



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESTRATÉGICA NA SEGURANÇA PÚBLICA

MENSURAÇÃO DA AUTONOMIA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DA PARAÍBA

LUCIANO CARVALHO SOARES

CAMPINA GRANDE – PB

2016

LUCIANO CARVALHO SOARES

MENSURAÇÃO DA AUTONOMIA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DA PARAÍBA

Trabalho de conclusão de Curso apresentado à Pró-reitora de Pós-graduação e Pesquisa da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Estratégica na Segurança Pública.

Orientador: Prof. M.Sc. Allan Carlos Alves

CAMPINA GRANDE – PB

2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S676m Soares, Luciano Carvalho
Mensuração da autonomia da Polícia Civil do Estado da Paraíba [manuscrito] / Luciano Carvalho Soares. - 2016.
27 p. : il. color.

Digitado.
Monografia (Gestão Estratégica na Segurança Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2016.
"Orientação: Prof. M^c. Allan Carlos Alves, Departamento de Ciências Contábeis".

1. Autonomia. 2. Mensuração. 3. Polícia Civil. I. Título.
21. ed. CDD 363.3

LUCIANO CARVALHO SOARES

MENSURAÇÃO DA AUTONOMIA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DA PARAÍBA

Data da avaliação: 18 de novembro de 2016

Nota: 9,0

BANCA EXAMINADORA

Allan Carlos Alves

Prof. Ms Allan Carlos Alves
- Orientador -

Ângela Maria Cavalcanti Ramalho

Prof.^a Dra. Ângela Maria Cavalcante Ramalho
- Examinadora -

Sandra Sereide Ferreira da Silva

Prof.^a Dra. Sandra Sereide Ferreira da Silva
- Examinadora -

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao corpo docente do Curso de Pós-Graduação, pelo empenho na transmissão dos ensinamentos durante todo o curso, bem como ao Prof. Allan Carlos Alves, responsável pela orientação na confecção deste trabalho, e, finalmente, aos professores que se dispuseram a avaliar o presente trabalho. Ao apoio recebido dos seus coordenadores, professores e funcionários. À minha esposa, Patrícia Ramalho de Vasconcelos e as minhas filhas Mariana Ramalho Soares e Manuela Ramalho Soares, pelo o amor, compreensão nos momentos subtraídos, e suas presenças como incentivo para nunca desistir dos meus ideais.

LISTA DE QUADRO

QUADRO 1 - Definições Típicas e Operacionalizações de Centralização e Autonomia.....	11
QUADRO 2: Dimensões de autonomia e controles	15
QUADRO 3: Graus teóricos de autonomia relativos à dimensão da competência decisória.....	16
QUADRO 4: Graus teóricos de autonomia relativa à dimensão da isenção de restrições e interferências ao uso da competência decisória.....	17

LISTA DE FIGURAS/GRÁFICOS

FIGURA 1: Organograma da Policia Civil da Paraíba.....	20
GRÁFICO 1: Médias das Dimensões.....	26

LISTA DE TABELA

TABELA 1 – Médias por dimensão.....	23
TABELA 2 – Scores de Autonomia.....	24
TABELA 3 – KMO AND BARTLETT'S TEST.....	17

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
2.1. Descentralização e Autonomia em Organizações Públicas	9
2.2. A autonomia em estudos	11
2.3. Dimensões da autonomia	12
3. MÉTODO DE PESQUISA	16
3.1. O surgimento da Polícia Civil na Paraíba.....	18
4. ANÁLISE DE DADOS	20
4.1. Análise Descritiva	20
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
ABSTRACT	24
BIBLIOGRAFIA.....	25

RESUMO

SOARES, Luciano Carvalho. **MENSURAÇÃO DA AUTONOMIA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DA PARAÍBA**. 2016. 27f. Trabalho de conclusão de curso de Pós-Graduação em Gestão Estratégica na Segurança Pública. Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2016.

O presente estudo buscou mensurar como se observa a autonomia da Polícia Civil do estado da Paraíba. O setor público possui restrições institucionais que podem limitar as decisões gerenciais nos órgãos. Os diversos fatores deste contexto caracterizam dimensões teóricas específicas do conceito de autonomia, as quais foram testadas empiricamente em pesquisa de campo, baseado no modelo de Indicadores para medir as diferentes dimensões da autonomia de Verhoest et al (2004), foi aplicado um questionário dividido em 20 itens e avalia as oito (06) características da mensuração da autonomia que são: Autonomia Gerencial, Autonomia Política, Autonomia Estrutural, Autonomia Financeira, Autonomia Jurídica e Autonomia Intervencionista. Os resultados demonstram pequenos indícios de autonomia, em todas as suas dimensões, apontando assim, para a importância deste estudo no sentido da identificação por parte do órgão das reais autonomias.

Palavra Chave: Autonomia, Mensuração e Polícia Civil

1. INTRODUÇÃO

A autonomia organizacional é um tema bastante discutido no contexto da Administração Pública. Os estudos se voltaram para esse conceito em função de seu destaque durante as políticas de reformas estatais ocorridas a partir da década de 70 em todo o mundo (VERHOEST et al, 2004). O arcabouço teórico que embasava as reformas buscava demonstrar como a maior eficiência de determinadas organizações públicas poderia ser atingida por meio da concessão de maior autonomia gerencial que permitisse que se organizassem de formas mais efetivas, livres de interferências políticas, tendo como foco a eficiência técnica e os resultados programados, conseqüentemente, com melhor desempenho e maior accountability (BRAADBAART et al, 2007).

