

1 **INTRODUÇÃO**

O combate à criminalidade em seus mais diversos focos é um dos papéis do Estado. Para melhor exercer essa atividade, cabe ao Estado adotar uma gestão inteligente e eficaz, voltada para o bem-estar da sociedade, não se permitindo uma administração excessivamente burocrática.

Atualmente, os infratores estão se valendo, cada vez mais, de táticas e técnicas mais inteligentes e sofisticadas, com o escopo de vencer o aparato estatal na manutenção da ordem pública, notadamente com as, já constantes, atuações do crime organizado. Desse modo, cabe ao Estado abandonar a estrutura gerencial patrimonialista ou eminentemente burocrática e ascender aos modelos gerenciais modernos, através de estratégias institucionais contemporâneas, com políticas orientadas para o resultado e, sobretudo, aprendendo com suas próprias atividades.

A Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) é órgão, em nível estadual, responsável pela preservação da ordem pública, com as atribuições constitucionais de polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e a restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicas, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural. A PMMG é, então, a entidade incumbida de prevenir o crime e, rompida a situação de harmonia social, realizar a repressão imediata, mediante, também, novas tecnologias e estratégias para fazer frente ao *know how* dos infratores contemporâneos, valendo-se dos mais diversos tipos, modalidades e processos de policiamento, aí incluído o radiopatrulhamento aéreo.

Na PMMG, cabe ao Comando de Policiamento Especializado (CPE), através do Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo (Btl RpAer), a operacionalização do emprego de aeronaves em atividades de preservação da ordem pública em todo o Estado de Minas Gerais. Ressalta-se que a gestão de atividade aérea não se reduz ao simplista pensamento de “colocar uma aeronave para voar”. Ao contrário, qualquer intervenção policial envolvendo o emprego de aeronaves deve sustentar-se, fundamentalmente, em três pilares gerenciais, sem os quais

não haverá eficiência no apoio aéreo a qualquer Unidade solicitante, quais sejam: gestão de recursos humanos, logísticos e das operações, das informações e da comunicação organizacional. A inserção do recurso aéreo nesse ambiente torna mais sensível a operação, agregando mais variáveis ao valor do risco considerado. Um gerenciamento profícuo é mais requisitado quando o recurso aéreo é enviado ao interior do Estado para emprego em missões típicas de polícia. Desse modo, diante dessas premissas, pretendeu-se desenvolver o estudo em epígrafe com o tema “O emprego de helicópteros da PMMG em ocorrências policiais de alta complexidade: uma avaliação crítica sobre a sua utilização no interior do Estado”. Assevera-se que, para os fins do presente trabalho, as ocorrências analisadas serão as chamadas de “típicas de polícia”, excluindo-se, conseqüentemente, o apoio prestado aos órgãos de defesa civil, de bombeiros, de meio ambiente e outras que não se enquadrem no delimitador temático exposto, quanto ao objeto do estudo.

No campo temporal, estabeleceu-se que a pesquisa seria delimitada ao ano de 2005, considerando a confiabilidade dos dados estatísticos aliada à vivência recente dos comandos envolvidos no emprego de helicópteros em ocorrências de alta complexidade. A escolha desse período, com base em critérios metodológicos, reside na necessidade de delimitar o tema em um lapso temporal factível e susceptível de um estudo mais adaptado à realidade do cotidiano atual, inclusive transpondo os dados, meramente estatísticos, e chegando ao sentimento e as posições pessoais dos responsáveis pela função de comando durante a crise. Para a delimitação espacial ou geográfica, foi necessária a divisão em dois delimitadores específicos, porém complementares. Como primeiro delimitador espacial, por critérios de circunscrição legal, impõe a norma jurídica que o poder-dever da PMMG em intervir em ocorrências policiais restringe-se ao espaço territorial correspondente ao Estado de Minas Gerais, salvo em situações excepcionais que restringem ou estendem tal atividade. O segundo delimitador espacial observado foi o interior do Estado de Minas Gerais, considerando ser muito menos burocratizado o processo de acionamento e atendimento, mesmo de ocorrências de alta complexidade na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH); por outro lado, o aparato operacional e técnico para o gerenciamento de crises no interior do Estado é, evidentemente, menor que o existente na RMBH, o que agrega, portanto, óbices maiores na resolução de ocorrências dessa natureza.

Este estudo tem como objetivo geral avaliar, de forma crítica, os procedimentos operacionais e administrativos para o emprego de helicópteros da PMMG em ocorrências de alta complexidade no interior do Estado de Minas Gerais, como instrumento potencializador de ações de comando na gestão estratégica de crises. De forma específica, pretende apontar em quais missões de crise o Btl RpAer interveio em apoio às unidades do interior do Estado de Minas Gerais no ano de 2005; examinar os fatores intervenientes que influenciam, em nível tático e estratégico, na tomada de decisão para a solicitação, o atendimento e o emprego de aeronaves às Unidades do interior do Estado, bem como se existem instrumentos que favoreçam ou minimizem o tempo médio de resposta do Btl RpAer; analisar as ações de comando, em nível de execução, empreendidas com o emprego das aeronaves em missões que exijam o gerenciamento de crises, seja no desfecho, seja no desenrolar da ocorrência, considerando as potencialidades do equipamento para a intervenção em pauta; investigar a atual capacidade e as limitações operacional, logística e humana do Btl RpAer para prestar um apoio eficiente e diuturno às Unidades do interior do Estado em intervenções nas ocorrências de alta complexidade; identificar qual a infra-estrutura mínima apresentada pelas Unidades apoiadas ao Btl RpAer para o emprego da aeronave e de seus recursos humanos, logísticos e operacionais antes, durante e após a crise.

Por isso, a pretensão em investigar se o emprego de aeronaves da PMMG nessas ocorrências está sendo realizado de modo lógico, sistematizado e estratégico. Da mesma forma, verificar qual a teleologia¹ do recurso aéreo na ocorrência, ou seja, se antes, durante e após o gerenciamento da crise, a aeronave foi utilizada para os fins a que ela se destina. Além disso, os gastos decorrentes com a aviação em geral são elevados e mensurados, em regra, pelas horas de vôo das aeronaves. O custo-benefício para o apoio a qualquer ocorrência, principalmente no interior do Estado, será mensurado de acordo com o comprometimento das unidades envolvidas e o planejamento para a utilização do recurso aéreo, ou seja, se o solicitante sabe “como, onde, quando e o que fazer com a aeronave”. A identificação e entendimento desses parâmetros poderão permitir que o Comando da PMMG possa, realmente, filtrar as solicitações e a destinação do emprego aéreo, bem como estabelecer normas e doutrinas para a utilização de aeronaves nessas crises.

¹ Teleologia é o estudo das finalidades ou dos fins humanos.

Por outro lado, é relevante, em uma concepção de polícia orientada para resultados, saber como e com qual agilidade a PMMG destina um de seus mais tecnológicos equipamentos de modo a satisfazer, no que se refere ao radiopatrulhamento aéreo, seus clientes mediato (povo mineiro) e imediato (unidade apoiada com o recurso aéreo). Uma análise dessa situação pode apontar caminhos para que a Corporação tenha mais condições qualitativas de priorizar ou não o atendimento a uma solicitação de emprego de aeronaves no interior do Estado. Enfim, a justificativa do tema é expor, através de métodos científicos, o grau de eficácia da utilização da aeronave em missões que exijam o gerenciamento de crises, por tratarem-se de ocorrências de alta complexidade, como decorrente da política estatal na área de Defesa Social de uma polícia orientada para resultados, bem como no equacionamento lógico e positivo do custo-benefício empregado. É um modo explícito e verdadeiro para criar critérios de legitimação do emprego da aeronave nessas modalidades de intervenções policiais de alto risco, observando os níveis tático, estratégico e de execução. Pretende-se investigar se há uma adequada utilização do recurso aéreo na gestão dessas ocorrências.

Para que este estudo fosse levado a efeito, este foi estruturado em dez seções, com o escopo de estudar o fenômeno do emprego de helicópteros da PMMG em ocorrências policiais de alta complexidade no interior do estado.

As seções **2** e **3** destinaram-se ao embasamento teórico necessário para a consecução do trabalho acadêmico. Na seção **2**, será estudado o processo histórico e evolutivo da formação do Estado e da administração pública em sociedades democráticas, com vistas a conhecer e entender como é realizada a gerência moderna nas organizações, notadamente o modelo de administração gerencial. Em continuidade, será realizada uma exploração das definições e variáveis da gestão estratégica e do Choque de Gestão, este lançado em Minas Gerais, objetivando uma abordagem contemporânea da administração pública.

Já na seção **3**, observar-se-á como o modelo gerencial é aplicado à PMMG, através da demonstração da competência distintiva da Corporação e a visão institucional em relação aos ambientes que influem em seu cotidiano. Buscará, por fim, explicitar a teoria da polícia orientada para resultados e da integração de gestão em segurança pública, atualmente em voga no Estado. Ao final da seção, será apresentada uma nova etapa por que deve passar a

PMMG, através da aprendizagem organizacional, agregada às demais teorias modernas descritas.

Nas seções **4** e **5**, fez-se a caracterização do objeto de estudo. A seção **4** ficou designada para delinear a doutrina de emprego de helicópteros em atividades de defesa social, passando desde os aspectos histórico, legais e normativos até os estudos sobre vôo policial. Serão, também nesta seção, descritos os pressupostos básicos norteadores do patrulhamento aéreo, além do estabelecimento do conceito de operações e da configuração da guarnição aérea para missões helitransportadas.

A seção **5**, em complemento à anterior, buscará demonstrar como é o emprego de helicópteros em ocorrências policiais de alta complexidade, com ênfase nas missões desencadeadas no interior do Estado. Para tal, caberá conhecer como a PMMG atua nessas ocorrências geradoras de crises e como é feito o gerenciamento do risco associado a essas missões em razão do uso de aeronaves. Ademais, serão apresentados os paradigmas existentes para a elaboração do processo decisório em relação ao acionamento e atendimento de helicópteros e a gestão, propriamente dita das operações no teatro das operações que se consubstancia no interior do Estado.

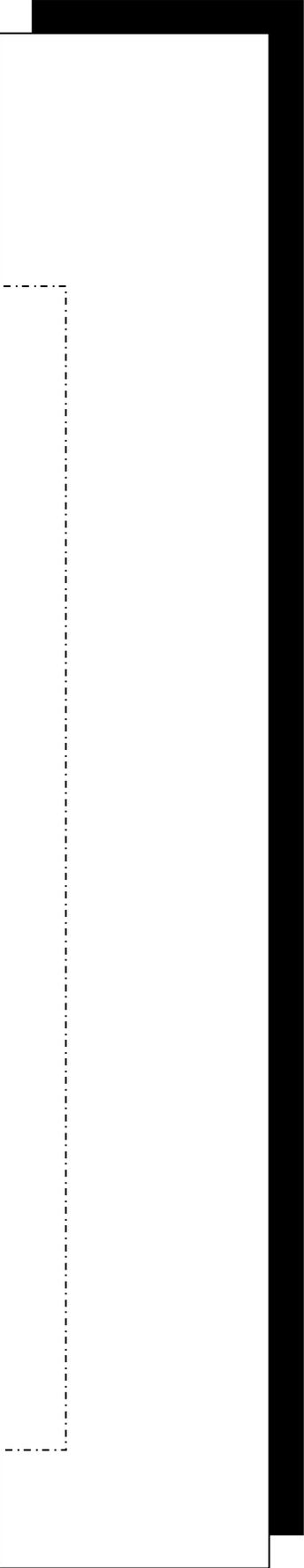
A metodologia utilizada será abordada na seção **6**. Na ocasião, evidenciar-se-ão o problema, a problemática, as hipóteses, as variáveis e a relação entre elas, o tipo e a natureza de pesquisa, o método de abordagem e os métodos de procedimento e as técnicas empregadas no estudo em pauta.

A seção **7** discutirá os dados angariados com a pesquisa de campo, quando os resultados serão identificados, interpretados e analisados. Trata-se da apresentação dos resultados alcançados e da interpretação dos dados correlatos, visando contextualizar as informações obtidas às bases teóricas suscitadas no estudo.

As conclusões acerca do objeto de pesquisa, bem como os pontos sugeridos à PMMG, quando da necessidade de desencadear missões de

radiopatrulhamento aéreo no interior do Estado em atendimento a ocorrências policiais de alta complexidade, serão apresentadas na seção **10**.

Ao final, serão inseridas as referências, dois apêndices contendo os roteiros de entrevistas e os questionários utilizados durante a pesquisa, contendo, inclusive, os indicadores para cada questão suscitada. Tanto o questionário, quanto a entrevista, no momento em que foram dirigidos aos seus destinatários, não faziam referência a esses indicadores.



**2 ADMINISTRAÇÃO E ESTADO EM
SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS: VISÃO
TEÓRICA DE GESTÃO PÚBLICA**

O presente embasamento teórico possui duas dimensões. A primeira, de cunho geral, refere-se à formação do Estado e da Administrativa Pública, notadamente na exploração histórica e teórica como fundamento para o entendimento da gerência moderna; e a segunda, mais específica ao objeto da pesquisa, diz respeito à uma avaliação constante para uma possível reforma do Estado, tendente ao modelo gerencial, buscando a evolução e revolução na administração pública e na própria sociedade.

2.1 Formação do Estado e da administração pública: exploração histórica e teórica como fundamento para o entendimento da gerência moderna

Desde os primórdios, o ser humano, como conseqüente lógico da vida em sociedade, busca organizar-se para aprimorar a convivência em grupo. Desse modo, cria princípios éticos e regras de conduta, com o escopo de parametrizar o comportamento dos integrantes da comunidade, em prol do interesse comum. O benefício coletivo perpassou o interesse individual. Com a criação do Estado, notadamente o Democrático, o homem perde o poder de autotutela de seus interesses, situação típica dos povos primitivos, transferindo essa gestão como monopólio para o ente estatal (LEAL, 1999; SOARES, 2001).

As pessoas coletivamente organizadas, ou seja, o grupo social, transfere para o Estado o poder para agir em seu nome e decidir questões da sociedade em prol do todo, ainda que seja necessária a execução forçada do indivíduo a um comportamento sob o argumento da coação. Em outras palavras, permite-se que o Estado use de todos os meios disponíveis e legitimados para a execução do interesse público.

