprimorar a performance instigam a implementação de reformas estratégicas nas estruturas das organizações do Estado, porém surgem alguns óbices, internos e externos, que atrapalham o seu adimplemento, fortalecendo as manifestações de resistência. Esses óbices estão associados à formatação do poder prevalecente na organização, cuja permanência é buscada pelos grupos ou pelas subculturas dominantes. Feuerschütte (apud LIKS, 2000, p.9).

Os integrantes de uma organização estarão sempre atentos, ativamente, na busca de condições que contribuam para a permanência e ampliação dos privilégios conquistados, entre os quais se sobressai o exercício real do poder. Este, bem escasso, é, ao mesmo tempo, fim em si mesmo e meio em relação aos demais privilégios (FERRARI, 1987).

Quanto maior for a centralidade de uma pessoa ou de um grupo para os trabalhos ou processos da organização, maior será o seu poder. Dessa forma, o processo decisório igualmente fica centralizado. O indivíduo ou grupo que possa agir de modo claro no processo de tomada de decisão tem o poder de exercer uma grande influência nos negócios da organização à qual pertence (MORGAN, 1996).

Entenda-se o processo de tomada de decisão como um processo administrativo. É um processo de análise e escolha entre várias alternativas

disponíveis do curso de ação que a pessoa deverá seguir. Simon (apud MORITZ e PEREIRA, 2006, p. 33).

O poder nas organizações representa domínio, status, uma posição favorável ou realização. É claro que o poder cativa as pessoas e é igualmente motivo de disputa, sabotagens, manobras estratégicas, coalizões. Para os gestores ou lideranças, o exercício do poder e sua influência representam uma parcela significativa, reafirmando a importância do poder (RODRIGUES, 1994).

As relações de poder, quando bem administradas, podem desempenhar relevante papel como agentes mediadores na prevenção e resolução de conflitos, garantindo a permanência do equilíbrio e do crescimento organizacional. É possível também, com o estudo das relações de poder traçar-se um perfil da organização com benefícios diretos para várias áreas, entre elas a tomada de decisão organizacional (VARGAS, 1998).

Como na reforma em estudo, ocorre uma alteração estratégica na estrutura organizacional da PMBA, modificando parcialmente a formação da relação de poder na Corporação, é possível que resistências aflorem para a manutenção da relação de poder que prevalecia, pois, com a mudança, ocorre o deslocamento de poder para outra esfera administrativa, com redimensionamento da capacidade de influenciar o processo decisório.

Outra questão que surge neste contexto organizacional são as relações de confiança entre as pessoas e a organização, com efeitos sobre a dinâmica da organização. Relações de confiança têm sido consideradas básicas para o comprometimento e, com efeito, para o crescimento de laços entre pessoas e organização favoráveis ao trabalho, à produção e à inovação. A confiança é identificada como uma variável crítica com influência direta sobre o desempenho das organizações (MARIOTTI e SWIRSKI, 2005).

A confiança engloba o entendimento de voluntariedade em aumentar a vulnerabilidade com relação a outra parte, baseado em uma expectativa positiva, resultado de interações mútuas positivas passadas. As interações positivas mútuas entre atores conduzem a construção de expectativas em longo prazo. Tzafrir e Harel (apud MARIOTTI e SWIRSKI, 2005, p.3).

A confiança, no âmbito intra-organizacional, pode ser compreendida por meio das seguintes perspectivas: (a) confiança estratégica: em que as pessoas responsáveis pela tomada de decisões importantes para a organização estejam tomando as decisões corretas; (b) confiança pessoal: é a dos membros da organização em seus gestores diretos. Associa-se a valorização das pessoas e consideração às suas necessidades nas tomadas de decisão sobre o negócio por parte das chefias imediatas; (c) confiança organizacional: é a que as pessoas têm na companhia e não apenas nos indivíduos. A identificação ou isolamento de cada uma delas torna-se um exercício difícil, uma vez que estão intimamente interligadas. Galford e Drapeau (apud MARIOTTI e SWIRSKI, 2005, p.3).

É difícil construir e manter a confiança na organização, pois o posicionamento assumido pelos gestores isoladamente sempre irá trazer desdobramentos para a relação que as pessoas estabelecem com a organização como um todo. Se as pessoas confiam umas nas outras e em seus líderes, elas estão habilitadas a realizar seu trabalho de forma agregadora. Sabem os riscos desta relação, mas irão trabalhar corretamente para manter a empresa por muito tempo, contribuindo com as melhores ideias. Entretanto, se elas não confiam na organização e em seus líderes, vão perder o foco do seu trabalho. Galford e Drapeau (apud MARIOTTI e SWIRSKI, 2005, p.3 e 4).

E nesse diapasão que a relação de poder e as relações de confiança são tratadas nesta pesquisa, tendo em consideração que as mudanças efetivadas na estrutura da PMBA ao deslocar as atribuições da gestão orçamentária, financeira e administrativa das CIPM para os NUGAF, impactaram e alteraram a relação dos influenciadores internos no processo decisório e, por conseguinte modificam de alguma forma a confiança entre as pessoas.

### 3. METODOLOGIA

Neste capítulo defini-se o corte temporal desta pesquisa, debate-se sobre os conceitos e os aspectos para escolha do método, da forma de coleta de dados, o universo e a amostra e os critérios para tabulação e análise dos resultados.

#### 3.1 Tipo de Abordagem

O principal objetivo da presente pesquisa foca-se na avaliação do impacto para a modernização administrativa decorrente da implantação dos NUGAF na PMBA e a receptividade dos atores envolvidos nessa reforma, por consequência, a metodologia adotada nesta pesquisa reflete a realidade do mencionado problema, ou seja, um problema que é tratado ao mesmo tempo como desafio e oportunidade para a avaliação da reforma no modelo de gestão na PMBA.

Mas o que é pesquisa? A pesquisa é um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos (GIL, 1999). Nesse sentido, para realizá-la, adotou-se a metodologia e os critérios dispostos por Vergara (2000, p 46), que classifica a pesquisa quanto aos fins e quanto aos meios utilizados.

Quanto aos fins, esta pesquisa é exploratória e descritiva. Exploratória porque é a primeira que estuda a implantação dos NUGAF sob a perspectiva do impacto para a modernização administrativa e da receptividade dos atores envolvidos. A pesquisa exploratória é vista como o primeiro passo de todo trabalho científico. Lakatos e Marconi (2001, p. 86) identificam a pesquisa exploratória como um grupo componente de pesquisa de campo e citam três finalidades da mesma: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos.

Ainda Sampierre, Collado e Lucio (1991, apud Tolfo, 2000, p.92) articulam os estudos exploratórios para:

“(...) aumentar o grau de familiaridade com fenômenos relativamente desconhecidos, obter informações sobre a possibilidade de realizar uma investigação mais completa sobre o contexto particular da vida real, investigar problemas de comportamento humano que os profissionais de determinada área consideram cruciais, identificar conceitos e variáveis promissoras, estabelecer prioridades para investigações posteriores ou

sugerir afirmações (postulados) verificáveis com um denominador comum: investigar algo pouco investigado ou (...)".

É também descritiva porque busca avaliar a reforma implementada na PMBA e, para isso, realiza um levantamento de natureza quantitativa, utilizando o método de *survey*, para a coleta sistemática de dados sobre a população em estudo. Algumas pesquisas descritivas vão além do simples reconhecimento da existência de conexões entre variáveis, pleiteando definir a natureza dessa conexão. Cita ainda a existência de pesquisas que, embora definidas como descritivas a partir de seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias (GIL, 1999).

Com relação aos procedimentos técnicos utilizados esta pesquisa é bibliográfica e de campo. É bibliográfica porque se desenvolve um estudo lastreado em material publicado em livros, revistas, periódicos, enfim em material acessível ao público em geral (dados secundários), como etapa prévia a ser realizada em qualquer processo de pesquisa, ciente da importância do conhecimento prévio do estado da arte, seja qual for o problema em relevo. A finalidade da pesquisa bibliográfica é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi dito, escrito ou filmado sobre determinado assunto, trata-se de uma das fontes mais importantes de coleta de informações (LAKATOS e MARCONI, 2001).

Porém, é também de campo, porque se busca um maior aprofundamento das questões propostas, através do estudo específico da criação e funcionamento dos NUGAF, em termos de sua estrutura e a interação entre os atores envolvidos, utilizando técnicas de observação e de interrogação, com prevalência para as primeiras. É ainda de campo porque é realizada no local que dispõe de elementos para aplicá-los e na observação dos fatos tal como ocorrem espontaneamente (VERGARA, 2000).

Em termos de orientação metodológica, é do tipo quantitativo-descritiva, pois, segundo Vergara (2000, p 49), expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

A pesquisa quantitativo-descritiva consiste em investigações empíricas, que objetivam o delineamento ou análise das características principais ou decisivas

de um fenômeno, a avaliação de programas ou ainda o isolamento de variáveis principais ou chave. Neste tipo de estudo são empregadas técnicas como entrevistas e questionários, e procedimentos de amostragem (LAKATOS e MARCONI, 2001).

### **3.2 População e Amostra**

A população estudada é constituída pelos Comandantes e Ex-comandantes das Unidades Operacionais (UOp) da Capital e da Região Metropolitana de Salvador, vinculadas ao NUGAF, no período de 01/01/2006 a 31/12/2008. Optou-se por este lapso temporal por força da exequibilidade do estudo, em razão da dinâmica e rotatividade nos Comandos das UOp em apreço. Mediante levantamento realizado por este pesquisador, nesse retrato temporal de 36 (trinta e seis) meses, para um universo de 33 (trinta e três) UOp vinculadas aos NUGAF, ocorreram 18 (dezoito) mudanças no Comando dessas UOp, o que define uma população formada por 51 (cinquenta e um) Comandantes e Ex-comandantes.

Justifica-se essa escolha, pois são os Comandantes de UOp que a representam em todos os atos formais e oficiais e foram os atores funcionalmente mais afetados pelas mudanças, e, como se pretende obter informações junto a cada UOp vinculado aos NUGAF, nada melhor do que questioná-los sobre suas interpretações e percepções, tendo como premissa que eles têm conhecimento das principais variáveis associadas a sua unidade.

Identificado e definido o universo da pesquisa, inicialmente se pretendia trabalhar com a população e não com amostra, por entendermos ser viável a entrevista com os 51 Comandantes e Ex-Comandantes selecionados, mormente por conhecermos todos os componentes da população e pelo lapso de tempo disponível para realizá-la, entretanto, na prática só foi possível aplicar 38 questionários. A impossibilidade de alargar a pesquisa à população, como previsto de início, deu-se pelas seguintes questões:

- ex-comandantes que pediram reserva remunerada, ou seja, passaram para a inatividade, não sendo possível localizá-los;
- ex-comandantes que foram realizar cursos de especialização em outros Estados; e

- ex-comandantes que foram transferidos para OPM sediadas no interior do Estado.

Como o intento de pesquisar a população não se concretiza e preocupado em verificar a validade da amostra, e levando-se em consideração que se trata de uma população finita, 51, composta pelos Comandantes e Ex-comandantes das UOp vinculadas aos NUGAF, optou-se como base para cálculo da validade da amostra a seguinte fórmula apresentada por Richardson (1985):

$$n = \frac{z^2 p q N}{e^2 (N - 1) + z^2 p q}$$

Onde:

$z^2 = 1,96$  Utilizando a distribuição normal com nível de confiança de 95%

p = Proporção da característica pesquisada no universo = 50%

q = (1 - p)

e = erro de estimativa da amostra = 6%

N = Tamanho do universo

Desta forma, para uma população de N=51, encontramos um número de amostra de n=37 casos, como foram coletados 38 questionários, ou seja, um caso a mais do mínimo exigido, a amostra atingida após a aplicação do questionário é totalmente válida segundo a metodologia assumida pelo autor.

### 3.3 Instrumentos de Coleta de Dados

Em afinidade com os objetivos a que se pretende alcançar com esta pesquisa e o universo investigado, no caso particular deste estudo, elegem-se os seguintes instrumentos de coleta de dados:

- observação: através do acompanhamento e a participação direta deste pesquisador na realidade concreta e nas relações de trabalho que ocorrem nos NUGAF e entre eles e as UOp vinculadas, com a elaboração de notas de campo, análise documental e o levantamento de informações, realizadas nos NUGAF e no Departamento de Planejamento;
- questionário estruturado: aplicado aos Comandantes e Ex-comandantes das UOp vinculadas aos NUGAF.
- entrevistas semi-estruturadas: realizadas com pessoas relevantes no processo de criação e funcionamento dos NUGAF.



O questionário é uma técnica de investigação, composta por certo número de questões apresentadas, por escrito, às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas, etc. (GIL, 1999).

Já as entrevistas são uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica, proporcionando ao entrevistador a informação necessária. O uso das entrevistas é extremamente necessário no momento em que há no questionário questões abertas e quando é necessário representar as respostas nas palavras exatas dos respondentes (LAKATOS e MARCONI, 2001).

### **3.4 Procedimento de Coleta**

Esse trabalho foi realizado, na maior parte, pessoalmente por este pesquisador que, na condição de oficial da PMBA com mais de 26 anos de atividades profissionais na Corporação, com mais de 08 (oito) anos no posto de Major, passou a exercer desde janeiro de 2006 a função de Chefe do NUGAF II, o que oportunizou o acompanhamento e a evolução dessa reforma, desde o seu nascedouro, o que resultou em participação intensa e na vivência de experiências com o objeto de estudo.

A observação direta ocorreu mediante o trabalho cotidiano deste pesquisador no NUGAF II, pelo relacionamento com os Comandantes e Gestores Logísticos das UOp vinculadas, pelo contato com os demais NUGAF e com o DEPLAN, que possibilita a obtenção de informações e a edificação de entendimentos sobre a realidade pesquisada, em decorrência da vivência diária e da troca de experiências.

A pesquisa bibliográfica foi realizada pelo próprio pesquisador no período de junho de 2007 a dezembro de 2009. Foi realizada em revistas, livros, artigos, pesquisas em sites da internet, base dados de IES, entre outras, com o fito de levantar todas as informações relevantes que contribuíssem para a orientação e a sedimentação desse estudo.

O questionário estruturado (*survey*) foi elaborado para a coleta de dados referentes aos objetivos da pesquisa. Utilizamos questões de escala tipo *Likert* ou escalas somadas, criada por *Rensis Likert*, em 1932 para medir níveis de aceitação

dos produtos e serviços, conforme suas experiências e influências sociais. Trata-se de um instrumento que busca levantar atitudes frente a um conjunto de assertivas.

Na escala *Likert*, os entrevistados indicam seu grau de aderência ou repulsa em relação à questão que está sendo avaliada. Para isso, os respondentes atribuem um grau de 1 a 5 variando de discordo totalmente a concordo totalmente para cada sentença, com o objetivo de identificar a percepção da amostra em função de sua opinião mais ou menos aderente ao objeto da pesquisa. O modelo do questionário aplicado é apresentado no Apêndice II.

Em razão desse tipo de pesquisa admitir que estas dimensões dependem das contingências, aliada à possibilidade de supressões e/ou inclusões de outras possíveis variáveis, este pesquisador optou por realizar o pré-teste, aplicando-os no mês de março de 2009 a 04 Comandantes de CIPM vinculadas aos NUGAF, sendo selecionados aleatoriamente dentro da população pesquisada.

Aplicado o pré-teste e coletadas as sugestões e opiniões dos entrevistados, foram analisadas as dificuldades encontradas quanto à extensão, apresentação, consistência e interpretação do teste, além da dificuldade de aplicação do instrumento de pesquisa, promovendo-se os ajustes necessários. Os questionários definitivos foram aplicados individualmente aos Comandantes e Ex-Comandantes de CIPM vinculadas aos NUGAF no período de 02 a 30 de abril de 2009. Estes questionários foram ministrados por estagiário que presta serviços no NUGAF II, sendo este devidamente orientado a como ministrá-los. Este pesquisador eximiu-se dessa tarefa para evitar possível interferência nas respostas dos entrevistados.

As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas no mês de dezembro de 2009 pelo próprio pesquisador, como forma de capturar informações e percepções das pessoas relevantes envolvidas na criação e no funcionamento dos NUGAF. Foram entrevistados o CEL PM Jairo José da Cunha, Subcomandante Geral da PMBA, o CEL PM Pedro Nascimento Boaventura, Comandante do Comando de Operações Policiais Militares, responsável pela coordenação de todas as atividades operacionais da PMBA na capital e no interior do Estado e o Tenente Coronel José Augusto Tuy Britto de Oliveira, ex-Diretor Adjunto do DEPLAN, um dos

idealizadores da reforma em relevo. O roteiro dessa entrevista é exposto no Apêndice III.

Optou-se por essa forma de entrevista para ofertar aos entrevistados a oportunidade de expressarem seu entendimento e interpretação sobre mudanças organizacionais, pontualmente no que se refere às manifestações sobre a reforma estrutural ocorrida. Além dos questionamentos dirigidos diretamente, facultou-se aos entrevistados a emissão de comentários sobre a reforma ou situações que eles consideraram relevantes nesse processo.

### **3.5 Tratamento de Dados**

O tratamento dos dados coletados por meio da pesquisa alude à forma pela qual o autor pretende interpretá-los, justificando por quais motivos os métodos escolhidos são adequados. Os objetivos da pesquisa somente serão alcançados após a coleta, o tratamento e a interpretação dos dados. Desta forma, destaca ainda, que os dados podem ser tratados de forma quantitativa, utilizando-se de procedimentos estatísticos ou de forma qualitativa, quando os dados são codificados e apresentados de forma estruturada, ou ainda que os dados podem, em alguns casos, ser tratados de forma quantitativa e qualitativa no mesmo estudo (VERGARA, 2000).

Nesta pesquisa, os dados são tratados tanto quantitativamente como qualitativamente. Recebem tratamento qualitativo os dados resultantes da pesquisa bibliográfica, da observação direta e das entrevistas, e tratamento quantitativo os dados oriundos do questionário estruturado.

Os dados tratados qualitativamente, a partir da percepção do pesquisador, serão confrontados e analisados com a fundamentação teórica e com a abordagem de natureza quantitativa. Procura-se descrever a realidade a partir da indução e do significado que o pesquisador dá aos fatos, tendo em conta a aderência ou contraponto com o estado da arte e com o contexto apresentado pelos dados quantitativos.

Os dados quantitativos são resultantes da aplicação de questionário estruturado, que teve como objetivo levantar informações a respeito do impacto para a modernização administrativa na PMBA, decorrente da implantação e

funcionamento dos NUGAF, assim como, a percepção dos atores envolvidos nessa reforma. Foi estruturado para colher respostas com o fito de compreender a atitude individual do respondente sobre a criação dos NUGAF na estrutura da PMBA.

O questionário contou com 40 (quarenta) assertivas para as quais foram definidas pontualmente categorias às respostas para refletir a força e a direção da reação do entrevistado aos questionamentos. Para as declarações de concordância atribui-se valores positivos as discordantes recebem tratamento de afastamento. (BRANDALISE, 2005).

Os 38 (trinta e oito) questionários aplicados foram considerados válidos em razão das respostas dos entrevistados não apresentarem distorções aparentes e, para efeito de controle, numerados cronologicamente de 01 a 38. Para facilitar a análise estatística as 40 (quarenta) questões receberam sucessivamente tratamento de P1 a P40. Salienta-se que não foi exigida aos respondentes a sua identificação.

Realiza-se o tratamento dos dados sob o prisma quantitativo sendo tabulados em software estatístico (SPSS □ - Statistical Package for the Social Scienses) de forma a buscar o estabelecimento de inter-relações entre as respostas, realizando agrupamentos sempre que pertinente. Desta forma, foi empregada a técnica de análise fatorial.

A análise fatorial é uma das técnicas mais usuais do que se convencionou chamar de análise multivariada. Quando empregamos este tipo de análise estamos com frequência interessados no comportamento de uma variável ou grupos de variáveis em covariação com outras. Ela tem por objetivo principal explicar a correlação ou covariância entre um conjunto de variáveis, em termos de um número limitado de variáveis não-observáveis. Essas variáveis não-observáveis ou fatores são calculados pela combinação linear das variáveis originais. Com regularidade um pequeno número de fatores pode ser usado, em lugar das variáveis originais. Green (apud FAVATO, 2009).

As técnicas de análise multivariada são úteis para descobrir regularidades no comportamento de duas ou mais variáveis e para testar modelos alternativos de associação entre tais variáveis, incluindo a determinação de quando e como dois ou mais grupos diferem em seu perfil multivariado. Na realidade, a análise fatorial representa uma variedade de técnicas estatísticas relacionadas para tornar os dados

observados mais facilmente (e diretamente) interpretados. Isto é feito analisando-se os inter-relacionamentos entre as variáveis, de tal modo que estas possam ser descritas convenientemente por um grupo de categorias básicas, em número menor que as variáveis originais, chamado fatores. Assim, o objetivo da análise fatorial é a parcimônia, procurando definir o relacionamento entre as variáveis de modo simples e usando um número de fatores menor que o número original de variáveis (FAVATO, 2009).

Em síntese, a análise fatorial é essencialmente um método para determinar o número de fatores existentes em um conjunto de dados, para determinar quais testes ou variáveis pertencem a quais fatores, e em que extensão os testes ou variáveis pertencem e/ou estão saturados com o que quer que seja o fator. Ela possibilita a criação de um conjunto de variáveis (fatores) através das variáveis especificadas nos estudos. É possível identificar quanto cada fator está associado a cada variável e quanto o conjunto de fatores explica a variabilidade geral dos dados originais (FAVATO, 2009).

Podemos destacar os elementos que compõem a análise fatorial da seguinte maneira:

- **fatores:** são variáveis hipotéticas, combinações lineares das variáveis observadas, que explicam partes da variabilidade dos dados.
- **matriz de correlação:** é uma matriz quadrada cujos elementos são as correlações entre as variáveis analisadas;
- **matriz de covariância:** é uma matriz quadrada cujos elementos compõem as covariâncias entre as variáveis;
- **autovalores:** são valores obtidos a partir das matrizes de covariância ou de correlação, cujo objetivo é obter um conjunto de elementos, não correlacionados, que expliquem o máximo da variabilidade dos dados, a relação de autovalores e variabilidade são diretamente proporcionais, quanto maior for o autovalor, mais variabilidade dos dados poderá ser explicada.

Assim, o objetivo da análise fatorial é a moderação, procurando definir o relacionamento entre as variáveis de modo simples e usando um número de fatores menor que o número original de variáveis, então, na medida em que existam

correlações substanciais entre eles, está definido um fator. A análise dos dados, segundo este método, objetiva a busca de um conjunto menor possível de fatores, isto é, a reunião de proposições segundo a mesma tendência de correlação estatística. Às vezes, os fatores não são facilmente interpretáveis, mesmo após a sua rotação. Neste sentido, a interpretação dos fatores acaba tendo um componente de subjetividade, podendo variar de pesquisador para pesquisador numa mesma análise (PASQUALI, 2003).

Nesta pesquisa, utilizamos o método de Análise Fatorial de Componentes Principais, através de estatísticas como rotação VARIMAX e Normalização de Kaiser (SPSS, 1999). Em seguida, passamos à interpretação dos fatores e identificamos quais agrupamentos foram importantes entre as variáveis analisadas no levantamento de dados sobre os NUGAF.

#### **4. O NÚCLEO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA PMBA – Foco na Modernização Administrativa da PMBA**

A implantação dos NUGAF trouxe para o plano visível a alteração no status dos atores envolvidos nas questões associadas à gestão das UOp vinculadas. A sua criação e o funcionamento compõem uma estrutura absolutamente nova na PMBA. Esse processo de mudança é recente e ainda está em fase de maturação, o que torna árido o tema pesquisado. Entre as dificuldades para medrar esta pesquisa frisa-se a escassez de trabalhos sobre modernização administrativa da PMBA, assim como, por não ter encontrado trabalhos desenvolvidos especificamente sobre esse tema, porém acredita-se factível em razão dos objetivos propostos e da limitação imposta por este pesquisador.

Desta forma, reforça-se a ênfase que muitas das discussões e afirmações apresentadas neste Capítulo são frutos da investigação, da observação direta, da vivência e da experiência deste pesquisador com o objeto de estudo

Para contextualizar o debate e para familiarizar o leitor com o presente estudo, a seguir são abordados e explorados os seguintes temas: concepção moderna do termo polícia; a história da PMBA; os NUGAF; contexto gerencial e a atuação dos NUGAF; e a alteração na legislação pertinente aos NUGAF. Com isso espera-se facilitar a compreensão e articular o encadeamento das ideias centrais desta pesquisa.

##### **4.1 Concepção Moderna do Termo Polícia e um breve histórico da PMBA**

Polícia é um vocábulo que vem do grego *politéia*, e que originariamente significa um conjunto de ações necessárias ao funcionamento do Estado-cidade. A derivação etimológica do termo *politéia* determinou uma definição ampla de polícia. O termo indicou, na Idade Média, a boa ordem da sociedade civil, da competência das autoridades políticas do Estado, em contraposição à boa ordem moral, do cuidado exclusivo da autoridade religiosa. Na idade moderna, seu significado chegou a compreender toda a atividade da administração pública. Veio, assim, a identificar-se um Estado de Polícia com o que se designava um ordenamento em que toda a função administrativa era indicada com o termo de Polícia. Este termo voltou a ter um significado mais restrito, quando no início do século XIX passou a

identificar-se com a atividade tendente a assegurar a defesa da comunidade dos perigos internos. Tais perigos estavam representados nas ações e situações contrárias à ordem e a segurança pública (COSTA, 2003).

A Polícia com tais funções, e como se conhece hoje, surge na Europa e nas Américas no final do século XIX, decorrente dos temores das classes governantes quanto às ameaças à ordem estabelecida. A Polícia, histórica e universalmente, foi instituída para controlar a ordem social e, com esse intento, estabeleceu-se a princípio, um quadro de dificuldades a sua atuação na sociedade, dado as contradições próprias entre ela e um ideal de sociedade, como espaço de convivência harmônica e civilizada e o caráter próprio do controle social, função inerentemente contraditória, àquela perspectiva, em qualquer tipo de sociedade (COSTA, 2003).

A seguir, no Quadro 8, são apresentados significados e conceitos generalizados da moderna concepção do termo polícia, entretanto salienta-se, desde já, que nesta pesquisa recepciona-se o conceito estabelecido por Bobbio (apud SILVA JUNIOR, 2007, p. 110), por entendermos que seja o mais adequado ao contexto no qual se desenvolve este estudo.

AUTOR	CONCEITO
<b>Reiner (2004)</b>	Polícia é um grupo de profissionais uniformizados que executam atividade de patrulhamento em espaços públicos, exercendo um mandato direcionado prioritariamente para o controle do crime e da manutenção da ordem, sem, contudo, deixar de realizar algumas funções negociáveis de caráter social. Para ele, os indivíduos modernos imaginam que a polícia é essencial para a ordem social e sem esta força pública a sociedade tornar-se-ia um caos.
<b>Skolnick &amp; Bayley (2001)</b>	As organizações policiais modernas são burocracias clássicas com chefes, comissários ou diretores, estruturadas de forma hierárquica, com escalas de serviços, sistemas de regras formais, organogramas e conjuntos de ordens gerais.
<b>Monjardet (2003)</b>	A polícia é uma instituição que detém o monopólio do uso da força e que tem como finalidade garantir ao poder político o controle social nas relações sociais internas.
<b>Monet (2001)</b>	A polícia é uma organização encarregada de reprimir as infrações contrárias às leis e aos regulamentos e de evitar movimentos coletivos que coloquem em risco a ordem social das cidades.



AUTOR	CONCEITO
<b>Bobbio (2000)</b>	Função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa pôr em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos, para salvaguarda e manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranqüilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais.