As reformas estatais empreendidas no Brasil seguiram, em muitos aspectos, as linhas das reformas dos países desenvolvidos. O New Public Management (NPM) estabelecia como

modelo de gestão o modelo Gerencialista, que surgiu como uma superação do modelo burocrático, focado no controle, visando inserir práticas inspiradas na iniciativa privada e voltadas para a eficiência e desempenho das atividades-núcleo estatais com foco em resultados para o cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1998). Dentre as atividades que deveriam ser transpostas de um caráter burocrático para um gerencial se encontra a gestão da segurança pública, até então, voltada, no Governo como um todo, para sua função clássica de registro e controle de custos da violência.

A questão da segurança é apontada no mundo como um dos principais problemas que afligem a sociedade (LIMA, 2012) O elevado índice de insegurança das populações reflete que a presença do Estado é cada vez mais essencial nesta área. No Brasil o problema da insegurança se apresenta de diversas maneiras, mas todas são de um caráter extremamente violento, sendo assim, a segurança pública é uma das principais reivindicações da população atualmente, além de ser um direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988.

O IBGE divulgou em 2009 a pesquisa "Características da Vitimização e do Acesso à Justiça no Brasil", a qual mencionou, que cerca de 47,2% da população de 10 anos ou mais de idade declarou não se sentir segura na cidade onde residia, sendo no Estado da Paraíba, 59,1% da população, vive com insegurança em suas cidades.

Diante disto, o Estado, em conjunto com a sociedade, é o responsável pelo combate e redução da violência e da criminalidade, por meio de políticas públicas de segurança destinadas à “preservação da ordem pública” e à “incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Mas é preciso a elaboração de políticas públicas eficientes e científicas capazes de combater a violência e as suas causas.

Diante de tanta violência, se faz necessário um órgão que dê respostas à sociedade acerca dos inúmeros e diferentes crimes, trazendo à luz seus autores, para que a Justiça possa desempenhar seu papel e, assim, resolver outro problema na área da segurança: a impunidade, que faz com que a sociedade se sinta violada nos seus direitos, ocasionando assim, uma grande mudança estrutural.

O grande desafio, no entanto, é compreender o exato alcance dessa mudança, pois em uma sociedade democrática como a brasileira, diversas ideias surgem de também diversos setores, cada um defendendo seus interesses e pontos de vistas respectivos. Os agentes de segurança pública, nomeadamente os policiais, como todos, estão inseridos no organismo social e sofrem as pressões de nossa sociedade imediatista, sempre à procura por resultados eficientes e eficazes a curto prazo contra problemas historicamente complexos.

Nesse contexto, encontra-se o problema da falta de autonomia administrativa e financeira das Polícias Judiciárias Cíveis, órgãos com tratamento constitucional responsáveis pela apuração das infrações penais (exceto os militares e de competência da União), assim, de indelével importância para a pacificação social.

O presente trabalho tem por **objetivo é mensurar o nível de autonomia da Polícia Civil do Estado da Paraíba**, para um melhor emprego dos recursos disponíveis; num momento em que a sociedade clama por mais segurança e avanço nas estratégias de segurança pública.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em 4 seções. Na seção 2 é abordada o referencial teórico, fazendo uma breve apresentação dos pressupostos que fundamenta a discussão. Além de relacionar os estudos já desenvolvidos e que são relacionados ao tema. Na seção seguinte, apresentam-se os aspectos metodológicos e as técnicas de coleta de dados e análise de dados adotados. Na seção subsequente, serão apresentados os resultados encontrados. E por fim, o estudo encerrará com as considerações finais

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo pretende-se delinear os conceitos que serão abordados nesse trabalho, tais como descentralização, autonomia, autonomia orçamentária, autonomia administrativa, estratégia, eficiência, eficácia e efetividade.

2.1. Autonomia Descentralização e Autonomia em Organizações Públicas

De forma genérica, para Brock (2003), a descentralização é responsável pela distribuição formal de poder decisório, sendo definida em termos de locus de tomada de decisão. Decisões centralizadas implicam na sua restrição à unidade deliberativa superior do sistema organizacional, enquanto que a descentralização implica na concessão do poder decisório às unidades subordinadas, em termos de participação ou delegação de autoridade. A autonomia, em Brock (2003), resulta da autoridade formal concedida pela descentralização, e se insere em uma ordem normativa maior que regula o exercício dessa autoridade (VERHOEST et al, 2004). Assim sendo, a autonomia dos agentes se define pelo escopo e quantidade de decisões que podem ser tomadas por estes, sem a participação ou interferência de outros atores (BROCK, 2003). A descentralização fornece a estrutura para exercício da

decisão, enquanto a autonomia reflete a capacidade do agente de realizar de fato as decisões (BROCK, 2003). O Quadro 1 apresenta a distinção entre os termos.

Quadro 1: Definições típicas e operacionalizações de centralização e autonomia.

VARIÁVEL	DEFINIÇÃO	OPERACIONALIZAÇÃO
Autonomia (de atores organizacionais)	Extensão da autoridade sobre decisões. (Quantas decisões)	Quantas decisões podem ser tomadas sem participação superior
Centralização (da estrutura)	Locus da decisão (Onde é realizada)	Qual o nível mais baixo da organização a tomar a decisão?

Fonte: Brock (2003)

No setor público, descentralização se define como uma transferência de poder de uma entidade central, de jurisdição ampla, para um grupo de organizações de menor jurisdição (HOU et al, 2000). Nesse sentido, a descentralização é formal e geradora de autonomia potencial, ao transferir o poder decisório para as unidades subordinadas. Como contrapartidas da maior delegação de autoridade são estabelecidas diferentes formas de controle e monitoramento das atividades organizacionais, visando o seu alinhamento aos objetivos e diretrizes de Governo (VERHOEST et al, 2004).

Dessa forma, o ambiente normativo do setor público ainda mantém grande influência no grau de liberdade da organização (TRUSS, 2008). A descentralização concede autoridade formal sobre atividades organizacionais (YOUNG; TAVARES, 2004), porém o grau de autonomia auferido pela organização depende da natureza e da força dos controles criados como contrapartida da descentralização (VERHOEST et al, 2004).