A eclosão de uma sociedade estatal e do pacto social levou a um incremento das regras vinculatórias entre os atores sociais considerados: Estado, grupos e indivíduos.

A formação dos Estados Nacionais, legado da consolidação dos impérios absolutistas e do surgimento e ascensão da burguesia, ensejou várias transformações sociais e diferentes tipos estatais: desde os mais ortodoxos aos mais liberais, causando diversos

conflitos de interesses internos e externos. Essa evolução passou pelas teorias de Maquiavel, que abolia a anarquia, a democracia e a oligarquia, dizendo que o principado seria a mais eficiente e legítima forma de poder; chegou aos ideais de Tomas Hobbes com o seu Leviatã e o seu pensamento de transformação da multidão de indivíduos naturalmente iguais em um corpo político; acolheu o Espírito das Leis, o exame da natureza do homem e o conceito da vontade popular como fundamento do Estado Democrático, vislumbrados por Jean-Jacques Rousseau; estudou o direito à propriedade e à liberdade do indivíduo perante o Estado, propostos por Jonh Locke; vivenciou o “deixar fazer e deixar passar” do liberalismo francês, até a doutrina de Karl Marx e suas lutas de classes com ênfase em um Estado comum a todos, que igualasse os desiguais; alcançou, por fim, ao *Welfare State*², o Estado Democrático de Direito e Estado da Democracia Participativa. (CUNHA, 199-).

É verificável, na formação político-administrativa brasileira, com o início da colonização portuguesa, que houve uma inversão no processo natural da constituição do Estado. Em outros locais, o Estado adveio da vontade e dos anseios populares. Primeiro houve uma consolidação do grupo social e, depois, diante dessa vontade comum, a formação do Estado. No Brasil, o Estado foi instalado coercitivamente com a chegada dos portugueses, ou seja, chegou pronto, acabado e formado, sem a ação volitiva popular. Desse modo, não houve uma legitimação dos atores sociais envolvidos e submissos ao ente estatal, mesmo porque se transferiu toda a estruturação do Estado português para um novo território, com inovações estruturais em seu ambiente e, conseqüentemente, na cultura em constituição. Esse modelo de formação possibilitou uma evolução inadequada do sistema político-administrativo brasileiro com reflexos na contemporaneidade.

Podem ser verificadas nesse contexto histórico duas situações. A primeira circunstância é a ocorrência, mesmo no modelo colonial e no imperial, da influência cíclica de oligarquias no sistema de dominação social, seja em relação aos donatários das capitâneas hereditárias, seja relativa aos grandes proprietários rurais, sobretudo das monoculturas da cana-de-açúcar, do café, dentre outras, e, posteriormente, os emergentes empresários da indústria. Essa participação oligárquica, principalmente no Brasil Colônia e Império, favoreceu a organização de estamentos fechados com rígidas fronteiras entre os herdeiros portugueses, os outros brancos sem propriedades, os índios e os negros.

² *Welfare State*, do inglês, significa Estado do Bem-Estar Social.

Essa organização estatal contribuiu para o aparecimento de padrões de comportamento, ou seja, de verdadeiros paradigmas sociais, com ênfase nas relações de parentesco, nos interesses materiais e morais, confusão entre os negócios públicos e privados e vínculos emocionais (ADORNO, 2002).

As relações nessa sociedade eram tradicionais com característica patrimonialista, cujos detalhes serão expostos nesta seção, quando for apresentada a tipologia de Weber sobre a dominação.

A segunda situação, que é decorrência desse modelo estatal, passando com a promulgação da República, até início da década de 90, decorre do forte papel do Estado na atividade política e econômica, sendo um interventor potencial em todos os ramos, típico do chamado modelo burocrático. As conseqüências foram desastrosas: economia estagnada, índices inflacionários altos e crescentes. O Estado, que detinha todo o poder e controle burocrático, não conseguia, através de seu aparato administrativo, exercer suas funções de modo coerente e eficiente, ou seja, não atendia aos fins para os quais foi constituído. Uma atividade burocrática em excesso levava ao distanciamento entre dominante e dominado (COSTA JR., 2003, p.11).

a) Conceito de administração e de administração pública

É preciso, pois, para entender como esse modelo se instalou na administração pública brasileira, conhecer as teorias da administração que orientaram as organizações, públicas e privadas, no desempenho de suas funções. De início, é preciso definir administração. Administração, no sentido amplo, pode ser considerada um conjunto de atividades gerenciais harmônicas com o escopo de levar a efeito os objetivos, metas e estratégias da organização.

Administrar significa planejar e organizar um negócio ou atividade, produzindo-o a um resultado desejável (SANTOS, 2003, p.53). Para o senso comum, administração pode ser:

1. Ação de administrar. 2. gestão de negócios públicos ou particulares. 3. governo, regência. 4. Conjunto de princípios, norma e funções que tem por fim ordenar os fatores de produção e controlar sua produtividade e eficiência, para se obter determinado resultado. 5. Prática desses princípios, normas e funções: administração de uma empresa. [...] (FERREIRA, 1986, p. 47, destaques do autor)

Segundo Chiavenato (1987, v.1, p.10), a etimologia da Administração deriva de termos alusivos a direção e obediência:

A palavra administração vem do latim *ad* (direção para, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência), e significa aquele que realiza um a função abaixo do comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outro. No entanto, a palavra administração sofre uma radical transformação no seu significado original. A tarefa da Administração é de interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional através do planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da organização, a fim de alcançar tais objetivos de maneira mais adequada à situação.

Melo (*apud* DI PIETRO, 2000, p.53) sugere dois sentidos para administração: o primeiro advém da junção da preposição *ad* e o verbo *ministro, as, ares*, cujo significado seria executar, servir; no outro sentido, o termo decorreria de *ad manus trahere*, que significaria gestão ou direção. Essas duas investigações etimológicas do termo administração levariam a uma conduta suplementar à mera prestação de um serviço, ou seja, repercutiria em uma atitude diretiva com o objetivo de um resultado satisfatório aos envolvidos.

Em síntese, todas as condutas gerenciais, envidadas em benefício dos resultados organizacionais, através de ações de coordenação e controle, podem ser chamadas de administração.

Na seara pública, não é diferente. Contudo, a dimensão dada ao termo administração pública é ampliada em relação à administração comum. Silva (1993, v.1, p.92) entende que, em sentido amplo, administração pública pode ser considerada qualquer manifestação da gestão pública; contudo, em sentido estrito, assevera que o termo significa o conjunto de órgãos e entidades do Poder Executivo. O termo, todavia, pode representar vários entendimentos (quadro 1):

Quadro 1: Sentidos conferidos ao termo administração pública, segundo os aspectos subjetivo e objetivo

Aspecto	Sentido comum	Sentido administrativo	
		Amplio	estrito
Subjetivo	São os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos	Conjunto dos órgãos governamentais supremos e diretivos do Estado e dos órgãos administrativos (administração pública em sentido estrito)	Enquadram-se apenas os órgãos administrativos
Objetivo	É a natureza da atividade administrativa, exercida preponderantemente pelos entes do Poder Executivo	Junção da função política, que trata das diretrizes governamentais, e da função administrativa, que é executória.	Refere-se somente à função administrativa

Fonte: adaptado de: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2000. p.54.

Meirelles (2001) propõe, assim como Di Pietro (2000), os vários sentidos da administração pública. Entretanto, Meirelles (2001, p. 59) propõe que “Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização dos serviços visando à satisfação das necessidades coletivas”. Desse modo, a definição de administração pública passa, invariavelmente, por questões de gestão de Estado e de interesse público.

b) Modelos de dominação de Weber e burocracia

Dentro do contexto da administração, várias teorias buscaram explicar o fenômeno das atividades de coordenação e controle nas organizações, bem como tentaram maximizar a busca pelos objetivos empresariais perquiridos. Desde as teorias clássicas de Taylor e Fayol, com ênfase nos cargos e tarefas, já se perseguia o desejo em melhorar os resultados da organização no mercado competitivo (CHIAVENATO, 1987). Contudo, para o presente trabalho, a teoria que é o ponto de partida para a fundamentação a que se propõe é o modelo burocrático, extraído do pensamento weberiano.

Para entender o modelo burocrático, cabe lembrar Weber e as três espécies de dominação a que se pode submeter o homem por meio de uma determinada autoridade: uma tradicional, uma racional (legal ou burocrática) e uma carismática (CHIAVENATO, 1987, v.2, p.9). Essa teoria é francamente aplicada ao Estado dominante (ou aos indivíduos ou um grupo que, dentro do ente estatal, exerce alguma forma de poder) sobre os demais

indivíduos, que são os seus súditos ou dominados, conforme observa Chiavenato (1987, v.2, p.8), analisando a tipologia weberiana sobre autoridade, sociedade e poder:

A cada tipo de sociedade corresponde, para Weber, um tipo de autoridade. [...] A autoridade representa poder institucionalizado e oficializado. Poder implica potencial para exercer influência sobre as pessoas. [...] a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, mesmo contra qualquer forma de resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade. Poder, portanto, é a possibilidade de imposição de arbítrio, por parte de uma pessoa sobre a conduta das demais. A autoridade proporciona poder: ter autoridade é ter poder.

Nesse sentido, há dois elementos inter-relacionados que influem na formação social: a autoridade e o poder. Contudo, a autoridade e poder dependem de um terceiro elemento, a legitimidade, ou seja, o “[...] motivo que explica por que um determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder.”(CHIAVENATO, 1987, v.2, p.8) Havendo o poder conferido a uma autoridade legitimada, ocorrerá a relação de dominação. Antes, porém, de analisar as formas de dominação é conveniente verificar o quadro 2, como base comparativa entre os três tipos de autoridades expostas por Weber.

Quadro 2: Tipologia de sociedade e autoridade e suas características segundo Weber

Modelo	Características		Legitimação	Aparato Administrativo	Exemplo
	Autoridade	Sociedade			
Tradicional	Não racional. Poder herdado ou delegado. Baseado no “senhor”.	Hereditária, patrimonialista e conservadora.	Tradição, hábitos, usos e costumes.	Forma patrimonial e feudal	Clã, tribo, família, sociedade medieval.
Carismático	Não racional nem herdada nem delegável. Baseado no “carisma”.	Personalística, mística, arbitrária e revolucionária.	Características pessoais como heroísmo, magia, poder, mentais. Carisma de líder.	Inconstante e instável. Escolhida conforme lealdade	Grupos revolucionários, partidos políticos, nações em revolução
Racional	Legal, racional, impessoal, formal. Meritocrática.	Racionalidade dos meios e dos objetivos.	Justiça da lei, Promulgação e regulamentação de normas legais previamente definidas.	Burocracia	Estados modernos, grandes empresas e exércitos

Fonte: adaptado de: CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. 3.ed. São Paulo: McGraw do Brasil, 1987. V.2. p.12.

O primeiro tipo de autoridade, a tradicional, refere-se a antigas e assentadas posturas de uma comunidade, pautadas em usos, costumes e paradigmas aceitos. Há uma dominação consuetudinária, cujas transformações paradigmáticas são lentas e difíceis. Um exemplo pertinente está inscrito no *Manava-Dharma-Sastra*³, em relação à liberdade das mulheres indianas, em que estas ficam sob a guarda de seus pais na infância, do marido na juventude e dos filhos na velhice, não devendo nunca conduzir-se sozinhas ou à sua estrita vontade (PINHEIRO, 1976, p.27). Verifica-se que a sociedade constituída a partir da autoridade tradicional é essencialmente patrimonialista, ou seja, o princípio assentava no poder e na vontade do dominante. Patrimonialismo pode ser definido como “[...] a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre patrimônio público e bens privados.” (PEREIRA, 2003, p.26)

O patrimônio da coletividade mesclava-se ao patrimônio do dominante, não sabendo a diferenciação entre interesse privado e o que era interesse público (COSTA JR, 2003, p.12). Na verdade, prevalecia a incontestável vontade do dominante, ainda que não fossem altruístas as suas razões. Havendo um Estado formado, o dominante entenderá ser ele mesmo o próprio Estado.

A autoridade carismática centra suas bases na personalidade e nos dons e qualidades excepcionais conferidos a determinado indivíduo, através de um discurso político convincente, em que o líder é comparado a uma verdadeira divindade. Há, na história, vários exemplos de líderes que exerceram, seja no lado positivo, seja no negativo, a dominação carismática, muitas vezes ligados ao sentimento religioso, ao messianismo ou à necessidade de um caminho transcendental: Jesus, Moisés, Maomé, Buda, Hitler, Ghandi, Mao-Tsé, Getúlio Vargas, “JK”, Jânio Quadros, Kennedy (CHIAVENATO, 1987, v.2, p.10) e, até mesmo, Luiz Inácio Lula da Silva.

Por fim, tem-se a autoridade racional. O objeto desta pesquisa terá, necessariamente, que passar pelo estudo pormenorizado do modelo de administração burocrático para entender as mudanças organizacionais até o modelo gerencial. Assim, o entendimento da autoridade racional, enquanto base ontológica para a construção do modelo burocrático, é imprescindível para o contexto a que este estudo se propõe. Desse modo,

³ *Manava-Dharma-Sastra* é a denominação do Código de *Manu* da Índia. Foi uma das primeiras codificações de normas de conduta da história da humanidade.

chamar-se-á de autoridade racional aquela em que os subordinados atuam em obediência às ordens superiores em razão de um conjunto de normas ou preceitos considerados legítimos e fundamentais para o exercício do comando. Há alguns pressupostos que norteiam as atividades dominadoras: burocracia, a especialidade, a impessoalidade, o fundamento legal, o escalonamento hierárquico e a vinculação à lei.

O primeiro pressuposto da dominação ou autoridade racional é a burocracia, como instrumento de criação de métodos e modelos formais para a execução do serviço estatal. É o método formal da atividade como meio de controle e eficiência estatal de um modo teleológico, ou seja, o desempenho dos organismos burocráticos tem por bases os fins propostos pelo Estado. Chiavenato (1987, v.2, p.7) define a burocracia como “[...] uma forma de organização humana e que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins), a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance destes objetivos.” Pereira (2003, p.26) também define burocracia:

Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.