Quadro 8 – Definições do termo polícia na atualidade

Fonte: Adaptado de SILVA JÚNIOR (2007)

No Brasil a polícia teve sua origem com a transferência da família real portuguesa, D João VI criou a Intendência Geral de Polícia em 10 de maio de 1808. A nova instituição, espelhada no modelo francês introduzido em Portugal em 1760, tinha a responsabilidade pelas obras públicas e por garantir o abastecimento da cidade, além da segurança pessoal e coletiva, o que incluía a ordem pública, vigilância da população, a investigação dos crimes e a captura de criminosos. No ano seguinte, em 13 de maio de 1809, D. João VI decreta a criação de uma força policial de tempo integral, organizada militarmente com ampla autoridade para manter a ordem e perseguir criminosos. Era a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, subordinada ao Intendente de Polícia que ocupava o cargo de desembargador. A missão de patrulhar em tempo integral tornava-a mais eficiente do que o antigo sistema de vigilância esporádica por guardas civis. Seus oficiais e soldados eram oriundos das fileiras do Exército Regular (COSTA, 2003).

Esse contexto histórico e peculiar do sistema policial brasileiro resultou na implantação e consolidação do modelo dicotômico, até hoje vigente no país, coexistindo duas polícias: a Polícia Militar e a Polícia Civil. A Polícia Militar (polícia ostensiva) responsável pelas ações preventivas e repressivas imediatas. A Polícia Civil (polícia judiciária) coube competência sobre as ações investigativas e repressivas mediatas.

Já a criação da Polícia Militar da Bahia relaciona-se ao sentimento anti-lusitano premente no Brasil e aos movimentos separatistas do início do século XIX que culminaram com a expulsão definitiva dos portugueses, em julho de 1823. Nessa época, foram criados os Batalhões Cívicos, formados por pessoas do povo que se uniram aos esforços de libertação, e essas Unidades não se dissolveram

após o fim das guerras, uma delas permanecendo, o 3º Batalhão (Batalhão dos Periquitos), com a atribuição de realizar o policiamento na cidade. Entretanto, em 17 de fevereiro de 1825, o 3º Batalhão foi substituído na função de patrulhamento da cidade, pelo Corpo de Polícia, embrião da Polícia Militar da Bahia (SANTOS FILHO, 2001).

A trajetória da Polícia Militar da Bahia é marcada pela participação em diversos movimentos revoltosos e guerras, tais como a Sabinada, o motim de Paranaguá, a guerra do Paraguai, a guerra de Canudos, Revoluções de 1924 e de 1930, dentre outras. Nesse período, a Polícia Militar da Bahia esteve fortemente vinculada com ações próprias das forças armadas. Entretanto pode-se afirmar que em 1954 a Polícia Militar da Bahia começa a dar uma maior ênfase à atividade policial e à Segurança Pública. O Decreto 16.431, de 29/12/54, cria o Batalhão de Polícia Metropolitana. A Lei n.º 993, de 21/12/57, reorganiza a Polícia Militar e estabelece em seus quadros o Regimento Especial de Polícia “2 de Julho”, encarregado do policiamento na Capital, e mais quatro Batalhões de Polícia. Note-se aí que a denominação Polícia aparece como uma novidade, pois que as Unidades Operacionais da Polícia Militar eram denominadas, à época, de Batalhões de Caçadores, denominação própria de Unidades de Infantaria do Exército. Também com a Lei n.º 993 foi criada, na estrutura da Polícia Militar, a Diretoria do Policiamento Ostensivo (SANTOS FILHO, 2001).

Salienta-se que após um breve período de ênfase na atividade policial, o movimento militar de 1964 reverte essa trajetória, com a Constituição de 1967 que coloca as polícias militares sob o controle do Exército Brasileiro. O comando das polícias militares passa a ser exercido não mais por Oficiais da própria Corporação, mas por um Oficial do Exército. O período dos governos militares se caracteriza pelo retorno ao emprego das polícias militares meramente como força de repressão do Estado (FADUL e FILHO, 2005).

A PMBA integrante do sistema de defesa social do Estado<sup>7</sup> é uma Corporação fundada em 17 de fevereiro de 1825, portanto com mais de 180 (cento e oitenta) anos de existência, que conta atualmente com um efetivo de 28.677 (vinte e

---

<sup>7</sup> O sistema de defesa social do Estado é formado por diversos órgãos, como: Polícia Militar, Polícia Civil, o Ministério Público, o Judiciário, o Sistema prisional, e ainda, os organismos que cuidam da saúde pública, da educação e do trabalho e ação social, além de outras instituições públicas e também particulares, que possam se articular para proteger a propriedade, o cidadão e a liberdade.

oitto mil e seiscentos e setenta e sete) policiais militares<sup>8</sup>, distribuídos em todo o território do Estado da Bahia. Possui como pilares institucionais uma estrutura consolidada na hierarquia e na disciplina, tendo seus integrantes um estatuto próprio, que regula o ingresso, as situações institucionais, as obrigações, os deveres, direitos, garantias e prerrogativas dos policiais militares<sup>9</sup>, além da submissão a dois diplomas penais legais o Código Penal Militar e o Código Penal Brasileiro.

Para cumprir a tarefa constitucional que lhe cabe executar, a polícia ostensiva, a PMBA emprega seu contingente em atendimento à população, seja no policiamento ostensivo preventivo, numa ocorrência policial típica, em eventos populares ou numa atividade de socorro, através das Unidades Operacionais<sup>10</sup> (UOp) existentes em sua estrutura organizacional básica.

Nessa estrutura, com responsabilidade e autonomia administrativa para execução das atividades anteriormente elencadas, têm-se as seguintes UOp: Batalhões de Polícia Militar (BPM); Grupamentos de Bombeiros Militares (GBM); Companhia Independente de Policiamento Especializado (CIPE), Companhia Independentes de Policiamento Tático (CIPT) e as Companhias Independentes de Polícia Militar (CIPM).

Nesse período, pontualmente no ano de 1974, ocorre uma reforma na PMBA com a publicação do Plano de Policiamento Ostensivo Integrado, documento considerado como um marco na busca de uma melhor prestação do serviço de polícia ostensiva. Através desse plano, fica estabelecido que a doutrina de emprego operacional na Polícia Militar da Bahia seria o sistema Integrado<sup>11</sup>. Uma mudança radical na forma de atuação da Polícia Militar, que deixa de ser especializada com cada Unidade Operacional efetuando apenas um único tipo de policiamento do tipo trânsito, policiamento ostensivo, representação e segurança e atividades especiais, passando a atuar com o policiamento integrado. Com isso, pretendia-se que cada

---

<sup>8</sup> Dados obtidos junto ao Serviço de Administração de Pessoal (SAP) do Departamento de Pessoal da PMBA, em 17/01/2009.

<sup>9</sup> Art. 1º da Lei n.º 7.990, de 27 de dezembro de 2001.

<sup>10</sup> Unidades integrantes da estrutura da PMBA constituídas primordialmente para o desenvolvimento das atividades fins da Corporação, ou seja, a polícia ostensiva, através das diversas modalidades e processos de policiamento.

<sup>11</sup> O policiamento ostensivo integrado é definido como “a execução integrada de todos os tipos de policiamento ostensivo, pela Unidade Operacional, ao nível de Batalhão ou de Companhia, em sua área de jurisdição”. Borges (apud FADUL e FILHO, 2005, p.8).

Unidade em sua área territorial de atuação pudesse ocupar integralmente o seu espaço, podendo, assim, prestar um serviço mais completo e adequado às comunidades ali residentes (FADUL e FILHO, 2005).

O resgate à ênfase na atividade policial vem com a Constituição Federal de 1988, que no artigo 144 estabelece a competência das Polícias Militares brasileiras, como se segue:

Art. 144 – Caput...

[...]

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

A Carta Magna da Bahia de 1989, em sintonia com o diploma federal, reforça essa ênfase e explicita a competência da Polícia Militar da Bahia no art. 148.

Art. 148. A Polícia Militar, força pública estadual, instituição permanente, organizada com base na hierarquia e disciplina militares compete, entre outras, as seguintes atividades:

I - polícia ostensiva de segurança de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e mananciais e a relacionada com a prevenção criminal, preservação, restauração da ordem pública e defesa civil;

II - a prevenção e combate a incêndio, busca e salvamento a cargo do Corpo de Bombeiros Militar;

III - a instrução e orientação das guardas municipais, onde houver;

IV - a polícia judiciária militar, na forma da lei federal;

V - a garantia ao exercício do poder de polícia dos órgãos públicos, especialmente os da área fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e do patrimônio cultural.

Parágrafo único - A Polícia Militar, força auxiliar e reserva do Exército, será comandada por oficial da ativa da corporação, do último posto do quadro de oficiais policiais militares, nomeado pelo governador.

A finalidade da PMBA está descrita no artigo 1º, da Lei Estadual nº 9.848, de 29 de dezembro de 2005, que reorganiza a Polícia Militar da Bahia, dispõe sobre o seu efetivo e dá outras providências:

Art. 1º - 1º - A Polícia Militar da Bahia - PM/BA, órgão em regime especial de administração direta, nos termos da Lei nº 2.428, de 17 de fevereiro de 1967, da estrutura da Secretaria da Segurança Pública, tem por finalidade preservar a ordem pública, a vida, a liberdade, o patrimônio e o meio ambiente, de modo a assegurar com equilíbrio e equidade, o bem estar social, na forma da Constituição do Estado da Bahia.

A PMBA está presente nos 417 municípios baianos, realizando a missão da polícia ostensiva para preservação da ordem pública. Sua ação é tipicamente preventiva, atua para evitar a incidência do delito. Sua ostensividade caracteriza-se por atividades de fiscalização de polícia sobre matéria de ordem pública, onde o policial é de imediato identificado, quer pela farda, armamento, equipamento ou

viatura. A filosofia adotada é a do policiamento comunitário<sup>12</sup> em alinhamento com o Projeto Polícia Cidadã e com as diretrizes da Secretaria Nacional de Segurança Pública<sup>13</sup>, que tem como alicerce a segurança com cidadania.

#### **4.2 Modernização da Polícia Militar da Bahia**

Tendo como premissa que a vocação da PMBA ao longo de sua história é a busca pela modernização da estrutura organizacional e dos modelos de gestão, e que nos últimos anos a intenção é a interação com a sociedade, voltada para construir novas e melhores alternativas de atendimento à comunidade, destituindo o rótulo de corporação aquartelada e distanciada da sociedade, pode-se arguir que o processo de modernização administrativa passa a ser uma alternativa permanente a favorecer a qualificação de suas ações orientadas à preservação da ordem pública e à melhoria dos serviços de segurança pública prestados à comunidade baiana.

Nesse entendimento, assim se manifesta o Comandante Geral da PMBA no Boletim Geral Comemorativo de 17 de fevereiro de 2005.

“O desenvolvimento é uma marca indelével na história da PMBA. Caracterizada pela sua contemporaneidade, a Corporação tem procurado agregar aos seus serviços valores que, ao mesmo tempo que resguardam a sua cultura, possibilitam também a associação de instrumentos próprios da modernização e avanço institucionais. A integração com a comunidade e a busca da excelência na prestação dos serviços, através da gestão contemporânea pela qualidade, pilares da polícia cidadã, são exemplos de políticas públicas no âmbito da defesa social reconhecidas internacionalmente. O investimento na capacitação e na valorização do cidadão policial-militar constitui-se no principal vetor de aprimoramento dos seus serviços. Além disso, a parceria constante com a sociedade tem produzido resultados expressivos no âmbito da segurança pública”.

Essa trajetória de modernização, que deságua na criação no ano de 2005 dos NUGAF na estrutura da PMBA, inicia-se de forma marcante na década de 90 quando se busca a melhoria na imagem desgastada da Corporação, não só pela atuação repressiva durante o Regime Militar, mas também pelas ações violentas durante as intervenções policiais após a redemocratização do país. Para iniciar esse processo, foi contratado o Instituto de Pesquisa e Análise Social e Econômica Ltda.

---

<sup>12</sup> O policiamento comunitário é uma filosofia de policiamento personalizado de serviço completo, onde o mesmo policial patrulha e trabalha na mesma área numa base permanente, a partir de um local descentralizado, trabalhando numa parceria preventiva com cidadãos para identificar e resolver problemas Trojanowicz (apud SANTOS FILHO, 2001, p.7).

<sup>13</sup> A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) estabeleceu como condição para que os órgãos de segurança pública do Estado recebessem verbas a implantação do programa de policiamento comunitário.

para desenvolver um estudo que possibilitasse a obtenção de informações para a implantação de uma nova estratégia de policiamento, que aumentasse a qualidade dos serviços de segurança oferecidos à população baiana. A pesquisa buscou identificar: a) a percepção do cidadão sobre a PMBA; b) os atributos conferidos pelos entrevistados; e, c) qual a imagem ideal de polícia (SILVA JUNIOR, 2007).

Segundo Frederico (apud SILVA JUNIOR, 2007, p.78)

“A percepção dos entrevistados sobre a PMBA foi bastante negativa. Em termo de aceitação ficou em 18ª lugar, com um índice de 31,15%, ficando abaixo de instituições como a Igreja Católica (57, 7%) e o Exército (66,73%) em termos de confiabilidade. Na avaliação sobre a atuação da PMBA, 59% do público entrevistado considerou-a inadequada, 30% como próximo do adequado e 11% não responderam. Sobre as atribuições da PMBA, 80,7% consideraram como função primordial a proteção do cidadão, 27,89% o combate à criminalidade como segunda função da PMBA e 25,61% consideraram a manutenção da ordem e o cumprimento da lei como terceira função”.

De posse desses dados e para sanar os pontos críticos detectados, o alto Comando da PMBA celebra convênio com a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), cognominado de Programa PM/UFBA. Este programa tinha por escopo a colaboração técnica entre as partes no desenvolvimento do Programa de Modernização da PMBA.

Dessa parceria nasce o Projeto Polícia Cidadã com o objetivo de qualificar a prestação dos serviços de segurança pública ofertados pela Polícia Militar da Bahia. Essa alternativa é alicerçada no estreitamento da interação polícia-comunidade, caracterizada basicamente pela participação da sociedade na construção de soluções mais eficazes e apropriadas para os problemas na área de segurança pública.

O Projeto Policia Cidadã, conforme explicitado, em suas definições estratégicas, tem como objetivo desenvolver uma metodologia específica de implantação da qualidade em serviços de segurança pública, transformando o modelo tradicional de atuação num modelo inovador de policiamento comunitário, capaz de satisfazer às reais necessidades da população e que possa ser reproduzido em toda a Corporação. Verifica-se nesse objetivo que o trabalho tem sustentáculo em dois pilares básicos: Gestão da qualidade<sup>14</sup>, como método gerencial

---

<sup>14</sup> A Gestão da qualidade é envolver funcionários de uma organização para controlar e melhorar permanentemente a maneira como o trabalho é realizado, a fim de ir ao encontro das expectativas de qualidade do cliente Carr e Littman (apud SANTOS FILHO, 2001, p7).

para melhoria na prestação do serviço e o policiamento comunitário, como filosofia de atuação policial (SANTOS FILHO, 2001).

O policiamento comunitário trata-se de uma filosofia na qual a polícia deve atuar em parceria com a comunidade para melhorar a segurança pública e a qualidade de vida da população. Esta forma de policiamento prevê uma relação de maior proximidade e confiança entre a polícia e a população; ser descentralizada, tornando possível observar e atender as necessidades específicas de cada região; orientar suas atividades para medidas de prevenção ao crime e resolução de conflitos na sua origem; permitir a participação de não-policiais nas atividades de planejamento e definição de prioridades e execução das medidas de segurança, por meio dos CONSEG<sup>15</sup> (Conselhos Comunitários de Segurança).

O Projeto Polícia Cidadã contempla para fins de implantação da integração com a comunidade a adoção de Companhias Independentes de Polícia Militar (CIPM), como unidade básica de relacionamento com a comunidade para operacionalização dos novos conceitos de policiamento preventivo e são definidas seis vigas de ação que dariam sustentabilidade e vigor a nova cultura organizacional (Polícia Cidadã). A seguir, no Quadro 9, são apresentadas sucintamente essas vigas de ação:

Como se pode observar a linha de ação 2 do Projeto Polícia Cidadã prevê a reengenharia da UOp. Essa proposta de remodelação fundamenta-se na descentralização operacional, em razão da necessidade de aproximar a polícia da comunidade a qual irá prestar serviços, de modo a trazer o poder decisório para mais próximo do cidadão e propiciar condições que qualifiquem esse atendimento. Para isso, tem-se que desmembrar os BPM que eram comandados por um Tenente Coronel, até então responsáveis pelas ações de segurança pública em uma extensa área territorial e implantar as CIPM comandadas por Majores, com responsabilidade de realizar o policiamento em uma área mais restrita.

---

<sup>15</sup> São entidades comunitárias privadas de participação voluntária com a política de segurança pública e a defesa social do Estado, constituídos por pessoas de uma comunidade que se reúnem com autoridades públicas para discutir, analisar, planejar, avaliar e acompanhar a solução de seus problemas de proteção social, assim como para estreitar laços de entendimento e cooperação entre as várias lideranças locais. Constituem canal privilegiado para o direcionamento dessas ações, mediante parceria da polícia com a comunidade.

<p><b>LINHA DE AÇÃO 1: INTEGRAÇÃO COM A COMUNIDADE</b>  <b>OBJETIVO:</b>  Viabilizar um canal de participação do cidadão-cliente com a criação do Conselho de Segurança Comunitária.  [...]</p> <p><b>LINHA DE AÇÃO 2: REENGENHARIA DA UNIDADE OPERACIONAL.</b>  <b>OBJETIVO:</b>  Reestruturar a Unidade Operacional voltando-a prioritariamente para o atendimento efetivo das necessidades da comunidade manifestadas através do Conselho Comunitário de Segurança.  [...]</p> <p><b>LINHA DE AÇÃO 3. MOTIVAÇÃO</b>  <b>OBJETIVO:</b>  Identificar os fatores que motivem o policiamento a participar ativamente do novo modelo de gestão.  [...]</p> <p><b>LINHA DE AÇÃO 4: INDICADORES</b>  <b>OBJETIVO:</b>  Fornecer informações contínuas e confiáveis sobre o desempenho da PM.  [...]</p> <p><b>LINHA DE AÇÃO 5: EDUCAÇÃO CONTINUA</b>  <b>OBJETIVO:</b>  Estabelecer um processo de aprendizagem contínuo, através da metodologia da educação continuada.  [...]</p> <p><b>LINHA DE AÇÃO 6: NÚCLEO DE MEMÓRIA</b>  <b>OBJETIVO:</b>  Documentar todo o processo de implantação, conservando-o e expondo-o de forma a possibilitar fácil acesso a consultas.</p>
--

Quadro 9 – Vigas de ação do Projeto Polícia Cidadã  
Fonte: Adaptado de FADUL e SANTOS FILHO (2005).

Anteriormente à implantação do modelo de estrutura organizacional preconizado no Projeto Polícia Cidadã, o comando operacional das Unidades estava concentrado no Comandante de Batalhão, que, apoiado pelo seu Estado Maior<sup>16</sup>, estabelecia as diretrizes operacionais e administrativas a serem cumpridas pela Companhia orgânica<sup>17</sup>. Nesta estrutura, cabia ao Comandante de Batalhão chancelar as decisões do Comandante da Companhia orgânica, apesar destes estarem situados mais próximos da comunidade afetada por essa decisão

Para sanar essa dependência funcional e falta de autonomia dos Comandantes de CIPM, foi promulgada a Lei nº 7.251 de 09 de janeiro de 1998 (Lei de Organização Básica) que remodela a estrutura da Corporação implantando um modelo diferenciado para a capital e o interior do Estado.

“Art. 5º O Comando Geral, órgão diretivo e executivo, composto por um conjunto de órgãos de planejamento, assessoramento, execução, avaliação

<sup>16</sup> Grupo de oficiais que assessoram um comandante no planejamento e no controle de execução de operações militares. (Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa - 3ª edição, 2004)

<sup>17</sup> No organograma militar Companhia orgânica é uma subunidade do Batalhão, sendo a ele subordinada administrativa e operacionalmente. A Companhia orgânica é composta por 03 pelotões e tem efetivo aproximado de 90 militares.



e controle, tem a seguinte organização: [...] XIII. Batalhões da Região Metropolitana de Salvador – RMS; XIV. Batalhões das Regiões do Interior – RI; XV. Companhias Independentes da Região Metropolitana de Salvador – RMS; XVI. Companhias Independentes das Regiões do Interior – RI”.

Agora o tipo de gestão das UOp da RMS passa a ser o estabelecido no Projeto Polícia Cidadã, com as Companhias voltadas exclusivamente para a operacionalidade, à medida que os Batalhões ficariam responsáveis pela logística dessas CIPM, o que institui na estrutura organizacional da PMBA as Companhias Independentes de Polícia Militar e os Batalhões Gestores, o que é ratificado pelo Decreto Estadual nº 7.428 de 31 de agosto de 1998, conforme veremos:

Art. 44 – Aos Comandantes de Batalhões, Grupamentos de Bombeiro-Militar e Companhias Independentes cabe dirigir, coordenar, supervisionar, controlar e executar as atividades de Polícia Ostensiva nas suas áreas de abrangência territorial e especialidade. §Único – Aos Comandantes de Batalhões da RMS cabe a atividade de suporte administrativo, orçamentário e financeiro das Companhias Independentes

Os Batalhões gestores passam a executar a gestão administrativa, orçamentária e financeira das CIPM a eles vinculadas, com as seguintes atribuições: aquisição de materiais de consumo e permanente e serviços em geral; administração e controle de pessoal; provimento das ações relativas à política de saúde e assistência social; controle e manutenção da rede de comunicação de dados, entre outras, com objetivo de tornar as CIPM mais leves e ágeis, desonerando os seus comandantes dessas atribuições, estimulando o foco para o planejamento e a execução das atividades operacionais.

As primeiras CIPM criadas na cidade de Salvador, em 6 de maio de 1998, foram: 11ªCIPM-Barra/Graça, 12ªCIPM-Ondina/Rio Vermelho, 13ªCIPM-Pituba/Amaralina, 15ªCIPM-Itapoã, 35ªCIPM-Iguatemi, 39ªCIPM-Boca do Rio/Imbuí e 40ªCIPM-Nordeste de Amaralina. Todas oriundas do desmembramento das Companhias orgânicas do 6º e do 16º BPM, dotadas de autonomia para a gestão operacional e tendo o policiamento comunitário como filosofia de atuação policial.

Esse desdobramento operacional na Capital com a coexistência das CIPM e do Batalhão Gestor, quebra um paradigma na Corporação, atrelado a estrutura verticalizada com concentração de poder no topo da pirâmide, pois o comando e a reboque as decisões da gestão operacional foram pulverizadas e transferidas para os Comandantes de CIPM geridas por Majores, enquanto as

atribuições dos Batalhões Gestores, gerenciados por Tenentes Coronéis, contraiu-se ao suporte logístico.

Outro óbice a esse novo modelo operacional foi a resistência à mudança, em razão da cultura gerencial dominante à época na Corporação, pois com essa reforma, ocorre uma maior valoração das atividades operacionais em detrimento das atividades administrativas. Certo é que a implantação deste novo modelo de gestão operacional acarretou vários problemas, principalmente os vinculados a relação institucional e pessoal entre os Comandantes dos Batalhões Gestores e os Comandantes de CIPM, que não foram apropriadamente tratados

Essa distorção de entendimento potencializou as dificuldades de convivência harmoniosa e produtiva entre o Batalhão Gestor e as CIPM a tal patamar que resultou na extinção dos Batalhões Gestores e a conseqüente transformação das CIPM em Unidades Gestoras (UG), passando elas a executar a gestão administrativa, orçamentária e financeira.

Com essa decisão de transformar as CIPM em UG, a ideia de uma UOp funcionando de forma “leve”, voltada exclusivamente para as questões ligadas à operacionalidade em detrimento aos aspectos administrativos conforme preconizado no Projeto Polícia Cidadã foi notadamente atingido, visto que os Comandantes das CIPM, juntamente com o seu *staff*<sup>18</sup>, tinham encargo de realizar as ações para a implantação do policiamento comunitário em sua área de responsabilidade territorial, de acordo com as linhas de ação previstas no Projeto Polícia Cidadã, assumem também o ônus da gestão administrativa, orçamentária e financeira, transferindo para as CIPM uma série de atribuições e responsabilidades que se sobrepuseram às demais preexistentes.

Resolvida o que a princípio teria sido a principal dificuldade na implantação e implementação das Companhias Independentes de Polícia Militar, visto que alçadas à condição de Unidades Gestoras, passaram a gerir diretamente os recursos para o atendimento de suas demandas, cria-se, seguramente, uma dificuldade ainda maior, pois reduzida a sua área de atuação e a reboque o seu efetivo a fim de proporcionar maior flexibilidade e respostas mais céleres e adequadas às necessidades da comunidade local, reeditou-se para as CIPM uma

---

<sup>18</sup> Staff - órgãos da linha de serviços que fornecem assessoria, recomendações, conselhos e consultoria, não obedecem ao princípio escalar nem possuem autoridade de comando em relação aos órgãos de linha.

estrutura pesada e sobrecarregada de atribuições e encargos, que se distanciando do que se pretendia alcançar, aproximou-se, sobremaneira, dos BPM existentes do modelo substituído.

Dessa forma, diferentemente do modo como foi formatada no Projeto Polícia Cidadã, o Comandante da CIPM e seu *staff*, passaram a exercer uma série de obrigações administrativas e logísticas que desviaram a concentração de seus esforços do objetivo primordial, de impulsionar o policiamento comunitário com fomento à integração da CIPM à comunidade, na busca da prestação de serviços de segurança pública de qualidade.

Ressalte-se ainda que, além do acúmulo de responsabilidades incumbidas aos comandantes das CIPM, acrescente-se a carência de efetivo, mormente na área administrativa, visto que doravante seria necessário se formar em cada uma das CIPM, e não mais apenas nos Batalhões Gestores, equipes especialmente treinadas para cumprir essas novas atividades de modo a dar agilidade aos processos internos, através do gerenciamento de rotina.

Os episódios até aqui expostos demonstram que a PMBA continuamente efetiva reformas com objetivo de melhorar sua atuação. O Projeto Polícia Cidadã foi uma dessas respostas transformadoras, que apesar de não representar a solução definitiva para as questões da segurança pública, traz avanços, mormente por instigar e possibilitar a participação da sociedade no debate e na construção de medidas pacificadoras.

Não obstante, o Projeto Polícia Cidadã ter se distanciando do que fora inicialmente previsto, a filosofia do policiamento comunitário ainda é o modelo de atuação adotado na PMBA. Desta forma, com a implantação dos NUGAF, *prima facie*, resgata-se a proposta original do Projeto Polícia Cidadã, tornando a estrutura das CIPM mais *leves* e sua ação focada para tratar dos assuntos atinentes ao planejamento e a execução da polícia ostensiva em sintonia com a filosofia do policiamento comunitário.

Silva Júnior (2007, p. 82) em sintonia com esse argumento, assim se pronuncia:

“A partir de 1998, a PMBA passou a realizar o policiamento da capital e do interior do Estado através das Companhias Independentes de Polícia Militar. A idéia inicial era de que as CIPM não seriam unidades gestoras (como

eram os Batalhões), devendo utilizar todo o efetivo na atividade fim, ou seja, no policiamento ostensivo, motorizado e a pé. As Unidades Operacionais (UOp) antes estavam vinculadas administrativamente a um Batalhão que exercia a função de Unidade Gestora. Neste novo modelo de gestão, as CIPM foram estruturadas para atender exclusivamente às demandas dos serviços operacionais, ficando as demandas internas (administrativas) a cargo dos Batalhões gestores. Entretanto, as CIPM na prática, se tornaram unidades gestoras também, sobrecarregando os comandantes das unidades com questões administrativas. Para as CIPM de Salvador, tal modelo perdurou até o início de 2006 quando foram criados os Núcleos de Gestão e Apoio Financeiro (NUGAF) para administrar a área financeira das CIPMs, deixando os comandantes mais disponíveis para as questões operacionais, conforme definido pelo Projeto Polícia Cidadã. As vinte e seis CIPM existentes hoje em Salvador foram divididas, conforme a aproximação geográfica das áreas, em quatro grupos que estão sendo administrados financeiramente por quatro NUGAF sediados no Quartel do Comando Geral, desde abril de 2006.