Segundo a literatura, estão implicadas, portanto duas dimensões da autonomia: 1) autonomia como competência decisória, ou autoridade formal e 2) autonomia como o exercício efetivo dessa competência, frente a restrições ambientais (VERHOEST et al, 2004).

Young e Tavares (2004) se referem a essas como a dimensão formal e informal da autonomia. Braadbaart, Eybergen e Hoffer (2007) realizam a mesma distinção, estabelecendo uma diferença entre autonomia como previsto na lei e autonomia no dia-a-dia das atividades organizacionais (BATLEY, 1999 apud BRAADBAART et al, 2007), o que se pode chamar de autonomia de jure (formal, conforme a lei) e autonomia de fato (real) (YESILKAGIT; VAN THIEL, 2008).

Para os autores, a principal evidência de autonomia de fato é a existência da capacidade de uma unidade para gerenciar, controlar e influenciar diretamente os seus

resultados cotidianos (YOUNG; TAVARES, 2004). Young e Tavares (2004) especificam essa capacidade em termos de liberdade de planejamento, gestão e monitoramento da própria cadeia de valor que implica na cadeia de recursos financeiros e humanos, processos de produção, marketing e interrelação organizacional, que geram valor ao serviço ou produto da unidade. Uma unidade de gestão de pessoas, portanto, possuiria autonomia de facto conforme a extensão dos seus processos, geradores de valor para a organização e seus indivíduos, sobre os quais possuísse liberdade de planejamento, monitoramento e gestão, podendo influenciar e gerenciar os seus próprios resultados.

Essa definição, portanto, prevê pelo menos dois momentos no fenômeno da autonomia, os quais implicam diferentes controles (VERHOEST et al, 2004) e fatores associados (YOUNG; TAVARES, 2004). Em um primeiro momento, existe a delegação do centro para a periferia, em que é definido o escopo de atividades sobre as quais se podem tomar decisões autônomas. Logo, em seguida, ocorre exercício o efetivo da competência decisória prevista, face aos diversos fatores condicionantes de diversas naturezas: estruturais, culturais, políticos e recursos disponíveis.

Essa análise implica que a autonomia é, portanto, relativa (YOUNG; TAVARES, 2004), quando se insere dentro de um escopo potencial de ação, normalmente delegada por um agente central.

A partir desse ponto cabe à cúpula estadual delegar a Polícia Judiciária a autonomia formal sobre as decisões descentralizadas. Mediante a abstenção tanto por parte do Governo quanto dos atores organizacionais de interferir no setor de segurança, o setor passa a gozar de autonomia real para influenciar seus próprios processos e resultados.

2.2. A autonomia em estudos

De forma geral a autonomia pode ser definida como a extensão da competência decisória (VERHOEST et al, 2004). Na literatura temos outra conceituação, em geral, como sendo o nível até onde podem ser tomadas decisões relevantes a uma atividade, sem o consentimento de outros (BROCK, 2003).

O conceito de autonomia no nível organizacional ganha relevância quando se tratam de unidades inseridas no contexto de outra organização maior, como é o caso de subsidiárias ou de unidades gerenciais (BROCK, 2003). Por esse motivo, o estudo da autonomia na Administração Pública tem sido tão profícuo, na medida em que as organizações públicas se

inserir em um contexto político maior que regula seu funcionamento (VERHOEST et al, 2004).

Assim, a autonomia pressupõe uma ordem normativa maior e um regime de delegação ou responsabilização por contrapartidas, em geral ligada a aspectos técnico-econômicos (VERHOEST et al, 2004). Diferencia-se da centralização pelo fato de que está se refere à concentração de competência decisória e tem natureza mais formal. A centralização diminui a autonomia, na medida em que inviabiliza a participação no processo decisório dos atores interessados. Um modelo descentralizado implica uma pluralidade de atores decidindo de forma delegada com maior chance de alinhamento da decisão às suas necessidades, desta forma, podendo ampliar indiretamente a autonomia.

Porém, autonomia, se define melhor pelo processo decisório cotidiano e pela ausência de interferência de outros atores. Sendo assim, a autonomia também pode ser infringida por uma interferência não-formal em um contexto de relações de poder. A percepção de que a autonomia é um constructo multifacetado (VERHOEST et al, 2004; BRAADBAART et al, 2007, BROCK, 2003) torna a sua conceituação operacional fragmentada (VERHOEST et al, 2004) em que os conceitos são adequados conforme os propósitos das pesquisas e, principalmente à medida utilizada para a autonomia a qual é feita de diferentes formas na literatura (BROCK, 2003) em função dos diversos fatores que indiretamente indicam níveis de autonomia como: estrutura, atores atuantes no processo decisório (BRAADBAART et al, 2007), interferência política (VERHOEST et al, 2004), entre outros.

2.3. Dimensões da autonomia

Autonomia, primeiramente se refere à discricionariedade de um agente para a tomada de decisão acerca dos assuntos afetos à sua responsabilidade. Por outro lado, se refere também ao grau de isenção contra possíveis restrições ao uso da competência decisória original (VERHOEST et al, 2004). Desta forma, podemos dividir a autonomia em uma dimensão objetiva formal e outra contingencial, advinda das interferências do ambiente. No que tange ao aspecto objetivo e formal, as burocracias clássicas tendem a realizar uma restrição do ponto de vista da regulação ex ante dos atos, isto é, elaboram-se regulamentos prévios que devem orientar a ação, bastando ao agente cumprir rigorosamente as diretrizes.