O segundo pressuposto refere-se à especialidade e está adstrito aos conceitos de eficiência entre dominante e dominado, isto é, quanto mais especializado em determinada atividade for o dominante, melhor será o atendimento aos anseios do dominado e o empenho do Estado exercido em favor de seus súditos. No geral, quanto mais especializar-se o Estado em determinadas atividades, mais eficiente será o seu atendimento e, conseqüentemente, o seu controle sobre os súditos estatais, através de uma supremacia técnica.

A dominação racional entende que as relações entre o ente estatal e os seus dominados são igualitárias, ou seja, ao contrário do modelo patrimonialista a impessoalidade deve prevalecer sobre as vaidades e interesses individuais daqueles que detêm o poder. Há uma nítida e formal separação entre o patrimônio estatal e o patrimônio privado, inclusive sobre os bens dos dominantes.

Um decorrente natural da burocracia e da especialização é o escalonamento hierárquico. A organização deverá ser compartimentada em níveis de gerência, em que, nos

diversos escalões, os integrantes deverão ter mais ou menos habilidades conceitual, humana e técnica, para lidar com as atribuições que lhes são inerentes. Desse modo, um funcionário do nível estratégico da instituição desempenhará o seu papel com ênfase nas habilidades conceituais; enquanto um funcionário executor terá suas atividades adstritas às habilidades técnicas. Uma das mazelas do modelo racional é o distanciamento das habilidades humanas, tornando-o estritamente burocrático e afastado dos indivíduos que necessitam dos préstimos do Estado. Porém, essa análise será feita no momento em que se confrontar o modelo burocrático com o gerencial.

Por fim, a vinculação do modelo à lei também buscou criar obstáculos, mesmo que de forma relativa, a tendência humana de utilizar o poder estatal ou organizacional em benefício estritamente privado. Como furto do contrato social entre seus integrantes, a destinação dos frutos e benefícios do Estado devem, obrigatoriamente, retornar ou dirigir-se ao bem comum. Uma destinação diversa não encontra fundamento lógico e, portanto, não se amoldaria às definições apregoadas pelo modelo técnico-racional. Nenhum desses pressupostos é prejudicial, ao contrário, aumentam o desempenho do Estado. As mazelas estão na má utilização desses pressupostos, com o excesso de burocracia e compartimentação de atividades sem sinergia entre o Estado, dominantes e dominados. Vê-se que, de um modo geral, não existe um Estado que adote um tipo exclusivo de dominação, ficando em evidência, na maioria das nações democráticas, o tipo de sociedade racional. As teorias administrativas incluem o tipo de sociedade racional, dentro de uma abordagem estruturalista da administração, como modelo (ou teoria) burocrático.

O primeiro teórico das organizações foi incontestavelmente Max Weber. Weber estudou as organizações sob um ponto de vista estruturalista, preocupando-se fundamentalmente com sua racionalidade, isto, é com a relação entre os meios e recursos utilizados e os objetivos a serem alcançados pelas organizações burocráticas. A organização por excelência, para Weber, é a burocracia. (CHIAVENATO, 1987, v.2, p.2)

Porém, o modelo burocrático possuía uma série de entraves. Chiavenato (1987, v.1, p.16) previa o fim de organizações burocráticas em detrimento de novas organizações voltadas para novos sistemas tecnológicos e pós-industriais. As próprias fraquezas da burocracia permitiram a eclosão de situações que favoreceriam o surgimento de modelos organizacionais modernos, considerando o seguinte:

1. Mudanças rápidas e inesperadas, principalmente no campo do conhecimento e da explosão populacional, impondo novas e crescentes necessidades a que as atuais organizações não têm condições de atender.
2. Crescimento em tamanho das organizações, que se tornam complexas e internacionais.
3. Atividades novas que exigem pessoas de competências diversas e altamente especializadas, envolvendo problemas de coordenação e, principalmente, de acompanhamento das rápidas mudanças.

As perspectivas não estavam erradas. Após esse período burocrático, nasce um modelo tendente à modernidade, voltada para a administração pública e com base em pressupostos de bem-estar e justiça sociais. O Estado passa a tentar buscar soluções qualitativas para suas Instituições e seus integrantes sem abster-se da importância de cada indivíduo que o compõe: é o modelo gerencial.

Ressalta-se que o modelo racional de Weber não se perde com a adoção do modelo gerencial. Apenas adaptou-se o modelo burocrático, que já não mais atendia os fins sociais para os quais o Estado foi criado, às evoluções organizacionais em razão de novas exigências sociais e econômicas, tais como: qualidade, eficiência, eficácia e efetividade e cultura organizacional desenvolvida. Não foram, pois, abolidos os pressupostos de legalidade, impessoalidade, hierarquia, especialidade e mesmo a burocracia. Tudo, porém, com reservas e de um modo mais flexível, incrementados com vistas a atender os interesses que a comunidade exigia do Estado como gestor de seus interesses.

2.2 Reforma do Estado e modelo gerencial: a evolução e revolução na administração pública e na sociedade

Na década de 70, o modelo burocrático começou, efetivamente, a entrar em decadência. A queda da burocracia pode ser analisada sob três dimensões que são interligadas.

Os governos de Reagan (Estados Unidos) e de Thatcher (Grã-Bretanha), com base em correntes neoliberais, implementaram um novo modelo gerencial (*managerialism*) para a administração pública, seguindo premissas utilizadas nas organizações privadas, na tentativa de suprir as lacunas deixadas pelo modelo burocrático e as próprias crises (quadro 3).

Quadro 3: Modelos e crises que favoreceram o surgimento do gerencialismo segundo as dimensões de atuação do Estado

Dimensões	Modelos de favorecimento	Crises correlacionadas
Econômica	Modelo Keynesiano com forte intervenção estatal, pleno emprego e atuação de setores estratégicos do desenvolvimento nacional, como, por exemplo, telecomunicações e petróleo.	Crise econômica mundial, principalmente as do petróleo (1973 e 1979), que contribuiu para um período recessivo na década de 80, tornando o crescimento baixo, afetando o Estado e favorecendo a crise social.
Social	Modelo do <i>Welfare State</i> e suas políticas públicas de suprimento básico da população com ênfase nos setores de educação, saúde, previdência social, habitação, logística básica etc.	Crise fiscal: Estado não consegue financiar seus déficits e aumenta a carga tributária sem a melhoria dos serviços prestados, gerando a revolta (sobretudo na Inglaterra) dos <i>taxpayers</i> (contribuintes).
Administrativa	Modelo burocrático weberiano de funcionamento do Estado por meio de critérios de impessoalidade, racionalidade e neutralidade.	Crise governamental: fenômeno da ingovernabilidade por inaptidão dos governos em resolver os problemas surgidos com as outras crises, visto o muito que se devia realizar, os poucos recursos disponíveis e a sobrecarga de atividades. Crise de poder: a globalização e o desenvolvimento tecnológico contribuem para um enfraquecimento do governo no controle dos fluxos financeiros e comerciais, aumentando o poder empresarial em detrimento do poder do Estado, sobretudo no estabelecimento e na regulação de políticas econômicas.

Fonte: adaptado de: ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p.7-54, 1997. p. 11-13.

Desse modo, verifica-se que a burocracia não fora condenada abruptamente a um fim. O declínio da burocracia decorreu de crises em diversos âmbitos, que exigiram do Estado medidas incisivas, sob o ônus de adentrarem em um caos funcional. Abrucio (1997, p.17) expõe as dificuldades da burocracia:

No caso inglês, o relatório da Comissão Fulton que funcionou de 1966 a 1968, já enumerava alguns problemas existentes no modelo burocratizado de *Whitehall*⁴. No diagnóstico apresentado, eram destacadas a falta de preparação gerencial do *civil service* [serviço público] britânico, a excessiva hierarquização e a falta de contato entre os burocratas e a comunidade que eles serviam [...]. Sobretudo os dois primeiros pontos influenciaram a reforma implementada posteriormente por Thatcher.

Diante da influência das organizações burocráticas e encontrando-se com mais déficits e menos recursos, a primeira atitude dos governos tendentes ao modelo gerencial

⁴ Modelo burocrático de *Whitehall* foi o modelo similar ao weberiano utilizado na Grã-Bretanha.

foram os cortes de custos, gerando dois efeitos: a redução de gastos com pessoal; aumento da eficácia governamental com a reforma do modelo weberiano.

Nesse mesmo sentido, a sobrecarga de atividades governamentais, aliada às conseqüências da globalização, exigiu que o Estado, destituído cada vez menos de seu poder, tornasse o seu aparato administrativo mais ágil e flexível, ou seja, adaptável a mudanças.

Trata-se de uma lógica utilizada na administração do setor privado, em que as condições materiais são insuficientes. Entende-se que é imperioso que se pense que na gestão da administração pública não deve ser diferente.

Foi neste contexto da escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e do avanço de uma nova ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público. Coube aos conservadores ingleses e aos republicanos americanos a iniciativa nesse sentido, introduzindo, num primeiro momento, um gerencial puro, em que prevalecia o ângulo meramente economicista (“cortar custos” como fim último) e o desconhecimento da especificidade do setor público. Ao longo dos últimos quinze anos, entretanto, o *managerialism* sofreu um contínuo processo de transformação [...]. Da inicial perspectiva conservadora, o debate referente ao modelo gerencial tem avançado por terrenos cada vez mais dominados pelas temáticas republicana e democrática. (ABRUCIO, 1997, p. 13)

Foram três modelos consecutivos de *managerialism*, mesmo porque o tipo antecedente não é excluído pelo conseqüente, senão o seu conteúdo é modificado e ampliado para preencher determinadas lacunas, como será visto. São esses os tipos construídos a partir do modelo gerencial: gerencialismo puro, *consumerism* e *public service orientation*⁵.

No modelo gerencial puro, verificado sobretudo na Inglaterra, duas premissas eram fundamentais: redução de custos e aumento da eficiência em relação à produtividade da organização. Essa palavra de ordem partiu de políticas de privatização de empresas nacionalizadas no pós-guerra, da desregulamentação, da devolução de certas atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade, reduzindo o papel do Estado e, conseqüentemente, reduzindo gastos.

Destarte, invariavelmente, os adeptos do gerencialismo puro acreditavam que a modernização estatal passava, necessariamente, pela busca da qualidade, pela avaliação de

resultados (serviços públicos) pelos clientes (usuários), buscando um ponto crucial: a eficiência.

Observe-se que também a burocracia buscava a eficiência, só que em dimensões diferentes: o modelo burocrático buscava a eficiência dos processos administrativos; enquanto o modelo gerencial puro restringia a eficiência à avaliação de resultados, principalmente no que se refere à redução de custos.

O ponto central do modelo gerencial puro é a busca da eficiência. Para tanto, parte do pressuposto de que é modificar as engrenagens do modelo weberiano. A burocratização tradicional (*Whitehall* para os ingleses) é definida como uma organização rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e é que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas. (ABRUCIO, 1997, p. 18)

Para atingir esse nível de modernização, cabe observar incutir na própria organização: a necessidade de um senso de responsabilidade de cada funcionário dentro do governo; a definição de objetivos organizacionais no que se refere à sua substância e não aos processos utilizados; a consciência do valor dos recursos públicos (*value money*). Esse senso pode ser favorecido por alguns mecanismos.

O primeiro é a administração por objetivos (*management by objectives*), verificado por meio de comparações entre as avaliações de desempenho e os resultados obtidos. O segundo é a descentralização administrativa⁶, aumentando a autonomia dos departamentos. O terceiro é a delegação de autoridade (*empowerment*), através da formação de mais gerentes com habilidades e criatividade para encontrar soluções para os diversos problemas, buscando a eficiência, seja no campo operacional, com base em redução de custos, seja adaptativa, com base em critérios de flexibilidade. (ABRUCIO, 1997, p. 19-21)

Houve êxitos com o modelo gerencial puro, sobretudo nas questões financeiras, levadas a efeito por duas mudanças de comportamento organizacional: a dinâmica intra-

⁵ Os termos *consumerism* e *public service orientation* podem ser entendidos, respectivamente, como consumismo (em nítida alusão a atenção dada aos clientes da administração, chamados de consumidores) e orientação para o serviço público.

⁶ Abrucio (1997) utiliza o termo descentralização administrativa sem o sentido técnico-jurídico. Pelo Direito, na descentralização administrativa, a atividade pública é prestada por um ente autônomo, pertencente à Administração Pública Indireta, como uma autarquia, que executa serviços públicos ou de utilidade pública; já na desconcentração administrativa, a atividade pública é prestada por um órgão da Administração Pública Direta,

organizacional, por meio de flexibilidade, do planejamento estratégico e da qualidade; a dos serviços públicos orientados para os anseios de seus clientes. Abrucio (1997, p. 23) afirma que “É neste ponto que o modelo gerencial traz à tona o aspecto público da administração pública, sem no entanto abandonar o conceitual empresarial vinculado à eficiência e à busca de resultados”.

Porém, no gerencialismo puro houve alguns problemas, dentre os quais se destaca a subestimação do conteúdo político de administração pública. Verifica-se que todo o enfoque deste modelo é o tratamento do aparato administrativo como se fosse uma organização privada. Há uma nítida separação entre a política e a administração, fenômeno que não pode ocorrer, uma vez que existe uma série de valores imprescindíveis ao Estado que não são susceptíveis de mensuração, como a equidade e a justiça social.

A partir dessas lacunas, foi lançado o modelo *consumerism*, cujos objetivos eram criar soluções para os enfoques de eficiência extremada, que engessa a atuação do agente público, e estrito controle orçamentário, que dificulta a adaptação às mudanças que impliquem um redirecionamento dos gastos públicos.

A primeira solução pelos adeptos do *consumerism* foi a otimização⁷ da flexibilização como forma de criar uma transição do planejamento clássico, fundado em planos e programas dentro de uma racionalidade técnica, para o estratégico, em que as relações entre os atores envolvidos são importantes e consideradas.