### **4.3 Os NUGAF**

Com objetivo de modernizar a gestão das OPM que compõem a sua estrutura, o Comandante Geral da PMBA designou, conforme Boletim Geral Ostensivo (BGO) nº 017, de 24 de janeiro de 2003, uma comissão para analisar a viabilidade de criação de Unidades Gestoras para gerir as CIPM comunitárias na estrutura da Polícia Militar da Bahia.

A comissão em relevo, na conclusão do estudo, emite parecer indicando a viabilidade da implantação na PMBA de Unidades Gestoras para gerir administrativamente as CIPM da Capital e RMS, com 93% de aceitação por parte dos Comandantes de CIPM, à época, conforme figura 1.

Um dos argumentos utilizados para se chegar a esse parecer foi a possibilidade de disponibilizar contingente administrativo para emprego na atividade fim da Corporação, visto que 12% do efetivo das CIPM, à época, executavam atividades vinculadas aos serviços administrativos. Outro ponto fundamental foi o fato de que a criação das UG para gerirem as CIPM representava um resgate da proposta original estabelecida no Projeto Polícia Cidadã, que propunha mais agilidade e leveza para as CIPM desenvolverem as atividades atreladas à filosofia do policiamento comunitário, distanciando-as das atividades administrativas, orçamentárias e financeiras, decorrente do alicerce em uma entidade a lhe ofertar esse suporte, no suprimento de suas demandas.

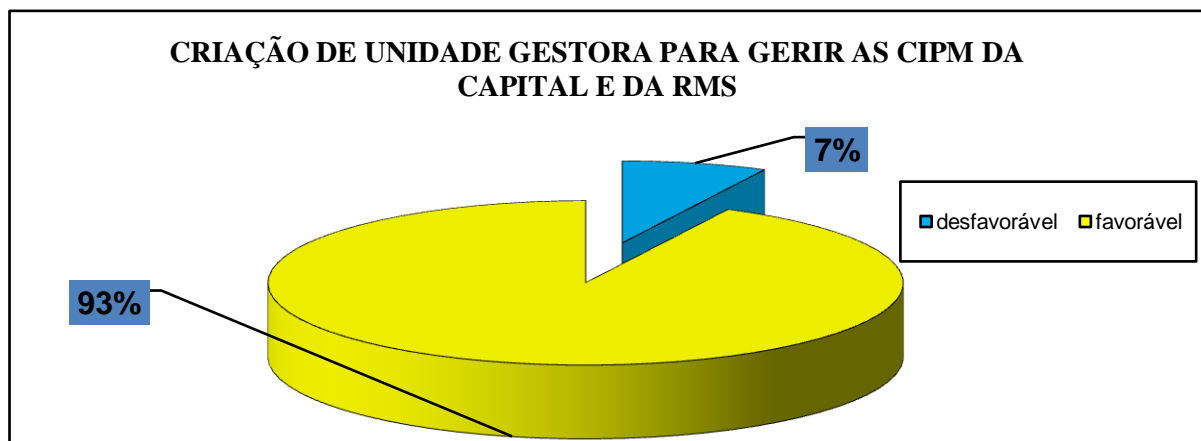


Figura 1 – Gráfico Criação de Unidade Gestora para gerir as CIPM

Fonte: Relatório da comissão de estudo da viabilidade de criação de unidades gestoras do policiamento comunitário na estrutura da PMBA (2003).

Em consonância com esse parecer e, com fulcro na modernização administrativa, assim como, em convergência à LINHA DE AÇÃO nº 2: Reengenharia da Unidade Operacional do Projeto Polícia Cidadã, promove-se na PMBA mediante a Lei Estadual nº 9.848 de 29.12.2005 uma significativa reforma organizacional, com a criação 04 (quatro) Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira (NUGAF).

Os NUGAF são criados com a finalidade de executar as atividades de gestão administrativa, financeira e orçamentária das Companhias Independentes da Polícia Militar, com sede na RMS, para suprir essas UOp dos meios necessários para desenvolverem o policiamento ostensivo, distanciando-as das atividades de cunho administrativo, para que elas possam dedicar maior parcela de seus esforços para as atividades finalísticas da Corporação.

Salienta-se que no modelo anterior, as CIPM tinham autonomia administrativa, operacional, orçamentária e financeira, com status de unidades gestoras com incumbência de executar recursos públicos. No modelo vigente, deixam de exercer essas atividades de gestão, transferindo-as para os NUGAF. No entanto, prevalece a autonomia operacional, as CIPM ficam mais adaptadas e focadas para o desenvolvimento da atividade finalística da PMBA, a polícia ostensiva, com base na filosofia do policiamento comunitário, em suas áreas de responsabilidade territorial.

Entendimento esse, corroborado pelo entrevistado, Cel PM Pedro Nascimento Boaventura, ao asseverar que um comandante de unidade operacional não tem condições de gerenciar atividades administrativas e operacionais em

paralelo, sem que haja prejuízo ao desempenho operacional da OPM, o ideal seria a preocupação apenas com a operacionalidade, que envolve basicamente as ações da polícia ostensiva.

A Portaria do Comando Geral n.º 006/06 de 2006, regula a estrutura e as atribuições dos NUGAF, fixa a vinculação funcional das CIPM a cada um dos 04 NUGAF e cria a função de Coordenador dos NUGAF, sendo-lhe atribuídas as atividades de coordenação das ações desenvolvidas. A figura 2 ilustra esse formato e a vinculação das UOp geridas a cada um dos NUGAF.

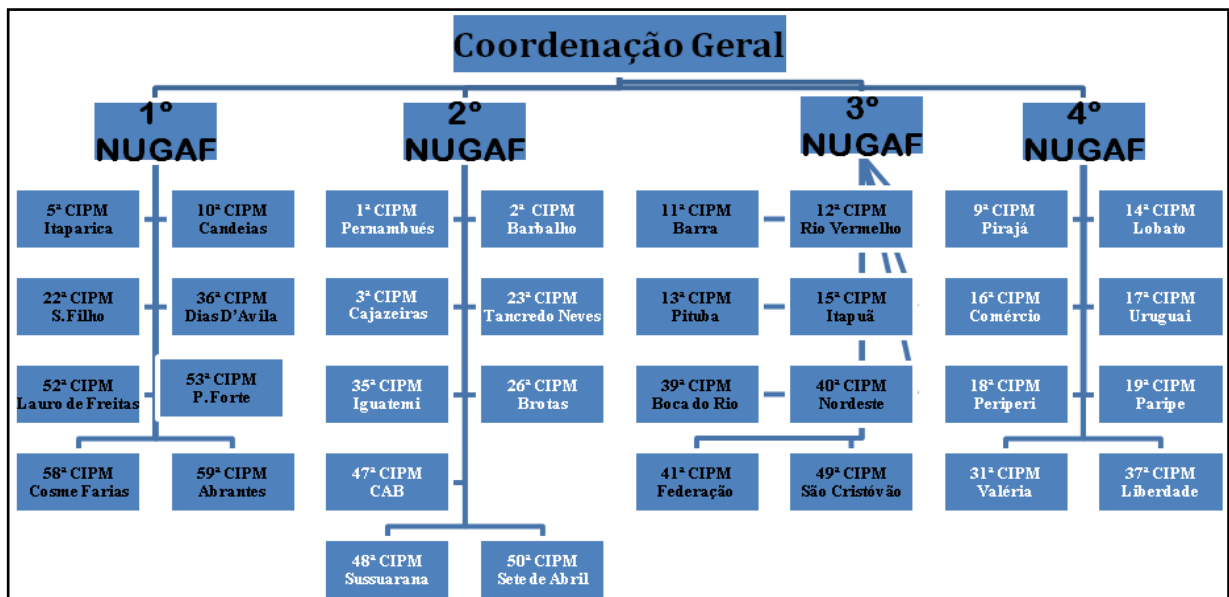


Figura 2 – Desdobramentos dos NUGAF

Fonte: Adaptado da Portaria nº 006-CG/06 (BAHIA-PMBA-2006)

A estrutura dos NUGAF está delineada em três níveis, conforme ilustrado na Figura 3, representação gráfica abreviada (organograma). Essa estrutura organizacional tem como objetivo otimizar o fluxo de informações entre os níveis, assim como a funcionalidade dos serviços. As gestões foram concebidas para funcionarem de forma interdependente, atendendo as demandas dos NUGAF, sendo ao mesmo tempo prestadoras e receptoras de serviços entre si, fortalecendo a interface no atendimento das necessidades internas e externas. Já os chefes dos NUGAF se reportam livremente às respectivas gestões para as demandas específicas e pontuais de seus núcleos.

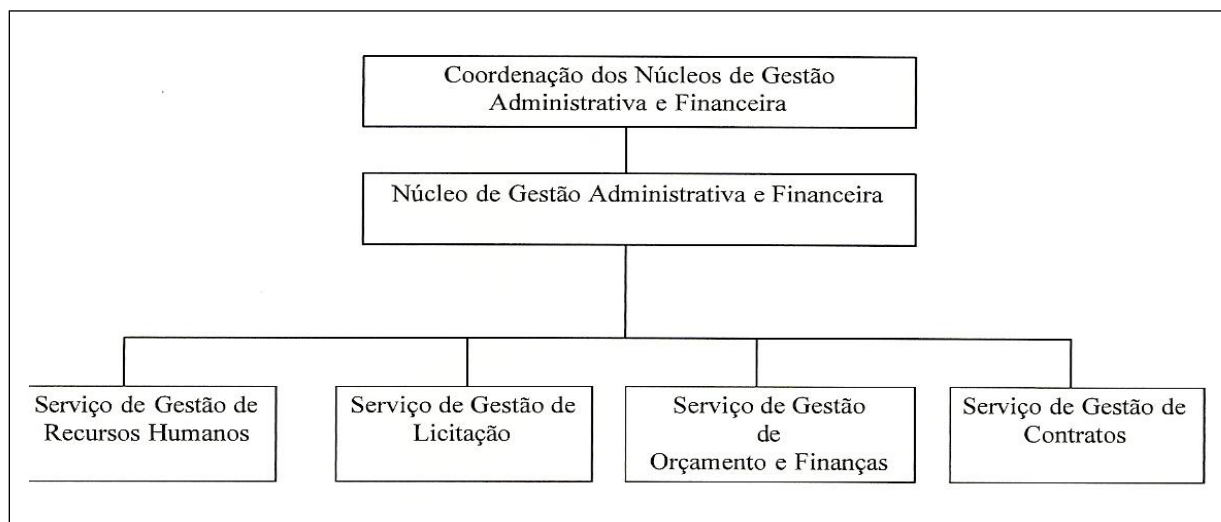


Figura 3 – Organograma do NUGAF  
 Fonte: Adaptado da Portaria nº 006-CG/06 (BAHIA-PMBA-2006)

O desdobramento da estrutura interna dos NUGAF é ilustrado na figura 4, escalonado em 3 (três) níveis, relacionando-os entre si. À Coordenação dos NUGAF, situada no nível estratégico, compete o estabelecimento das diretrizes gerais para a execução das atividades de gestão administrativa, financeira e orçamentária das CIPM vinculadas, assim como a articulação dos NUGAF para a consecução das metas propostas.

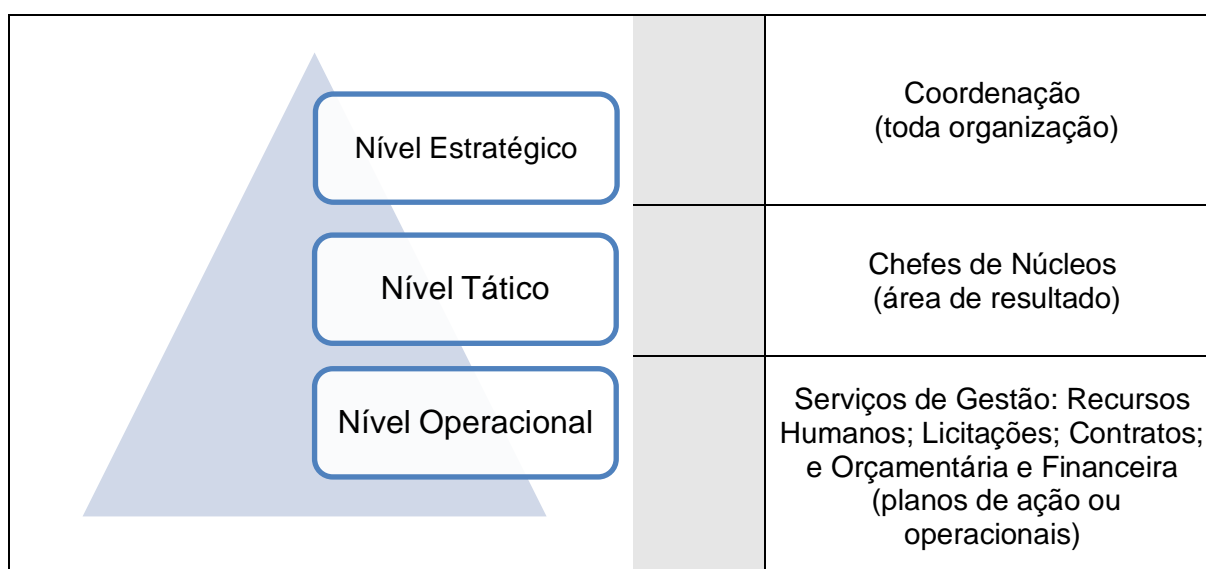


Figura 4 – Níveis de Funcionamento dos Nugaf  
 Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009

Aos Chefes de Núcleos, no nível tático, compete articular as ações necessárias ao atendimento das necessidades das CIPM, identificadas em sintonia com a manifestação dos Comandantes das UOp vinculadas, assim como, agir proativamente, em conjunto com as 4 (quatro) gestões, para planejar os processos e

demandas futuras do respectivo NUGAF, alinhadas com a previsão e disponibilidade orçamentária e financeira da PMBA.

No nível operacional, têm-se os serviços de Gestão de Contratos, Gestão de Licitações, Gestão Orçamentária e Financeira e Gestão de Recursos Humanos.

A Gestão de Contratos tem por competência a fiscalização dos contratos celebrados pelos NUGAF, acompanhando com mais frequência os prazos de entrega do material adquirido, a quantidade e a qualidade dos serviços prestados e dos bens recebidos, a execução dos contratos, o controle dinâmico dos bens de consumo e permanentes no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviço (SIMPAS), o controle da frota e a regulação dos serviços preventivos e ou corretivos de autos, o planejamento das aquisições com interface permanente com os Chefes dos NUGAF.

O serviço de Gestão de Licitações tem como competência a efetivação de todos os atos e processos necessários à aquisição de bens e ou serviços pelos NUGAF, através da modalidade licitatória pertinente, em estreita observância à ampla legislação que rege a matéria. Os Certames licitatórios deflagrados devem contemplar as necessidades das CIPM vinculadas, validadas pelos Chefes de Núcleos e pelo Coordenador dos NUGAF.

O serviço de Gestão Orçamentária e Financeira se divide em duas etapas: primeira, a orçamentária, estabelece que toda e qualquer despesa só pode ser efetuada se estiver legalmente autorizada, prevista no orçamento (documento legal contendo a previsão de receitas e fixação das despesas de um governo em um determinado exercício – geralmente um ano); segunda, financeira, que nada mais é do que a própria movimentação financeira, isto é, a execução da despesa pública.

A execução orçamentária e financeira ocorre paralelamente. A execução orçamentária da despesa estará sempre um pouco à frente da execução financeira, considerando que a primeira fase da despesa pública, o empenho ocorrerá antes, em seguida ocorrerão a liquidação e o pagamento.

Dessa forma, o serviço de Gestão Orçamentária e Financeira realiza os atos próprios à execução da despesa pública, concluso os processos licitatórios e celebrados os respectivos contratos. Igualmente, desencadeia as ações de controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira.



O Serviço de Gestão de Recursos Humanos substituiria as seções de pessoal de cada CIPM, com a incumbência de realizar todas as ações voltadas à gestão de pessoas, porém esse serviço ainda não foi implementado, e as CIPM continuam executando essas tarefas.

Apresenta-se no Quadro 10 a distribuição dos servidores dos NUGAF, distinguindo-os por posto (oficiais – chefes das seções e auxiliares) e por graduação (praças – equipe de apoio) conforme a Portaria nº 06-CG/06, em que há uma previsão de emprego de 79 policiais militares.

ESTRUTURA		EFETIVO							TOTAL	
		OFICIAIS				PRACAS				
		TC	MAJ	CAP	SOMA	SGT	SD	SOMA		
Coordenação dos Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira	Coordenação	1			1	1	1	2	3	
	Chefe de Núcleo	4			4	4	4	8	12	
	Núcleo de Gestão Administrativa e Financeira	Serviço de Gestão de Recursos Humanos		1	4	5	20		20	25
		Serviço de Gestão de Orçamento e Finanças		1	2	3	8		8	11
		Serviço de Gestão de Licitação		1	4	5	8	2	10	15
		Serviço de Gestão de Contratos		1	4	5	8		8	13
<b>TOTAL</b>		<b>5</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>23</b>	<b>49</b>	<b>7</b>	<b>56</b>	<b>79</b>	

Quadro 10 – Lotação prevista dos servidores do NUGAF

Fonte: Adaptado da Portaria nº 006-CG/06 (BAHIA-PMBA-2006)

No Quadro 11, mostra-se a distribuição do contingente real dos NUGAF, que totaliza 44 policiais militares, o que representa um déficit em relação ao efetivo previsto, conforme exposto no Quadro 10. Na tabela 1, aduz-se um comparativo entre o efetivo previsto e o real, sinalizando um déficit de 44,3% em relação ao total previsto. Este fato dá-se principalmente em função de não ter sido efetivado nos NUGAF o serviço de Gestão de Recursos Humanos.

ESTRUTURA		EFETIVO									
		OFICIAIS					PRACAS			TOTAL	
		TC	MAJ	CAP	TEM	SOMA	SGT	SD	SOMA		
Coordenação dos Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira	Coordenador	1				1		2	2	3	
	Chefe de Núcleo		4			4		4	4	8	
	Núcleo de Gestão Administrativa e Financeira	Serviço de Gestão de Recursos Humanos									
		Serviço de Gestão de Orçamento e Finanças			1	3	4	2	4	6	10
		Serviço de Gestão de Licitação			1	3	4	2	4	6	10
		Serviço de Gestão de Contratos			3	3	6	2	5	7	13
<b>TOTAL</b>		<b>1</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>25</b>	<b>44</b>	

Quadro 11 – Lotação atual dos servidores do NUGAF

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de Campo 2009

Tabela 1 – Comparação entre efetivo previsto x existente no NUGAF

LOTAÇÃO	EFETIVO		VARIÇÃO	
	Previsto (a)	Atual (b)	Absoluta (c = b-a)	Relativa (c/a)*100
Coordenação	3	3	0	0,0%
Núcleos	12	8	-4	-33,3%
Serviço de Gestão de Recursos Humanos	25		-25	-100,0%
Serviço de Gestão de Orçamento e Finanças	11	10	-1	-9,1%
Serviço de Gestão de Licitação	15	10	-5	-33,3%
Serviço de Gestão de Contratos	13	13	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>44</b>	<b>35</b>	<b>-44,30%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de Campo 2009

Em síntese, o déficit quantitativo de servidores nos NUGAF em relação ao quadro de lotação previsto, excluindo-se o Serviço de Gestão de Recursos Humanos, é de 10 servidores o que representa 12,66%. Salienta-se que esses números referem-se pontualmente a dezembro de 2008, e que variaram para mais ou para menos ao longo do tempo de funcionamento dos NUGAF, contudo, jamais se chegou ao efetivo previsto.

A Tabela 2 mostra a distribuição das 33 (trinta e três) CIPM vinculadas aos NUGAF e sumariza a população atendida por elas. Verifica-se que 26 (vinte e seis) delas estão localizadas na cidade de Salvador e as outras 7 (sete) na RMS.

Merece destaque a significativa população de 3.661.807, segundo a estimativa da população para 2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atendida por esse conjunto formado pelas 33 CIPM.

Tabela 2 – Companhias Independentes por municípios e localidades

MUNICÍPIOS E LOCALIDADES ATENDIDOS	QUANTIDADE DE CIPM	POPULAÇÃO
Salvador	26	2.998.056
Lauro de Freitas	1	156.936
Vera Cruz - Itaparica - Salina das Margaridas	1	72.529
Simões Filhos	1	116.662
Vila de Abrantes - Arembepe – Guarajuba	1	48.392
Dias D'Ávila	1	39.585
Mata de São João - Praia do Forte	1	57.708
Candeias - São Francisco do Conde - Madre de Deus - São Sebastião do Passé	1	171.939
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>3.661.807</b>

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa Campo 2009

A distribuição das 33 CIPM entre os 04 NUGAF ocorre preferencialmente em função do agrupamento geográfico das CIPM na Cidade de Salvador e na RMS. Ao NUGAF I são vinculadas as CIPM localizadas na RMS à exceção da 58ª CIPM que fica no bairro de Cosme de Farias em Salvador. A explicação para este fato, segundo o Tenente Coronel Tuy, foi manter o equilíbrio no quantitativo de CIPM geridas por cada NUGAF, pois foram alocadas aos NUGAF I, III e IV 8 (oito) CIPM e ao NUGAF II 9 (nove). Não encontramos nada escrito que elucidasse melhor essa questão. Outro aspecto é que 2 (duas) CIPM instaladas na RMS atendem a mais de um município e 01 (uma) atua em bairros litorâneos do município de Camaçari.

As CIPM atreladas ao NUGAF II localizam-se no corredor central da cidade, com atuação prioritária nos bairros periféricos da cidade; as vinculadas ao NUGAF III situam-se no corredor turístico e na orla marítima e as gerenciadas pelo NUGAF IV na cidade baixa e adjacências, todas em Salvador. No Quadro 12 pode-se visualizar essa distribuição.

<b>NUGAF</b>	<b>CIPM</b>	<b>LOCALIZAÇÃO</b>
I	5ª CIPM - Ilha de Itaparica	RMS
	10ª CIPM – Candeias	
	22ª CIPM - Simões Filho	
	36ª CIPM - Dias D'Ávila	
	52ª CIPM - Lauro de Freitas	
	53ª CIPM - Praia do Forte	
	58ª CIPM - Cosme de Farias	
	59ª CIPM - Vila de Abrantes	RMS
II	1ª CIPM – Pernambués	SALVADOR - CORREDOR CENTRAL DA CIDADE
	2ª CIPM – Barbalho	
	3ª CIPM – Cajazeiras	
	23ª CIPM - Tancredo Neves	
	26ª CIPM – Brotas	
	35ª CIPM – Iguatemi	
	47ª CIPM - Centro Administrativo da Bahia	
	48ª CIPM – Sussuarana	
	50ª CIPM - Sete de Abril	
III	11ª CIPM – Barra	SALVADOR - REGIÃO DA ORLA MARÍTIMA
	12ª CIPM - Rio Vermelho	
	13ª CIPM – Pituba	
	15ª CIPM – Itapuã	
	39ª CIPM - Boca do Rio	
	40ª CIPM – Nordeste	
	41ª CIPM – Federação	
	49ª CIPM - São Cristóvão	
IV	9ª CIPM – Pirajá	SALVADOR - REGIÃO DA CIDADE BAIXA E ADJACÊNCIAS
	14ª CIPM – Lobato	
	16ª CIPM – Comércio	
	17ª CIPM – Uruguai	
	18ª CIPM – Periperi	
	19ª CIPM – Paripe	
	31ª CIPM – Valéria	
	37ª CIPM – Liberdade	

Quadro 12 – Distribuição das CIPM por NUGAF e seu eixo de atuação na cidade de Salvador  
Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo

Na figura 5, pode-se observar a distribuição espacial das 26 (vinte e seis) CIPM na cidade do Salvador, com definição de responsabilidade territorial e área limítrofe, cobrindo toda a extensão territorial da Capital baiana.

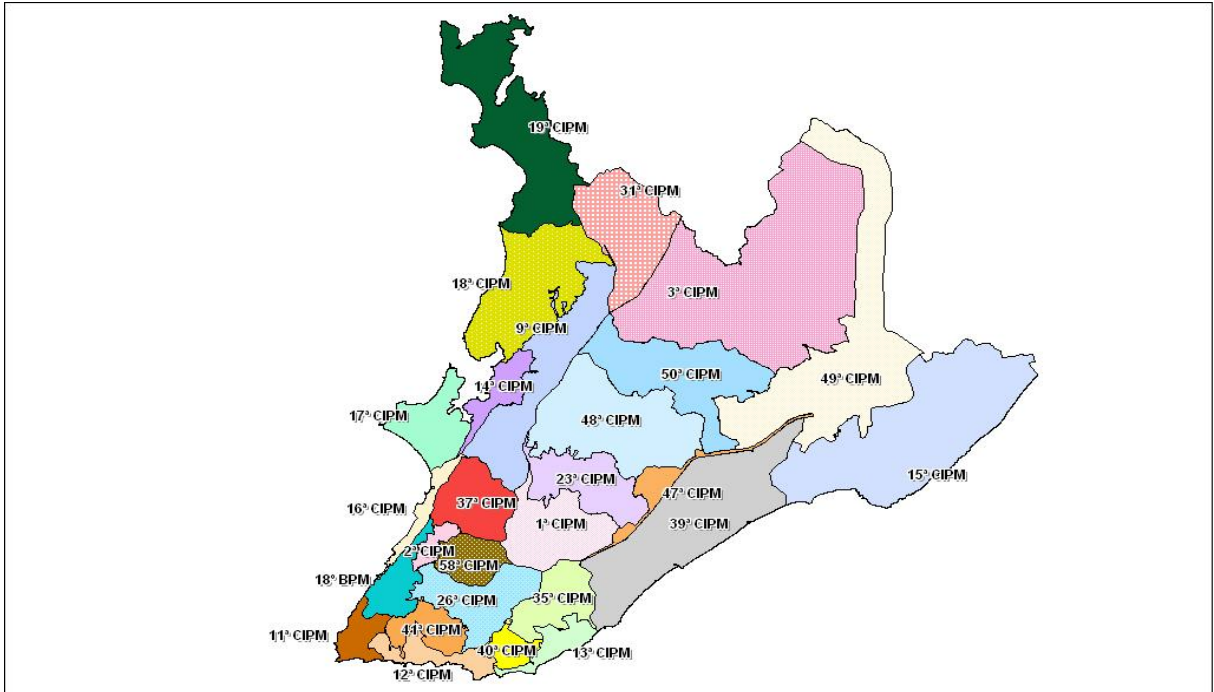


Figura 5 – Mapa de Salvador com distribuição das CIPM  
Fonte: Comando de Policiamento da Capital (CPC), 01/2009

Já as outras sete unidades (CIPM) estão distribuídas na região metropolitana de Salvador, conforme figura 6, resumindo as 33 CIPM assistidas pelos NUGAF.