Maior autonomia nesse sentido se daria com a diminuição dos controles ex ante, com maior discricionariedade do ator para tomar decisões. Em Verhoest et al (2004), a

competência decisória refere-se a dois tipos: o gerencial (managerial autonomy), referente à gestão dos inputs necessários à sua atuação e que se expressam geralmente em recursos financeiros, humanos e logísticos; e o de formulação e execução de políticas (policy autonomy) referente à liberdade para tomar decisões em sua área de atuação e definir objetivos, processos de trabalho, instrumentos, produtos (quantidade e qualidade) e público-alvo.

A dimensão contingencial da autonomia, referente ao quanto o agente está sujeito a restrições ao seu poder decisório original, também possui tipos que definem diferentes formas de perda de autonomia. Define-se a autonomia estrutural como sendo aquela relacionada ao vínculo do tomador de decisão com outros atores, do qual depende politicamente. O controle por essa vertente se dá pela indicação dos ocupantes de cargo que são incumbidos de representar os interesses de outros stakeholders.

A autonomia financeira seria a isenção de cortes e contingenciamentos orçamentários, que podem ser utilizados como forma de controle da atuação do agente que depende daqueles recursos para atuar. A autonomia legal se refere à força das Leis que conferem poderes discricionários ao agente. Leis fortes (como a Constituição no Brasil) inibiriam uma interferência de outros atores que visassem suprimir a autonomia do agente, enquanto Leis ou normas brandas e de formato precário (Decretos, por exemplo) não forneceriam as mesmas garantias de proteção e atuação ao agente, uma vez que podem ser modificadas facilmente por outros stakeholders.

Por fim, a autonomia interventiva refere-se àquele referente à isenção de punições, auditorias, supervisão e demais meios que possam condicionar a ação do agente pelo risco de controles ex post. Associado a cada um dos tipos de autonomia Verhoest et al (2004) exemplificam os controles comuns normalmente utilizados para restringir a autonomia dos órgãos. O Quadro 2 apresenta os exemplos utilizados pelos autores:

Quadro 2: Dimensões de autonomia e controles.

DIMENSÕES DA AUTONOMIA		CONTROLES UTILIZADOS SOBRE AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS
Autonomia como competência	Autonomia Gerencial	Controles ex ante sobre a gestão dos inputs por meio de regras e condicionamento a aprovação de decisões referentes à gestão financeira, de recursos humanos e outros recursos organizacionais. Os controles podem ser altos como a centralização de atividades de gestão de pessoas (e.g. capacitação, movimentação, etc.), moderados, como orientações procedimentais explícitas

decisória		que a gestão deve obedecer
	Autonomia para Políticas	Controles ex ante sobre processos ou controle do desempenho por meio da especificação ex ante de normas para os processos de trabalho, instrumentos, resultados esperados, objetivos e efeitos. Reflete um controle por resultados.
Autonomia como isenção de restrições e interferências ao uso da competência decisória.	Autonomia Estrutural	Controle por meio de influência nas decisões do gestor em função de vínculos hierárquicos ou de responsabilidade diretos ou indiretos, por meio do conselho de supervisão.
	Autonomia Financeira	Controle por meio de influência nas decisões do gestor em função da regulação do orçamento, reduzindo-o ou aumentando-o.
	Autonomia Legal	Controle através do poder de mudar a designação e lastro formal legal da organização.
	Autonomia Interventiva	Controle por meio da influência nas decisões do gestor em função de requisições de relatórios, auditorias, avaliações frente a normas e padrões de desempenho, definidos externamente com possibilidade de uso sanções e intervenções.

Fonte: Adaptado de Verhoest et al (2004).

A intensidade e natureza dos controles exercidos sobre as organizações públicas proporcionarão variados graus de autonomia. Visando diferenciar qualitativamente os níveis 5 teóricos de autonomia, Verhoest et al (2004) aprofundam as dimensões propostas com a descrição das consequências gerenciais categorizadas em graus de autonomia, conforme apresentada no Quadro 2, referente aos níveis de autonomia como competência decisória formal e no Quadro 3, referente à autonomia como isenção de interferências no uso da competência decisória prescrita.

Quadro 3: Graus teóricos de autonomia relativos à dimensão da competência decisória

Grau de Autonomia	Autonomia Gerencial	Autonomia para Políticas
Mínimo	As decisões relativas às ações gerenciais são tomadas externamente pelo Governo sem aviso prévio ao órgão (Nenhuma autonomia gerencial).	As decisões referentes ao conteúdo, objetivos, processos de trabalho, instrumentos e outputs são tomadas pelo Governo sem aviso prévio ao órgão. O órgão não pode decidir casos individuais nem criar regras gerais.
Baixo	O órgão pode tomar decisões dentro das normas estritas fornecidas pelo Governo (Autonomia Gerencial Operacional).	O órgão pode tomar decisões relativas à estrutura e conteúdo dos processos de trabalho desde que alinhados aos objetivos, instrumentos e normas da

		política definida pelo Governo.
Alto	O órgão pode estabelecer procedimentos gerais dentro dos princípios gerais estabelecidos pelo Governo	O órgão pode decidir sobre quais instrumentos de política utilizará e os padrões de produção, desde que dentro dos objetivos e normas estabelecidas pelo governo. O gestor pode tomar decisões sobre casos individuais dentro de uma regulamentação geral.
Máximo	O órgão pode decidir sobre todos os aspectos da gestão como os princípios gerais, procedimentos e transações. (Autonomia gerencial estratégica)	O órgão pode decidir sobre todos os aspectos de suas políticas tais como objetivos, instrumentos, processos de trabalho. O órgão é autorizado a emitir normas gerais de regulamentação.

Fonte: Verhoest et al (2004).

Quadro 4: Graus teóricos de autonomia relativa à dimensão da isenção de restrições e interferências ao uso da competência decisória.