A segunda solução refere-se à qualidade dos serviços prestados, adotando a linha de ação enveredada pelas empresas privadas, cujos esforços pela melhoria dos produtos advêm do aumento da concorrência e da exigência dos consumidores, surgindo, nesta ocasião, as correntes de Qualidade Total (*Total Quality Management – QTA*). Qualidade, segundo uma definição apresentada por Abrucio (1997, p.25), é “[..] aquilo que dá satisfação ao consumidor”. Cria-se, pois, uma relação direta com atendimento dos anseios dos

cuja função foi compartimentada a uma de suas repartições, departamentos ou frações sem a quebra de hierarquia, com vistas a alcançar o destinatário dos serviços públicos o mais próximo de suas necessidades.

⁷ Otimização neste estudo será considerado nos termos definidores de Oliveira Filho (2000, p.37), qual seja, “[...] etimologicamente otimização é o processo pelo qual se determina o valor ótimo de uma grandeza. Ótimo é a quantidade ou estado que se considera o mais favorável em relação a um determinado critério.”

consumidores. Há ênfase na efetividade e não somente na eficiência, como alerta Abrucio (1997, p.21):

O enfoque apenas da eficiência governamental possui outro problema: a avaliação da efetividade dos serviços públicos não recebe a devida importância. A efetividade é entendida aqui como o grau em que se atingiu o resultado esperado [...] a efetividade não é um conceito econômico – como a eficiência pura – mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos.

Osborne e Gaebler (1992, p.381) completam o entendimento sobre eficiência e efetividade, inclusive externalizando um juízo de valor interessante sobre aqueles que realizam uma atividade desnecessariamente, em uma típica, mas implícita alusão, ao modelo burocrático:

Há uma vasta diferença entre a avaliação da eficiência e da efetividade. A eficiência mede o custo de cada unidade de produção; a efetividade mede a qualidade dos resultados, o grau em que ela atingiu o resultado desejado. Quando medimos a eficiência, podemos saber quanto nos custa alcançar uma produção determinada; ao medir a efetividade, sabemos se nosso investimento valeu a pena. Nada mais tolo que fazer com muita eficiência o que não precisaria continuar a ser feito. (destaque do autor)

Os teóricos contemporâneos consideram a efetividade como a junção organizacional entre a eficiência e a eficácia. Esses dois conceitos possuem diferenças substanciais que podem ser observadas no quadro 4.

Quadro 4: Parâmetros distintivos entre eficiência e eficácia

Parâmetro	Eficiência	Eficácia
Ênfase	Nos meios	Nos resultados
Método	Fazer corretamente as coisas	Fazer as coisas corretas
Metas	Resolver problemas	Atingir objetivos
Recursos	Salvaguardar os recursos	Otimizar a utilização de recursos
Finalidade	Cumprir tarefas e obrigações	Obter resultados
Subordinados	Treinar subordinados	Proporcionar eficácia aos subordinados
Máquina	Manter máquinas	Máquinas disponíveis
Religiosidade	Presença de templos	Prática dos valores religiosos
Conseqüência	Rezar	Ganhar o céu

Fonte: adaptado de: MIGUEL, André de Oliveira Lopes. **Avaliação da eficácia da negociação em ocorrências com ameaça de extermínio atendidas pelo GATE**. 2004. p. 8.

Decerto, quando mais a organização mantiver procedimentos e estratégias visando conciliar a eficiência e a eficácia, ou seja, chegando à efetividade, melhores serão os resultados alcançados. Nesse sentido, é o pensamento de Chiavenato (*apud* MIGUEL, 2004, p.9): “[...] o ideal que a organização seja eficiente e eficaz, pois, enquanto a eficiência busca

fazer as coisas corretamente e da melhor maneira possível, a eficácia objetiva fazer as coisas corretas, para atender as necessidades da organização e do ambiente em sua volta.”

Em um momento posterior, há que se refletir como podem ser avaliadas a eficiência e a efetividade para se alcançar os objetivos pretendidos pela organização. Porém, algumas críticas foram feitas ao modelo *consumerism*, notadamente sobre a relação entre governo, enquanto prestador de serviços, e população, conforme se observa no quadro 5.

Quadro 5: Critérios no atendimento aos destinatários dos serviços do setores público e privado

Serviço	Critério	
	Obediência a modelos de compra	Serviços de uso compulsório
Setor Privado	Há	Não há
Setor Público	Não	Há

Fonte: adaptado de: ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p.7-54, 1997. p. 27.

Verifica-se que a definição de consumidor não atendia aos anseios dos destinatários dos serviços públicos, cabendo adaptá-lo aos termos cidadania e de cidadão, no sentido teleológico do termo, ou seja, enquanto sujeito de direitos e deveres dentro do Estado. A partir desse pensamento e como decorrente lógico, surge o conceito *Accountability*⁸, em que é maximizada a participação ativa dos cidadãos na escolha de seus dirigentes, na avaliação dos serviços públicos e no momento da elaboração das políticas públicas. Aliada à *accountability*, concretiza-se a idéia de equidade, enquanto procura transformar, verdadeiramente, os indivíduos considerados consumidores em cidadãos, desiguando os desiguais e igualando os iguais com vistas a uma isonomia da prestação do serviço público. É uma forma de destituir dos consumidores organizados em grupo de interesses a exploração mais facilitada de alguns serviços públicos em prol dos consumidores individualmente considerados, portanto menos favorecidos (ABRUCIO, 1997, p. 27-29).

Essas tendências proporcionaram o surgimento de um modelo gerencial que ainda está em amadurecimento: *public service orientation* (PSO). Além da equidade (justiça)

⁸ *Accountability* ou *Accountabilly*, do inglês, pode ser entendido como o dever imputado àqueles que oferecem o serviço público prestar, periodicamente, contas sobre suas atividades (RICO; SALAS CALERO apud COSTA JR., 2003, p. 17).

e da *accountability*, há outras premissas inerentes ao PSO, como participação política e transparência. Contudo, a questão central é a descentralização.

A questão em defender o governo local não é que ele é um bom meio para prover os serviços (públicos) necessários, o que de fato ele é, mas que ele (o governo local) torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas e de suas comunidades. (HAMBLETON *apud* ABRUCIO, 1997, p. 30)

Observe-se que a idéia de Hambleton (*apud* ABRUCIO, 1997), quanto à descentralização, tem fundamentos que transcendem a eficiência, já que foca seu discurso na participação decisória do cidadão, típicas do PSO. Mais uma vez, verifica-se, em um entendimento axiológico, a *accountability*, a participação política e os conceitos de cidadania e cidadão, no sentido de garantir-se direitos e atribuir-se deveres, está adstrita ao método proposto pelo PSO. Essas premissas levam à renegação a práticas patrimonialistas, como o clientelismo e o corporativismo. Há uma exigência de transparência da administração pública.

Portanto, o conceito de esfera pública (*public domain*) que é estruturado o conjunto de idéias do *Public Service Orientation* (PSO). Esfera pública vista como local de aprendizagem social. Isto é, a esfera pública não é só *locus* por excelência da participação dos cidadãos, mas sobretudo onde os cidadãos aprendem com o debate público.

O conceito de esfera pública como *locus* de transparência e de aprendizagem social deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento da elaboração de políticas públicas. O planejamento estratégico, por exemplo, não pode estar confinado à burocracia. Os objetivos políticos definidos pelo planejamento estratégico devem ser discutidos e revelados num processo de debate público. (ABRUCIO, 1997, p. 30)

Desse pensamento, pode-se inferir sobre duas conclusões sobre o PSO e sua exigibilidade de transparência na esfera pública: a primeira é a necessidade de um planejamento estratégico participativo e não estritamente fechado e hierarquizado; a segunda é a possibilidade de a organização e, conseqüentemente, seus integrantes e destinatários serem irradiadores e foco de aprendizagem. Isso modifica o pensamento de que seria salutar a competição entre os órgãos da administração pública, como mecanismo de fomentar a eficiência; o enfoque é na cooperação entre as agências, buscando uma melhoria no resultado global das atividades organizacionais e favorecendo a garantia de equidade e justiça.

Por fim, o *Public Service Orientation* (PSO) tem como uma de suas idéias-chave a conjugação entre a *accountability* e o binômio justiça/equidade. Para tanto, é preciso que no processo de aprendizagem social na esfera pública se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos. (ABRUCIO, 1997, p. 31)

O quadro 6 pode retratar bem esta diferenciação.

Quadro 6: Características do modelo de administração do setor privado e do público segundo a teoria do *Public Service Orientation* (PSO)

Características	Modelo de Administração	
	Setor Privado	Setor Público
Tipo de escolha	Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na política
Anseios	Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Publicidade	Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
Tipo de equidade	Equidade de mercado	Equidade dos recursos públicos
Objetivo	Busca da satisfação do mercado	Busca da justiça
Parâmetro de liberdade	Soberania do consumidor	Cidadania
Parâmetro de avaliação	Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	Condição: cidadão pode modificar os serviços públicos
Inter-relação	Competição com instrumento do mercado	Ação coletiva como meio político

Fonte: adaptado de: ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p.7-54, 1997. p. 31.

Assim sendo, o modelo PSO consegue melhorar os problemas do *consumerism*, notadamente no tratamento de consumidores de empresas privadas dado aos cidadãos. Observe-se que vários problemas elencados pelas teorias gerenciais anteriores são tratados com proficiência técnica pelo modelo do PSO.

A inserção do meio político como mediador dos esforços, instrumentos e valores da administração pública, o tratamento dado ao destinatário do serviço público como ente de deveres e de direitos, ou seja um cidadão, a transparência, a participação coletiva das decisões, no controle e nas políticas públicas com vistas à equidade e justiça.

Cabe observar, contudo, que somente as mazelas dos modelos antecedentes são criticadas, entretanto os benefícios apresentados pelas teorias anteriores são mantidos e confirmados pelo PSO.

Afinal, as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, entre as principais, não são negadas, mas há a tentativa de aperfeiçoá-las dentro de um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante. (ABRUCIO, 1997, p. 31-32)

Porém, como se espera de qualquer sistema gerencial, o PSO não responde a todas as questões que lhe são apresentadas. Observe-se que a teoria dos governos locais adapta-se bem a comunidades menores, em que o cidadão possui um controle melhor sobre a qualidade dos serviços públicos.

Contudo, no âmbito nacional, principalmente em um Estado como o Brasil, cujas dimensões do território são continentais, quais medidas poder-se-iam implementar para atenuar as desigualdades regionais e sociais e efetivar a equidade e a justiça? Por outro lado, é um otimismo exacerbado, acreditar que é possível os cidadãos resolverem na esfera local todos os problemas do setor público.

A complexidade do mundo contemporâneo e de democracia representativa requer, indubitavelmente, respostas mais abrangentes e articuladas.

No entanto, mesmo com esses entraves, o PSO, como última teoria ao modelo gerencial moderno, já propõe caminhos consideráveis para alcançar uma administração que atenda aos anseios populares, através de mudanças significativas.

Adotando-se o modelo gerencial de administração pública, cria-se, não uma relação de subordinação, mas de respeito e responsabilidade com o administrado, fomentando-se as bases de direitos e deveres do indivíduo e do Estado.

Há uma relação comutativa, em que coexistem benefícios e ônus do Estado, que deve atender bem o seu cliente (cidadão), mas também ter o direito ao respeito pelos ditames do bem comum; por outro lado, ao indivíduo é garantido que o Estado atenderá suas necessidades e os direitos fundamentais e alcançará os fins para os quais aquele foi criado, tendo o dever, da mesma forma, de seguir os emanamentos estatais em prol da comunidade e da manutenção da *res publica*⁹.

Uma das características importantes desse modelo gerencial é a inversão da prestação concentrada do serviço. No modelo burocrático, a regra ou tendência é a concentração da atividade por um órgão em determinado local, como mecanismo de controle

⁹ *Res publica*, do latim *res* (coisa) e *publica* (pública), originou a palavra República.

expresso e ortodoxo da administração pública. No modelo gerencial, o serviço é desconcentrado ou descentralizado, ou seja, o local do serviço torna-se vizinho ao interessado. O Estado aproxima-se do seu cliente. Mesmo diante do entrave em criarem-se mecanismos para que a descentralização ocorra em âmbito nacional, observadas as desigualdades regionais, o simples envidamento de esforços já é uma evolução no sistema. Ressalta-se que o controle continua sendo exercido, porém combinado com uma coordenação.

Noutra monta, outra maneira de exploração de eficácia no modelo gerencial é o compartilhamento de informações. A cooperação entre os vários segmentos da administração pública para atingir os fins colimados pela organização com vistas à qualidade desejada e aspirando alcançar os objetivos propostos para cada um dos envolvidos e, conseqüentemente, para a comunidade é pressuposto fundamental para o modelo gerencial contemporâneo. Essa cooperação, dentro ou fora da organização, é levada a efeito pelo rol de informações passadas à entidade.

Enfim, diante do que se propõe com essa pesquisa, pode-se sintetizar esse comportamento gerencial em três campos de interesse ao problema apresentado e as hipóteses: um alusivo ao tratamento dispensado às atividades da administração pública (operacional ou logístico); um sobre o comportamento dos agentes da organização, enquanto aparato administrativo (subjeto); outro referente ao modo com que a administração pública investe na formação, aperfeiçoamento e treinamento de seu aparato administrativo (pedagógico).

No campo operacional e logístico, o ente estatal e seus serviços tornam-se mais dinâmicos, criativos, flexíveis, estimulando a cooperação administrada e o desempenho qualitativo, através de avaliação constante de resultados e fomentando integração com o indivíduo que é, comparando-se às sociedades empresariais, o seu cliente (COSTA JR., 2003, p.14) . Porém, mais que um cliente, o destinatário dos serviços do Estado é um cidadão, ator social a quem são atribuídos direitos e deveres. Nesse momento, a gestão focaliza-se em estratégias para o atendimento de seus objetivos (orientada para resultados) e preocupada com a inter-relação com os destinatários do serviço público, afastando-se de paradigmas clássicos e burocráticos de separação formal e material entre o administrador e o administrado.

No campo subjetivo, o Estado, observado o seu aparato administrativo não é um mero despachante documental, mas um gerente de atividades públicas em que é exigido, como em qualquer empresa privada, um mínimo de qualidade nos serviços. Daí, decorre o investimento no talento humano que dará ênfase, em qualquer nível institucional, com as habilidades humanas. É o Estado passando por uma revolução, na qual novos valores e princípios, orientados a resultados através de habilidades humanas, que são imprescindíveis.