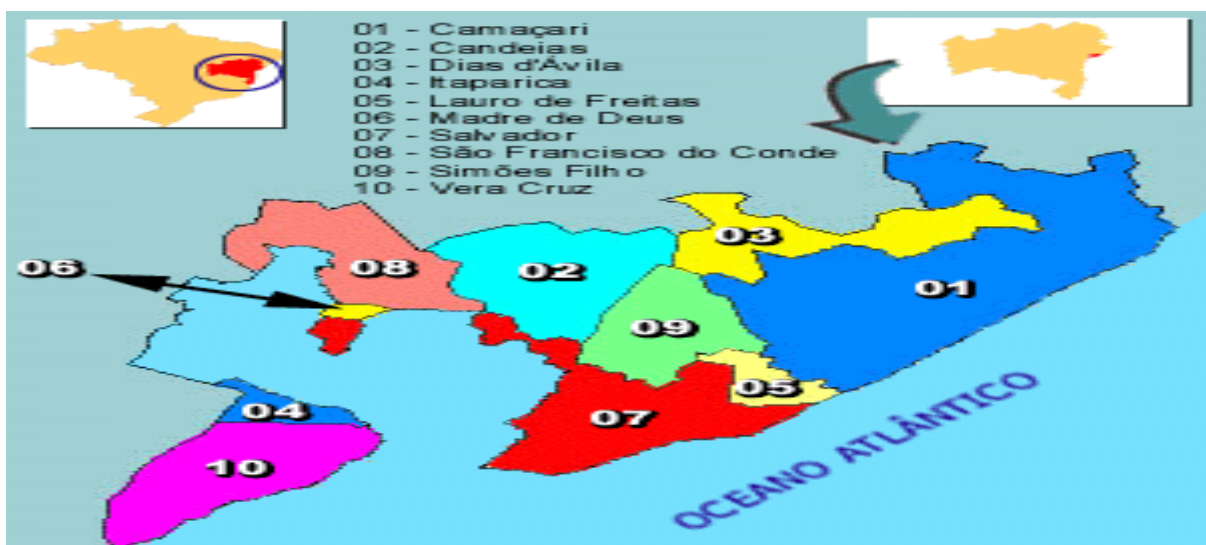


Figura 6 – Mapa da Região Metropolitana de Salvador  
Fonte: City Brasil

### 4.3.1 Contexto Gerencial e a Atuação dos NUGAF

Inicialmente, como fato concreto a sinalizar desde já a importância da criação dos NUGAF na PMBA, expõem-se na Tabela 03 dados sobre a evolução e o volume dos recursos orçamentários executados para atender as necessidades das UOp por eles geridas. Salienta-se que para os exercícios de 2004 e 2005, os valores representam o somatório de recursos executados diretamente pelas UOp, enquanto funcionavam como Unidades Gestoras, pois ainda não existiam os NUGAF e que entre 2006 a 2008 identificam o montante executado pelos NUGAF para atender as demandas dessas UOp.

TABELA 03 - Evolução nos Recursos Orçamentários Executados entre 2004 e 2008

<b>Orçamento</b>	<b>Custeio</b>	<b>Δ %</b>	<b>Investimento</b>	<b>Δ %</b>
2004	2.566.977,22		181.159,47	
2005	3.085.977,65	20,22	265.917,96	46,79
2006	2.944.503,59	-4,58	285.025,31	7,19
2007	4.205.020,14	42,81	383.878,87	34,68
2008	6.056.140,98	44,02	1.159.715,44	202,1
<b>TOTAL</b>	<b>18.858.619,58</b>		<b>2.275.697,05</b>	
<b>TOTAL = Custeio + Investimento</b>				<b>21.134.316,63</b>

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo.

Percebe-se que os montantes de recursos aplicados pelos NUGAF nos três anos tiveram variação crescente a ponto de dobrar o valor executado entre 2006 e 2008 para as atividades de custeio e a quadruplicá-los para os projetos de investimentos.

Essa variação em si não diz muito, pois a necessidade de aplicação de recursos públicos para o aperfeiçoamento e o aparelhamento dos órgãos que tratam da segurança pública é crescente e estão em sintonia direta com a capacidade de investimento do Estado, mas o que desperta a atenção é o volume de recursos aplicados para otimizar as necessidades básicas ao funcionamento das UOp atreladas, assim como o controle e a transparência das informações, acessíveis a todos os envolvidos e interessados.

Quando se fala em necessidades básicas, pontua-se a exclusão do desembolso com pessoal, fardamento, armamentos, aquisição de viaturas, equipamentos, apetrechos, edificações, computadores, etc., que são realizados

pelos órgãos sistêmicos de execução da PMBA através das aquisições centralizadas.

Os NUGAF atendem pontualmente as necessidades essenciais e específicas para a manutenção e o funcionamento das UOp, promovendo a gestão para as seguintes demandas: manutenção preventiva e corretiva e controle da frota de veículos utilizados no policiamento ostensivo motorizado; fiscalização e controle da execução contratual; pagamentos das faturas e acompanhamento do consumo dos serviços das concessionárias públicas; formalização de contratos e pagamento aos locatários de imóveis para a instalação e funcionamento das UOp; aquisição de materiais de consumo (expediente, limpeza, elétricos, hidráulicos, suprimentos de informática, etc.) e materiais permanentes (móveis de escritório, aparelhos elétricos e eletrônicos, condicionadores de ar, etc.); contratação dos serviços de reforma e conservação das instalações físicas, de limpeza e higienização, de instalação elétrica e hidráulica, de reprografia corporativa, de fornecimento de alimentação quando do emprego da tropa em eventos públicos e festas populares (São João, Festa do Bonfim, etc.); concessão de adiantamentos para despesas miúdas; entre outras, todas precedidas de meticoloso planejamento e de acordo com o cronograma de desembolso e aplicação dos recursos orçamentários e financeiros.

Nesse contexto, os NUGAF atendem as 33 UOp da Capital e Região Metropolitana de Salvador, o que antes era realizado por nada menos do que 33 equipes compostas por integrantes das respectivas UOp. Isso, de antemão, sinaliza para a economia de pessoal e especialização na execução, além da possível economicidade, pelo volume decorrente das aquisições consolidadas. Aqui se verifica a desburocratização dos processos, a eficiência e a racionalidade funcional.

A seguir, baseado na vivência, na observação das rotinas e dos procedimentos e das discussões gerenciais ocorridas nos NUGAF, elencamos as principais ações desenvolvidas com o objetivo de melhorar o grau de satisfação no atendimento das demandas das UOp vinculadas, assim como, para otimizar e racionalizar a aplicação dos recursos e flexibilizar os fluxos operativos na execução da despesa pública.

Entendendo-se a customização como o produto ou serviço feito sob medida para o cliente e a habilidade de preparar uma base consistente de produtos

e comunicações para atender as exigências de cada consumidor (KOTLER, 1998), a primeira ação adotada associa-se à customização no atendimento às demandas das UOp, pois apesar da atuação dos NUGAF destinar-se à contemplação das demandas de 33 UOp, adotou-se como regra que esse atendimento deveria estar condicionado às necessidades e à realidade de cada Unidade. Variáveis como efetivo, número de módulos policiais em funcionamento, quantidades de viaturas, localização e instalações físicas, entre outras, são analisadas e observadas na execução das operações pelos NUGAF.

Outro aspecto trabalhado foi o tempo de resposta no atendimento das demandas, e, para proporcionar maior celeridade, o consenso arbitrou pela celebração de contratos de atendimento coletivo, para proporcionar economia processual, otimização de tempo e redução de custos. Esses contratos foram efetivados para os produtos e serviços comuns com variação apenas nos quantitativos, em razão das peculiaridades de cada UOp, como fruto de uma decisão colegiada, orientada na direção dos interesses da organização.

A título de ilustração do que foi dito, aduz-se o contrato de reprografia corporativa, que padroniza os equipamentos e resolve o problema de impressão das UOp. Antes da celebração desse instrumento, mediante levantamento realizado pela Gestão de Contratos sobre a diversidade do parque de impressoras usadas, constata-se que seria necessária a aquisição de 83 tipos diferentes de cartuchos de impressão, em quantidades variadas, para suprir as necessidades, denotando alto custo, associado à perda de tempo e dificuldades na montagem do processo licitatório para a aquisição. Nesse caso, um único processo promove a otimização de tempo e custo, a simplicidade, flexibilidade e economia processual e a ação inovadora e criativa, em sintonia com a busca da modernização administrativa.

Outra ação que buscou facilitar a gestão das UOp foi a celebração de contratos de terceirização da manutenção preventiva e corretiva de veículos, proporcionando suporte logístico para o reparo e a conservação das viaturas empregadas nas atividades da polícia ostensiva. Anteriormente as UOp realizavam esses serviços com os policiais militares com habilidades em mecânica de autos, que eram empregados nessa atividade administrativa em detrimento do emprego operacional.



Essa ação disponibilizou mecanismos que permitiram a programação da manutenção preventiva desses veículos, que anteriormente só eram mantidos ao apresentarem problemas e eram baixados na oficina para reparo. Agora, conta-se com oficinas especializadas e a segurança da garantia dos serviços prestados, a custos razoáveis, o que deslocou o emprego desse contingente miliciano, escalado anteriormente nessas atividades, para o policiamento ostensivo.

Nessa área de contratos, instrumentalizou-se um minucioso acompanhamento desses instrumentos para verificar o cumprimento dos prazos de entrega, quantidades adquiridas, qualidade dos bens entregues e dos serviços prestados. Com esse comportamento, buscou-se simetria nas relações contratuais e com isso vantajosidade para o Contratante, no caso os NUGAF, que passam a exigir e fiscalizar na íntegra as obrigações contratuais dos contratados.

Mais uma ação implementada foi a universalização e intensificação do acesso e uso de sistemas de gerenciamentos disponibilizados pelo Estado aos agentes envolvidos na operacionalização da máquina estatal, entre eles destaca-se a massificação da utilização do Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços do Estado da Bahia (SIMPAS), que viabilizou o lançamento direto de informações sobre materiais e serviços nesse sistema, com o monitoramento dos gestores logísticos das UOp, supervisionados e orientados pelos chefes dos NUGAF. Essa estratégia possibilitou o controle mais efetivo e dinâmico do estoque, da movimentação e da realização dos bens materiais e serviços, assim como, facilitou a elaboração dos inventários de encerramento de Exercício.

Como a inexistência de uma pessoa que fizesse diretamente o link entre a UOp e os NUGAF criava dificuldades na articulação funcional, criou-se a função de Gestor Logístico nas UOp. Isso não implicou em acréscimo de efetivo, trata-se da requalificação e valorização da antiga função de almoxarife, ocupada normalmente por oficial subalterno do quadro de oficiais auxiliares da PMBA, transformando-a na de Gestor Logístico, exercida pelo mesmo oficial, só que devidamente qualificado e orientado para exercer esse novo encargo, e ao mesmo tempo ser o elo entre a UOp e os NUGAF. Nesse ponto, destaca-se a importância dada à qualificação dos colaboradores, com valorização do capital humano nas relações de trabalho.

Outro gargalo detectado foi o processo de comunicação entre os NUGAF e os Comandantes e, na busca de sanar esse óbice, foram estabelecidos canais diretos de comunicação com as UOp, com agendamento de reuniões mensais e individuais com os Comandantes e Gestores Logísticos, para tratar de assuntos referentes às especificidades e nuances de cada Unidade, assim como, para interface de informações, a oportunizar o debate sobre questões pontuais e genéricas na atuação dos NUGAF. Adota-se esse procedimento para viabilizar a participação e o envolvimento dos Comandantes e Gestores Logísticos no processo decisório como vetor a balizar e produzir a construção de soluções coletivas para os problemas identificados.

O grande desafio dessa reforma, assim como de muitas outras que alteram a estrutura funcional e as relações de poder nas organizações, é vencer a resistência dos atores afetados e torná-la receptiva. Quando se fala em reformas, todos querem soluções e resultados o mais rápido possível, poucos têm paciência para que o processo atinja a maturidade necessária que permita o alcance do desempenho planejado e esperado (BRESSAN, 2004).

Desta forma, após cumprir o objetivo de detalhar a estrutura e funcionamento dos NUGAF, no próximo capítulo analisa-se o impacto para a modernização administrativa e a receptividade a essa reforma, na percepção dos Comandantes e Ex-comandantes de UOp, antes, porém, na seção seguinte, aduzem-se as alterações na legislação que reorganizam a vinculação orgânica dos NUGAF.

#### **4.3.2 Alterações na Legislação atinentes aos NUGAF**

Não obstante a definição, a fixação do corte temporal desse estudo entre 1º de janeiro de 2006 a 31 de dezembro de 2008, não se poderia deixar de aduzir a ocorrência de mudanças relevantes na legislação com impacto na estrutura dos NUGAF. Apesar dessas mudanças cronologicamente posteriores à linha de corte estabelecida, elas implicam em alterações no modelo anterior, com reorientação nas relações e vínculos funcionais. Entretanto, desde já, salientamos que esse fato não acarreta prejuízos significativos e insanáveis para o desencadeamento desta pesquisa, uma vez que não modificou, na essência, as variáveis investigadas.

A primeira mudança é provocada pela Lei nº 11.356, de 06 de janeiro de 2009, que cria o Prêmio por Desempenho Policial, altera a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Polícia Militar da Bahia e dispositivos das Leis nº 7.990, de 27.12.2001, nº 8.626, de 09.05.2003, nº 9.002, de 29.01.2004, e n.º 9.848, de 29.12.2005, e dá outras providências.

Com esse diploma legal, ocorre basicamente uma alteração na funcionalidade orgânica dos NUGAF, que deixam de integrar a estrutura do Departamento de Planejamento e passam a ser vinculados aos Comandos de Policiamento Regional, da seguinte forma:

- NUGAF I - vinculado ao Comando de Policiamento da Região Metropolitana de Salvador (CPRMS);
- NUGAF II – vinculado ao Comando de Policiamento Regional da Capital-Central (CPRC-C);
- NUGAF III – vinculado ao Comando de Policiamento Regional da Capital-Atlântico (CPRC-A); e
- NUGAF IV – vinculado ao Comando de Policiamento Regional da Capital-Baía de Todos os Santos (CPRC-BTS).

Em síntese, continuam com a mesma finalidade e atribuições, porém atrelados a Comandos distintos. Além disso, cria-se mais 01 (um) NUGAF, este vinculado ao Comando de Policiamento Especializado (CPE), com a mesma finalidade e atribuições dos demais. Aqui vale registrar que as UOp são atreladas ao NUGAF do CPE em razão do tecnicismo e demandas diferenciadas, ou seja temos aí uma vinculação em razão das especificidades das UOp especializadas e não em função da localização geográfica como no caso dos outros NUGAF.

Ocorre também, uma alteração das Unidades Operacionais Vinculadas a cada NUGAF, em decorrência da definição e distribuição das áreas de responsabilidade territorial atribuída a cada Comando de Policiamento Regional, assim como, pela criação das Companhias Independentes de Policiamento Tático (CIPT) que passam a ser atendidas pelos NUGAF dos respectivos Comandos de Policiamento Regional. Além disso, concorre também o incremento das UOp atendidas pelos NUGAF com a criação da 81ªCIPM/Lauro de Freitas vinculada ao

CPRMS e conseqüentemente ao NUGAF I, e da 82ªCIPM/CAB atrelada ao CPRC-C e naturalmente ao NUGAF II.

No Apêndice I são ornados mapa e quadros com a localização, nomenclatura e atual vinculação funcional da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico dos respectivos Comandos de Policiamento Regional.

Com essa nova composição, os NUGAF em seu conjunto, passam a executar a gestão administrativa, orçamentária e financeira de 44 (quarenta e quatro) UOp, quando anteriormente esse universo era de 33. Esse incremento pode induzir o leitor apressado a inferir que o modelo deu certo e foi ampliado para outras UOp. Reservamo-nos a fazer qualquer consideração ulteriormente, quando da análise dos resultados da pesquisa aplicada.

Essa reforma extingue a função de Coordenador dos NUGAF e nessa nova roupagem os chefes de NUGAF ficam subordinados diretamente ao respectivo Comando de Policiamento Regional e estes, em cada Comando, substituem a figura do Coordenador dos NUGAF, porém na essência os NUGAF continuam com as mesmas atribuições e finalidade e executam as atividades inerentes à gestão administrativa orçamentária e financeira como anteriormente. Efetivamente a ruptura ocorreu na subordinação administrativa, nos vínculos funcionais e no conjunto das UOp atendidas por cada NUGAF. Ademais, ocorre a manutenção dos processos e das relações funcionais com as UOp vinculadas.

Dessa forma, do ponto de vista do impacto da implantação e funcionamento dos NUGAF para a modernização administrativa da Política Militar da Bahia (PMBA) e da receptividade dos atores envolvidos nessa reforma, fulcro desta pesquisa, não vislumbramos prejuízos insanáveis, ou que desaconselhe sua continuidade, pois as questões fundamentais da pesquisa foram preservadas.

## **5. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS**

Este capítulo tem por escopo apresentar, analisar e interpretar os dados da investigação empreendida de acordo com a pesquisa de campo realizada em alinhamento com o referencial teórico explorado no segundo capítulo. Busca-se evidenciar o impacto para a modernização administrativa e a receptividade dos atores envolvidos a partir dos resultados encontrados na pesquisa implementada. No primeiro momento é apresentada a estatística descritiva de todas as questões integrantes do questionário aplicado e posteriormente a análise fatorial desses dados.

### **5.1 Estatística Descritiva**

A amostra, em estudo, está caracterizada na Tabela 4. É composta por 38 oficiais superiores da Polícia Militar da Bahia do sexo masculino, destes, 100% têm mais de 24 (vinte e quatro) anos de serviço na Corporação e todos têm mais de 42 (quarenta e dois) anos de idade, com idade média de 48 anos. Todos são oficiais superiores, sendo 27 (vinte e sete) maiores e 11 (onze) tenentes-coronéis. 100% com curso superior, destes 100% com especialização. 71,1% têm entre 1 (um) e 3 (três) anos no posto. 52,6% exercem a função de Comando de UOp entre 1 (um) e 3 (três) anos e 36,8% entre 4 (quatro) e 6 (seis), ou seja 89,4% exercem a função de Comando de UOp entre 1 (um) e 6 (seis) anos.

Esses números, por si só, demonstram tratar-se de uma amostra qualificada, composta por pessoas experientes, e, em tese, com condições para emitir opiniões e suas percepções sobre questões correlatas à gestão na PMBA e conseqüentemente sobre o objeto desta pesquisa.

Para melhor compreensão do comportamento dos entrevistados, a cada questão as respostas “discordo totalmente” e “discordo parcialmente” foram agrupadas em uma só categoria de resposta (discordo). De igual forma, as respostas “concordo totalmente” e “concordo parcialmente” foram agrupadas em uma mesma categoria (concordo). Assume-se a neutralidade para as situações em que a resposta foi nem concordo, nem discordo. Assim, os resultados foram analisados em três grandes blocos: concordantes, discordantes e neutros.

TABELA 4 - Características pessoais e profissionais dos Comandantes e Ex-Comandantes das CIPM vinculadas aos NUGAF.

Variáveis	Frequência	%	Validade %	% Acumulado
<b>Tempo de Carreira</b>				
24 - 26 anos	21	55,3	55,3	55,3
27 - 29 anos	6	15,8	15,8	71,1
30 - 32 anos	6	15,8	15,8	86,9
33 - 35 anos	2	5,2	5,2	92,1
36 - 38 anos	3	7,9	7,9	100,0
<b>Idade (anos)</b>				
42 - 44	11	28,9	28,9	28,9
45 - 47	9	23,7	23,7	52,6
48 - 50	10	26,3	26,3	78,9
51 - 53	3	7,9	7,9	86,8
54 - 56	4	10,5	10,5	97,3
57 - 59	1	2,6	2,6	100,0
<b>Tempo de Posto</b>				
1 - 3	27	71,1	71,1	71,1
4 - 6	7	18,4	18,4	89,5
7 - 9	4	10,5	10,5	100,0
Total	38	100,0	100,0	
<b>Tempo de Comando</b>				
1 - 3	20	52,6	52,6	52,6
4 - 6	14	36,8	36,8	89,4
7 - 9	4	10,5	10,5	100,0
<b>Posto</b>				
Major	27	71,1	71,1	71,1
Tenente Coronel	11	28,9	28,9	100,0
<b>Escolaridade</b>				
Superior Completo				
Especialização	38	100,0	100,0	100,0
Mestrado	0	0,0	0,0	
Doutorado	0	0,0	0,0	

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009

A Tabela 5 apresenta os dados das respostas sobre a estrutura, o funcionamento e o modelo de gestão desenvolvido pelos NUGAF. Através desses dados, constata-se que os entrevistados concordam com as seguintes variáveis e nos seguintes percentuais: em 73% para o fato que a criação dos NUGAF reestrutura a PMBA em um novo patamar de competência para desenvolver as diretrizes das políticas públicas de segurança (P1), em 57,9% que a estrutura de funcionamento NUGAF está alinhada com as práticas modernas de administração

(P2) e em 55,3% que os NUGAF valorizam as atividades de acordo com a competência e a técnica dos servidores (P5).

TABELA 5 - A estrutura, o funcionamento e o modelo de gestão desenvolvido pelos NUGAF.

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
<b>P1 - A criação dos NUGAF reestrutura a PMBA em um novo patamar de competência para desenvolver as diretrizes das políticas públicas de segurança.</b>				
Discordo totalmente	4	4	10,5	10,5
Discordo parcialmente	3	7	7,9	18,4
Concordo parcialmente	18	25	47,4	65,8
Concordo totalmente	10	35	26,3	92,1
Nem concordo nem discordo	3	38	7,9	100,0
<b>P2 - A estrutura de funcionamento dos NUGAF está alinhada com as práticas modernas de administração.</b>				
Discordo totalmente	3	3	7,9	7,9
Discordo parcialmente	7	10	18,4	26,3
Concordo parcialmente	19	29	50	76,3
Concordo totalmente	3	32	7,9	84,2
Nem concordo nem discordo	6	38	15,8	100,0
<b>P3 - Os Comandantes das UOp são chamados a participar ativamente das ações de gestão dos NUGAF.</b>				
Discordo totalmente	11	11	28,9	28,9
Discordo parcialmente	10	21	26,3	55,3
Concordo parcialmente	15	36	39,5	94,7
Concordo totalmente	1	37	2,6	97,4
Nem concordo nem discordo	1	38	2,6	100,0
<b>P4 - O modelo de funcionamento dos NUGAF permite a horizontalidade da gestão e valorização dos Comandantes das UOp vinculadas.</b>				
Discordo totalmente	8	8	21,1	21,1
Discordo parcialmente	11	19	28,9	50,0
Concordo parcialmente	15	34	39,5	89,5
Concordo totalmente	0	34	0,0	89,5
Nem concordo nem discordo	4	38	10,5	100,0
<b>P5 - Os NUGAF permitiram a valorização das atividades de acordo com a competência e a técnica dos servidores.</b>				
Discordo totalmente	4	4	10,5	10,5
Discordo parcialmente	6	10	15,8	26,3

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
Concordo parcialmente	11	21	28,9	55,3
Concordo totalmente	10	31	26,3	81,6
Nem concordo nem discordo	7	38	18,4	100,0
<b>P6 - O sistema de informação implantado nos NUGAF facilita a comunicação entre os atores envolvidos no processo.</b>				
Discordo totalmente	6	6	15,8	15,8
Discordo parcialmente	11	17	28,9	44,7
Concordo parcialmente	11	28	28,9	73,7
Concordo totalmente	5	33	13,2	86,8
Nem concordo nem discordo	5	38	13,2	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009

Esses dados denotam que os Comandantes têm clara percepção da reforma em andamento e que compreendem a sua necessidade, além de acreditarem que essa mudança ocorre alicerçada em práticas modernas de administração. Destaca-se também a valorização do colaborador em função de sua competência técnica.

Por outro lado, 55,3% afirmam que não são chamados a participar ativamente das ações de gestão dos NUGAF (P3) e 50% que o modelo de funcionamento dos NUGAF não permite a horizontalidade da gestão e valorização dos Comandantes das UOp vinculadas (P4) e 44,7% não concordam que o sistema de informação implantado nos NUGAF facilita a comunicação entre os atores envolvidos no processo (P6).

Percebe-se que a dinâmica de funcionamento dos NUGAF altera os níveis de decisão e a relação de poder na Corporação, e este fato cria resistência à mudança por parte dos atores afetados (BRESSAN, 2004). Assim, justificam-se parcialmente esses resultados, pois esta reforma de certa maneira, impõe aos Comandantes de UOp vinculadas aos NUGAF uma perda relativa de poder e conseqüentemente na capacidade de influenciar o processo decisório.

A compreensão dessa questão perpassa pelo entendimento da cultura organizacional na PMBA, que normalmente desaprova supressões nas funções e atribuições dos cargos, pois isso produz uma percepção de desprestígio e redução de poder, mesmo que a mudança promova melhorias para a instituição.



Entretanto, essa compreensão não é suficiente e tampouco esgota as considerações sobre esse fato. Como contraponto, para ampliar o debate e melhor elucidar os fatos, ilumina-se a preocupação dos comandantes com a eficiência e efetividade funcional dos NUGAF, imbricados com o modelo de funcionamento e com os canais de comunicação, assim como, com a prática do processo decisório. Essa preocupação deve ser levada em consideração, pois como os NUGAF foram instituídos para celebrar as necessidades básicas das UOp atendidas, ações devem ser engendradas para viabilizar o envolvimento e o prestígio dos Comandantes nesse processo.

Inferese a partir desses dados da pesquisa que a reforma na PMBA, com a criação dos NUGAF, modifica a estrutura de funcionamento, o patamar de competência dos atores envolvidos e a relação de poder. A nova estrutura favorece a modernização administrativa e é adequada à nova realidade, no entanto o funcionamento e o modelo de gestão desenvolvidos pelos NUGAF precisam ser revistos e aperfeiçoados para possibilitar uma maior participação e valorização dos Comandantes das UOp, pois estes não devem ser afastados da gestão, sob pena de comprometer a customização e a eficiência na operacionalização dos NUGAF, assim como, para melhorar a fluidez nas comunicações entre as partes envolvidas.

Nas Tabelas de 6 a 9, são apresentadas as variáveis relacionadas com as vantagens e desvantagens para a modernização administrativa decorrentes da mudança na PMBA com a implantação dos NUGAF. Em cada uma delas são analisados componentes específicos e particulares, que no conjunto possibilitam a construção de um cenário a partir de um arcabouço teórico.

Na Tabela 6, expõem-se os resultados para a questão da Concentração X Desconcentração – dinâmica de funcionamento. Dos entrevistados 63,2% não concordam que o atendimento agora é mais eficiente para as demandas da UOp em termos de objetividade e rapidez (P7). 60,5% concordam que a implantação e funcionamento dos NUGAF contribuem para a capacitação gerencial dos atores envolvidos (P8). 52,6% não concordam que com os NUGAF os Comandantes das UOp vinculadas se sentem mais motivados para o exercício da função de Comando (P9). Por outro lado 57,9% concordam que a implantação dos NUGAF facilita a coordenação de processos envolvendo várias UOp (P10), bem como, 55,3% concordam que os NUGAF simplificaram os procedimentos (clareza da linguagem,

acessibilidade, facilidade de execução) para solicitação de serviços e/ou materiais, com padronização de procedimentos (P11). Por último, 73,7% concordam que o modelo de funcionamento dos NUGAF gera economia de processos e equipamentos (P12).

TABELA 6 - Concentração X Desconcentração – Dinâmica de Funcionamento.