Grau de Autonomia	Autonomia Estrutural	Autonomia Financeira	Autonomia Legal	Autonomia Interventiva
Mínimo	O gestor é indicado e avaliado pelo Governo ao qual ele responde diretamente.	O órgão é totalmente financiado pelo Governo, não é responsável por cobrir seus déficits nem pode buscar financiamento por outros meios.	O órgão é parte integrante do Governo, sem personalidade jurídica própria.	As operações do órgão são diretamente supervisionadas pelo Governo sob estritas normas. Desvios resultam em severas sanções e intervenção
Baixo	O gestor é indicado pelo Governo. Ele responde ao Governo e a um conselho de supervisão formado por representantes definidos pelo	O órgão é financiado primariamente pelo Governo, mas uma pequena parte é oriunda de dotação orçamentária de outras fontes.	O órgão tem uma separação do Governo baseada na delegação de atividade ao gabinete ou ministros. O órgão não tem	O órgão apresenta relatórios extensos e detalhados sob normas explícitas. Desvios resultam em severas sanções e intervenção imediata

	próprio Governo.		personalidade jurídica própria	
Alto	O gestor é apontado por conselhos nos quais o Governo tem a maioria dos votos. Membros do conselho podem ser destituídos pelo Governo a qualquer momento.	A menor parte do financiamento do órgão advém do Governo, a maior parte resulta de outras fontes e cobre a maior parte de seus déficits.	O órgão tem personalidade jurídica de direito público e é criado por um ato formal-legal	O órgão tem poucas requisições de relatórios e é sujeito a avaliações ou auditorias eventuais feitas pelo Governo. Sanções e intervenções são possíveis apenas com a consulta prévia ao órgão e penalizações são geralmente brandas.
Máximo	O gestor é indicado e avaliado por um conselho no qual os representantes de terceiros tem a maioria dos votos.	O órgão é financiado exclusivamente por rendimentos de outras fontes e cobre completamente seus déficits.	O órgão tem personalidade jurídica de direito privado.	O órgão não recebe requisições de relatórios e não está sujeito a avaliações ou auditorias pelo Governo. Não há ameaça de sanções ou intervenções.

Fonte: Verhoest et al (2004)

Conforme a proposta da presente pesquisa, tal referencial teórico pode servir de base para a análise da importância da autonomia, em suas variadas dimensões, para a compreensão da capacidade de implementação de modelos estratégicos. Como mencionado em Brock (2003), a autonomia ganha importância em cenários de organizações organizadas em um sistema de unidades centrais e subsidiárias.

3. MÉTODO DE PESQUISA

Tendo em vista os estudos de Vergara (2009), esta pesquisa pode ser caracterizada como descritiva, quanto aos fins, e de campo, quanto aos meios. Descritiva, porque descreve alguma situação por meio da mensuração de um evento ou atividade, neste caso feita através do uso de estatísticas descritivas obtidas através da análise de dados capturados por uma

estrutura específica (HAIR JR. et al., 2009). Quantitativa, por apresentar investigações de natureza empírica, com a finalidade de analisar as características de grupos de indivíduos, mensuradas por meio de variáveis quantificadas nos dados coletados (MARCONI; LAKATOS, 2006).

Trata-se de um estudo empírico porque é realizada no local que dispõe de elementos para explicar o fenômeno estudado (VERGARA, 2009), que tem delimitação de corte transversal, visto que efetua a coleta de dados de forma instantânea, ou seja, de uma única vez no momento da coleta (COOPER; SCHINDLER, 2003, p. 43).

Diante do exposto acima, a presente pesquisa tem por finalidade mensurar os tipos de graus de autonomia que a Polícia Civil do Estado da Paraíba possui, coletados instantaneamente por meio de questionário estruturado para observar tais aspectos delineados no objetivo deste estudo.

Como elementos componentes do estudo, são listados: universo da pesquisa – composto por 15 servidores ocupantes de cargo de gestão direta, das diversas áreas do Estado da Paraíba.

Os dados foram coletados pelo método *survey*, utilizando-se uma escala métrica de Likert com cinco pontos para analisar o grau de autonomia da Polícia Civil da Paraíba. O objetivo da coleta de dados foi proporcionar informações que permitissem uma análise consistente. A intensidade do nível de concordância é determinada mediante a variação de 1 para “nunca” e 5 para “sempre” (COOPER; SCHINDLER, 2003).

O instrumento de coleta de dados usado consiste de um questionário estruturado, auto administrado e composto de 20 itens baseado no modelo de Indicadores para medir as diferentes dimensões da autonomia de Verhoest et al (2004).

Segundo Vergara (2009), os tratamentos dos dados fazem a correlação entre os objetivos da pesquisa e a forma como serão atingidos. Assim, os dados foram tratados, inicialmente, por uma análise estatística descritiva, seguida por teste de consistência de escala, análise fatorial e análise de variância multivariada. O *Software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) 22 foi o recurso utilizado no tratamento e análise dos dados. O questionário aplicado foi dividido em 20 itens e avalia as oito (06) características da mensuração da autonomia de Verhoest et al (2004), que são: Autonomia Gerencial, Autonomia Política, Autonomia Estrutural, Autonomia Financeira, Autonomia Jurídica e Autonomia Intervencionista.

3.1. O surgimento da Polícia Civil na Paraíba

A polícia e as suas atividades profissionais constituem fenômenos das sociedades modernas. Ao se falar em “polícia”, evoca-se uma estrutura pública e profissional voltada à manutenção da ordem e da segurança, independentemente das diversas e variadas estruturas existentes. Para Foucault (2008), o surgimento da polícia está vinculado à emergência do Estado- Nação, a partir do século XVIII. O autor resume a polícia deste século atrelada ao papel de auxiliar a justiça na busca dos criminosos, bem como de ser instrumento para o controle político dos complôs, dos movimentos de oposição e das revoltas, tendo, portanto, uma função disciplinar.