No campo pedagógico, observa-se pelos investimentos com a instituição de entidades responsáveis pela formação e capacitação de recursos humanos destinados à gestão pública. O governo incentiva a instituição de entidades destinadas à pesquisa e produção de idéias, dados e informações para a otimização da administração pública e à atividade governamental, com reflexos dentro e fora do país, como é o exemplo da Fundação João Pinheiro em Minas Gerais¹⁰. Por outro lado, há, no campo pedagógico, um componente interno, que é a auto-aprendizagem organizacional como idéia decorrente de participação para otimização de resultados da administração pública nas suas questões finalísticas.

A gestão estratégica e a administração orientada para resultados, a aprendizagem sócio-organizacional e o foco nas habilidades humanas serão temas abordados em subseções específicas como complemento lógico do estudo em pauta, agora através de uma abordagem contemporânea e diretiva do tema.

2.3 Gestão estratégica: modernidade organizacional tendente ao suporte às mudanças ambientais na administração pública

As organizações contemporâneas, norteadas pelas constantes mudanças, advindas da globalização, tendem a adotar métodos e instrumentos que influem não só no seu sucesso, mas, praticamente, na sua sobrevivência social.

Essa transitoriedade leva conhecer algumas vertentes perversas que interferem na ambiência social e organizacional, seja na esfera da produção (a cultura contemporânea do

¹⁰ Instituída em 12 de dezembro de 1969, a Fundação João Pinheiro exerceu um papel imprescindível na evolução da atividade gerencial do Estado, seja no Brasil, seja em Minas Gerais, já que possibilitou a pesquisa e maturidade de indivíduos em diversas áreas do conhecimento. Foi importante para a otimização de um Estado com bases gerenciais e mais voltadas para a relação Estado (empresa) e indivíduo (cliente/cidadão), aumentando a sua legitimidade perante a sociedade. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006)

descartável, objetos modulares e de uso múltiplo, paradigma em que é possível alugar qualquer coisa, aceleração da mudança domiciliar dos indivíduos e lealdade transitória a pessoas e marcas), seja na esfera do cidadão (minimização dos vínculos pessoais estabelecidos na família, nas relações afetivas, no trabalho, na escola, nos templos religiosos), em que é comum ser “ex” de algo. (TACHIZAWA; RESENDE, 2002, p.26).

Nas organizações, surge, pois, um processo gerencial estruturado a partir de um método que privilegia a visão sistêmica da empresa em ambientes (interno e externo), bem como a participatividade de suas lideranças no seu desenvolvimento, chamada de administração ou gestão estratégica.

De antemão, indaga-se o que vem a ser estratégia. Para o senso comum, o termo como “[...] arte militar de planejar e executar movimentos e operações de tropas, navios e/ou aviões [...]de escolher onde, quando e com que travar um combate ou uma batalha [...] de aplicar os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos.” (FERREIRA, 1986, p. 426) Estratégia vem do grego *estratègós*, que significa general ou, literalmente, a arte do generalato, e manteve esse significado até o Séc. XVIII, na época Napoleônica (BETHLEM, 1981, p. 3; TAVARES *apud* SANTOS, 2003, p.16). Já o termo general significa geral, sendo o Comandante que se afastava das linhas de combate para ter uma visão sistemática dos eventos e traçar uma linha de ação que contemplasse todas as batalhas (BETHLEM, 1981).

As organizações têm uma definição diversa da militar para estratégia. Para Buskirk (*apud* BETHLEM, 1981, p. 5), estratégia será “[...] o plano básico de ação, como tática, são os meios pelos quais esses planos são implementados.” Essa definição não é a mais precisa. Em síntese, pode se considerar estratégia como um conjunto de objetivos perquiridos pela empresa e as formas de alcançá-los (BETHLEM, 1981, p. 11-12).

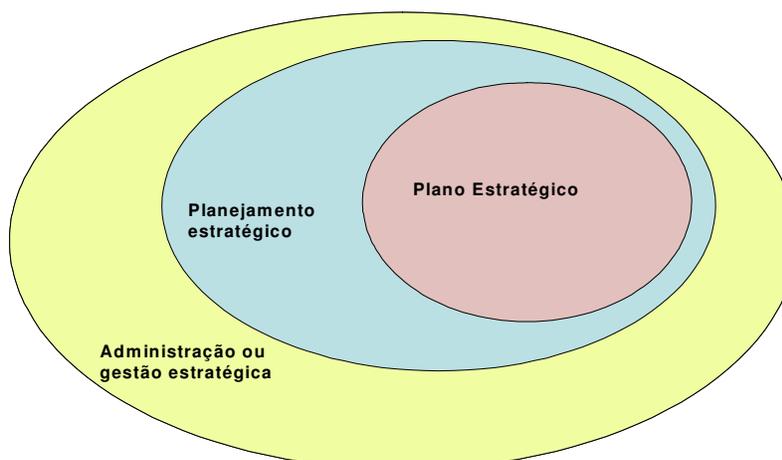
Na concepção de Ansoff e Macdonnell (1993, p.70-71), estratégia é “[...] um conjunto de regras de tomada de decisão para orientação do comportamento organizacional”. Essas regras podem variar desde as referentes aos padrões de desempenho da empresa no presente e futuro, às relações organizacionais com o ambiente externo e interno, às atividades organizacionais cotidianas. Santos (2003, p.17-18) expõe que:

A definição histórica e tradicional de estratégia foi ampliada, considerando fatores econômicos e determinadas políticas probabilísticas, visando a vitória. As estratégias passaram a ser consideradas os procedimentos para atingir o objetivo, dentro de um contexto decisório em que a alternativa ou linha de ação escolhida deveria combinar vários fatores intervenientes, tais como tempo, risco, recursos disponíveis, estilos de gestão, valores organizacionais, dentre outros.

Verifica-se que há uma polissemia técnica nas definições de estratégia. Acredita-se que duas premissas são imprescindíveis para sua formulação: as estratégias devem estar conformadas aos objetivos e metas organizacionais; não se pode falar em estratégia sem um processo decisório. Portanto, a estratégia, em termos empresariais, requer a mobilização de todos os recursos da empresa, visando atingir objetivos, sobretudo em longo prazo, por meio de uma maneira sistemática de dirigir a organização de forma a antecipar as modificações e tirar proveito delas, que é o planejamento estratégico (SOUZA, 2006).

A gestão estratégica é oriunda do planejamento estratégico. Com muita frequência é realizada uma confusão de entendimentos sobre o que venha a ser gestão estratégica, planejamento estratégico e, ainda, plano estratégico. Assevera-se que esses conjuntos se integram entre si, não sendo, todavia, sinônimos (fig. 1):

Figura 1: Correlação entre gestão, planejamento e plano estratégico



Fonte: adaptado de: SOUZA, Renato Vieira de. **Planejamento estratégico**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006.

Para entender-se gestão estratégica, é preciso, antes, entender os dois outros conjuntos relacionados, quais sejam: o planejamento e o plano estratégico. Diante dos fins a que este trabalho se dispõe, será realizada uma análise inversa da usual, qual seja, iniciar-se-á o estudo pelos mais específicos (plano e planejamento estratégicos) para se alcançar o geral (gestão estratégica).

Plano estratégico é o instrumento técnico que expressa as decisões, ações e operações definidas no nível estratégico de um processo de gestão.

Trata-se de um documento elaborado para detalhar e governar o processo estratégico em discussão, que deverão orientar o estabelecimento das ações táticas e operacionais de uma organização (SOUZA, 2006). Daí, do plano estratégico podem haver desdobramentos em planos táticos (ou intermediários) e operacionais (ou executivos). Na visão de Oliveira (1988, p.21):

O planejamento não deve ser confundido com [...] plano, pois:

[...]

plano corresponde a um documento formal que se constitui na consolidação das informações e atividades desenvolvidas no processo de planejamento; é o limite da formalização do planejamento; é uma decisão em que a relação custo-benefício deve ser observada.

Já o planejamento, com uma das funções ou atividades administrativas, pode ser conceituado por si só, como:

[...] conjunto previamente ordenado de ações com o fim de alcançar-se posições futuras desejadas. Compreende o envolvimento de pessoas, a alocação de recursos e procedimentos de controle e avaliação necessários para estimar a efetividade das ações em relação ao que foi estabelecido; [...] é uma mediação entre o conhecimento e a ação, com o suporte de recursos; [...] Refere-se a uma estimativa de impacto no futuro das ações adotadas no presente. (SOUZA, 2006)

O planejamento estratégico, concebido na década de 60, agrega outros valores, como ajustamento ambiental, visando aos objetivos propostos, dos três níveis organizacionais: o de alta direção, chamado de estratégico, superior, diretivo ou geral; o intermediário, tático ou gerencial; ou o operacional, executivo, técnico ou social.

Para tal, é necessária a análise dos ambientes organizacionais, com o reconhecimento e definição dos seus valores e políticas, na implementação de estratégias diante dos pontos fracos, fortes, oportunidades e ameaças (SOUZA, 2006; TAVARES, 1991; VASCONCELOS FILHO, PAGNONCELLI, 2001). Para Oliveira (1988, p.21) planejamento estratégico corresponde ao:

Estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo administrador para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado;

entretanto, a empresa tem condições e meios de agir sobre as variáveis e fatores de modo que possa exercer alguma influencia; o planejamento é ainda um processo contínuo, um exercício mental que é executado pela empresa independentemente de vontade específica do administrador [...] pressupõe a necessidade de um processo decisório que ocorrerá antes, durante e depois de sua elaboração e implementação.

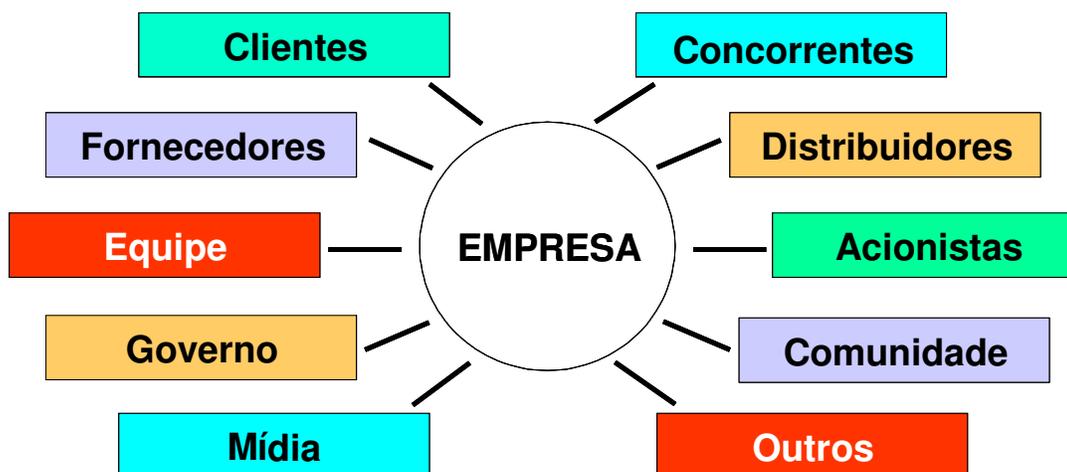
Dentro do modelo de Choque de Gestão (ver seção 2.4), Guimarães e Almeida (2006, p.45) também expõe qual seria o conceito de planejamento estratégico.

O conceito de planejamento estratégico [...] considera o planejamento como um método que possibilita aos executivos-chave de uma organização definir suas metas principais, a estratégia para alcançá-las e os projetos e ações prioritárias, baseado em análise do ambiente externo e interno da organização. Em outras palavras, planejar é escolher; escolher a visão de futuro (o propósito da organização); escolher os alvos (as metas principais ou mobilizadoras); escolher os caminhos, estratégias e táticas, os projetos, as ações, os responsáveis e os prazos; e, especialmente, escolher o que não será feito.

Assim sendo, o planejamento estratégico foi concebido pelas organizações como um processo lógico e analítico de escolha da posição organizacional futura com o ambiente, buscando combater a saturação do crescimento e a obsolescência tecnológica (ANSOFF; MACDONNELL, 1993, p.305).

Ademais, além de formular as estratégias, a empresa deve aprender com os eventos que lhe são afetos, sejam advindos de acertos, seja de erros. É a auto-aprendizagem organizacional (SENGE, 1998), a ser estudada em separado na seção 3. Desse modo, há diversos atores que intervêm na formulação do planejamento estratégico, decorrentes da ambiência interna e externa (fig. 2).

Figura 2: Públicos relevantes para a formulação do planejamento estratégico da organização



Fonte: adaptado de: SOUZA, Renato Vieira de. **Planejamento estratégico**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006.

Desse modo, na formulação do planejamento estratégico, a organização deve considerar o ambiente geral no qual se insere e todos esses atores que interferem na sua dinâmica.