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
<b>P7</b> - O atendimento agora é mais eficiente para as demandas da UOp em termos de objetividade e rapidez.				
Discordo totalmente	14	14	36,8	36,8
Discordo parcialmente	10	24	26,3	63,2
Concordo parcialmente	9	33	23,7	86,8
Concordo totalmente	1	34	2,6	89,5
Nem concordo nem discordo	4	38	10,5	100,0
<b>P8</b> - A implantação e funcionamento dos NUGAF contribuem para a capacitação gerencial dos atores envolvidos.				
Discordo totalmente	4	4	10,5	10,5
Discordo parcialmente	7	11	18,4	28,9
Concordo parcialmente	20	31	52,6	81,6
Concordo totalmente	3	34	7,9	89,5
Nem concordo nem discordo	4	38	10,5	100,0
<b>P9</b> - Com os NUGAF os Comandantes das UOp vinculadas se sentem mais motivados para o exercício da função de Comando.				
Discordo totalmente	11	11	28,9	28,9
Discordo parcialmente	9	20	23,7	52,6
Concordo parcialmente	12	32	31,6	84,2
Concordo totalmente	2	34	5,3	89,5
Nem concordo nem discordo	4	38	10,5	100,0
<b>P10</b> - A implantação dos NUGAF facilita a coordenação de processos envolvendo várias UOp.				
Discordo totalmente	4	4	10,5	10,5
Discordo parcialmente	8	12	21,1	31,6
Concordo parcialmente	15	27	39,5	71,1
Concordo totalmente	7	34	18,4	89,5
Nem concordo nem discordo	4	38	10,5	100,0
<b>P11</b> - Os NUGAF simplificaram os procedimentos (clareza da linguagem, acessibilidade, facilidade de execução) para solicitação de serviços e/ou materiais, com padronização de				

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
procedimentos.				
Discordo totalmente	5	5	13,2	13,2
Discordo parcialmente	9	14	23,7	36,8
Concordo parcialmente	15	29	39,5	76,3
Concordo totalmente	6	35	15,8	92,1
Nem concordo nem discordo	3	38	7,9	100,0
<b>P12</b> - O modelo de funcionamento dos NUGAF gera economia de processos e equipamentos.				
Discordo totalmente	3	3	7,9	7,9
Discordo parcialmente	4	7	10,5	18,4
Concordo parcialmente	18	25	47,4	65,8
Concordo totalmente	10	35	26,3	92,1
Nem concordo nem discordo	3	38	7,9	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009

Percebe-se que os pesquisados não concordam que o atendimento agora é mais eficiente para as demandas da UOp em termos de objetividade e rapidez e que com os NUGAF os Comandantes das UOp se sentem mais motivados para o exercício da função de Comando. Temos aí pontos de aproximação com o referencial teórico, pois segundo Vasconcellos (apud JUSSANI e VASCONCELLOS, 2005, p3) a desconcentração apresenta como vantagens justamente o atendimento mais célere, melhor adaptação às necessidades da unidade, desenvolvimento de capacitação gerencial e efeitos positivos sobre a motivação.

No caso em relevo, a concentração das ações da gestão orçamentária e financeira nos NUGAF retira das UOp a possibilidade de um atendimento mais particularizado e adaptado as suas necessidades, porém mais uma vez evidencia-se a preocupação dos Comandantes com a eficiência do atendimento em termos de rapidez e objetividade por parte dos NUGAF, reforçando a análise de que melhorias devem ser implementadas para requalificar e melhorar o funcionamento e atendimento por parte dos NUGAF.

Nesse modelo de gestão o nível de concentração subtrai dos Comandantes a função de gestor financeiro e orçamentário, o que naturalmente

produz, a priori, um efeito negativo sobre a motivação, em virtude do sentimento de esvaziamento e perda parcial da importância desse encargo. Entretanto, contempla uma reivindicação sinalizada pelos Comandantes e concentra sua atuação na gestão operacional.

Em outra vertente os Comandantes de UOp concordam que a implantação e funcionamento dos NUGAF contribuem para a capacitação gerencial dos atores envolvidos, facilita a coordenação de processos envolvendo várias Unidades, simplifica os procedimentos para solicitação de serviços e/ou materiais, padroniza os procedimentos e gera economia de processos e equipamentos.

Essas abstrações refletem a aderência com a teoria, pois Vasconcellos (apud JUSSANI e VASCONCELLOS, 2005, p4) adverte justamente sobre as desvantagens da desconcentração: capacidade ociosa de recursos humanos e de equipamentos, dificuldade de padronização, maior dificuldade na coordenação de atividades interdisciplinares, duplicação de atividades, ou seja, a concentração decorrente dos NUGAF mitiga essas ocorrências e capitaliza os benefícios supracitados.

Nessa linha, a concentração das ações da gestão orçamentária e financeira nos NUGAF proporciona: maior coordenação e controle; foco do objetivo no resultado institucional em detrimento ao particular de determinada UOp; visão do todo, ou pelo menos do conjunto próprio e finito composto pelas UOp gerenciadas em detrimento da visão fragmentada, restrita a uma única UOp; especialização das pessoas que executam essas ações; ganhos provenientes da economia processual e de pessoal; qualidade na aplicação dos recursos; e padronização e simplificação dos processos.

É salutar ressaltar que essa concentração reduz-se apenas a gestão orçamentária e financeira, configurando os NUGAF nessa nova roupagem como órgão de planejamento, execução e suporte logístico as UOp administradas e que a gestão operacional, voltada para atividade fim da Corporação, a polícia ostensiva, continua desconcentrada e com autonomia funcional dos Comandantes de UOp, no desenvolvimento dos projetos e atividades para a preservação da ordem pública em sua área de responsabilidade territorial.

Segundo o Cel PM Pedro Nascimento Boaventura, um aspecto peculiar é que a desconcentração das atividades de execução orçamentária ao nível da CIPM, sendo estas consagradas como unidades gestoras, determinou a ocorrência de algumas dificuldades, a destacar a intensa superposição de funções, uma vez que além das atividades operacionais os servidores das UOp tinham que executar as ações de gestão orçamentária e financeira, o que comprometia a exclusiva atenção voltada para a operacionalidade, com consequências na qualidade dos serviços prestados.

Desta forma, pode-se afirmar que com a implantação dos NUGAF valorizou-se a especialização e o resultado, uma vez que foram definidas claramente as áreas de atuação das partes envolvidas nessa reforma. Os Comandantes de CIPM voltados para funcionalidade operacional, com foco na atividade fim da Corporação, a polícia ostensiva e os Chefes dos NUGAF direcionados a gestão administrativa, financeira e orçamentária, com foco na atividade meio e de suporte logístico as unidades vinculadas.

Conforme afirma Callahan (apud JUSSANI e VASCONCELLOS, 2005, p.2 e 3) nem a concentração, nem a desconcentração são absolutas, cada organização deve buscar a estrutura que melhor se adapte aos resultados que pretendem alcançar. Nessa linha e pelos resultados aferidos, pode-se argumentar que na PMBA o modelo com os NUGAF propicia melhores condições para se atingir os resultados, pois impulsiona a concentração para atividades especializadas de apoio administrativo, descolada da atividade precípua da instituição e fortalece a desconcentração para as atividades finalísticas, a execução das ações da polícia ostensiva, que é em última análise, sua função principal, robustecendo o poder operacional<sup>19</sup> dos Comandantes das UOp, pelo maior controle sobre a atividade operacional.

Esse é também o entendimento do entrevistado Cel PM Jairo José da Cunha, ao afirmar que um comandante de UOp não tem condições de gerenciar atividades administrativas e operacionais em paralelo, sem que haja prejuízo ao desempenho operacional da OPM e que as UOp sediadas na Região Metropolitana do Salvador deveriam receber suporte administrativo, orçamentário e financeiro, de

---

<sup>19</sup> A fonte de poder de um Comandante de UOp está no controle sobre a atividade operacional, o que se pode rotular de poder operacional, porque é essa atividade que lhe dá prestígio e reconhecimento, tanto dentro quanto (e ainda mais) fora da Corporação. Esse é o controle que mais interessa aos Comandantes de UOp.

modo que a atuação das UOp voltem-se exclusivamente para as atividades operacionais, criando as condições necessárias para que os Comandantes tenham maior controle sobre a operacionalidade.

Posicionamento aderente ao pensamento do entrevistado TEN CEL José Augusto Tuy Britto de Oliveira quando este afirma que a criação dos NUGAF se propõe a retomar as condições de execução iniciais previstas no Projeto Polícia Cidadã que previa que as UOp no nível de CIPM da capital seriam apoiadas administrativamente por Batalhões Gestores e teriam a autonomia para a gestão operacional de forma a torná-las mais apropriadas à execução do policiamento comunitário.

Assim, com os NUGAF, a prioridade das UOp voltam-se para as atividades da polícia ostensiva, com uma estrutura mais ágil e propícia para cumprir a missão de preservação da ordem pública. Salienta-se, conforme vimos no capítulo 4, que esse modelo resgata parcialmente a proposta inicial referendada no projeto polícia cidadã, que previa a criação dos Batalhões Gestores com atribuições de apoio logístico às CIPM, tornando-as mais adaptadas para desenvolverem a filosofia do policiamento comunitário. Esse modelo retoma uma proposta que não conseguiu êxito em seu tempo por múltiplos e variados motivos, que não cabe nesta pesquisa discuti-los, porém também, que em nenhum momento teve sua pertinência, exequibilidade ou eficiência vilipendiada ou descartada e que ainda é apregoado na PMBA como filosofia de policiamento.

A Tabela 7 apresenta as variáveis associadas ao processo decisório nos NUGAF. Desprezando os indecisos, pode-se afirmar que 50% concordam e 50% discordam que as pessoas que decidem sempre lhes consultam e solicitam informações antes de tomar decisões que interfiram na UOp sob seu comando (P13). 39,5% não concordam e 34,2% concordam que o processo de tomada de decisão é coletivo; não é centrado na pessoa do Chefe dos NUGAF (P14). 52,6% reconhecem que as decisões estão prioritariamente preocupadas com os objetivos da organização (planejamento e metas) (P15), assim como, 57,9% que as decisões são técnicas com abordagem mais analítica que intuitiva (P16)

TABELA 7 - Processo Decisório.

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
<b>P13</b> - As pessoas que decidem nos NUGAF sempre lhe consultam e solicitam informações antes de tomar decisões que interfiram na UOp sob seu comando.				
Discordo totalmente	13	13	34,2	34,2
Discordo parcialmente	5	18	13,2	47,4
Concordo parcialmente	16	34	42,1	89,5
Concordo totalmente	2	36	5,3	94,7
Nem concordo nem discordo	2	38	5,3	100,0
<b>P14</b> - O processo de tomada de decisão nos NUGAF é coletivo; não é centrado na pessoa do Chefe.				
Discordo totalmente	9	9	23,7	23,7
Discordo parcialmente	6	15	15,8	39,5
Concordo parcialmente	10	25	26,3	65,8
Concordo totalmente	3	28	7,9	73,7
Nem concordo nem discordo	10	38	26,3	100,0
<b>P15</b> - As decisões tomadas nos NUGAF estão prioritariamente preocupadas com os objetivos da organização (planejamento e metas).				
Discordo totalmente	5	5	13,2	13,2
Discordo parcialmente	5	10	13,2	26,3
Concordo parcialmente	14	24	36,8	63,2
Concordo totalmente	6	30	15,8	78,9
Nem concordo nem discordo	8	38	21,1	100,0
<b>P16</b> - As decisões tomadas no NUGAF são técnicas com abordagem mais analítica que intuitiva.				
Discordo totalmente	2	2	5,3	5,3
Discordo parcialmente	4	6	10,5	15,8
Concordo parcialmente	13	19	34,2	50,0
Concordo totalmente	9	28	23,7	73,7
Nem concordo nem discordo	10	38	26,3	100,0
<b>P17</b> - As decisões tomadas no NUGAF não são afetadas pelo uso de poder e influência pessoal (hierarquia).				
Discordo totalmente	4	4	10,5	10,5
Discordo parcialmente	8	12	21,1	31,6
Concordo parcialmente	6	18	15,8	47,4
Concordo totalmente	5	23	13,2	60,5
Nem concordo nem discordo	15	38	39,5	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009

Inferese a partir desses dados a indicação da centralização das decisões nos chefes dos NUGAF, apesar da concordância dos Comandantes de que as decisões são tomadas de acordo com os objetivos da organização e que elas são mais analíticas que intuitivas. Desta forma, o que se consagra, independente da qualidade e dos objetivos das decisões, é que elas são centradas nos chefes dos NUGAF.

Quanto ao fato de serem consultados sobre as decisões que interfiram em suas UOp, ocorre uma indecisão, pois o resultado é um exato empate 47,4% de concordantes e discordantes. A interpretação desse resultado sinaliza para a ocorrência da consulta seletiva, ou seja, para certos contextos de tomada de decisão os Comandantes são chamados a participar e para outros. Outra perspectiva indica que o Comandante, apesar de ser chamado a participar de algumas decisões, perde o poder de decisão isolada, o que provavelmente se transforma em uma inquietude. Comportamento entendível e natural, pois conforme foi exposto na teoria a permanência da formatação do poder prevaemente na organização é buscada pelos grupos ou pelas subculturas dominantes. Feuerschütte (apud LIKS, 2000).

De outro prisma, percebe-se a partir dessas informações que o Comandante das UOp não querem ter o processo decisório que ocorrem nos NUGAF sob o seu controle, mas querem ter o poder de influenciá-lo para que suas demandas estejam disponíveis nos momentos em que ele precisa e para que isso se efetive na prática, brota a necessidade de serem sempre chamados para debaterem as decisões que impactem sobre as UOp que comandam.

Conforme foi aduzido, por Hall (apud LICKS, 2000), nas organizações o poder tem íntima relação com a estrutura organizacional e, neste caso específico, percebe-se que a reforma em estudo remodela parcialmente a estrutura organizacional da PMBA e isso determina alterações nas relações de poder. Diante desse contexto e nesse cenário de reforma, o resultado da pesquisa expressa a rejeição, mesmo que parcial, dos Comandantes de UOp com o modelo de processo decisório em voga nos NUGAF, principalmente com a denegação do processo de tomada de decisão como uma ação coletiva, com concentração nos Chefes dos NUGAF.



Outro ponto importante e ao mesmo tempo também conflitante é que 39,5% ficaram indecisos e não se posicionaram em relação ao uso de poder e influência pessoal (hierarquia) (P17) nas decisões. Ora, se 52,6% acreditam que as decisões estão prioritariamente preocupadas com os objetivos da organização (planejamento e metas) e 57,9% concordam que as decisões são técnicas com abordagem mais analítica que intuitiva, é plausível argumentar de forma cartorial que não seria razoável a incidência dessa indecisão, pois são sinalizadas condições próprias para um posicionamento pontual sobre essa questão. Essas contradições e paradoxos ocorrem também para as variáveis P (14) e P (16) que apresentam um valor significativo de indecisos, precisos 26,3% dos entrevistados, e essas ocorrências denotam uma grande dispersão nas respostas.

Como todas essas variáveis estão ligadas a análise do processo decisório nos NUGAF, o comportamento dos entrevistados, em nossa hipótese, pode ser explicada por dois fatores: assimetria de informações que particulariza insegurança e desconhecimento sobre o processo de tomada de decisões nos NUGAF por parte dos Comandantes, ou representa uma dificuldade de responder adequadamente, por conta de algum fator restritivo. Fica aqui o chamamento que só será possível compreender esse comportamento em outro momento, uma vez que nesta pesquisa não temos instrumentos suficientes para analisá-la.

Tendo em vista que é possível que a implantação de mudanças desencadeie reações de resistência, caso os seus propósitos não sejam congruentes com os valores e os interesses dos indivíduos que integram as diferentes subculturas Links (2006), infere-se ainda, a percepção de que a reforma é congruente e aderente com os interesses das partes envolvidas, porém alternativas devem ser buscadas para remodelar o processo decisório de forma a possibilitar e estimular os Comandantes a participarem e interferirem mais nesse processo.

As variáveis da eficiência modernizadora decorrentes dos NUGAF são apresentadas na Tabela 8, extrai-se que 71,1% dos entrevistados concordam que os processos foram simplificados e customizados reduzindo os procedimentos administrativos para os Comandantes das UOp (P18). 57,9% reconhecem que a implantação dos NUGAF produziu maior transparência dos processos e procedimentos realizados (P19). 73,7% admitem que as UOp recebem orientações adequadas sobre como recorrer aos serviços e produtos otimizados pelos NUGAF

(P20). Porém, 50% não reconhecem que o compartilhamento das informações propiciado pelos NUGAF aumenta a capacidade de decisão dos Comandantes de UOp (P21). 52,6% concordam que a implantação dos NUGAF determinou muitas inovações e processos mais eficientes (P22). 50% concordam que os NUGAF adotam práticas de gestão que desburocratizam e dão celeridade processual (P23) e 57,9% entendem que a reforma permite maior flexibilidade e capacidade de atendimento às demandas da UOp (P24).

TABELA 8 - Eficiência modernizadora decorrentes dos NUGAF.

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
<b>P18 - Com os NUGAF os processos foram simplificados e customizados reduzindo os procedimentos administrativos para os Comandantes das UOp.</b>				
Discordo totalmente	2	2	5,3	5,3
Discordo parcialmente	6	8	15,8	21,1
Concordo parcialmente	17	25	44,7	65,8
Concordo totalmente	10	35	26,3	92,1
Nem concordo nem discordo	3	38	7,9	100,0
<b>P19 - A implantação dos NUGAF produziu maior transparência dos processos e procedimentos realizados.</b>				
Discordo totalmente	5	5	13,2	13,2
Discordo parcialmente	5	10	13,2	26,3
Concordo parcialmente	16	26	42,1	68,4
Concordo totalmente	6	32	15,8	84,2
Nem concordo nem discordo	6	38	15,8	100,0
<b>P20 - As UOp recebem orientações adequadas sobre como recorrer aos serviços e produtos otimizados pelos NUGAF.</b>				
Discordo totalmente	5	5	13,2	13,2
Discordo parcialmente	3	8	7,9	21,1
Concordo parcialmente	12	20	31,6	52,6
Concordo totalmente	16	36	42,1	94,7
Nem concordo nem discordo	2	38	5,3	100,0
<b>P21 - O compartilhamento das informações propiciado pelos NUGAF aumenta a capacidade de decisão dos Comandantes de UOp.</b>				
Discordo totalmente	8	8	21,1	21,1
Discordo parcialmente	11	19	28,9	50,0
Concordo parcialmente	14	33	36,8	86,8
Concordo totalmente	2	35	5,3	92,1

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
Nem concordo nem discordo <b>P22</b> - A implantação dos NUGAF determinou muitas inovações e processos mais eficientes.	3	38	7,9	100,0
Discordo totalmente	2	2	5,3	5,3
Discordo parcialmente	9	11	23,7	28,9
Concordo parcialmente	12	23	31,6	60,5
Concordo totalmente	8	31	21,1	81,6
Nem concordo nem discordo <b>P23</b> - Os NUGAF adotam práticas de gestão que desburocratizam e dão celeridade processual.	7	38	18,4	100,0
Discordo totalmente	7	7	18,4	18,4
Discordo parcialmente	9	16	23,7	42,1
Concordo parcialmente	16	32	42,1	84,2
Concordo totalmente	3	35	7,9	92,1
Nem concordo nem discordo <b>P24</b> - A reforma (implantação dos NUGAF) permite maior flexibilidade e capacidade de atendimento às demandas da UOp.	3	38	7,9	100,0
Discordo totalmente	3	3	7,9	7,9
Discordo parcialmente	9	12	23,7	31,6
Concordo parcialmente	17	29	44,7	76,3
Concordo totalmente	5	34	13,2	89,5
Nem concordo nem discordo	4	38	10,5	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009

Esse resultado está em harmonia com o referencial teórico: os novos conceitos que acompanham o processo de modernização do Estado são os da flexibilidade e da inovação permanente nos processos de tomada de decisão e nas formas de produção dos serviços públicos (TOHÁ e SOLARI, 1997). Esse extrato indica que os NUGAF contribuem para a eficiência modernizadora da gestão administrativa da PMBA, conforme se alinhava e explicita a seguir.

Segundo o Cel PM Pedro Nascimento Boaventura “a centralização da função gerencial nos NUGAF representa uma modernização na gestão administrativa da PMBA e torna-se ideal, pois passa a ofertar o suporte logístico necessário às CIPM desdobradas no terreno junto à comunidade, isentando-as das atividades administrativas referentes ao suprimento e à execução orçamentária e financeira, estas, o nó górdio das nossas CIPM”. Comenta ainda que “o grande erro

foi o modelo de gestão, erro de formatação da corporação. A CIPM não pode ser organização básica de gestão de segurança pública, ela só se justifica como unidade ideal, desvinculada das atividades administrativas, cabendo a estas, unicamente a execução da operacionalidade, a administração disciplinar do seu efetivo e a conservação dos bens sob sua carga, ficando a cargo dos NUGAF a administração financeira e orçamentária (execução).

Já para o entrevistado TEN CEL José Augusto Tuy Britto de Oliveira, um dos objetivos principais da Criação dos NUGAF é justamente favorecer o processo de modernização administrativa da PMBA, pois com esse modelo pretende-se especializar as pessoas envolvidas para o desenvolvimento das atribuições peculiares aos NUGAF e ao mesmo tempo a adoção de práticas modernas de administração na forma de executar a gestão das UOP vinculadas.

O Quadro 13 ilustra uma adaptação, entre os novos conceitos que acompanham a modernização do Estado, segundo Tohá e Solari (1997, p.84) e as variáveis da pesquisa eficiência modernizadora decorrentes dos NUGAF, estabelecendo entre elas uma relação que retrata a percepção positiva dos Comandantes de UOp sobre a modernização administrativa decorrente dos NUGAF.

CONCEITO	VARIÁVEIS	%
<b>Flexibilidade</b>	Processos simplificados e customizados (P18).	<b>71,10%</b>
	Orientações adequadas (P20).	<b>73,70%</b>
	Maior flexibilidade e capacidade de atendimento às demandas da UOp (P24).	<b>57,90%</b>
<b>Inovação</b>	Maior transparência dos processos e procedimentos realizados (P19).	<b>57,90%</b>
	Muitas inovações e processos mais eficientes (P22).	<b>52,60%</b>
	Desburocratização e celeridade processual (P23).	<b>50,00%</b>

Quadro 13. Adaptação dos conceitos de modernização administrativa apresentados por Tohá e Solari (1997) e o resultados da pesquisa eficiência modernizadora decorrentes dos NUGAF.

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa Bibliográfica 2009.

Esses resultados, informações e a própria literatura apontam que a tendência dessa reforma é modernizar o aparato administrativo da PMBA, com o implemento de múltiplas ações aderentes aos preceitos de modernização do Estado propalada pelos autores. Desta forma, pode-se argumentar que a criação e o

funcionamento dos NUGAF efetivamente favorece a modernização administrativa da PMBA, pelas ações e resultados imbricados com os novos conceitos da inovação e da flexibilidade.

Na Tabela 9, ilustram-se os componentes da otimização no emprego dos recursos com a implantação dos NUGAF. Verifica-se que 57,9% concordam que a implantação dos NUGAF diminuiu o número de PM empregados nos serviços administrativos nas UOp (P25). 60,5% reconhecem que os NUGAF geram economia de contingente policial-militar, pois funcionam com uma estrutura enxuta de pessoal (P26), assim como, 73,7% que a formalização de contratos com atendimento coletivo gera economia processual (P27) e a padronização dos procedimentos reduz as dificuldades e gargalos administrativos (P28). Por fim, 81,6% admitem que as contratações em grandes volumes realizadas pelos NUGAF geram economia financeira o que beneficia o atendimento às demandas das UOp vinculadas (P29).

TABELA 9 - Otimização no emprego dos recursos decorrentes da implantação dos NUGAF.

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
<b>P25 - Com a implantação dos NUGAF diminuiu o número de PM empregados nos serviços administrativos nas UOp.</b>				
Discordo totalmente	9	9	23,7	23,7
Discordo parcialmente	5	14	13,2	36,8
Concordo parcialmente	10	24	26,3	63,2
Concordo totalmente	12	36	31,6	94,7
Nem concordo nem discordo	2	38	5,3	100,0
<b>P26 - Os NUGAF geram economia de contingente policial militar, pois funcionam com uma estrutura enxuta de pessoal.</b>				
Discordo totalmente	9	9	23,7	23,7
Discordo parcialmente	4	13	10,5	34,2
Concordo parcialmente	12	25	31,6	65,8
Concordo totalmente	11	36	28,9	94,7
Nem concordo nem discordo	2	38	5,3	100,0
<b>P27 - A formalização de contratos com atendimento coletivo gera economia processual.</b>				
Discordo totalmente	3	3	7,9	7,9
Discordo parcialmente	2	5	5,3	13,2
Concordo parcialmente	10	15	26,3	39,5
Concordo totalmente	18	33	47,4	86,8

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
Nem concordo nem discordo <b>P28</b> - A padronização dos procedimentos reduz as dificuldades e gargalos administrativos.	5	38	13,2	100,0
Discordo totalmente	6	6	15,8	15,8
Discordo parcialmente	0	6	0,0	15,8
Concordo parcialmente	15	21	39,5	55,3
Concordo totalmente	13	34	34,2	89,5
Nem concordo nem discordo <b>P29</b> - As contratações em grandes volumes realizadas pelos NUGAF geram economia financeira o que beneficia o atendimento às demandas das UOp vinculadas.	4	38	10,5	100,0
Discordo totalmente	2	2	5,3	5,3
Discordo parcialmente	1	3	2,6	7,9
Concordo parcialmente	18	21	47,4	55,3
Concordo totalmente	13	34	34,2	89,5
Nem concordo nem discordo	4	38	10,5	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009

Sobre essa questão, na percepção dos Comandantes de UOp, fica evidenciada a otimização de recursos decorrente da implantação dos NUGAF. Inicialmente, constata-se a economia de pessoal, pela redução do contingente administrativo empregado nas UOp, se não vejamos: cada CIPM para realizar as atividades de gestão orçamentária e financeira tinha que estruturar uma equipe composta de no mínimo 3 servidores para comporem a comissão de licitação; 2 para a execução orçamentária; 1 para a gestão de contratos; e 2 para a gestão de pessoal, totalizando em 08 o número mínimo de servidores alocados para a execução dessas atividades, que multiplicados pelas 33 UOp vinculadas somariam 264 (duzentos e sessenta e quatro) servidores.

Com os NUGAF, toda a estrutura funciona com 48 (quarenta e oito) servidores, apesar do efetivo ideal previsto ser de 79 (setenta e nove), incluindo-se aí o funcionamento da gestão de recursos humanos, mas mesmo assim assumindo esse quantum têm-se uma redução de 185 (cento e oitenta e cinco) servidores que foram deslocados imediatamente para a atividade fim.

Quanto à economia processual, é indiscutível a otimização de recursos pela padronização dos processos. A título de exemplo, se 33 UOp celebrassem contratos para manutenção de autos, seriam 33 processos com todas as implicações e formalizações legalmente exigidas. Com os NUGAF as contratações passaram a ter caráter de atendimento coletivo, alguns contratos com abrangência para todas as UOp, outros com cobertura agrupada por localização geográfica ou por grupo de afinidade, como é o caso da contratação para fornecimento de ração para as unidades que possuem cães, mas de qualquer forma o perfil de atendimento é coletivo, mais de uma UOp são contempladas com essa demanda. Isso gera economia processual, elimina o retrabalho e desonera servidores para outras atividades, além de facilitar a rotina e reduzir o tempo de execução das tarefas, ou seja, é colocado em prática o melhor funcionamento possível da estrutura, pelo balanceamento dos vários fatores envolvidos, otimizando a aplicação dos recursos.

Essa também é a compreensão do entrevistado TEN CEL José Augusto Tuy Britto de Oliveira, ao assinalar que com os NUGAF busca-se melhorar a qualidade dos gastos públicos através da qualificação e especialização das pessoas envolvidas na execução da gestão das UOp vinculadas, pela melhoria nos processos de execução da despesa pública e pela visão sistêmica na aplicação de recursos. A simples ação de formatar processos de atendimento com alcance coletivo das demandas, provavelmente proporciona ganho em escala, gera economia processual e de pessoal, o que no final se traduz em otimização na utilização do erário, com resultados mais significativos e que possam contribuir em melhoria dos serviços prestados pelas CIPM geridas pelos NUGAF.

Diante da complexidade e do conjunto das variáveis analisadas e dos resultados obtidos, abstrai-se que a criação e o funcionamento dos NUGAF na PMBA, propiciam mais vantagens que desvantagens para a modernização administrativa, ou em outras palavras, favorecem o processo de modernização administrativa da PMBA.

Nas Tabelas 10 e 11, aduz-se a percepção sobre a receptividade dos atores envolvidos quanto às vantagens e desvantagens administrativas com a implantação dos NUGAF.