Já Bayley (2001) afirma que a polícia tem como competência exclusiva o uso da força física real para afetar o comportamento da sociedade, surgindo tanto para o bem-estar do homem quanto também para a manutenção da ordem vigente. É uma instituição voltada para o controle social imposto pelo Estado Moderno. Para Rolim (2006, p. 24), “[...] no mundo moderno, as ideias de manutenção da ordem e da garantia da segurança pública expressam, apenas, noções genéricas que agregam concordância na exata medida de sua manutenção. ”

A polícia legitimou o poder via controle social como forma de dominação. Sob esse aspecto, a polícia faz parte das obrigações do Estado no que diz respeito a proporcionar segurança à sociedade. A polícia, em todo o mundo, apresenta-se de formas variadas. Analisada dentro de uma perspectiva histórica, ela foi se constituindo e se fortalecendo em diferentes momentos históricos, sendo guiada pelas estruturas do Estado Moderno, regulando a manutenção da ordem pública e a garantia das leis. As considerações sobre a polícia até agora apresentadas se referem a um conjunto de instituições estatais, cuja função, no mundo contemporâneo, varia de acordo com cada país.

No Brasil, a polícia apresenta diferenças em relação às polícias de outros países, como a separação entre as atividades da polícia ostensiva, mais conhecida como Polícia Militar e Polícia Judiciária, ou seja, a Polícia Civil.

O atual modelo de polícia e a função de mantenedora da ordem pública têm sido discutidos em muitos trabalhos. Sacramento (2007, p. 31) menciona que “[...] podemos observar certa inadequação na situação atual da polícia brasileira, que mesmo sob o regime democrático ainda preserva, dentro da estrutura policial, resquícios de uma polícia repressora, característica de governos autoritários. ”

Tal situação pode ser relacionada ao processo histórico do Brasil, que foi marcado, nos últimos anos, pela alternância entre regimes autoritários e formalmente democráticos. Após o Estado Novo (1937-1945), procedeu-se um período de funcionamento regular das instituições, interrompido pelo Regime Militar (1964-1985), que foi gradualmente recuperado (HAGEN, 2005).

A Polícia Civil da Paraíba é um órgão operativo da secretária de Estado da Segurança e da Defesa Social (SEDS) e foi criada em setembro de 1981 por meio da Lei nº 4.273. Seu principal objetivo é investigar e apurar os casos de infrações penais ocorridos em território paraibano. É de sua competência a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme diretrizes da Lei Orgânica Estadual que dispões sobre carreiras, direitos e obrigações da Polícia Civil.

Figura 1: Organograma da Polícia Civil da Paraíba



Fonte: SEDES

A fim de promover a paz social e o bem-estar da população, também é tarefa de seus membros a participação comunitária de forma continuada, garantindo direitos e a dignidade das pessoas nos bairros e espaços públicos comuns.

O trabalho da Polícia Civil tem caráter científico e analítico. Cumprindo a Lei Complementar (Lei Orgânica), é atribuição do órgão reunir estatísticas de atuação. Por isso, a importância dos registros das ações executadas e dos números referentes a estas atividades. A direção superior da Polícia Civil da Paraíba é composta por três divisões, conforma a figura 1.

4. ANÁLISE DE DADOS

Do total dos respondentes, caracterizaram-se por ser do gênero masculino (86,7%), com uma faixa etária entre 36 e 45 anos (80,0%), casados (93,30%) e ocupantes do cargo de Delegado Regional (86,67%).

4.1. Análise Descritiva

Os dados dispostos na Tabela 1 apontam que, em média, a mensuração da autonomia é baixa (2,39), aproximando-se do índice “2 – Poucas Vezes”. Nessa situação, observa-se que os gestores estão insatisfeitos com o grau de autonomia ofertada.

Tabela 1 – Médias por Dimensão

Dimensão	Questão	Médias	DP
<i>Gerencial</i>	A organização pode tomar decisões sem a interferência do governo sobre o nível de salário dos funcionários, promoção, avaliação e a forma de nomeação de pessoal.	1,27	,703
	A organização em si pode dar vantagens extra-legais a um determinado funcionário.	1,20	,414
	A organização pode realizar empréstimos para investimentos, fixar as tarifas para produtos ou serviços.	1,07	,258
	A organização pode mudar as rubricas de orçamento (pessoal, custeio e investimento)	1,13	,516
<i>Política</i>	Até que ponto a organização pode tomar decisões sobre a escolha dos grupos-alvo para a sua política de atuação.	2,67	1,234
	Até que ponto a organização pode tomar decisões sobre a escolha de instrumentos de política de atuação.	2,67	1,234
	Até que ponto a organização pode definir os seus objetivos mais pormenorizados e normas de resultado.	3,20	1,320
<i>Estrutural</i>	A organização pode modificar a estrutura de gestão e definição de cargos.	2,20	1,567
	A organização obedece a estrutura oferecida pelo estado.	4,20	1,146
	A organização é supervisionada pelo governo.	4,13	1,245
<i>Financeira</i>	A organização recebe rendimentos de alocação do orçamento do governo do estado.	2,00	1,069

	A organização recebe rendimentos por transferências de outras autoridades públicas	1,20	,414
	A organização recebe rendimentos por cobrança de taxas de serviço.	1,67	1,175
<i>Jurídica</i>	Se a organização tem a personalidade jurídica.	1,60	1,454
<i>Intervencionista</i>	Se a organização tem influência ou não no estabelecimento de metas e normas.	3,20	,941
	A organização tem indicadores para medir resultados organizacionais (indicadores de efeito e qualidade).	3,53	1,187
	A organização mensura o seu desempenho.	3,40	1,298
	O desempenho da organização é avaliado pelo governo	4,07	1,032
	A organização está sujeita a sanções e recompensas em caso de bom ou mau desempenho.	3,60	1,055
	Se a organização está sujeita a auditoria	3,67	1,632
	<i>Média</i>	2,39	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

A segunda análise a ser apreciada é sobre as seis dimensões da autonomia, segundo Verhoest et al (2004), que são: Autonomia Gerencial, Autonomia Política, Autonomia Estrutural, Autonomia Financeira, Autonomia Jurídica e Autonomia Intervencionista. Utilizaremos os seguintes scores para qualificação de autonomia, conforme tabela 2 abaixo:

Tabela 2: Scores de Autonomia

Score	Nível de Autonomia
4.01 – 5.00	Máximo
3.01 – 4.00	Alto
2.01 – 3.00	Baixo
< 2.00	Mínimo

Fonte: Verhoest et al (2004).