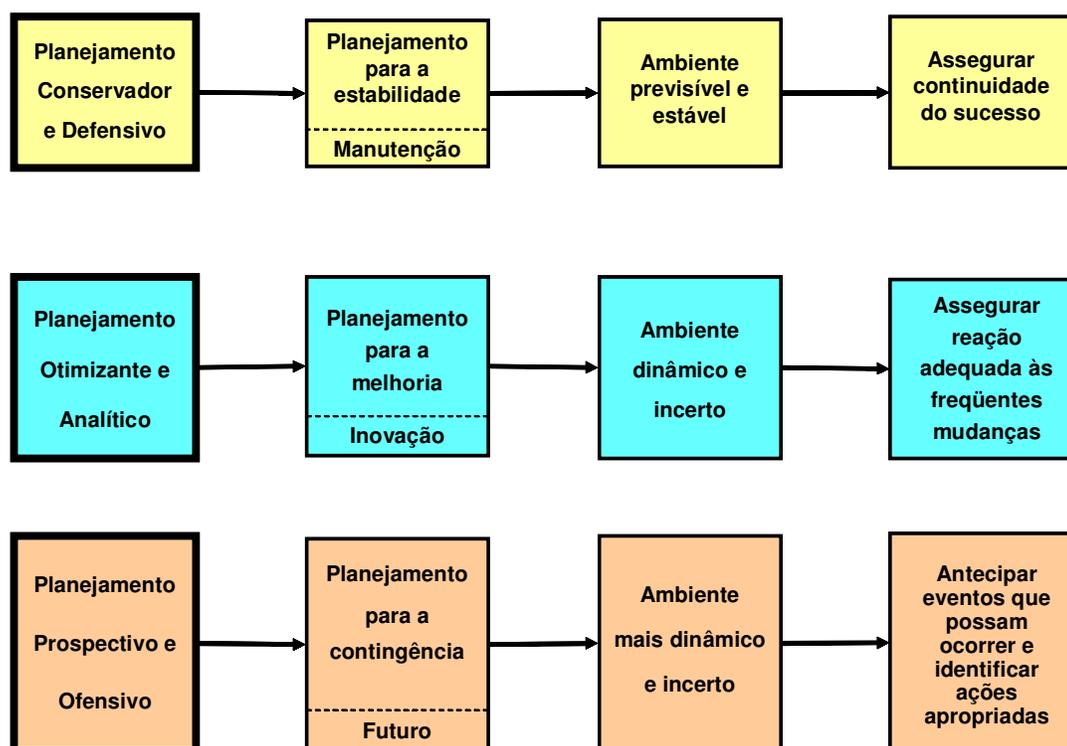
Mesmo na administração pública, esses atores existem e devem ser considerados: ao invés de acionistas, têm-se os gestores do nível diretivo; os fornecedores e distribuidores serão os responsáveis pelo recebimento e envio dos insumos, documentos e informações que possibilitarão a prestação do serviço público; os concorrentes, sobretudo na seara de segurança pública, serão os infratores à lei; os clientes são os cidadãos diretamente beneficiados com a prestação do serviço público; e a comunidade é o grupo de cidadãos que, mesmo não necessitando diretamente do serviço público, observa e avalia a qualidade de sua prestação. O próprio modelo de Choque de Gestão enfatiza um planejamento e a gestão estratégica com ênfase na chamada governança social (ver seção **2.4**).

Para que o planejamento estratégico seja levado a efeito, é necessário saber em qual seara ele irá se inserir. Um planejamento tradicional (ou defensivo), otimizante (ou analítico) ou, ainda, prospectivo (ou ofensivo). A figura 3 explicita em quais orientações cada espécie de planejamento deve ser envidado.

Em ambientes estáveis, em que a organização detém uma posição de sucesso, cabe realizar um planejamento defensivo com vistas a manter essa situação favorável e de estabilidade. Já em ambientes dinâmicos e incertos, cabe realizar um planejamento analítico, com tendências a inovações otimizantes, ou ofensivo, visando à antecipação de eventos que influirão nas atividades da organização.

O planejamento estratégico não era, contudo, infalível. Seu principal problema remontaria em perpassar do campo das idéias para a gestão propriamente dita pelos níveis gerenciais e operacionais. Como expõe Tavares (1991, p.15), “A administração estratégica surgiu para pôr fim a um dos principais problemas apresentados pelo planejamento estratégico: a implementação.”

Figura 3: Orientações ambientais sobre o planejamento estratégico



Fonte: adaptado de: SOUZA, Renato Vieira de. **Planejamento estratégico**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006.

O conceito de gestão estratégica buscou, inicialmente, “[...] compreender o potencial de uma empresa através da identificação de forças e fraquezas em face das ameaças e oportunidades do ambiente organizacional, variáveis econômicas, jurídicas, tecnológicas, industriais, políticas e sociais” (ALOUCHE;SCHIMIDT *apud* SOUZA, 2006). Em outra concepção, contudo não antagônica à primeira, Tabatoni e Jarniou (1987, p. 45) revelam que a gestão estratégica:

[...] é um sistema escolhido de administração, que enfatiza sua própria flexibilidade, isto é, que provoca o aparecimento de programas estratégicos inovadores, que busca a mudança da própria política, que avalia mais o desenvolvimento do potencial para mudanças futuras do que o desempenho a curto prazo, e que entende os fundamentos do poder e das características culturais dentro da organização porque aí estão os principais geradores de sua própria flexibilidade.

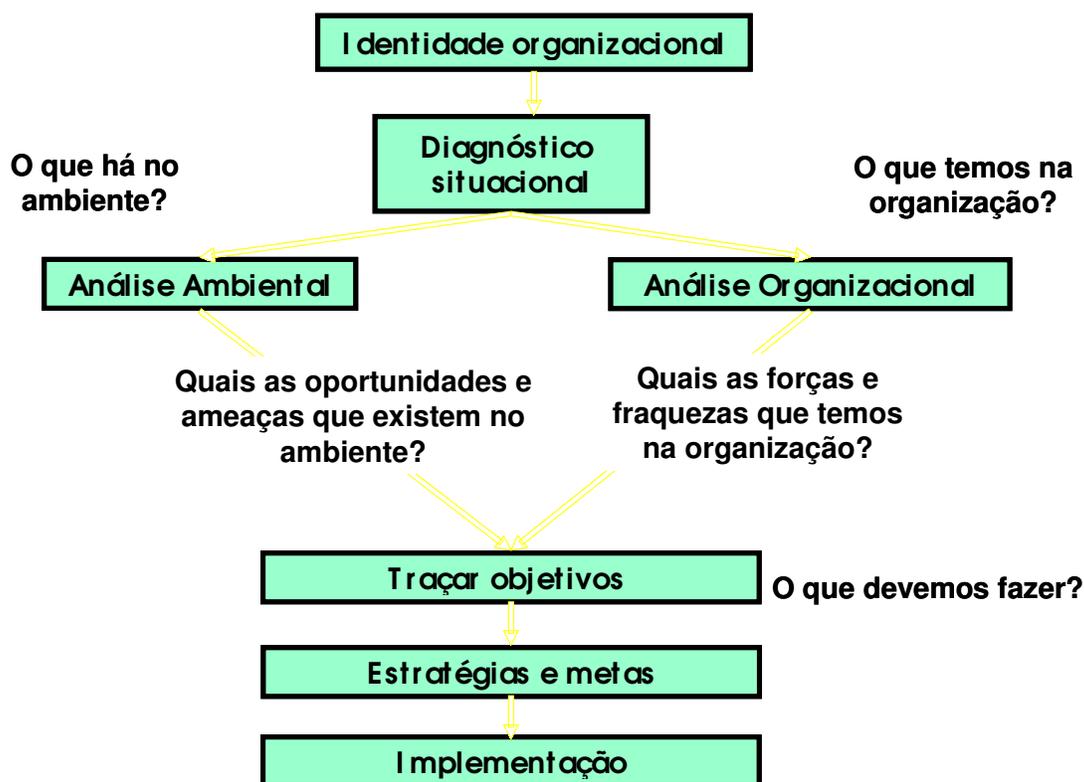
Observa-se que, nos conceitos expostos, há a preocupação em condicionar a organização às variáveis que poderão influir na sua dinâmica e na respectiva flexibilidade que ela deverá ter diante das modificações ambientais a ela inerentes. Asnoff e Macdonnell (1993, p.289) incluem outros pressupostos conceituais:

A atividade da administração estratégica se preocupa com o estabelecimento de objetivos e metas para a organização e com a manutenção de um conjunto de relações entre a organização e o ambiente, (a) que lhe permitam perseguir os seus objetivos, (b) sejam compatíveis com as potencialidades organizacionais, e (c) lhe possibilitem continuar a ser sensíveis às exigências do ambiente.

Além de entender e criar instrumentos que permitam a organização lidar com as mudanças ambientais, é necessário estabelecer objetivos e metas para evitar uma gestão, meramente, reativa. Dessa maneira, o que se busca com o trabalho da gestão estratégica, é dinamismo, através do qual será possível a construção de uma vantagem competitiva, máximo rendimento, aumento de produtividade e redução de custos.

A gestão estratégica inicia desde o processo de formulação das estratégias até a sua implementação. Para que a gestão estratégica se torne uma realidade, a organização deve definir qual o seu negócio, a sua missão e sua competência distintiva, enfim, a própria identidade da organização. A figura 4 demonstra o fluxo para a formulação das estratégias organizacionais:

Figura 4: Fluxograma da formulação e implementação da estratégia organizacional



A partir desse momento, cabe realizar um diagnóstico e uma análise das forças macroambientais e estabelecer, no nível interno, qual a visão da organização para que se desenvolvam os seus valores e políticas. Somente então, poder-se-á definir objetivos e suas estratégias, consoante o modelo organizacional proposto.

Tanto empenho não é em vão. A gestão estratégica tem as suas funções, assim estabelecidas por Souza (2006):

- a) Proporcionar maior interação da organização com seu meio ambiente, a partir de uma perspectiva sistêmica, estimulando a busca mais sistemática do futuro;
- b) Estabelecer um foco e significado na busca da visão, missão, desenvolvimento de competências essenciais e distintivas, cultivo de valores;
- c) Determinar instâncias para o processo decisório e torná-lo mais ágil e coerente;
- d) Definir o escopo competitivo, delineando estratégias, estabelecendo objetivos, metas e permitindo o desenvolvimento de planos de ação mais oportunos e adequados;
- e) Viabilizar o desenvolvimento de modelos organizacionais mais adequados às demandas ambientais, integrando pessoas, habilidades e recursos;
- f) Coordenar e otimizar a alocação de recursos, proporcionando melhores resultados operacionais e administrativos;
- g) Estabelecer mecanismos de avaliação e controles voltados para a eficácia, a eficiência e a efetividade da organização.

Fica evidente que, pelas funções apontadas, o modelo de gestão estratégica não se contrapõe ao modelo gerencial apresentado anteriormente. O modelo gerencial, adotado proeminentemente na administração pública moderna, pode ser levado a efeito pelos instrumentos e processos da gestão estratégica.

Uma análise entre ambos infere que um modelo complementa o outro. As funções da gestão estratégica, como uma perspectiva sistêmica, estabelecem o foco organizacional, celeridade e coerência no processo decisório, integração entre pessoas e suas atividades, racionalidade de recursos com melhoria de resultados e instituição de mecanismos de avaliação e efetividade organizacional. São todas tratadas na definição do modelo gerencial. Aliás, uma dessas funções sugere a viabilidade de adoção de um modelo gerencial organizacional mais adequado ao ambiente da empresa, o que, na administração pública, tem sido envidado pelo modelo gerencial e, em Minas Gerais, mais precisamente, pelo Choque de Gestão, como um projeto voltado para as pessoas, qualidade e inovação, a ser discutido na seção 2.4. Como um dos seus instrumentos, o governo de Minas Gerais, por meio da Lei Estadual 15 032, de 20 de janeiro de 2004, aprovou o planejamento estratégico de longo prazo

(2004-2020), em que a visão seria tornar este estado um local melhor para viver (VILHENA, 2006, p.352).

Decerto, para o exercício de uma a gestão estratégica, a organização deve estabelecer uma identidade organizacional, levada a efeito pelo negócio a ser desenvolvido na instituição, a missão desta, a visão e os valores organizacionais e sua competência distintiva. A PMMG, através de seu Plano Estratégico, período 2004-2007, estabeleceu sua identidade organizacional.

O Negócio da Polícia Militar é a paz social. [...]

A Missão da Polícia Militar é proporcionar um ambiente seguro em Minas Gerais: com a participação comunitária, protegendo a vida, garantindo a lei e reduzindo o crime e o medo. [...]

A Visão da Polícia Militar é “sermos reconhecidos como referência na produção de serviços públicos e orgulho do povo mineiro”. [...]

Os Valores da Polícia Militar são ética, respeito, humanização, crescimento e participação. [...] (MINAS GERAIS, 2003b, p.9-11)

Em primeira monta, como decurso lógico dos preceitos de hierarquia e disciplina inerentes à PMMG, os níveis intermediário e operacional devem seguir as orientações do nível estratégico da instituição, no que se refere à identidade organizacional. Todavia, dentro de um pensamento tático e executivo, alguns desses preceitos podem ser especificados em relação ao nível de gerência, buscando sensibilizar o nível social, sem, decerto, contrariar os ditames do nível diretivo. Na seção 5, serão tratados esses preceitos em relação ao patrulhamento aéreo em ocorrências policiais de alta complexidade.

A gestão estratégica não pode é levada a efeito de uma maneira imediatista e única. Trata-se de um processo de construção desse modelo de gestão, passado por várias fases ou etapas.

Ao tratar da gestão estratégica, deve-se, invariavelmente, passar pelas etapas que orientariam o seu processo formativo. Neste estudo, chegou-se ao número de 11 etapas no processo.

A figura 5 demonstra quais e em qual ordem essas etapas são validadas e perpassadas.

Figura 5: Fluxograma das etapas do processo de gestão estratégica



Fonte: adaptado de: VASCONCELOS FILHO, PAGNONCELLI; TAVARES *apud* SOUZA, Renato Vieira de. **Planejamento estratégico**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006.

O negócio, visão, missão, competências distintas, também chamadas de identidade organizacional, devem refletir o espaço que a organização deseja ocupar, onde está e aonde quer chegar. Ademais, deve incluir uma reflexão sobre o significado de sua existência e o que deverá ser buscado e mantido para que ela seja diferente de outras organizações e para que atinja o futuro almejado.

A análise macroambiental é permeada pela identificação, classificação e análise das variáveis ou forças ambientais que interferem ou possam vir a interferir de forma positiva, chamadas de oportunidades, ou negativa, chamadas de ameaças, no desempenho da organização

É importante estabelecer uma análise do ambiente competitivo e dos tipos de relacionamentos do ambiente. Através de mecanismos de avaliação das forças competitivas que afetam a atuação da organização, é possível realizar uma avaliação do nível de qualidade das relações estabelecidas e o que se deseja estabelecer com outros públicos e organizações para que se possa estar competitivamente no mercado.

O ambiente interno, abrangendo os níveis diretivo, gerencial e social da organização, deve ser observado e entendido diante do grau de adequação em face das oportunidades e ameaças ambientais e da qualidade do relacionamento pretendido com os públicos envolvidos. Deve-se pretender um resultado sistêmico, entre os ambientes externo e interno, proporcionando-se os insumos para a elaboração das etapas subsequentes do planejamento

Outra etapa significativa refere-se aos valores e políticas. Os valores são a explicitação das crenças nas quais a organização irá apoiar-se e pautar suas ações, em face das situações presentes e futuras relacionadas à implementação do processo de gestão estratégica e a sua própria sobrevivência. As políticas dizem respeito à sistematização e evidência às regras e diretrizes das áreas da organização para orientar seu processo decisório, de maneira a viabilizar alternativas e opções coerentes em face da adoção de estratégias.