Na Tabela 10, iluminam-se as variáveis sobre a receptividade em relação à criação dos NUGAF na estrutura da PMBA. 50% afirmam que os serviços prestados pelos NUGAF não atendem à sua expectativa, porém 47,4% assinalam que atendem (P30). 63,2% reconhecem que os NUGAF se relacionam com as UOp com igualdade e profissionalismo, em detrimento ao clientelismo (P31). 52,6% acreditam que os NUGAF facilitaram o cumprimento das missões das UOp vinculadas (P32). 65,8% afirmam que são adotadas medidas corretivas em função das sugestões dos Comandantes das UOp (P33). 42,1% concordam e 42,1% discordam que os NUGAF adotam estratégias que refletem as necessidades das UOp vinculadas (P34). Por derradeiro, 68,4% são favoráveis à criação dos NUGAF na estrutura da PMBA (P35).

TABELA 10 - Receptividade em relação à criação dos NUGAF na estrutura da PMBA.

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
<b>P30 - Os serviços prestados pelo NUGAF atendem à sua expectativa.</b>				
Discordo totalmente	5	5	13,2	13,2
Discordo parcialmente	14	19	36,8	50,0
Concordo parcialmente	17	36	44,7	94,7
Concordo totalmente	1	37	2,6	97,4
Nem concordo nem discordo	1	38	2,6	100,0
<b>P31 - Os NUGAF se relacionam com as UOp com igualdade e profissionalismo, em detrimento ao clientelismo.</b>				
Discordo totalmente	2	2	5,3	5,3
Discordo parcialmente	3	5	7,9	13,2
Concordo parcialmente	9	14	23,7	36,8
Concordo totalmente	15	29	39,5	76,3
Nem concordo nem discordo	9	38	23,7	100,0
<b>P32 - A criação dos NUGAF na estrutura organizacional da PMBA facilitou o cumprimento das missões das UOp vinculadas.</b>				
Discordo totalmente	3	3	7,9	7,9
Discordo parcialmente	11	14	28,9	36,8
Concordo parcialmente	17	31	44,7	81,6
Concordo totalmente	3	34	7,9	89,5
Nem concordo nem discordo	4	38	10,5	100,0
<b>P33 - Os NUGAF adotam medidas corretivas em função das sugestões dos</b>				



Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
<b>Comandantes das UOp.</b>				
Discordo totalmente	4	4	10,5	10,5
Discordo parcialmente	6	10	15,8	26,3
Concordo parcialmente	22	32	57,9	84,2
Concordo totalmente	3	35	7,9	92,1
Nem concordo nem discordo	3	38	7,9	100,0
<b>P34 - Os NUGAF adotam estratégias que refletem as necessidades das UOp vinculadas.</b>				
Discordo totalmente	9	9	23,7	23,7
Discordo parcialmente	7	16	18,4	42,1
Concordo parcialmente	12	28	31,6	73,7
Concordo totalmente	4	32	10,5	84,2
Nem concordo nem discordo	6	38	15,8	100,0
<b>P35 - O Senhor é favorável à criação dos NUGAF na estrutura da PMBA.</b>				
Discordo totalmente	6	6	15,8	15,8
Discordo parcialmente	3	9	7,9	23,7
Concordo parcialmente	19	28	50,0	73,7
Concordo totalmente	7	35	18,4	92,1
Nem concordo nem discordo	3	38	7,9	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009

Ao analisarmos os resultados da pesquisa de campo atinente à receptividade em relação à criação dos NUGAF na estrutura da PMBA, percebe-se que a maioria dos Comandantes se sente insatisfeito no que se refere à expectativa sobre a qualidade dos serviços prestados. Isso deve ser compreendido e entendido como um *feedback* que sinaliza a necessidade da melhoria na qualidade dos serviços prestados pelos NUGAF, o que se exige é um atendimento mais qualificado.

Os dados mostram que os Comandantes são favoráveis e receptivos a essa mudança, inclusive aderem ao posicionamento de que o funcionamento dos NUGAF na estrutura da PMBA é fator facilitador ao cumprimento de missões das CIPM por eles comandadas.

A receptividade aos NUGAF é explicável a partir do momento em que as partes envolvidas e afetadas, principalmente os Comandantes das CIPM, consideram que a implantação dessa reforma é congruente com seus valores e

interesses (LICKS, 2006). Na verdade, essa mudança representa um anseio dos Comandantes, pois como foi apresentado no Capítulo 4, em pesquisa realizada no ano de 2003, 93% dos Comandantes se manifestaram favoráveis à implantação na PMBA de Unidades Gestoras para gerir administrativamente as CIPM da Capital e da RMS.

Por outro lado, o que se pode abstrair em relação à opinião dos entrevistados quanto às estratégias e aos serviços adotadas e realizados pelos NUGAF, apesar dessa avaliação não ser tão negativa, é uma reivindicação e uma cobrança por excelência na execução das atividades, e isso reflete que aos NUGAF cabem a busca contínua da melhoria e da modernização de suas práticas gerenciais e operativas.

As vantagens e desvantagem desta reforma, em andamento, são representadas na Tabela 11. Nela se observa que 68,4% concordam que a implantação dos NUGAF na estrutura da PMBA é um fator favorável a gestão operacional da Unidade (P36). 57,9% afirmam que os NUGAF desoneraram os Comandantes das atividades orçamentárias e financeiras, o que otimiza esforços para a gestão operacional da UOp, e por conseguinte para a atividade fim da PMBA (P37). 60,5% acreditam que os NUGAF trouxeram mais vantagens que desvantagens para o funcionamento das UOp (P38) e 65,8% acreditam que o exercício exclusivo da gestão operacional é fator crítico de sucesso para o exercício da função de Comandante de UOp (P39). Finalizando 60,5% reconhecem que a introdução dos NUGAF trouxe mais confiança por parte dos Comandantes na relação entre os diversos setores envolvidos nas atividades (P40).

TABELA 11 - Vantagens e Desvantagem Desta Reforma em Andamento.

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
<b>P36 - A implantação dos NUGAF na estrutura da PMBA é um fator favorável a gestão operacional da Unidade.</b>				
Discordo totalmente	5	5	13,2	13,2
Discordo parcialmente	6	11	15,8	28,9
Concordo parcialmente	17	28	44,7	73,7
Concordo totalmente	9	37	23,7	97,4
Nem concordo nem discordo	1	38	2,6	100,0

Variáveis	Frequência	Frequência Absoluta Acumulada	%	% Acumulado
<b>P37</b> - Os NUGAF desoneraram os Comandantes das atividades orçamentárias e financeiras, o que otimiza esforços para a gestão operacional da UOp, e conseqüentemente para a atividade fim da PMBA.				
Discordo totalmente	4	4	10,5	10,5
Discordo parcialmente	6	10	15,8	26,3
Concordo parcialmente	9	19	23,7	50,0
Concordo totalmente	13	32	34,2	84,2
Nem concordo nem discordo	6	38	15,8	100,0
<b>P38</b> - Os NUGAF trouxeram mais vantagens que desvantagens para o funcionamento das UOp.				
Discordo totalmente	4	4	10,5	10,5
Discordo parcialmente	9	13	23,7	34,2
Concordo parcialmente	17	30	44,7	78,9
Concordo totalmente	6	36	15,8	94,7
Nem concordo nem discordo	2	38	5,3	100,0
<b>P39</b> - O exercício exclusivo da gestão operacional é fator crítico de sucesso para o exercício da função de Comandante de UOp.				
Discordo totalmente	5	5	13,2	13,2
Discordo parcialmente	3	8	7,9	21,1
Concordo parcialmente	14	22	36,8	57,9
Concordo totalmente	11	33	28,9	86,8
Nem concordo nem discordo	5	38	13,2	100,0
<b>P40</b> - A introdução dos NUGAF trouxe mais confiança por parte dos Comandantes na relação entre os diversos setores envolvidos nas atividades.				
Discordo totalmente	3	3	7,9	7,9
Discordo parcialmente	4	7	10,5	18,4
Concordo parcialmente	20	27	52,6	71,1
Concordo totalmente	3	30	7,9	78,9
Nem concordo nem discordo	8	38	21,1	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009

Extrai-se desses resultados uma postura relevante Comandantes: com os NUGAF, eles ficam mais livres para a gestão operacional da UOp. Esse fato é fundamental, pois desnuda a dúvida e clarifica que a atenção exclusiva para a gestão operacional faz com que os Comandantes se sintam mais confortáveis para

desenvolverem as atividades da polícia ostensiva, missão precípua e finalística da Polícia Militar da Bahia.

Ademais, esta equação é considerada pelos Comandantes como fator crítico de sucesso para o exercício do Comando de CIPM, em razão de desonerá-los das atividades da gestão orçamentária e financeira, possibilitando foco exclusivo e, por conseguinte maior controle sobre a atividade operacional. Esse entendimento nos leva a defender que a criação dos NUGAF não altera o poder operacional dos Comandantes, pelo contrário, o reforça porque os Comandantes se livram dessa responsabilidade e ficam mais soltos para tratar da operacionalidade da UOp sob seu comando.

Não se deve esquecer que as organizações são constituídas por pessoas e nelas se estabelecem relações intra-organizacionais, nesse cerne a confiança é identificada como uma variável crítica com influência direta sobre o desempenho das organizações (MARIOTTI e SWIRSKI, 2005).

Para Tzafrir e Harel (apud MARIOTTI e SWIRSKI, 2005) a confiança engloba o entendimento de voluntariedade em aumentar a vulnerabilidade com relação a outra parte, baseado em uma expectativa positiva, resultado de interações mútuas positivas passadas. Quando os Comandantes de UOp revelam sua confiança nas relações com as pessoas dos NUGAF com quem passam a interagir em virtude da reforma em relevo, pode-se afirmar que essa mudança trouxe mais vantagens que desvantagens, pois se as pessoas confiam umas nas outras, elas estão habilitadas a realizar seu trabalho de forma agregadora. Sabem os riscos desta relação, mas irão trabalhar corretamente para manter a empresa por muito tempo, contribuindo com as melhores idéias. Galford e Drapeau (apud MARIOTTI e SWIRSKI, 2005).

Além do mais, para ratificar e consolidar esse entendimento, os próprios Comandantes, 60,5% dos entrevistados se posicionam confirmando a supremacia de vantagens em relação às desvantagens decorrentes da criação e funcionamento dos NUGAF na estrutura da PMBA.

## 5.2 Análise Fatorial

O número de fatores foi determinado pelo critério Kaiser (variância explicada). Ao optar-se por esse critério, serão desprezados os fatores cujos autovalores (variância ou correlação explicada) sejam menores que a média das variâncias (ou correlações), esse valor limite é igual a 1 (um) (REIS, 2001).

No primeiro momento realiza-se a análise com o número de fatores igual ao número de variáveis, para verificar qual o percentual da variabilidade dos dados é explicada por cada fator. O resultado alinhado com o critério de Kaiser estabelece 5 (cinco) fatores, pois a partir do sexto em diante os autovalores ficam abaixo de 1 (um), e são desprezados.

Estes 5 (cinco) fatores, agrupados alcançam um grau de explicação satisfatório e suficiente para o nível de elucidação requerida e pretendida nesta pesquisa. Com estes 05 fatores, o modelo consegue explicar 60,9% da variância dos dados originais, sendo que só o primeiro fator explica isoladamente por aproximadamente 26,9% da variância. Os resultados desta análise são apresentados na Tabela 12.

TABELA 12 - Variância explicada para 40 fatores

FATOR	Initial Eigenvalues		
	Autovalores	% of Variance	Cumulative %
<b>1</b>	<b>10,766</b>	<b>26,915</b>	<b>26,915</b>
2	3,562	8,905	35,819
3	3,537	8,842	44,661
4	2,694	6,735	51,396
<b>5</b>	<b>2,305</b>	<b>5,763</b>	<b>60,901</b>
6	0,988	4,971	62,129
7	0,858	4,644	66,774
8	0,639	4,097	70,87
9	0,436	3,59	74,46
10	0,293	3,232	77,693
11	0,202	3,006	80,698
12	0,095	2,739	83,437
13	0,0937	2,343	85,78
14	0,0858	2,146	87,926
15	0,0752	1,879	89,805
16	0,0651	1,626	91,431
17	0,0548	1,371	92,802
18	0,0522	1,306	94,107

FATOR	Initial Eigenvalues		
	Autovalores	% of Variance	Cumulative %
19	0,0392	0,98	95,087
20	0,0314	0,784	95,872
21	0,0282	0,705	96,577
22	0,0212	0,531	97,107
23	0,0193	0,483	97,59
24	0,0166	0,415	98,005
25	0,015	0,376	98,381
26	0,0126	0,316	98,696
27	0,0116	0,289	98,986
28	0,0095	0,238	99,224
29	0,0088	0,219	99,443
30	0,0079	0,198	99,641
31	0,0057	0,143	99,784
32	0,0038	0,095	99,88
33	0,002	0,049	99,929
34	0,0016	0,041	99,969
35	0,0008	0,02	99,989
36	0,0004	0,009	99,998
37	0,0001	0,002	100
38	0,0000	0,0000	100
39	0,0000	0,0000	100
40	0,0000	0,0000	100

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009.

Em função de existirem valores de explicação muito próximos, dificultando a composição de cada fator, escolhe-se para a verificação dos valores o método de rotação ortogonal – Varimax, que mantém os fatores perpendiculares entre si, sem correlação entre eles. O propósito é facilitar ao máximo o entendimento dos relacionamentos entre as variáveis (fatores). A rotação não altera o total de variância obtida na etapa anterior. O que ocorre é um rearranjo dos autovalores (FAVATO e SILVA, 2009).

O método Varimax é o tipo de rotação mais utilizado e que tem como característica o fato de minimizar a ocorrência de uma variável possuir altas cargas fatoriais para diferentes fatores, permitindo que uma variável seja facilmente identificada com um único fator. O objetivo da rotação é aumentar o poder explicativo dos fatores (NORONHA VIANA, 2005).

A Tabela 13 detalha os resultados da matriz de rotação Varimax relacionando os cinco fatores. Na composição dos fatores consideramos relevantes apenas as variáveis com carga fatorial (correlações) maiores que 0,50 ou menores que -0,50, pois quanto mais próximo de 1 ou -1, mais forte é a correlação entre o fator e a variável em estudo, e isso constitui o corte usado como o mínimo aceitável em termos de correlação.

TABELA 13 - Matriz de Rotação Varimax

	COMPONENTE				
	1	2	3	4	5
P21	<b>0,755</b>				
P2	<b>0,728</b>				
P30	<b>0,726</b>				
P20	<b>0,710</b>				
P10	<b>0,697</b>				
P9	<b>0,694</b>				
P31	<b>0,689</b>				
P1	<b>0,686</b>				
P7	<b>0,684</b>				
P36	<b>0,653</b>	<b>-0,507</b>			
P34	<b>0,648</b>				
P37	<b>0,636</b>				
P38	<b>0,634</b>				
P40	<b>0,633</b>				
P24	<b>0,621</b>				
P11	<b>0,608</b>				
P25	<b>0,594</b>				
P19	<b>0,572</b>				
P12	<b>0,567</b>				
P5	<b>0,555</b>				
P4	<b>0,553</b>				
P18	<b>0,553</b>		<b>0,522</b>		
P26	<b>0,552</b>				
P6	<b>0,544</b>				
P22	<b>0,528</b>				
P33	<b>0,528</b>				
P32	<b>0,509</b>				
P23					
P14		<b>0,786</b>			
P17		<b>0,661</b>			
P35	<b>0,555</b>	<b>-0,610</b>			
P15		<b>0,596</b>			
P16					

	COMPONENTE				
	1	2	3	4	5
P29			<b>0,646</b>		
P8			<b>0,575</b>		
P3				<b>-0,569</b>	
P27					
P13					<b>0,566</b>
P39	<b>0,505</b>				<b>0,530</b>
P28					

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009.

Antes da caracterização de cada fator é de bom alvitre alertar para o fato que por vezes, os fatores não são de interpretação imediata, inclusive depois de sua rotação. Sumarizando, um fator é um constructo, uma entidade hipotética, uma variável não observada, que se supõe estar subjacente a testes, escalas, itens e, de fato, medidas de qualquer espécie. Como constructos, os fatores apenas possuem realidade no fato de explicarem a variância de variáveis observadas, tal como se revelam pelas correlações entre as variáveis analisadas, ou seja, a única realidade científica que os fatores possuem vem das correlações entre testes ou variáveis pesquisadas (FAVATO e SILVA, 2009).

Impõe-se aí um aspecto de subjetividade na interpretação e identificação desses fatores, que podem variar no mesmo estudo de investigador para investigador em função das particularidades e experiências de cada sujeito da pesquisa com a realidade pesquisada.

Os 05 (cinco) fatores gerados pela análise fatorial, sobre a criação dos NUGAF na percepção dos Comandantes de UOp, foram caracterizados pela simbiose entre a teoria, a vivência e a relação deste pesquisador com o objeto de estudo. As nuances de cada um dos fatores são explicados a seguir. Para facilitar o entendimento, apresentam-se os fatores ordenados segundo a margem percentual da variância.

**Fator 1 Estrutura, dinâmica de funcionamento e eficiência modernizadora:** Verifica-se que o Fator 1 é composto por um conjunto significativo de variáveis, 29 no total, inter-relacionadas e interdependentes, sendo interpretadas sob a ótica particular desse autor como fortemente imbricadas com as questões de estrutura, funcionamento, eficiência modernizadora. Este fator mostra-se muito



relevante na análise fatorial realizada, constituindo-se no maior percentual em relação à variância total explicada.

As 29 variáveis que formam este fator foram correlacionadas com valores máximo de 0,755 e mínimo de 0,505, e dessa correlação percebe-se o destaque para a estruturação, funcionalidade e relacionamentos, pois esse conjunto sumariza questões principais sobre a criação, a estrutura, o funcionamento e a eficiência modernizadora dos NUGAF. Para ilustrar, aqueles que entendem que a estrutura de funcionamento dos NUGAF está alinhada com as práticas modernas de administração, também acreditam que a implantação dos NUGAF facilita a coordenação de processos envolvendo várias UOp, que os NUGAF trouxeram mais vantagens que desvantagens para o funcionamento das UOp, assim como, que a implantação dos NUGAF na estrutura da PMBA é um fator favorável a gestão operacional da Unidade, por outro lado, refutam que o atendimento agora é mais eficiente para as demandas da UOp em termos de objetividade e rapidez e que os serviços prestados pelo NUGAF atendem à sua expectativa, e assim sucessivamente. Na Tabela 14, a seguir ilustrada, são apresentadas as variáveis que formam este fator e os valores das correlações.

TABELA 14 - Fator 1: Estrutura, dinâmica de funcionamento e eficiência modernizadora.

<b>Componente</b>	<b>Correlação</b>
P21 - O compartilhamento das informações propiciado pelos NUGAF aumenta a capacidade de decisão dos Comandantes de UOp;	0,755
P2 - A estrutura de funcionamento dos NUGAF está alinhada com as práticas modernas de administração.	0,728
P30 - Os serviços prestados pelo NUGAF atendem à sua expectativa.	0,726
P10 - A implantação dos NUGAF facilita a coordenação de processos envolvendo várias UOp.	0,697
P9 - Com os NUGAF os Comandantes das UOp vinculadas se sentem mais motivados para o exercício da função de Comando.	0,694
P31 - Os NUGAF se relacionam com as UOp com igualdade e profissionalismo, em detrimento ao clientelismo.	0,689
P1 - A criação dos NUGAF reestrutura a PMBA em um novo patamar de competência para desenvolver as diretrizes das políticas públicas de segurança.	0,686
P7 - O atendimento agora é mais eficiente para as demandas da UOp em termos de objetividade e rapidez.	0,684
P36 - A implantação dos NUGAF na estrutura da PMBA é um fator favorável a gestão operacional da Unidade.	0,653

<b>Componente</b>	<b>Correlação</b>
P34 - Os NUGAF adotam estratégias que refletem as necessidades das UOp vinculadas.	0,648
P37 - Os NUGAF desoneraram os Comandantes das atividades orçamentárias e financeiras, o que otimiza esforços para a gestão operacional da UOp, e conseqüentemente para a atividade fim da PMBA.	0,636
P38 - Os NUGAF trouxeram mais vantagens que desvantagens para o funcionamento das UOp.	0,634
P40 - A introdução dos NUGAF trouxe mais confiança por parte dos Comandantes na relação entre os diversos setores envolvidos nas atividades.	0,633
P24 - A reforma (implantação dos NUGAF) permite maior flexibilidade e capacidade de atendimento às demandas da UOp.	0,621
P11- Os NUGAF simplificaram os procedimentos (clareza da linguagem, acessibilidade, facilidade de execução) para solicitação de serviços e/ou materiais, com padronização de procedimentos.	0,608
P25 - Com a implantação dos NUGAF diminuiu o número de PM empregados nos serviços administrativos nas UOp.	0,594
P19 - A implantação dos NUGAF produziu maior transparência dos processos e procedimentos realizados.	0,572
P12 - O modelo de funcionamento dos NUGAF gera economia de processos e equipamentos.	0,567
P5 - Os NUGAF permitiram a valorização das atividades de acordo com a competência e a técnica dos servidores.	0,555
P4 - O modelo de funcionamento dos NUGAF permite a horizontalidade da gestão e valorização dos Comandantes das UOp vinculadas.	0,553
P18 - Com os NUGAF os processos foram simplificados e customizados reduzindo os procedimentos administrativos para os Comandantes das UOp.	0,553
P26 - Os NUGAF geram economia de contingente policial militar, pois funcionam com uma estrutura enxuta de pessoal.	0,552
P6 - O sistema de informação implantado nos NUGAF facilita a comunicação entre os atores envolvidos no processo.	0,544
P22 - A implantação dos NUGAF determinou muitas inovações e processos mais eficientes.	0,528
P33 - Os NUGAF adotam medidas corretivas em função das sugestões dos Comandantes das UOp.	0,528
P35 - O Senhor é favorável à criação dos NUGAF na estrutura da PMBA.	0,555
P39 - O exercício exclusivo da gestão operacional é fator crítico de sucesso para o exercício da função de Comandante de UOp.	0,505

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009.

A correlação significativa dessas variáveis nos possibilita ponderar e argumentar que o Fator 1 - estrutura, funcionamento e eficiência modernizadora, indicam uma tendência de adesão e de aprovação por parte dos Comandantes de CIPM ao processo de reforma que cria os NUGAF na estrutura da PMBA. Os Comandantes são favoráveis as assertivas que tratam do conceito dos NUGAF e da modernização deles decorrente, mas se opõem da forma como ele está sendo

operacionalizado, com restrições a eficiência, posicionamento que é congruente com os resultados depurados na estatística descritiva.

**Fator 2: Relevância do Processo Decisório:** A interpretação das variáveis nos leva a categorizá-lo desta forma. É perceptível a preocupação dos atores envolvidos na reforma com o modelo do processo decisório em vigor, inclusive a correlação negativa das P36 e P35 reforça esse argumento. Apesar da aderência à estrutura dos NUGAF, existe insatisfação com a forma pela qual as decisões são tomadas. Ou seja, os entrevistados são favoráveis à criação dos NUGAF e ao mesmo tempo se contrapõem ao modelo do processo decisório praticado o que subliminarmente indica que este modelo deve ser modificado e aperfeiçoado de modo a incrementar e valorizar a participação dos Comandantes de UOp. A seguir elencamos na Tabela 15 as variáveis que compõem esse fator.

TABELA 15 - Fator 2: Relevância do Processo Decisório.

Componente	Correlação
P36 - A implantação dos NUGAF na estrutura da PMBA é um fator favorável a gestão operacional da Unidade.	-0,507
P14 - O processo de tomada de decisão nos NUGAF é coletivo; não é centrado na pessoa do Chefe.	0,786
P 17 - As decisões tomadas no NUGAF não são afetadas pelo uso de poder e influência pessoal (hierarquia).	0,661
P35 - O Senhor é favorável à criação dos NUGAF na estrutura da PMBA.	-0,61
P15 - As decisões tomadas nos NUGAF estão prioritariamente preocupadas com os objetivos da organização (planejamento e metas).	0,596

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009.

Essa análise ratifica e encontra sustentação nos resultados da estatística descritiva e fortalece a inferência de que essa reforma é positivada pelos Comandantes, assim como as mudanças subjacentes, porém o modelo do processo decisório é questionado, busca-se maior poder de influenciá-lo para viabilizar o atendimento mais célere e pontual de suas demanda.

**Fator 3 Otimização dos recursos.** Evidencia-se a nítida correlação das variáveis componentes deste fator à perspectiva da adoção de ações que maximizam a performance, racionalizam a aplicação dos recursos e diminuem o retrabalho. Este fator sugere mais uma vez a aprovação dos Comandantes das CIPM quanto à implantação dos NUGAF, pois entendem que essa reforma otimiza a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros, valoriza o capital humano

envolvido na gestão, simplifica e customiza os processos gerenciais e amplia o atendimento das demandas das UOp vinculadas em virtude da economia processual, com consequências positivas na dinâmica administrativa das UOp.

As variáveis que integram esse fator são apresentadas a seguir na Tabela 16.

TABELA 16 - Fator 3: Otimização dos recursos.

Componente	Correlação
P18 - Com os NUGAF os processos foram simplificados e customizados reduzindo os procedimentos administrativos para os Comandantes das UOp.	0,522
P29 - As contratações em grandes volumes realizadas pelos NUGAF geram economia financeira o que beneficia o atendimento às demandas das UOp vinculadas.	0,646
P8 - A implantação e funcionamento dos NUGAF contribuem para a capacitação gerencial dos atores envolvidos.	0,575

Fonte: Elaboração própria a partir da Pesquisa de Campo 2009.

Mais uma vez temos um fator positivamente imbricado com os resultados da estatística descritiva. Os dois extratos conduzem para análises bem próximas, em síntese, para ambos deduz-se o mesmo retrato: aprovação dos Comandantes à reforma que cria na estrutura da PMBA os NUGAF e indicação que essa reforma otimiza a aplicação dos recursos.

Os fatores 4 (quatro) e 5 (cinco) possuem respectivamente valor de alpha de -0,569 e 0,548, o que representa cargas fatoriais adequadas (acima 0,5 ou abaixo de -0,5, conforme nosso modelo), porém nesta pesquisa eles são desprezados, em função da caracterização de uma apropriada identificação se mostrar difícil e impertinente, pois o fator 4 é composto por apenas uma variável e o fator 5 por duas variáveis com correlação complexa.

Assim, neste estudo, demonstra-se que os Comandantes das UOp vinculadas aos NUGAF, percebem valores favoráveis desta reforma para a modernização administrativa da PMBA e são a ela receptivos, ressaltando-se entre estes valores aspectos de confiança, flexibilidade, simplificação, customização, inovação e otimização de recursos. Por outro lado, os respondentes percebem de forma desfavorável à forma como as decisões são tomadas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, neste trabalho, avaliar o impacto da implantação e do funcionamento dos NUGAF para a modernização administrativa da Polícia Militar da Bahia (PMBA) e qual a receptividade dos atores envolvidos nessa reforma.

Percorrida a trajetória necessária para cumprir o escopo pretendido, neste capítulo apresentamos as considerações finais, as recomendações e as limitações desta pesquisa, tudo embasado nos resultados das investigações realizadas, em harmonia com o referencial teórico explorado.

Antes, porém, torna-se imperioso despertar para o fato da Polícia Militar da Bahia ser uma instituição que ao longo dos tempos vem implementando várias reformas em sua estrutura organizacional e nos modelos de gestão com objetivo de modernizar o aparato operacional-administrativo de forma a engendrar condições que possibilitem a melhoria na qualidade dos serviços de segurança pública prestados à comunidade.

Nessa linha, com o advento da Lei nº 7.251, de 09 de janeiro de 1998 (Lei de Organização Básica – LOB) a estrutura da Corporação foi remodelada, surgindo um modelo diferenciado para a capital e o interior do Estado. O modelo adotado para as unidades operacionais da capital seguia o princípio estabelecido na proposta inicial do Projeto Polícia Cidadã, com as Companhias instaladas nas subáreas e voltadas exclusivamente para a operacionalidade, enquanto que os Batalhões se ocupariam do apoio logístico administrativo, brotando assim, a tipologia das Companhias Independentes e dos Batalhões Gestores.