A análise dos dados permite entrever que a autonomia desempenha um papel importante na atuação da Polícia Civil, porém não se lhe pode atribuir uma natureza causal. Brock (2003) sugere que autonomia é uma variável indireta, cuja mensuração se dê por meio de variados indicadores e variáveis com as quais guarda relação, o que se coaduna com seu aspecto multidimensional. Sendo assim, buscou-se com base nos relatos, interpretá-los para uma definição aproximada do grau de autonomia.

A classificação dos diferentes graus de autonomia relatada, aponta para uma possível relação entre perfis burocráticos de gestão e baixo grau de autonomia nas dimensões gerencial e de atuação (para Políticas). As áreas relatam que as rotinas burocráticas têm um efeito

neutralizador sobre a capacidade de articulação do gestor e da área para busca de desempenho de atividades mais estratégicas.

Segundo a análise, a saída de um papel burocrático para um papel mais estratégico depende muito da figura do gestor e sua capacidade de articulação com as demais áreas, assim como de apresentar resultados para as necessidades organizacionais.

A construção das autonomias é algo estratégico, e parece ser um processo de desenvolvimento da organização que envolve um processo político, técnico e social, um processo clássico de institucionalização (PAAUWE; BOSELIE, 2003).

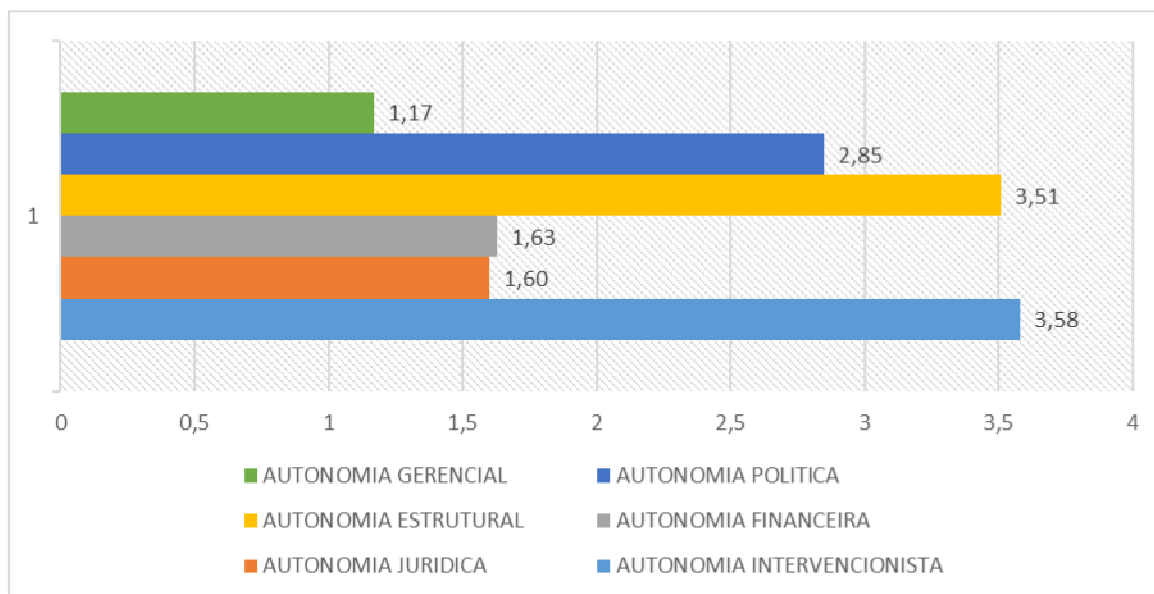
Nesse sentido, compreendeu-se que a autonomia é resultante desses fatores e posteriormente se torna, ela própria, fator de manutenção da institucionalização da gestão estratégica de pessoas, uma vez que uma maior autonomia permite ao setor se proteger de interferências, obter apoio da cúpula e atuar de maneira mais eficaz.

A autonomia, portanto, se verificou como possível fator estruturante da gestão estratégica. Os resultados abaixo, explicam os achados a respeito dos graus de autonomia:

- a) **Autonomia Gerencial:** no que se referem a essa dimensão, com média (1.17) observou-se que as prerrogativas da organização tomar as suas próprias decisões em relação ao salário, promoção, nomeação, modificação de orçamento e realização de empréstimos, são todas de competência governo, caracterizando, um grau mínimo de autonomia.
- b) **Autonomia Política:** Com média (2.85) observou-se um grau de autonomia baixo. O órgão pode tomar decisões relativas à estrutura e conteúdo dos processos de trabalho desde que alinhados aos objetivos, instrumentos e normas da política definida e regulamentada pelo Governo.
- c) **Autonomia Estrutural:** baseia-se na definição da sua própria estrutura administrativa e supervisão. Essa dimensão tem como fator de observação, a média invertida, ou seja, quanto maior for a média, menor será o grau de autonomia. Destacamos a questão nº 8 “A organização pode modificar a estrutura de gestão e definição de cargos”, com média (2,20), que houve uma distorção da realidade, pois não foi observado autonomia gerencial para tal propósito.
- d) **Autonomia Financeira:** O órgão é totalmente financiado pelo Governo, não é responsável por cobrir seus déficits nem pode buscar financiamento por outros meios. Com média de (1.63), definimos o vosso grau de autonomia como mínimo.