Superadas as etapas seguintes, cabe realizar a definição de objetivos. Trata-se dos resultados que a empresa deseja alcançar em determinado prazo como forma de exercer a sua identidade organizacional, seja com perspectivas do presente, seja do futuro. Os objetivos devem ser traduzidos e desmembrados em estratégias com a atribuição de responsabilidades aos gerentes de cada área de atuação.

A formulação e implementação de estratégias são feitas com o estabelecimento de cursos de ação, selecionando aqueles considerados mais apropriados ao cumprimento da identidade organizacional. As estratégias competitivas são as decisões organizacionais sobre o que fazer e não fazer, dentro do ambiente, para concretizar a visão e atingir os objetivos, respeitando os princípios, visando cumprir a missão no seu negócio. A implementação das estratégias dependerá de uma série de fatores, tais como: tempo, custos, recursos e riscos etc.

Decerto, nenhuma organização terá recursos infindáveis. Faz-se mister instituir uma etapa de elaboração do orçamento, visando à alocação dos valores financeiros correspondentes e necessários à consecução das metas e ao desempenho das ações setoriais.

Implementadas as estratégias, a organização deverá mensurar se os objetivos traçados estão sendo alcançados. Cabe, portanto, definir determinados parâmetros de avaliação e controle, através da eleição de indicadores de desempenho de maneira a avaliar a

eficácia da estratégia e a eficiência das ações diante dos objetivos e metas previamente delineados.

Para que a avaliação seja precisa e bem coordenada, é necessário que, no momento da formulação dos objetivos e estratégias, designar um sistema de gerenciamento e de responsabilidades. Através da atribuição de responsabilidades a todos os níveis envolvidos é possível implantar as ações contidas no documento respectivo (o plano).

Por fim, a implantação é levada a efeito, colocando em prática as ações planejadas ao longo de determinado tempo e possibilitando o cumprimento dos objetivos organizacionais.

Fica explícito que a gestão estratégica não tem um fim em si mesma, cumprindo um ciclo de controle e implementações. Para tal, o envolvimento das lideranças é fundamental, conciliando a gestão da relação entre os ambientes, interno e externo. Não se pode implementar esse modelo de gestão sem um ideário organizacional de comunidade de pessoas, em que a cooperação entre os membros da organização, dividindo os mesmos valores, a mesma cultura, os mesmos ideais ou o fio condutor com a reprodução dos comportamentos que lhes trouxeram sucesso ou que podem levá-la à falência. Decerto, quem conduzirá essas mudanças serão os gerentes da empresa, visando orientar ou reorientar os negócios e serviços da organização de modo que se alcancem os resultados desejados e se tenha um crescimento satisfatório. Através do desenvolvimento e manutenção de uma adequação razoável entre objetivos, estratégias e recursos da empresa, seu ambiente interno e de oportunidades e ameaças de mercado, a organização terá uma considerável probabilidade de rendimentos favoráveis (SOUZA, 2006).

Enfim, deve-se abolir o velho e arcaico paradigma, segundo o qual o nível estratégico é o único que inova, que cria, que modifica as ações institucionais. Enfim, somente o nível diretivo realiza a gestão estratégica. Isso não é verdade. A estrutura tradicional, reativa e não proativa, deve ser mudada. Decerto, a gestão estratégica no âmbito sistêmico da organização é levada a efeito pelo grau diretivo e, como na PMMG, consubstanciada por um planejamento estratégico e consolidada por um plano estratégico. Contudo, a gestão estratégica, em seus pressupostos, funções, processos e etapas, pode ser

concretizada por qualquer nível institucional, inclusive o operacional e ocorrências policiais de alta complexidade, o que será tratado, de modo específico (ver seção 5).

2.4 Choque de gestão: pessoas, qualidade e inovação na administração pública de Minas Gerais

No Brasil, sempre houve uma tendência de criar mecanismos para fazer frente às diversas crises que assolavam a nação, nas mais diversas searas: administrativa, social, política, econômica e fiscal. Nos estados-membros, não ocorreu de forma diferente. Houve constantes tentativas de superar as dificuldades através de reformas administrativas e reforma do Estado, diversas vezes infrutíferas.

Dessa maneira, em termos de administração pública, ‘O ideal de um aparato público funcionando com plena eficiência, apresentando resultados positivos e, por conseguinte, sendo reconhecido como adequado pela respectiva comunidade é a meta de todo administrador bem intencionado.’ (ANASTASIA, 2006, p.13)

Ocorre que, em 2002, a administração pública de Minas Gerais não mais atendia aos fins que lhe eram colimados, fruto de uma sucessão de entendimentos desviantes sobre gestão, sem uma orientação definida para resultados e sem metas delineadas. As conseqüências foram nefastas: o enfraquecimento da administração pública e, conseqüentemente, a redução da eficiência e, praticamente, inexistência de eficácia.

A crise em diversas áreas cresceu vertiginosamente. A máquina administrativa estava sucateada, o déficit orçamentário tornava-se cada vez maior e implementaram cortes em diversas despesas. Como reflexo dessa situação, o Estado agregou um ‘[...] descrédito internacional, fuga de investimentos privados, erosão da infra-estrutura pública e, portanto, sensível redução da auto-estima do povo mineiro [...]’ (ANASTASIA, 2006, p.14).

Minas Gerais passou a tornar-se uma referência negativa no cenário nacional, uma vez que o seu *status* de segundo estado em população e riquezas padecia, inversamente proporcional à sua posição no *ranking* de desenvolvimento e crescimento, já que, ao contrario dos outros estados, não se adaptou, de maneira satisfatória, às mudanças e reformas imprimidas em nível nacional.

Para combater esse cenário de falência administrativa do poder público estadual, notadamente o Executivo, implementou-se um modelo de gestão, dotado de inovação e criatividade, com vistas a reinsserir, de forma fática, o Estado de Minas Gerais no âmbito nacional e internacional, mas sobretudo melhorar a relação entre a administração pública e o cidadão mineiro.

Surge, pois, o Choque de Gestão, decorrente de um planejamento governamental, envolvendo, de maneira sistemática, os órgãos e entidades estatais, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Na definição de Vilhena, Martins e Marini (2006, p.21) ‘O choque de gestão seria um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientadas para o desenvolvimento.’ Anastasia (2006, p.15), complementando essa definição, agrega outros elementos ao Choque de Gestão:

[...] logo surgiu a idéia de um choque, ou seja, um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. E este choque deveria operar-se sobre métodos de gestão na administração pública.

Como se verifica, o Choque de Gestão privilegiou alguns elementos, sem os quais não seria possível a sua implementação, quais sejam: integração de medidas, celeridade, continuidade e incrementação progressiva e coerente, efetividade e desenvolvimento. Para tanto, duas orientações foram basilares na consecução dos objetivos proposto com o Choque de Gestão em duas gerações: a primeira engendrada por um ajuste fiscal, e a segunda, através de ações de desenvolvimento.

Para que esses pressupostos sejam levados a efeito, é preciso verificar a relação entre as perspectivas de aplicação das políticas públicas (macrogovernamental, institucional e individual) e as diversas categorias de agregação de valor público (resultado, processo e recurso).

O quadro 7 demonstra relação:

Quadro 7: Políticas de gestão a partir de sua aplicação e da agregação de valor

PERSPECTIVAS		DA APLICAÇÃO		
		Macrogovernamental	Organizacional/ Institucional	Individual/ Grupal
DA AGREGAÇÃO DE VALOR PÚBLICO	Resultado	Planos de desenvolvimento (planos estratégicos e plano plurianual) Gestão por programas (formulação, monitoramento, e avaliação de programas e ações)	Planejamento estratégico Contratualização / agencificação (contratos de gestão, acordos de resultados etc.)	Avaliação de desempenho individual e grupal
	Processo	Sistemas centrais (compras, RH, logística, TI/governo eletrônico, orçamento, finanças etc.) Controle, promoção de transparência e <i>accountability</i> e luta contra a corrupção	Gestão da qualidade Simplificação administrativa Gestão do atendimento Gestão da organização governamental (estruturas e modelos institucionais, regulação, parcerias com a sociedade etc.)	Capacitação e gestão de competências Direção pública Gestão de cargos e carreiras Assistência ao servidor
	Recurso	Gestão do gasto Repressão fiscal Gestão orçamentária, financeira e contábil	Eficiência Redução de despesas	Dimensionamento da força de trabalho Produtividade Política de reajustes salariais Previdência do servidor

Fonte: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. In: VILHENA, Renata *et al* (org.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 22

Contudo, os pressupostos pretendidos pelo Choque de Gestão somente teriam eficácia se alguns problemas com a sua implementação fossem solucionados. O primeiro estaria ligado à própria compartimentação funcional das atividades da administração pública. A primeira dificuldade residiria na integração desses órgãos e setores administrativos e aos próprios servidores tendentes a introjetar e aplicar as mudanças necessárias ao incremento do novo projeto. Daí, a necessidade de dimensionar as políticas públicas em três perspectivas: macrogovernamental, institucional e individual.

O problema é que esses quadrantes de política de gestão tem sob responsabilidade de diferentes domínios institucionais, com atuação tendencialmente autonomistas (visões peculiares sobre problemas e soluções em distintas estruturas encarnadas por distintas comunidades epistêmicas) e de forma usualmente fragmentada, com problemas de coerência (fraca convergência com objetivos e visões globais),

consistência (conflitos, barreiras e ações de anulação entre temas e domínios). (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006, p.23)

Diante desse fato, a solução imediata para que esses antagonismos sejam minimizados é a integração de esforços. A busca de objetivos delineados pelo nível diretivo da administração pública estadual com o devido fomento das instituições e colaboradores visando à consecução dos resultados esperados. Com isso, a divergência de visão e os conflitos deverão ser substituídos pelas linhas de ação traçadas pelo governo. Um exemplo, na área de administração logística e orçamentária e financeira, de ações nesse sentido foi a “[...] implantação do Sistema Integrado de Materiais e Serviços (SIAD), com economia de despesas e avanço na gestão de contratos de fornecedores.” (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p.48) e sistema eletrônico de licitações (*licitanet*), via *internet*. Esses sistemas centrais possibilitaram a criação de um cadastro central e geral de fornecedores pelo Estado, difusão uniforme de normas e transparência e melhor publicidade das licitações e contratações na administração pública Federal, controle orçamentário e financeiro sobre os gastos públicos. Observa-se que esse empreendimento, coordenado pela SEPLAG, abrangeu todos os órgãos e entidades estaduais, explicitando um projeto de integração.

Mais que criar mecanismos de junção interna, a doutrina do Choque de Gestão entendia ser imprescindível a adoção de políticas que harmonizassem não só as ações de Estado, mas também dois outros atores (o mercado e o terceiro setor), localizados em uma esfera de governança social, que, juntamente com o primeiro, exercem influências recíprocas. Trata-se de fomentar a união das perspectivas de ajuste fiscal com a governança social tendente ao desenvolvimento, ou seja, aliar diversos elementos como a estabilidade econômica, o bem-estar social, a responsabilidade fiscal e a efetividade administrativa. Cada um desses atores, certamente, possui virtudes e limitações. Desse modo, o fortalecimento ou enfraquecimento isolado de um dessas esferas de boa governança social gera repercussões perversas no sistema de governança social considerado.

O quadro 8 mostra as características e conseqüências perversas verificadas na relação entre as três esferas de governança social.

Quadro 8: Características isoladas e conseqüências perversas do fortalecimento e enfraquecimento de uma esferas de boa governança social em detrimento das demais

Esferas de boa governança social	Características isoladas		Conseqüências perversas em detrimento das demais esferas	
	Virtude	Limitação	Fortalecimento	Enfraquecimento
Estado	Eqüidade	Ineficiência	Estatismo dirigista Formas autoritárias perversas	Baixa capacidade de governo
Mercado	Eficiência	Insensibilidade à eqüidade	Mercado livre Concentração Capitalismo selvagem	Ineficiência Perda de competitividade
Terceiro setor	Domínio do valor, da causa Iniciativas cidadãs e comunitárias Identidade cívica	Sua natureza não é regra de direito	Formas anômicas de atuação paroquial Comunitarismo excessivo	Negligência de comunidades e identidades

Fonte: adaptado de: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. In: VILHENA, Renata *et al* (org.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 22.

Fica evidente que a atuação isolada em um só setor não é suficiente ou possui todos os qualitativos de uma boa governança social, no sentido que requer a sociedade. Desse modo, alguns procedimentos e condutas adotados para o desenvolvimento, na velha administração, não têm aplicabilidade no contexto globalizado em que as organizações, notadamente os órgãos e entidades da administração pública, ocupam.

Desse modo, já não é cabível, por exemplo, ao Estado ocupar, no moldes dos governos Vargas e JK, uma condição de produtor ou concorrente da estrutura econômica, o que repercute na sua perda de eficácia no atendimento do cidadão. Decerto, essa leitura da nova ambiência de objetivos e formas de atuação na nova administração está em consonância com os pressupostos do modelo gerencial em suas diversas gerações, já estudados nesta seção.

O quadro 9 demonstra a comparação entre as características da velha e da nova administração para o desenvolvimento.

Quadro 9: Comparação entre as características da velha e da nova administração para o desenvolvimento

Características	Tipo de administração para o desenvolvimento	
	Velha	Nova
Idéia	Nacionalista, xenófoba e autóctone	Global, integrada e independente
Objetivo	Independência econômica da nação	Estado integrador e eficaz, complementar ao mercado e à sociedade civil
Formas de desenvolvimento	Dicotomia entre desenvolvimento econômico e social	Integração entre o desenvolvimento social, econômico e ambiental sustentável
Estado	Motriz do desenvolvimento como produtor primário de bens inclusive	Papel central do Estado como concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil
	Estado-dirigista	Estado-rede
Base	Planejamento tecnocrático e centralizado	Ações conjuntas com a sociedade (parcerias)
	Burocracia ortodoxa	Inteligência estratégica

Fonte: adaptado de: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. *In*: VILHENA, Renata *et al* (org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 28.