No projeto em apreço, a CIPM foi equacionada para fazer frente às novas funções e atribuições, mediante reformas em sua estrutura organizacional, o que por isso gera modificações na estrutura dos Batalhões da Capital que, deixam de exercer a função operacional, ficam adstritos ao apoio administrativo e logístico das CIPM, o que foi diplomado em 1998, através da publicação do Decreto nº 7.428, de 31 de agosto de 1998.

Desta forma, aos Batalhões Gestores foi definida a função de executor da gestão administrativa, orçamentária e financeira das Companhias Independentes, através do implemento das ações correlatas a tal incumbência, realizando os serviços tanto de apoio administrativo quanto o logístico às CIPM sob sua

responsabilidade, de sorte que as CIPM tornar-se-iam mais leves e ágeis, desonerando os seus comandantes daquelas atribuições administrativas, com foco exclusivo para as atividades da gestão operacional da UOp.

Entretanto, nessa trajetória surgiram vários óbices e resistências, ligados à cultura organizacional reinante naquele momento, que resultaram na inativação dos Batalhões Gestores e desaguaram na mutação das Companhias Independentes da RMS em Unidades Gestoras (UG), onerando os Comandantes dessas CIPM com as funções correlatas a essa gestoria. O esforço agora não é exclusivo, os Comandantes têm que dividir sua concentração entre a gestão operacional, na qual o foco é o policiamento comunitário com a gestão administrativa, orçamentária e financeira, vinculada à atividade meio.

Desta forma, a criação dos NUGAF na estrutura da PMBA, retoma pelo menos conceitualmente a proposta inicial do Projeto Polícia Cidadã. As CIPM voltam a ter a estrutura prevista originalmente e assim tornam-se mais adaptadas e flexíveis para o planejamento e execução das ações operacionais e os NUGAF passam a lhes ofertar o apoio administrativo através da gestão administrativa, orçamentária e financeira.

Como vimos ao longo desta pesquisa, a concepção desta reforma por inserir mudanças na estrutura organizacional operativa da Corporação, impactou e alterou as relações funcionais e de poder entre os atores envolvidos. Para compreendermos as implicações dessa inserção é importante que fique lúcido de forma concreta que as CIPM da capital e da RMS deixaram de ter o status de unidades gestoras, com execução direta de recursos públicos e passaram a ser atendidas em suas demandas logísticas básicas pelos NUGAF.

Partindo desse entendimento, poder-se-ia questionar se a concentração das atividades de gestão administrativa, orçamentária e financeira nos NUGAF não causaria dificuldades para a administração das CIPM. Evidenciou-se que não, pois com o modelo anterior as CIPM além da responsabilidade pela gestão operacional ficavam obrigadas a apropriar as ações de gestão orçamentária e financeira, o que de certa forma acarretava prejuízos para a operacionalidade em razão do duplo foco e do contingente deslocado para realizar aquelas atividades.

Quando procuramos nos distanciar e olhamos de fora, essa reforma organizacional, concluímos com base na teoria que o nível de desconcentração da gestão orçamentária e financeira estabelecida no modelo precedente não é o mais adequado, pois as CIPM da Capital e da RMS como Unidades Operacionais são vocacionadas, como o próprio termo sugere, para a operacionalidade, no caso particular, para as ações da polícia ostensiva. Ademais, a proximidade geográfica facilita a concentração dessas atividades em Unidades especializadas para este fim. De sorte que, o acréscimo dessas atribuições pode determinar prejuízos no esforço dessas CIPM na realização de suas atividades principais.

Um resgate histórico da PMBA nos leva a compreender o sincretismo que conduz a construção da separação dicotômica entre as OPM voltadas para as atividades meio e as direcionadas para as atividades fim. As primeiras entendidas como de suporte para as segundas, cada uma com atribuições bem definidas. Uma identificada como administrativa, a outra enquadrada como operacional.

Enquanto as OPM posicionadas como de atividade meio realizam as ações administrativas e de aporte logístico, as OPM da atividade fim desenvolvem as ações da polícia ostensiva para a preservação e restauração da ordem, através da prestação dos serviços de segurança pública. Ora, quando essa diferenciação é quebrada e são agregadas atividades administrativas (meio) para as OPM operacionais, a lógica subjacente a essa ponderação ilumina que a dimensão operacional será afetada, pois se perde parcialmente o foco primitivo.

Fato que é corroborado pelos próprios Comandantes de UOp, quando em estudo anterior à criação dos NUGAF se manifestam expressivamente (93%) de forma favorável à criação de unidade gestora para gerir as CIPM da capital e da RMS. Essa perspectiva de dentro da Corporação e principalmente sendo dos Comandantes responsáveis pela gestão das UOp, foi crucial no que se refere à implementação da reforma em análise, pois sinaliza para o Alto Comando da Corporação que o modelo até então em voga estava distanciado das reais necessidades intra-muros.

Essa perspectiva leva a um novo enfoque dentro da Corporação, existe a valorização de novos modelos e, neste sentido, conduz à reforma. Porém, quando ela é efetivada surgem algumas resistências, por ela modificar o status dos atores

afetados e as relações de poder. Essas resistências são quebradas com a maturidade do processo e em decorrência dos resultados alcançados.

Percebe-se que a limitação do impacto dessa reforma adstringe-se às atividades de gestão administrativa, orçamentária e financeira, pois prevalece a autonomia para a gestão operacional por parte das UOp, ficando adstrita a competência dos NUGAF ao suporte administrativo e logístico necessários ao funcionamento das CIPM da Capital e da RMS.

Com os NUGAF ocorre o redimensionamento e a centralidade das ações de gestão administrativas. Os processos para atender as demandas passam a receber tratamento coletivo, customizados pelas variáveis peculiares a cada UOp vinculada. Otimizam-se os recursos pela economia de escala, pela economia processual, pela eliminação do retrabalho e pela redução de contingente empregado na atividade meio. Destaca-se ainda, a especialização das pessoas imbuídas dessas atividades.

Para analisarmos a adesão e a receptividade dos Comandantes a essa reforma, apesar dos diferentes enfoques coexistentes dentro da Corporação, evidenciou-se que a prática com os NUGAF mostrou-se mais benéfica que prejudicial à gestão operacional das UOp e isso captou a percepção positiva dos Comandantes para essa mudança.

No que se refere ao objetivo geral da pesquisa de avaliar o impacto da implantação e do funcionamento dos NUGAF para a modernização administrativa da Política Militar da Bahia (PMBA) e verificar a receptividade dos atores envolvidos nessa reforma, pode-se salientar que foram plenamente esgotados, assim como, todos os objetivos específicos propostos.

Explorando os resultados e as análises protagonizadas nesta investigação, chega-se inicialmente às seguintes conclusões:

1. A implantação dos NUGAF é consequência de decisão do Alto Comando da PMBA na busca da modernização administrativa da instituição e em consonância ao estudo prévio realizado por uma comissão específica nomeada para tal mister.
2. A modernização administrativa é meta permanente da PMBA.



3. A implantação do NUGAF reduziu o efetivo empregado nas atividades administrativas das CIPM vinculadas.
4. A concentração das atividades administrativas nos NUGAF possibilita aos Comandantes das UOp vinculadas foco exclusivo na gestão operacional o que facilita o cumprimento das suas missões operacionais.
5. Os Comandantes das CIPM vinculadas aos NUGAF em sua maioria se manifestaram com adesão e de modo favorável à criação dos NUGAF na PMBA, ou seja, foram receptivos a essa reforma.

Foi possível concluir ainda, que a implantação dos NUGAF para gerir administrativa, financeira e orçamentariamente as CIPM de Salvador e da RMS representou um avanço na busca da modernização administrativa da Polícia Militar da Bahia, pois na percepção dos Comandantes e em consonância com os consentâneos conceitos que acompanham a modernização do Estado, gerou economia processual, flexibilidade, inovação, otimização de recursos, maior transparência e foco nos resultados.

Além disso, positivou-se que a estrutura de funcionamento dos NUGAF é adequada à execução das atividades internas e ao atendimento das demandas externas oriundas das UOp vinculadas e que as interações entre os atores envolvidos ocorrem dentro de um clima de confiança.

Outro registro de destaque é que o nível de concentração da gestão orçamentária e financeira nos NUGAF é apropriado, pois se revelou fator crítico que facilita e retira dos Comandantes de UOp essa responsabilidade, desonerando-os para a dinâmica exclusiva da gestão operacional, ou seja, a estrutura implantado na PMBA e o decorrente modelo de gestão mostra-se mais adequada ao funcionamento das CIPM da Capital e da RMS, em sintonia com a argumentação de Callahan (apud JUSSANI e VASCONCELLOS, 2005, p.2 e 3) que nem a concentração, nem a desconcentração são absolutas, cada organização deve buscar a estrutura que melhor se adapte aos resultados que pretendem alcançar.

Por outro lado, o modelo de funcionamento e o processo decisório precisam ser revistos e modificados. Os atendimentos às necessidades das CIPM devem ser aperfeiçoados e mais céleres. Os Comandantes devem ser inseridos e

chamados a participar efetivamente do processo de tomada de decisão para se sentirem mais valorizados e motivados. O processo de comunicação carece de ajustes para facilitar a troca de informações e sugestões. Em síntese, a adoção de ações necessárias para melhorar a qualidade dos serviços prestados pelos NUGAF.

Em síntese a reforma em relevo é congruente com os valores e os interesses dos atores envolvidos e afetados, principalmente dos Comandantes das UOp vinculadas aos NUGAF e isso determina a aceitação e a receptividade à mudança (LICKS, 2006). Na verdade a criação e o funcionamento dos NUGAF não altera o poder operacional dos Comandantes de UOp, pelo contrário, o reforça, porque os livra do encargo e do fardo da gestão orçamentária e financeira, o que poderia inclusive levá-los a serem responsabilizados perante o Tribunal de Contas do Estado.

Fica evidenciado que os Comandantes não buscam o controle do processo decisório, mas o poder de influenciá-lo para que suas demandas sejam atendidas pontualmente, com celeridade e eficiência, pois a resistência pode surgir a partir do momento que ele perceba a falta desses requisitos no atendimento de suas necessidades. Desta forma, o que os Comandantes de UOp reclamam é que o funcionamento e o atendimento dos NUGAF devam ser eficientes em termos de objetividade e rapidez, para atender na plenitude suas expectativas.

Apesar de este estudo ter sido desenvolvido e concluído de forma a alcançar os objetivos inicialmente estabelecidos, algumas considerações e recomendações devem ser pontuadas sobre as limitações a que ele está sujeita.

A principal limitação da presente pesquisa foi a pouca maturidade da reforma, que impossibilitou uma análise alargada, com investigação de outras variáveis. Desta forma, para um estudo futuro, sugere-se a exploração sob o ponto de vista da eficiência, da eficácia e da efetividade resultantes da criação dos NUGAF na PMBA, pois apesar de se constatar que os NUGAF contribuem para a modernização administrativa, credita-se valioso analisá-lo sob o ponto de vista do desempenho quanto a esses princípios da administração pública.

De igual modo, outro estudo que pode ser levado a efeito e aprofundado relaciona-se a análise do modelo de atuação das CIPM desoneradas da gestão orçamentária e financeira, sob o prisma de compreender se essa reforma traduz-se

em melhoria na qualidade dos serviços ofertados à comunidade. Estamos falando de um público alvo de 3.661.807 de pessoas, em Salvador e na RMS, atendidas diretamente por essas UOp.

Outra realidade a ser tratada se refere a um viés típico da forma como o levantamento foi conduzido: a população pesquisada possui um tamanho restrito, limitou-se a perspectiva dos comandantes e ex-comandantes das UOp vinculadas ao NUGAF, em um determinado lapso temporal. Outros métodos de investigação científica podem ser utilizados, em pesquisas ulteriores, ampliando a população a ser pesquisado e os resultados poderiam ser comparados com os desta pesquisa.

Merece ainda, destaque a caracterização deste estudo como uma pesquisa exploratória. Os métodos de coleta e de análise de dados refletem, portanto, esta situação. Além disso, partindo do pressuposto que a produção de conhecimento é um constructo relativo, complexo e coletivo, poucos trabalhos foram encontrados sobre o tema, para sedimentar melhor a discussão. Assim, não se determinou conclusões absolutas. Estudos mais agudos, utilizando métodos confirmatórios, seriam de bom alvitre para suscitar e ampliar o entendimento das questões ponderadas nesta pesquisa.

Enfatiza-se a relevância desta pesquisa enquanto referencial para o delineamento de futuras ações na PMBA. A identificação da cultura e dos valores que permeiam as relações organizacionais constitui fator preponderante na definição e na efetivação de reformas, pois eventuais inconformidades podem causar resistência dos atores e, por sua vez, impedir o seu êxito.

Sobrepondo-se a essa questão, entende-se que a prolatada busca permanente pela modernização administrativa da Corporação, possibilita a revisão e conduz sistematicamente a atualizações na estrutura organizacional com impactos decorrentes sobre o modelo de gestão, de forma que, viabiliza o alcance dos propósitos planejados e a melhoria na qualidade dos serviços realizados.

Por fim, deseja-se, no entanto, que mesmo com suas limitações, este estudo seja útil para que a PMBA aperfeiçoe suas práticas administrativas e gerenciais, o que, por conseguinte, pode determinar em melhoria na prestação de serviços de segurança pública ofertados à sociedade baiana, cada vez mais carente destas ações.

## 7. REFERÊNCIAS

ARAGÃO; Cecília Vescovi de. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio**. Revista do Serviço Público Ano 48 Número 3 Set-Dez 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo, Ed. Malheiros, 10 ed., 1998

BAHIA. Constituição (1989). **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador, BA: Assembléia Legislativa, 1989.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 7.428 de 31 de agosto de 1998. **Aprova a Organização Estrutural e Funcional da Polícia Militar do Estado da Bahia – PM/BA**. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, BA, 31 ago. 1998. Disponível em: <http://www2.casacivil.ba.gov.br> Acesso em: 5 nov 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.251, de 09 de janeiro de 1998**. Reorganiza a Polícia Militar do Estado da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, BA, 10 jan. 1998. Disponível em: <http://www2.casacivil.ba.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.990, de 27 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado da Bahia e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, BA, 10 jan. 1998. Disponível em: <http://www2.casacivil.ba.gov.br>. Acesso em: 28 out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.848, de 29 de dezembro de 2005**. Reorganiza a Polícia Militar do Estado da Bahia, dispõe sobre o seu efetivo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, BA, 30 dez. 2005. Disponível em: <http://www2.casacivil.ba.gov>. Acesso em: 18 out. 2007.

\_\_\_\_\_. PMBA. **Planejamento Estratégico Institucional**: Exercício de 2004 a 2007. Departamento de Planejamento. Salvador: EGBA, 2004.

\_\_\_\_\_. **Boletim Geral Comemorativo n.º 001**. Polícia Militar do Estado da Bahia 17 DE FEVEREIRO DE 2005.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº CG-06**. Comando Geral da PMBA. Dispõe sobre a estrutura e atribuições da coordenação dos Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira. Suplemento, Legislação e Normas Gerais nº 003 de 20 de janeiro de 2006.

\_\_\_\_\_. **Portaria n.º CG-080** – Comando Geral da PMBA 06. Regulamenta a Organização Estrutural e Funcional da Polícia Militar da Bahia. Publicado no Suplemento de Legislação, Jurisprudência e Normas Gerais n.º 029, de 12 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. **Portaria n.º CG-04** – Comando Geral da PMBA. Dispõe sobre a localização e nomenclatura das unidades de policiamento criadas pela Lei Estadual n.º 11.356 de 06.01.2009, e define as suas unidades apoiadoras nas ações de

execução da despesa pública. Publicado no BGO-047 de 13 de março de 2009.

\_\_\_\_\_. **Programa de Modernização da PMBA**. 1997.

\_\_\_\_\_. **Projeto Polícia Cidadã**. 1999.

BASTOS, Antônio Virgílio B. **Contextos organizacionais em mudança e os rumos da pesquisa sobre comprometimento no trabalho**. Psicologia e Sociedade, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 42-62, 2000.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia para Avaliação de Políticas Públicas: Uma Experiência em Educação Profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A teoria do Estado e do Poder em Max Weber, Ensaios Escolhidos**. São Paulo: C.H. Cardim Editora, 1986, pp. 157-184.

BRAGA, Clarissa Daguer; MARQUES Antônio Luiz. **Comunicação e Mudança: a Comunicação como Elemento Facilitador do Processo de Mudança Organizacional**. Rev. FAE, Curitiba, v.11, n.1, p.9-17, jan./jun. 2008

BRANDALISE, Loreni Teresinha. **Modelos de Medição de Percepção e Comportamento – Uma Revisão**. 2005. Disponível em <http://www.lgti.ufsc.br/brandalise.pdf>. Acesso em: 10 março 2009.

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

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2005**. Governo Federal. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de julho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03). Acesso em: 19 out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 out. 2007.

BRESSAN, Cyndia Laura. **Mudança Organizacional: Uma Visão Gerencial**. 2004. Disponível em: [http://www.fae.edu/publicacoes/se1\\_artigos.asp](http://www.fae.edu/publicacoes/se1_artigos.asp). Acesso em 10 set. 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (Org.); SPINK, Peter Kevin (Org.). Reforma do estado e administração pública gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

\_\_\_\_\_. Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado**. in. **Reforma do Estado e administração pública gerencial, Orgs.** Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter., 4. ed. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

\_\_\_\_\_. Luiz Carlos. **Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano**, Revista do Serviço Público. Ano 52, Número 1. Jan-Mar. 2001.

\_\_\_\_\_. Luiz Carlos. **Nação, sociedade civil, Estado e estado-nação: uma perspectiva histórica**. Março 2008. Disponível em [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). Acesso em: 04 março 2009.

\_\_\_\_\_. Luiz C. Bresser. **Reforma do estado para a cidadania : a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 34ª Edição. Brasília: ENAP, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 3ª ed., 1999

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade no Brasil: O Caso de Salvador**. Dissertação apresentada para obtenção do grau de Doutor em Sociologia Econômica e das Organizações. Lisboa, julho de 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela, Direito Administrativo, São Paulo, Ed. Atlas, 8º ed., 1997.

FADUL, Élvia; SANTOS FILHO, Nelson Gomes dos. **Segurança pública: uma questão de governabilidade e cidadania**. X Congresso Internacional de CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Out. 2005.

FAVATO, Veronica e Silva. **Performance de indicadores financeiros de seguradoras no Brasil: uma análise de componentes principais**. Artigo apresentado no 9º Congresso da USP de Controladoria e Contabilidade.

FERRARI, Levi Bucelem. **As Relações de Poder na Administração Pública**. Cadernos FUNDAP. São Paulo. Ano 7, N.º 14, pgs. 45-51. Outubro de 1987.

FLEURY, Maria Tereza Leme. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1996.

FIATES Gabriela G.Silveira; SCHMITT Daniel Martín. **Modelos de Gestão Pública: Uma Análise Crítica do Modelo Utilizado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Disponível em: <http://tjsc25.tj.sc.gov.br/academia/cejur/artigos>. Acesso em: 20 de outubro 2009.

FRASSON, Ieda. **Crériterios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado Florianópolis. 2001.

FURTADO, Celso M. **Teoria da estrutura em organização**. Revista do Serviço Público. vol. 57 – n.º 3 – Jul-Set. 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 5 ed., 1999.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. RAP Rio de Janeiro 40(2):201-36, Mar./Abr. 2006

HEIDRICH, Andréa Valente. **Transformações no estado capitalista: refletindo e refratando transformações na questão social**. Revista Virtual Textos & Contextos. Nº 5, ano V, nov. 2006

HERNANDEZ, José Mauro da Costa, CALDAS Miguel P. **Resistência à Mudança: Uma Revisão Crítica**. RAE. V. 41, n.º 2, Abr/Jun 2001.

KARLOF, Bengt. **Conceitos Básicos de Administração – Um guia conciso**. São Paulo: Atlas, 1995

KOTLER, Philip. **Administração de Marketing – Análise, Planejamento, Implementação e Controle**. 5ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 1998.

JUND, Sergio. **As novas doutrinas de Administração Pública e os seus reflexos nos controles e na Auditoria de Desempenho dos Programas Governamentais**. Dissertação de Mestrado, EBAPE/FGV, 2002.

JUSSANI Ailton Conde; VASCONCELLOS Eduardo Pinheiro Gondim de. **Estabelecendo o Grau de Descentralização da Estrutura Organizacional: O Caso do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas**. Revista de Gestão USP, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 1-12, janeiro/março 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico : procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEITE N. Pitombo, PRIETO V. Correia, MIZUMOTO F. Matuoka. **Gestão da Mudança dos Padrões Culturais em Processo de Transformação: O Caso da Organização Alfa**. Artigo XXXI EnANPAD. Setembro de 2007.

LICKS. José Luiz. **Influência dos Valores e dos Interesses na Implantação de um Processo de Mudança em Organizações Públicas: O Caso da Brigada Militar**. Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração da Escola de Administração da UFRGS, Porto Alegre, dezembro de 2000.

MARCELINO, G. F. **Em busca da flexibilidade do estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 641-659, maio/jun de 2003.

MARIOTTI, Daniela Fernanda ; SWIRSKI DE SOUZA, Y. . **Relações de Confiança na Dinâmica de uma Organização**. In: XXIX ENANPAD, 2005, Brasília. Anais XXIX ENANPAD, 2005.

MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a revolução gerencial — a persistência da dicotomia entre política e administração**. Revista do Serviço Público, ano 48, número 1, p. 45, jan-abr de 1997.

MAYER. Ana P. da Costa; VEY Ivan H. **Implantação de Programa de Modernização Administrativa nas Administrações Públicas Municipais**. Revista Eletrônica de Contabilidade UFSM, VOLUME ii n. 2 jun-nov/2005.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. **O Processo de Descentralização e as Contas Públicas: Um Estudo sobre as Bases Financeiras Municipais Baianas**. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de DOUTOR em Administração. UFBA 2002.

MORITZ, Gilberto de Oliveira; PEREIRA Maurício Fernandes. **Processo decisório**. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos**. Revista da Administração Pública Edição Especial Comemorativa, 2007, vol.41, p.87-96, Rio de Janeiro.

NEIVA Elaine Rabelo; PAZ, Maria das Graças Torres da. **Percepção de Mudança Organizacional: um Estudo em uma Organização Pública Brasileira**. RAC, v. 11, n. 1, Jan./Mar. 2007: 31-52.

NORONHA VIANA, Adriana Backx. **Estatística Aplicada à Administração: Análise do uso em pesquisas na área e construção de ambiente virtual de ensino-aprendizagem**. 2005. 218f. Tese de Livre docência – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2005.

PASQUALI, L. **Psicometria: Teoria dos testes na Psicologia e na Educação**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

PIRES, J.C.; MACÊDO, K.B. **Cultura Organizacional em organizações públicas no Brasil**. RAP, 40(1):81-105, jan.-fev., Rio de Janeiro, 2006.

REGGIANI Hudson B.; REGGIANI Marcos B.; MENEZES Rubia M. de; DA SILVA Alfredo R. L. **Cultura Organizacional, Relações de Poder e Mudança Organizacional: A Transformação da Abordagem Departamental para a Abordagem por Processos no Caso de uma Organização do setor de celulose**.



Artigo apresentado no VI SeGET. Disponível Em: <http://ww.aedb.br/seget/artigos08>. Acesso em 20.07.2009

REIS, Elizabeth. Estatística Multivariada Aplicada. Edições Silabo: Lisboa, 2001.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Saraiva, 1985.

SANTOS FILHO, Nelson Gomes dos. **O Projeto Polícia Cidadã: Aplicação dos Conceitos da Administração Pública Gerencial no Nível Microorganizacional da Segurança Pública**. Artigo XXV EnANPAD. Setembro de 2001.

\_\_\_\_\_. **O Poder nas Organizações: Vertentes de Análise**. CienteFico. Ano II, v. I, Salvador, agosto - dezembro 2002.

**SILVA JUNIOR**, Dequex Araujo. **Policiamento e políticas públicas de segurança: estratégias, contrastes e resultados das ações de policiamento em salvador**. Dissertação do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. 2007.

SPSS - Statistical Package for the Social Sciences. **Base 10.0 User's Guide**. Chicago: SPSS, 1999.

TOHÁ, Carolina, SOLARI, Ricardo. **A modernização do Estado e a gerência pública**. Revista do Serviço Público. Ano 48. Número 3 – set-Dez 1997.

TOLFO, Suzana da Rosa. **Macrotendências da organização do trabalho e possibilidade de crescimento nas organizações: práticas, limites e perspectiva de uma empresa do setor cerâmico de Santa Catarina**. 2000. 203f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

TORRES, M. D. F. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VARGAS, Miramar R. Maia. **Configuração de Poder nas Organizações: o Caso da Embrapa**. RAC, v.2, n.3, Set./Dez. 1998

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2000.

## APÊNDICES

**APÊNDICE I - MAPA DA CIDADE DE SALVADOR - QUADROS COM A LOCALIZAÇÃO, NOMENCLATURAS E ATUAL VINCULAÇÃO FUNCIONAL DAS UOP AOS RESPECTIVOS COMANDO DE POLICIAMENTO REGIONAL**

Na figura 7 ilustra-se o mapa da cidade de Salvador dividido por área de responsabilidade territorial das CIPM que no conjunto formam os CPRC-C, CPRC-A e o CPRC-BTS. Elucida-se que as UOp que compõem o CPRC-C estão localizadas na área mais central da cidade, as que constituem o CPRC-A ficam situadas mais próximas a orla marítima e as que integram o CPRC-BTS localizam-se na cidade baixa e adjacências. Neste mapa ainda não consta a 82ªCIPM/CAB, pois ela ainda não foi implantada no terreno.

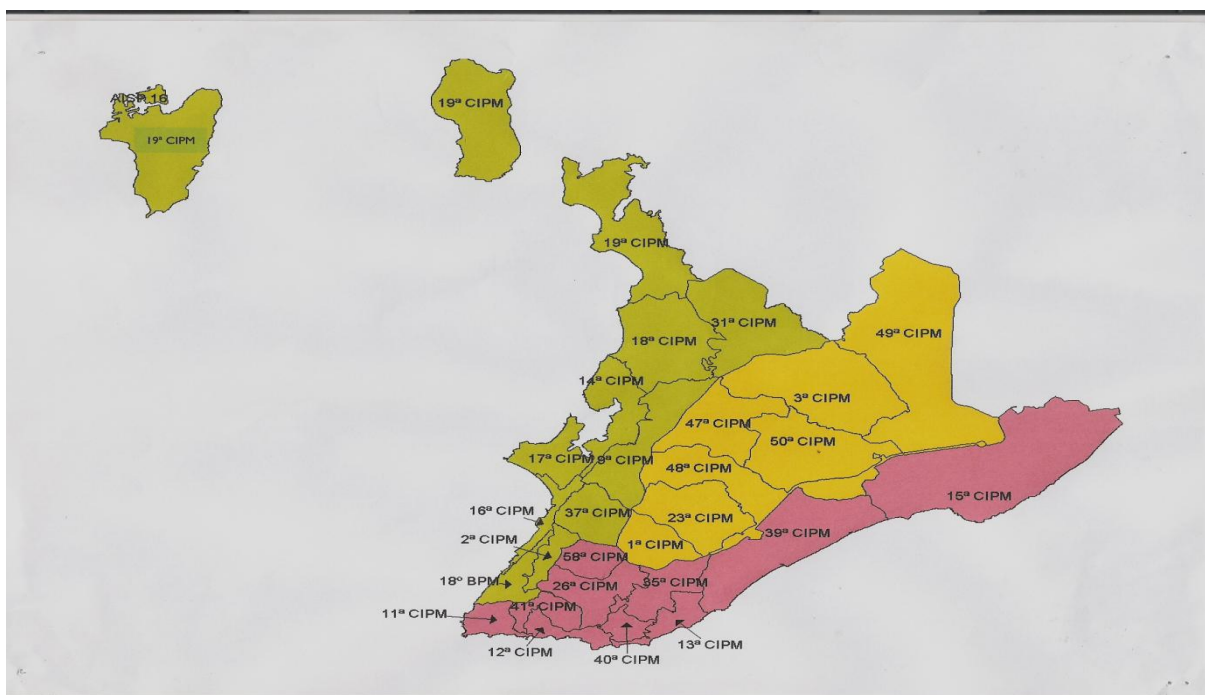


Figura 7 - Mapa da cidade de Salvador dividido por CPRC e por CIPM  
Fonte: COPPM 02-09.