- e) **Autonomia Jurídica:** O órgão é parte integrante do Governo, sem personalidade jurídica própria.
- f) **Autonomia Intervencionista:** Com média (3.58), a maior e melhor, o órgão tem poucas requisições de relatórios e é sujeito a avaliações ou auditorias eventuais feitas pelo Governo.

Gráfico 1: Médias das Dimensões



Fonte: Elaborado pelo autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades inerentes ao gerenciamento da pasta da Segurança Pública são diversas, dentre os quais encontramos problemas decorrentes da ineficiência de recursos voltados à ampliação dos serviços e investimentos em novos projetos. Para a Polícia Civil, no entanto, o problema é ainda maior, pois se inicia na incompreensão gerencial das peculiaridades inerentes às atribuições de polícia judiciária, desenvolvidas pela a Polícia Civil.

Ao gestor da Segurança Pública torna-se lógico aplicar um percentual maior dos recursos no policiamento ostensivo, desenvolvido pela Polícia Militar, cujo fardamento os expõe às vistas da população, a investir num policiamento investigativo e velado, o qual

pela própria natureza de sua atuação exige discricção, permanecendo distante dos olhos do contribuinte.

Diante dessas constatações, percebe-se que a falta de liberdade para se auto gerenciar administrativamente e financeiramente vem impedindo que Polícia Civil avance e cresça, acarretando em prejuízos à população, notadamente em decorrência da indisponibilidade de um serviço de excelência.

No presente estudo podemos mensurar o grau de insatisfação gerencial decorrente da autonomia ofertada. Na análise das seis dimensões da autonomia expostas em pesquisa, foi observada que a autonomia quando não está ausente (jurídica), se apresenta de forma mínima (gerencial, política, estrutural, etc.). Um cenário preocupante, quando falamos da crescente importância que a investigação criminal vem assumindo em nossa ordem jurídica, seja por conta de uma necessária mudança de postura a esse respeito, para considerá-la como garantia do cidadão contra imputações levianas ou açodadas em juízo, ou mesmo pelo papel mais ativo que tem sido desempenhado nos últimos tempos pelas polícias judiciárias.

Em sendo assim, acreditamos que há necessidade de uma revisão legislativa, a nível federal, conferindo autonomias ao comando das polícias judiciárias, em todos os níveis estudados, de forma a possibilitar o desenvolvimento de suas atividades constitucionalmente asseguradas, com a isenção e agilidade almejada pela sociedade.

ABSTRACT

SOARES, Luciano Carvalho. **MENSURAÇÃO DA AUTONOMIA DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DA PARAÍBA**. 2016. 34f. Trabalho de conclusão de curso de Pós-Graduação em Gestão Estratégica na Segurança Pública. Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2016

This study aimed to measure as observed the autonomy of the state of Paraíba Civil Police. The public sector has institutional constraints that may limit management decisions in the organs. The various factors that context characterize specific theoretical dimensions of the concept of autonomy, which were empirically tested in field research, based on indicators model to measure the different dimensions of autonomy Verhoest et al (2004), a split

questionnaire was applied in 20 items and evaluates the eight (06) measuring the autonomy characteristics are: Managerial autonomy, autonomy Policy, Structural autonomy, autonomy Financial, Legal autonomy and autonomy Interventional. The results show little evidence of autonomy in all its dimensions, thus pointing to the importance of this study to the identification of the body of real autonomy.

Keyword: Autonomy, Measurement and Civil Police

BIBLIOGRAFIA

BAYLEY, D. **Padrões de Policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001. 267 p

BRAADBAART, O; EYBERGEN, N.; HOFFER, J. Managerial Autonomy: does it matter for the performance of water utilities? **Public Administration and Development** v. 27, p. 111–121, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília, v. 49, n. 1, Jan./Mar. 1998.

BROCK, D. M. Autonomy of Individuals and Organizations: Towards a Strategy Research Agenda. **International Journal of Business and Economics**, v. 2, n. 1, p. 57-73, 2003

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em Administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

FISCHER, A.L. **Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas**. São Paulo: 2002.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: História das violências nas prisões**. 35. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

HAGEN, A. M. M. O trabalho policial: um estudo da polícia civil do Rio Grande do Sul. 2005. 328 p. Tese (Doutorado em Sociologia) –Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

HAIR JR., J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. Tradução de: Adonai Schlup Sant'Anna. 6. ed. São Paulo: Bookman, 2009.

IBGE - Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil. **PNAD**, 2009

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PAAUWE, J.; BOSELIE, P. Challenging ‘strategic HRM’ and the relevance of the institutional setting. **Human Resource Management Journal**, v. 13, n. 3, p. 56-70, 2003.

SACRAMENTO, J. S. Polícia e gênero: percepções de delegados e delegadas da Polícia Civil do Rio Grande do Sul acerca da mulher policial. 2007. 130 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

TRUSS, C. Continuity and change: the role of the HR Function in the modern public sector. **Public Administration**, v.84, n.4, p. 1071-1088. 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VERHOEST, K.; PETERS, B. G.; BOUCKAERT, G.; VERSCHUERE, B. The Study Of Organizational Autonomy: A Conceptual Review. **Public Administration Development**, v. 24, p. 101–118, 2004.

YESILKAGIT, K.; VAN THIEL, S. Political Influence and Bureaucratic Autonomy. **Public Organization Review**, v. 8, n. 2, p. 137-153, 2008.

YOUNG, S.; TAVARES, A. T. Centralization and autonomy: back to the future. **International Business Review**, v. 13, n. 2, p. 215-237, Apr. 2004.