Os quadros 14, 15, 16, 17 e 18 apresentam a localização, nomenclatura e definem a atual vinculação funcional da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico dos respectivos Comandos de Policiamento Regional.

ORGÂNICO	UNIDADE	LOCALIZAÇÃO	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
CPRMS	12ºBPM	Camaçari	Própria
	5ªCIPM	Vera Cruz	NUGAF I
	10ªCIPM	Candeais	
	22ªCIPM	Simões Filho	
	32ªCIPM	Pojuca	Própria
	36ªCIPM	Dias D'Avila	NUGAF I
	52ªCIPM	Lauro de Freitas	
	53ªCIPM	Praia do Forte	
59ªCIPM	Vila de Abrantes		

ORGÂNICO	UNIDADE	LOCALIZAÇÃO	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
	81ªCIPM	Lauro de Freitas	
	CIPT/CPRC-C	Salvador	

Quadro 14 – Localização, nomenclatura e vinculação orgânica da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico do CPRMS.

Fonte: Adaptada da Portaria n.º 04 – CG/09.

ORGÂNICO	UNIDADE	LOCALIZAÇÃO	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
CPRC-C	1ªCIPM	Salvador-Pernambúes	NUGAF II
	3ªCIPM	Salvador-Cajazeiras	
	23ªCIPM	Salvador-Tancredo Neves	
	47ªCIPM	Salvador-Pau da Lima	
	48ªCIPM	Salvador-Sussuarana	
	49ªCIPM	Salvador-São Cristóvão	
	50ªCIPM	Salvador-Sete de Abril	
	82ªCIPM	Salvador-CAB	
	CIPT/CPRC-C	Salvador	

Quadro 15 – Localização, nomenclatura e vinculação orgânica da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico do CPRC-C.

Fonte: Portaria n.º 04 – CG/09.

ORGÂNICO	UNIDADE	LOCALIZAÇÃO	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
CPRC-A	11ªCIPM	Salvador-Barra	NUGAF III
	12ªCIPM	Salvador-Rio Vermelho	
	13ªCIPM	Salvador-Pituba	
	15ªCIPM	Salvador-Itapuã	
	26ªCIPM	Salvador-Brotas	
	35ªCIPM	Salvador-Iguatemi	
	39ªCIPM	Salvador-Boca do Rio	
	40ªCIPM	Salvador-Nordeste de Amaralina	
	41ªCIPM	Salvador-Federação	
	58ªCIPM	Salvador-Cosme de Farias	
	CIPT/CPRC-A	Salvador	

Quadro 16 – Localização, nomenclatura e vinculação orgânica da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico do CPRC-A.

Fonte: Portaria n.º 04 – CG/09.

ORGÂNICO	UNIDADE	LOCALIZAÇÃO	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
CPRC-BTS	18ºBPM	Salvador-CHS	NUGAF IV
	2ªCIPM	Salvador-Barbalho	
	9ªCIPM	Salvador-Pirajá	
	14ªCIPM	Salvador-Lobato	
	16ªCIPM	Salvador-Comércio	
	17ªCIPM	Salvador-Uruguai	
	18ªCIPM	Salvador-Periperi	
	19ªCIPM	Salvador-Paripe	
	31ªCIPM	Salvador-Valéria	
	37ªCIPM	Salvador-Liberdade	
	CIPT/CPRC-BTS	Salvador	

Quadro 17 – Localização, nomenclatura e vinculação orgânica da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico do CPRC-BTS.

Fonte: Portaria n.º 04 – CG/09.

ORGÂNICO	UNIDADE	LOCALIZAÇÃO	GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
CPE	BPRv	Salvador	Própria
	BPChoque	Lauro de Freitas	Própria
	BPGuardas	Salvador-Mata Escura	Própria
	CIPE/Caatinga	Chorrocho-Barra do Tarrachil	Própria
	CIPE/Cerrado	Luís Eduardo Magalhães	Própria
	CIPRv/Itabuna	Itabuna	Própria
	CIPE/Cacaueira	Ilhéus	CIPRv/Itabuna
	CIPE/Litoral Norte	Esplanada	56ªCIPM/Entre Rios
	CIPE/Mata Atlântica	Madeiros Neto - Posto da Mata	44ªCIPM/Medeiros Neto
	CIPE/Semi Arido	Xique-Xique	7ºBPM/Irecê
	CPE	CIPE/Sudoeste	Cândido Sales
CIPPA/Lencóis		Lencóis	42ªCIPM/Lencóis
CIPPA/Porto Seguro		Porto Seguro	8ºBPM/Porto Seguro
CIPRv/Barreiras		Barreiras	10ºBPM/Barreiras
CIPRv/Brumado		Brumado	34ªCIPM/Brumado
Esqd Motociclista		Salvador-Ondina	NUGAF V
Esqd P Montada		Salvador-Parque de Exposições	
Grupamento Aéreo		Salvador-Aeroporto	
CIPT/CPRMS		Polo Industrial	
COPPA		Salvador-Pituaçu	

Quadro 18 – Localização, nomenclatura e vinculação orgânica da gestão orçamentária e financeira das UOp do orgânico do CPE.

Fonte: Adaptado da Portaria n.º 04 – CG/09.

Da análise dos Quadros 13 e 17 extrai-se que algumas UOp do orgânico do CPRMS e do CPE têm gestão administrativa, orçamentária e financeira própria ou são geridas por outras OPM, mais próximas do locais onde estão instaladas. Isso ocorre por dois motivos: primeiro em razão da subordinação orgânica de UOp localizadas no interior do Estado da Bahia, o que pela distância não favorece a gestão centralizada na Capital; segundo, como resultante do processo de transição gradual, no qual as maiores UOp que representam demandas mais impactantes, foram inicialmente deixadas na condição em que se encontravam e ao longo do percurso devem ser paulatinamente incorporadas à gestão administrativa, orçamentária e financeira dos Comandos de Policiamento Regional.

**APÊNDICE II - QUESTIONÁRIO**





**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO – MPA**

**Implantação dos NUGAF na Polícia Militar da Bahia**

PÚBLICO ALVO: Comandantes e ex-comandantes das Unidades Operacionais (UOp) da Capital e da Região Metropolitana de Salvador, vinculadas ao NUGAF, no período de 01/01/2006 a 31/12/2008.

**OBS. Todos os dados são confidenciais. As respostas serão tratadas em programa estatísticos e o acesso a base de dados não será permitida em hipótese alguma.**

Questionário nº.....

Data: \_\_\_\_\_

Início: \_\_\_\_\_ Término: \_\_\_\_\_

**IDENTIFICAÇÃO DO COMANDANTE DA UNIDADE**

1. Unidade: \_\_\_\_\_

2. Posto: ( ) Major ( ) Tenente Coronel

3. Qual sua idade:  
\_\_\_\_\_

4. Local de nascimento: ( ) Salvador ( ) Outra cidade  
Qual? \_\_\_\_\_

5. Escolaridade:  
( ) Superior completo ( ) Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado

Favor identificar o título de maior graduação: \_\_\_\_\_

6. Tempo na carreira: \_\_\_\_\_ anos

Tempo no posto: \_\_\_\_\_ anos

Tempo de comando: \_\_\_\_\_ anos

## AVALIAÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA NA PMBA

Explicação do questionário:

(A) Para as alternativas apresentadas, leia as afirmativas e marque apenas um número de 1 a 6 na escala existente à direita. O sentido da escala é como segue:

1. **Discordo totalmente**
2. **Discordo parcialmente**
3. **Nem concordo nem discordo**
4. **Concordo parcialmente**
5. **Concordo totalmente**

Com a reforma administrativa que implantou os NUGAF gostaria de saber como o Senhor vê as seguintes questões:

Sobre a **estrutura**, o funcionamento e **modelo de gestão** desenvolvido pelos NUGAF.

### a) Estrutura e modelo de gestão

Nº	Visão do Comandante	Escala				
		1	2	3	4	5
P1	A criação dos NUGAF reestrutura a PMBA em um novo patamar de competência para desenvolver as diretrizes das <u>políticas públicas de segurança</u> .	1	2	3	4	5
P2	A estrutura de funcionamento dos NUGAF está alinhada com as <u>práticas modernas de administração</u> .	1	2	3	4	5
P3	Os Comandantes das UOp são chamados a <u>participar ativamente</u> das ações de gestão dos NUGAF.	1	2	3	4	5
P4	O modelo de funcionamento dos NUGAF permite a <u>horizontalidade da gestão e valorização</u> dos Comandantes das UOp vinculadas.	1	2	3	4	5
P5	Os NUGAF permitiram a valorização das atividades de acordo com a <u>competência e a técnica</u> dos servidores.	1	2	3	4	5
P6	O <u>sistema de informação</u> implantado nos NUGAF facilita a comunicação entre os atores envolvidos no processo.	1	2	3	4	5

As **vantagens e desvantagens** para a modernização administrativa decorrentes da mudança na PMBA com a implantação dos NUGAF.

**b) Centralização X descentralização – dinâmica de funcionamento**

Nº	Visão do Comandante	Escala				
		1	2	3	4	5
P7	O atendimento agora é mais <u>eficiente</u> para as demandas da UOp em termos de <u>objetividade e rapidez</u> .	1	2	3	4	5
P8	A implantação e funcionamento dos NUGAF contribuem para a <u>capacitação gerencial</u> dos atores envolvidos.	1	2	3	4	5
P9	Com os NUGAF os Comandantes das UOp vinculadas se sentem mais <u>motivados</u> para o exercício da função de Comando.	1	2	3	4	5
P9	Com os NUGAF os Comandantes das UOp vinculadas se sentem mais <u>motivados</u> para o exercício da função de Comando.	1	2	3	4	5
P10	A implantação dos NUGAF facilita a coordenação de processos envolvendo várias UOp.	1	2	3	4	5
P11	Os NUGAF <u>simplificaram os procedimentos</u> (clareza da linguagem, acessibilidade, facilidade de execução) para solicitação de serviços e/ou materiais, com padronização de procedimentos.	1	2	3	4	5
P12	O modelo de funcionamento dos NUGAF gera <u>economia de processos e equipamentos</u> .	1	2	3	4	5

**c) Processo decisório**

Nº	Visão do Comandante	Escala				
		1	2	3	4	5
P13	As pessoas que decidem nos NUGAF sempre <u>lhe consultam e solicitam</u> informações antes de tomar decisões que interfiram na UOp sob seu comando.	1	2	3	4	5
P14	O processo de tomada de decisão nos NUGAF é <u>coletivo</u> ; não é centrado na pessoa do Chefe.	1	2	3	4	5
P15	As decisões tomadas nos NUGAF estão prioritariamente preocupadas com os <u>objetivos da organização</u> (planejamento e metas).	1	2	3	4	5
P16	As decisões tomadas no NUGAF <u>são técnicas</u> com abordagem mais analítica que intuitiva.	1	2	3	4	5
P17	As decisões tomadas no NUGAF <u>não são afetadas pelo uso de poder e influência pessoal</u> (hierarquia).	1	2	3	4	5

**d) Eficiência modernizadora decorrentes dos NUGAF**

Nº	Visão do Comandante	Escala				
		1	2	3	4	5
P18	Com os NUGAF os processos foram <u>simplificados e customizados</u> reduzindo os procedimentos administrativos para os Comandantes das UOp.	1	2	3	4	5
P19	A implantação dos NUGAF produziu maior <u>transparência</u> dos processos e procedimentos realizados.	1	2	3	4	5
P20	As UOp <u>recebem orientações</u> adequadas sobre como recorrer aos serviços e produtos otimizados pelos NUGAF.	1	2	3	4	5
P21	O <u>compartilhamento das informações</u> propiciado pelos NUGAF aumenta a capacidade de decisão dos Comandantes de UOp.	1	2	3	4	5
P22	A implantação dos NUGAF determinou muitas inovações e processos mais eficientes.	1	2	3	4	5
P23	Os NUGAF adotam práticas de gestão que desburocratizam e dão celeridade processual.	1	2	3	4	5
P24	A reforma (implantação dos NUGAF) permite maior <u>flexibilidade</u> e capacidade de atendimento às demandas da UOp.	1	2	3	4	5

**e) Otimização no emprego dos recursos com a implantação dos NUGAF**

Nº	Visão do Comandante	Escala				
		1	2	3	4	5
P25	Com a implantação dos NUGAF <u>diminuiu o número de PM</u> empregados nos serviços administrativos nas UOp.	1	2	3	4	5
P26	Os NUGAF geram economia de contingente policial militar, pois funcionam com uma <u>estrutura enxuta de pessoal</u> .	1	2	3	4	5
P27	A formalização de <u>contratos com atendimento coletivo</u> gera <u>economia processual</u> .	1	2	3	4	5
P28	A <u>padronização</u> dos procedimentos <u>reduz</u> as dificuldades e gargalos administrativos.	1	2	3	4	5
P29	As contratações em grandes volumes realizadas pelos NUGAF geram economia financeira o que <u>beneficia o atendimento</u> às demandas das UOp vinculadas.	1	2	3	4	5

Sobre a **receptividade** dos atores envolvidos quanto às **vantagens e desvantagens** administrativas com a implantação dos NUGAF.

**a) Receptividade em relação à criação dos NUGAF na estrutura da PMBA**

Nº	Visão do Comandante	Escala				
		1	2	3	4	5
P30	Os serviços prestados pelo NUGAF atendem à <u>sua expectativa</u> .	1	2	3	4	5
P31	Os NUGAF se relacionam com as UOp com igualdade e profissionalismo, <u>em detrimento ao clientelismo</u> .	1	2	3	4	5
P32	A criação dos NUGAF na estrutura organizacional da PMBA facilitou o <u>cumprimento das missões</u> das UOp vinculadas.	1	2	3	4	5
P33	Os NUGAF adotam medidas corretivas em função <u>das sugestões dos Comandantes</u> das UOp.	1	2	3	4	5
P34	Os NUGAF adotam estratégias que refletem as necessidades das UOp vinculadas.	1	2	3	4	5
P35	O Senhor é <u>favorável à criação</u> dos NUGAF na estrutura da PMBA.	1	2	3	4	5

**b) Vantagens e desvantagem desta reforma em andamento.**

Nº	Visão do Comandante	Escala				
		1	2	3	4	5
P36	A implantação dos NUGAF na estrutura da PMBA é um <u>fator favorável a gestão operacional</u> da Unidade.	1	2	3	4	5
P37	Os NUGAF <u>desoneraram os Comandantes</u> das atividades orçamentárias e financeiras, o que <u>otimiza esforços</u> para a gestão operacional da UOp, e conseqüentemente para a atividade fim da PMBA.	1	2	3	4	5
P38	Os NUGAF trouxeram <u>mais vantagens</u> que desvantagens para o funcionamento das UOp.	1	2	3	4	5
P39	O exercício exclusivo da gestão operacional é fator crítico de sucesso para o exercício da função de Comandante de UOp.	1	2	3	4	5
P40	A introdução dos NUGAF trouxe <u>mais confiança</u> por parte dos Comandantes na relação entre os diversos setores envolvidos nas atividades.	1	2	3	4	5

**Muito obrigado pela sua colaboração.**

### **APÊNDICE III - ROTEIRO DE ENTREVISTA**

## **ROTEIRO DA ENTREVISTA**

### **I - IDENTIFICAÇÃO:**

- Escolaridade?
- Tempo de serviço na instituição?
- Posto ou Graduação?
- Função?

### **II - QUESTÕES DE ENTREVISTA:**

1. Quais os fatores que levaram a implementação da mudança na estrutura organizacional da PMBA com a criação os NUGAF?
2. As mudanças implementadas na PMBA eram parte de um plano de governo ou do comando da corporação?
3. Em sua opinião quais os principais impactos dessa reforma?
4. Quais foram as ações adotadas para a operacionalização dessa reforma?
5. Em sua opinião quais eram os resultados esperados com a realização dessa mudança na estrutura organizacional da PMBA?
6. Em seu entendimento essa reforma está conseguindo pleno alcance dos resultados previstos? ( ) Sim ( ) Não

Por que?

7. Existiu algum fator de natureza interna ou externa que dificultou ou facilitou a implantação dessa reforma? ( ) Sim ( ) Não

Em caso afirmativo, qual(is) o(s) fator(es)?

8. Em sua opinião as mudanças implantadas foram importantes para a PMBA, por quê?
9. Existe alguma alteração por você considerada importante e que não tenha sido implementada na PMBA por ocasião da mudança sob investigação?
10. Em sua opinião qual o impacto da criação e funcionamento dos NUGAF para a modernização administrativa da PMBA?
11. Em sua opinião o exercício exclusivo da gestão operacional é o mais indicado para o exercício da função de Comandante de CIPM da Capital e da RMS, ou acredita no gerenciamento de atividades administrativas e operacionais em paralelo, sem que isso acarrete prejuízos ao desempenho operacional da UOp.
12. Em seu entendimento a criação dos NUGAF na estrutura organizacional da PMBA trouxe mais facilidades para o cumprimento das missões operacionais das UOp vinculadas.

**ANEXO**



**ANEXO I - Portaria n.º 006 – CG/06 (BAHIA-PMBA)**

**Portaria nº 06-CG/06 – BAHIA-PMBA**

**Dispõe sobre a estrutura e atribuições da Coordenação dos Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira, subordinada ao DEPLAN, consoante a Lei 9.848, de 29 de Dezembro de 2005.**

O COMANDANTE-GERAL DA POLICIA MILITAR DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais e, tendo em vista o disposto na Lei Estadual nº 9.848 de 29 de Dezembro de 2005 que reorganiza a Polícia Militar da Bahia; e

Considerando o inciso II do art. 7º da Lei Estadual nº 9.848 de 29 de Dezembro de 2005 que cria os Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira, com a finalidade de executar as atividades de gestão administrativa, financeira e orçamentária das Companhias Independentes na Polícia Militar;

**R E S O L V E**

Art. 1º Fica estabelecido a estrutura organizacional e funcional da Coordenação dos Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira do Departamento de Planejamento.

**I – Da organização**

Art. 2º A Coordenação dos Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira do Departamento de Planejamento tem a seguinte estrutura:

**1 Coordenação dos Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira****1.1 Núcleo de Gestão Administrativa e Financeira - NUGAF;****1.1.1 Serviço de Gestão de Recursos Humanos;****1.1.2 Serviço de Gestão de Licitação;****1.1.3 Serviço de Gestão de Orçamento e Finanças;****1.1.4 Serviço de Gestão de Contratos.**Art. 4º A estrutura funcional da

Coordenação dos Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira tem a seguinte composição:

Coordenador dos Núcleos - Tenente Coronel

Chefe de Núcleo - Tenente Coronel

Chefe de Serviço - Major

Art. 3º A estrutura organizacional da Coordenação dos Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira está estabelecida conforme o anexo I da presente portaria.

Art. 4º O Quadro de Organização de servidores da Coordenação dos Núcleos de Gestão Administrativa e Financeira está estabelecida conforme o Anexo II da presente portaria.

## II – Das atribuições

Art. 5º Compete à Coordenação dos NUGAF, através dos núcleos, executar as atividades de gestão administrativa, financeira e orçamentária das Companhias Independentes da Capital e da Região Metropolitana de Salvador.

### 1 - Através do Serviço de Gestão de Recursos Humanos:

- a. Organizar e manter atualizado o registro de atos referentes à vida funcional e ao cadastro dos servidores das CIPM sob a gestão dos NUGAF no Sistema Informatizado de Recursos Humanos - SIRH;
- b. Processar, examinar e expedir todos os atos e documentos relativos aos servidores do quadro de pessoal das CIPM sob a gestão dos NUGAF;
- c. Processar o plano de férias, de acordo com as informações fornecidas pelos respectivos comandantes das CIPM sob a gestão dos NUGAF;
- d. Observar o cumprimento da legislação pertinente a pessoal;
- e. Registrar e controlar a concessão de férias, licenças e outros afastamentos dos servidores;
- f. Proceder ao exame, instrução e informação de todos os processos referentes a direitos e deveres, vantagens e responsabilidades dos servidores;
- g. Cumprir e fazer cumprir normas e instruções emanadas do Departamento de Pessoal da Instituição;
- h. Elaborar relatórios gerenciais para o acompanhamento e gerenciamento dos comandantes sobre seu respectivo quadro de servidores.

### 2 - Através do Serviço de Gestão Orçamentária e Financeira:

- a. Registrar e controlar os créditos orçamentários e adicionais consignados aos NUGAF;
- b. Registrar os recursos financeiros recebidos, as despesas realizadas, bem como os saldos financeiros;
- c. Acompanhar e controlar, diariamente, a disponibilidade orçamentária dos Programas de Trabalho e respectivos elementos de despesas;

- d. Acompanhar os saldos de empenhos destinados ao pagamento de despesas com fornecedores vinculados a contratos e de natureza contínua;
- e. Controlar a execução de convênios, acordos e contratos mediante relatórios mensais de posição financeira, em termos de objeto de gasto e de fonte de receita;
- f. Controlar a concessão de adiantamentos, seus prazos de utilização e de comprovação;
- g. Examinar e revisar os processos de pagamento;
- h. Apurar e controlar o pagamento de restos a pagar;
- i. Receber e processar as solicitações de empenho, verificando formalidades legais necessárias à sua execução;
- j. Controlar saldos e cronogramas de desembolso;
- k. Processar a execução orçamentária, promover e acompanhar a execução financeira dos créditos destinados ao NUGAF, de acordo com as normas estabelecidas pelos sistemas corporativos;
- l. Realizar a conferência prévia e pré-liquidação de processos de despesas e documentos de pagamento;
- m. Analisar e conferir processos para emissão de documentos de execução orçamentária e financeira;
- n. Proceder à execução orçamentária e financeira dos recursos alocados aos NUGAF;
- o. Proceder aos acertos contábeis solicitados pela área de controle interno;
- p. Emitir, anular e reforçar empenho, devidamente autorizado pelo Ordenador de Despesas;
- q. Emitir comprovante anual de retenções, por favorecido, e providenciar a entrega de todos os documentos expedidos, nos prazos legais;
- r. Registrar os recursos financeiros recebidos, as despesas realizadas, bem como os saldos financeiros;
- s. Promover o pagamento das despesas e o registro dos processos e documentos contábeis, obedecendo aos prazos e à legislação em vigor;
- t. Realizar a conciliação mensal das contas existentes;
- u. Encaminhar à unidade competente os documentos necessários à análise e escrituração contábil;
- v. Emitir documentos para realização e anulação de despesas.

### 3 - Através do Serviço de Gestão de licitações:

- a. Efetivar pesquisa de preços, elaborando planilhas demonstrativas do valor de mercado, para instruir os processos de compras ou contratação de serviços, objetivando análise pela administração, com vistas à viabilidade de atendimento;
- b. Elaborar os editais e convites, visando a aquisição de bens e serviços regularmente autorizados, obedecendo às determinações legais quanto à modalidade e prazos, entregando-os aos interessados;

- c. Encaminhar as minutas de editais, contratos, convênios, distratos e termos aditivos à Procuradoria Geral do Estado, para parecer técnico-jurídico, publicando os extratos respectivos;
- d. Solicitar ao Serviço de Execução Orçamentária e Financeira o cadastramento no SIGAP da Reserva de Dotação antes da abertura dos procedimentos licitatórios;
- e. Organizar e manter atualizadas as informações sobre a legislação em vigor e jurisprudência relativos às normas aplicáveis às licitações;
- f. Manter registro dos processos representados, arquivando as cópias da representação, para controle do atendimento das requisições;
- g. Providenciar a aquisição de bens ou serviços remanescentes de processos licitatórios, frustrados total ou parcialmente, obedecendo aos parâmetros legais; e
- h. Exercer outras atribuições que lhe sejam determinadas pela Coordenação dos NUGAF.

#### 4 - Através do Serviço de Gestão de Contratos:

- a. Manter registro de fornecedores por área de atuação, visando à instrução dos trabalhos, bem como subsidiar a seção de licitações e contratos nos processos licitatórios;
- b. Organizar e manter atualizado o registro de todas as licitações e contratos realizados pelos NUGAF;
- c. Controlar os contratos, observando sua vigência, indicando a possibilidade de sua prorrogação ou a necessidade de abertura de novo certame;
- d. Proceder ao registro e ao controle de assinaturas de contratos, convênios, acordos e ajustes;
- e. Emitir documentos contábeis necessários à liquidação e pagamento de fornecedores; controlar todas as aquisições de bens e serviços, procedendo ao armazenamento, distribuição ou alienação, exercendo, ainda o registro e controle de bens patrimoniais;
- f. Acompanhar o atendimento das requisições de bens e serviços, promovendo integração entre as Seções de Compras, Controle Patrimonial e Almoxarifado;
- g. Analisar os relatórios semanais, mensais e anuais de controle patrimonial e de estoque, zelando pela integridade dos procedimentos de controle das informações;
- h. Avaliar o desempenho e obtenção de resultados das diversas unidades que compõem a Coordenação dos Núcleos, estabelecendo metas e propondo rotinas de trabalho, para melhoria na consecução das metas administrativamente estabelecidas;
- i. Exercer outras atribuições que lhe sejam determinadas pela Coordenação dos NUGAF;

j. Realizar as devidas apropriações de custos da despesa realizada às unidades sob gestão dos NUGAF no Sistema de Apropriação de Custos Públicos – ACP.

### III – Da vinculação das CIPM aos NUGAF

Art. 6º As Companhias Independentes da Capital e da Região Metropolitana de Salvador estão vinculadas aos NUGAF, conforme a seguinte distribuição e organograma estabelecido no Anexo III:

<b>NUGAF I</b>	<b>NUGAF II</b>
a. 5ª CIPM/Vera Cruz	a. 1ª CIPM/Pernambúes
b. 10ª CIPM/Candeias	b. 2ª CIPM/Barbalho
c. 22ª CIPM/Simões Filho	c. 3ª CIPM/Cajazeiras
d. 36ª CIPM/Dias D'Ávila	d. 23ª CIPM/Tancredo Neves
e. 52ª CIPM/Lauro de Freitas	e. 26ª CIPM /Brotas
f. 53ª CIPM/Praia do Forte	f. 35ª CIPM/Iguatemi
g. 58ª CIPM/Cosme de Farias	g. 47ª CIPM/CAB
h. 59ª CIPM/Vila de Abrantes	h. 48ª CIPM/Sussuarana
	i. 50ª CIPM/Sete de Abril
<b>NUGAF III</b>	<b>NUGAF IV</b>
a. 11ª CIPM/Barra	a. 9ª CIPM/Pirajá
b. 12ª CIPM/Rio Vermelho	b. 14ª CIPM/Lobato
c. 13ª CIPM/Pituba	c. 16ª CIPM/Comércio
d. 15ª CIPM/Itapuã	d. 17ª CIPM/Uruguai
e. 39ª CIPM/Boca do Rio	e. 18ª CIPM/Periperi
f. 40ª CIPM/Nordeste de Amaralina	f. 19ª CIPM/Paripe
g. 41ª CIPM/Federação	g. 31ª CIPM/Valéria
h. 49ª CIPM/São Cristóvão	h. 37ª CIPM/Liberdade

### IV - Disposições Gerais

Art. 7º Os casos omissos e as dúvidas suscitadas na aplicação da presente Portaria serão resolvidos pelo Departamento de Planejamento, conforme o caso.

Art. 8º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

SUPL/LJNG 20 de janeiro de 2006 nº 003/2006.