Todavia, essas características e modificações de tendências não indicam que o Choque de Gestão poderia ser tratado como uma reforma administrativa ou reforma do Estado, visto o seu caráter inovador. Primeiro, porque o modelo proposto consistiria em uma adequação institucional voltada para o desenvolvimento; segundo, em virtude de sua perspectiva ações integradoras das políticas públicas.

Na reforma administrativa, a transformação somente se verificava no âmbito dos governos, com caráter instrumento, ou seja, fornecimento de meios ou instrumentos para que tornar o aparato administrativo mais eficiente, com essência em padrões ortodoxos de burocracia sem a visão desenvolvimentista. Nas décadas de 60 a 80, entrou em voga a modernização administrativa, tendo como princípios o planejamento, a descentralização e a flexibilização, deslocando o foco dos meios para os fins. Semelhante à modernização administrativa, surge a reforma do Estado, com ideários de incorporar modelos e tecnologias gerenciais modernas à administração pública (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006, p. 29-31). Essas circunstâncias e tendências podem ser verificadas no modelo gerencial, sobretudo nas suas duas primeiras gerações.

A era da reforma do Estado forjou uma brecha entre o planejamento e “gestão” (termo utilizado para denominar as demais políticas de gestão, excetuando o planejamento e a gestão fiscal), logrou atividade, inclusive inovadora, em diversos

campos das políticas de gestão, mas de forma fragmentária, sob baixa integração e baixa convergência com ideais comuns.

A reforma gerencial deixou, portanto, várias lições: a necessidade de se construir um norte, um ideal de desenvolvimento, de se promover inovações gerenciais e de interar políticas de gestão, alinhando-as para trilhar o caminho escolhido. (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006, p. 29-31)

O Choque de Gestão não se descuidou das concepções e resultados positivos das reformas administrativas e do Estado. No momento em que existe uma preocupação com os ajustes fiscal e econômicos (primeira geração) e os projetos de desenvolvimento (segunda geração), o Choque de Gestão promoveu uma inovação, através de um planejamento estratégico, orientando suas ações para o futuro, ainda que em situações de crise. Dentre esses instrumentos, destacam-se o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), similar ao planejamento e plano estratégico das organizações, previsto na Constituição do Estado de Minas Gerais e de longo prazo e sem vigência; o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), sendo um desdobramento do PMDI, com detalhamento de programas, de ações de governo, das previsões orçamentárias e financeiras, com vigência de quatro anos; e a Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES), constituído por um conjunto de projetos governamentais estratégicos e estruturadores (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006; VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006).

Como o Choque de Gestão não se constituiu em mais uma variável da reforma do Estado ou administrativa, esses instrumentos, frutos do planejamento estratégico governamental, teriam de ser diversos daqueles, excessivamente tecnocráticos, que foram os problemas gerenciais das décadas de 60, 70 e 80. Sob as novas premissas, visando transpassar esses obstáculos, houve a elaboração de um duplo planejamento.

O planejamento do Estado de Minas Gerais, adotado em 2003, foi denominado Duplo Planejamento – um plano estratégico baseado em abordagem dual, com estratégias de curto prazo para o primeiro ano e, simultaneamente, um planejamento estratégico de médio e longo prazo (PPAG 2004-2007 e PMDI [sem prazo de vigência])

[...]

A implantação do Duplo Planejamento exigiu que fossem remodelados e revigorados os instrumentos existentes, além da criação de um novo, o GERAES [...] (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p.44)

O duplo planejamento constituiu-se, em síntese, por uma conjugação de esforços e estratégias governamentais com vistas a proposições sistêmicas que contemplassem o presente (“hoje”) e o futuro (“amanhã”). As atividades do “hoje” pretendem resolver os

problemas cotidianos da administração pública e as do “amanhã” solucionar os óbices decorrentes da dinâmica social que se apresenta, com a elaboração de prognósticos que buscam antever a probabilidade desses entraves e as possíveis e adequadas soluções. O quadro 10 possibilita vislumbrar como são os procedimentos em relação às ações governamentais para o presente e para o futuro.

Quadro 10: Comparativo das características do planejamento dual conforme o período de sua destinação

Especificação	Característica do período a que se destina o planejamento dual	
	“hoje” para “hoje”	“hoje” para “amanhã”
Propostas do planejamento	Como a organização deve funcionar hoje	Como a empresa deve redefinir suas funções com vistas às mudanças que se impõem
Necessidades	Atuais	Futuras
Escolhas	Segmentos (programas ou projetos) e a destinação de recursos	Redesenho da organização em relação às estruturas, atuações, projetos e recursos
Estratégias	Melhor combinação entre competências e meios existente, com vistas à eficiência funcional	Estabelecer novas competências e desenvolver novos recursos

Fonte: adaptado de: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. O Duplo Planejamento. In: VILHENA, Renata *et al* (org.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.45-46.

Nota-se que a disposição de um planejamento sistêmico permite uma renovação constante de qualquer organização. Não há os problemas decorrentes do imediatismo tão comum em planejamentos corriqueiros e pontuais. O pensamento sistêmico em qualquer atividade gerencial é mais que plausível: é essencial (ver seção 3). Desse modo, aliada à função integradora, o duplo planejamento consegue conceber tanto o ajuste econômico e fiscal, quanto o desenvolvimento, supedâneos do Choque de Gestão, no presente e no futuro respectivamente. Para que esse mister seja engendrado, faz-se preciso inter-relacionar “[...] quatro requisitos: definição clara das responsabilidades dos líderes; equilíbrio adequado entre as estruturas e processos organizacionais; reconhecimento da dualidade nos sistemas de planejamento; e mecanismos de controle reformulados.” (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p.47)

As responsabilidades exigem dos níveis diretivos da organização uma atuação de excelência no sentido de formulação de estratégias institucionais para o presente e para o futuro; já gestores do nível intermediário devem buscar o segmento do “fazer fazer”, ou seja,

incentivar os níveis subordinados na necessidade do pensamento dualista de que é preciso pensar e planejar para o “hoje” e para o “amanhã”; os níveis sociais devem colocar em prática e, outrossim, em repensar as estratégias definidoras da organização. O equilíbrio entre estruturas e processos deve se pautar na sua orientação para resultados com fundamento na efetividade, ou seja, saber o que os clientes (ou cidadãos) definem como necessários e criar instrumentos para a sua satisfação. O reconhecimento da dualidade dos sistemas de planejamento impõe uma atuação sistêmica com vistas ao presente e ao futuro conjuntamente; os mecanismos de controle impõem a inter-relação de quatro áreas (quadro 11).

Quadro 11: Áreas inter-relacionadas para a redefinição de mecanismos de controle

Área de atuação	Mecanismos de controle engendrados conforme o período	
	“hoje”	“amanhã”
Estratégica	Relatórios detalhados de progresso	Foco na gestão orçamentária
Operacional	Acompanhamentos de grandes marcos	Monitoramento de fatores- chave para o futuro

Fonte: adaptado de: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. O Duplo Planejamento. In: VILHENA, Renata *et al* (org.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 46.

É perceptível que o duplo planejamento tem uma tendência de dicotomia aparente, mas, em essência, fundamental para o Choque de Gestão, pois todos os esforços e projetos tendem a uma agenda, também, dual, com a rigidez do ajuste econômico e fiscal e as ações de desenvolvimento. Tudo de forma integrada, seja no sentido subjetivo (órgãos, entidades e pessoas), seja formal (instrumentos, meios e processos), seja operacional (planejamento, gestão e orçamento). Como foi visto na subseção 2.3, a gestão estratégica deve-se, sobremaneira, para dar fim ao problema da abstração do planejamento, através da implementação; por outro lado, o orçamento indicará a previsão de receitas e despesas com o fito de preordenar os recursos e projetos estruturadores passíveis de execução.

Essa política integradora repercutiu de modo positivo no cenário estadual e nacional. Em 2003, “[...] houve uma redução de R\$ 1,3 bilhão na despesa orçamentária no decreto de programação orçamentária e financeira publicado em 31/03/2003 [...]” (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p.47); já em 2005, anunciou-se um dos resultados do Choque de Gestão, notadamente em sua primeira dimensão, qual seja, o déficit zero nas contas públicas de Minas Gerais.

Entretanto, o Choque de Gestão não pára nessas duas premissas de ajuste econômica e fiscal e de desenvolvimento. O programa passa pela idéia de inovação com ênfase nas pessoas e na qualidade. A sua agenda pretende inovar, ainda mais, tendendo a uma segunda geração, com o escopo de consolidar os avanços obtidos, estatuir medidas corretivas que se fizerem necessárias e adoção de outras novas medidas para as mudanças e os novos contextos que surjam (VILHENA, 2006, p.355). Essa situação exige a implantação de alguns instrumentos como a avaliação de resultados, através da promoção de Acordos de Resultados com órgãos e entidades públicos e de interações com organizações privadas sem fins lucrativos, a exemplo das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), ou com fins lucrativos, como é o caso da Parcerias Público-Privadas (PPP). Outra seara perquirida na segunda geração reside na melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos ao cidadão, principalmente pela inclusão eletrônica e proximidade das ferramentas e atividades em relação aos seus usuários, como forma de valorização do destinatário das ações governamentais.

Evidencia-se uma consonância entre a proposta apresentada e o PSO do modelo gerencial (ver seção 2.2). Por fim, a qualidade dessas ações passa pela gestão de competência técnica e gerencial, nos termos de recrutamento, seleção, capacitação e aperfeiçoamentos dos colaboradores da administração pública em seus diversos níveis.

Para que esses esforços sejam envidados de forma consistente, é preciso agregar valores que levarão a novos desafios na segunda geração do Choque de Gestão, principalmente em transformar esse programa em um projeto da própria sociedade, como mecanismo de legitimação das atuações do governo. Volve-se às definições do PSO, modelo gerencial em sua terceira geração, que preconizava a participação social e a transparência, equidade e *accountability*. Esses pressupostos podem ser alcançados com o estabelecimento de instrumentos de discussão com a sociedade, de prestação de contas, de controle e inclusão social. Por outro lado, um grande desafio é a manutenção e ampliação da integração de políticas públicas, sinérgicas nas diversas áreas governamentais. Por fim, um desafio a ser ultrapassado em Minas Gerais é a Previdência Social. (VILHENA, 2006, p.355-356)

A adoção dessas premissas relativas ao Choque de Gestão permitirá uma melhoria considerável na administração pública Estadual. É indubitável que surgirão óbices e alguns mecanismos e medidas serão infrutíferos ou de baixa efetividade. Daí, a relevância da

avaliação dos resultados com a atribuição de responsabilidade nos vários níveis gerenciais e sociais do Estado, vislumbrando, desde já, a possibilidade de incrementar mudanças e adequações aos projetos estruturadores sem o alinhamento estratégico desejado. Por isso, a palavra de ordem é a integração, diferencial inovador desse modelo. Assevera-se que, no Choque de Gestão, não há um abandono de modelos gerenciais modernos, das reformas administrativas e do Estado e da própria gestão estratégica. Apesar de não se tratar de mais uma dessas reformas, o programa em tela propõe um suplemento a esses instrumentos, podendo, inclusive, valer-se dos aspectos otimizados de cada um deles, desde que adstritos às estratégias governamentais e aos outros atores da boa governança social, como o mercado e o terceiro setor, visando ao bem comum. Vilhena (2006, p.355) propõe que:

Uma administração pública, dotada de condições adequadas, vai maior efetividade no atendimento das demandas sociais, vai permitir o desenvolvimento do setor privado e de segmentos da sociedade organizada e, por fim, vai contribuir para a consolidação da democracia.

Torna-se inegável que o Choque de Gestão trouxe relevantes e consideráveis reflexos para a gestão pública e Minas Gerais, após a sucessão de insucessos em diversas áreas governamentais e setores públicos que convergiam para níveis cada vez mais deploráveis, dissociados de seu pacto social e afastados de seus reais objetivos de atendimento ao cidadão. A adoção de mecanismos científicos e estratégicos contrabalanceou essa desigualdade entre a falência administrativa e o anseio social. Na atualidade, Minas Gerais consegue voltar ao cenário nacional com proeminência, subjugando o longo período de recessão e, em sentido amplo, a desestruturação administrativa, em todas as áreas, sobretudo fiscal, econômica e social. O Choque de Gestão, como candeia que se acendeu no meio do breu que se encontrava a administração pública estadual, já irradia a luz que permite visualizar, circunstancialmente, as possibilidades em uma gestão com qualidade e resultados.

**3 MODELO GERENCIAL E POLÍCIA:
GESTÃO CONTEMPORÂNEA NA PMMG**

Para um estudo focado, a questão do modelo gerencial, como instrumento de uma gestão estratégica para reforma da administração pública, será observada sob a ótica das forças policiais, uma vez que o objeto do presente estudo é o emprego de helicópteros da PMMG. No que se refere à resolução de problemas com o serviço público, a Corporação tem enfrentado uma problemática progressiva, que é a manutenção da ordem pública em razão da criminalidade crescente.

As forças policiais, incluída a PMMG, atua em nome do Estado e em prol da sociedade, prestando um serviço: a segurança pública. Desse modo, para garantir que esse serviço seja prestado de acordo com o esperado, as forças policiais necessitam adotar estratégias para administrar seus talentos humanos, para otimizarem o seu sistema de inteligência, para orientar o planejamento das suas ações e operações, para incrementar o provimento dos recursos logísticos adequado às situações que se instalarem e para promover comunicação organizacional, interna e externa. Tudo desenvolvido em prol dos cidadãos e, conseqüentemente, da própria sociedade.

3.1 Competência distintiva da Polícia Militar: ostensividade e coação administrativa na manutenção da ordem pública

A atividade de manutenção da ordem pública é complexa, possuindo três aspectos: a segurança pública, a tranqüilidade pública e a salubridade pública. A ordem pública é o gênero. Pode ser tida, em síntese, como “[...] situação ou condição que conduz ao bem comum [...]” (BRASIL, 198-, p.1). Na visão de Rosa (2004, p.86):

A ordem pública pode ser entendida com sendo uma situação de convivência pacífica e harmoniosa da população fundada em princípios éticos vigentes na sociedade, e refere-se à paz e à harmonia da convivência social, excluídos assim, a violência, o terror, a intimidação e os antagonismos deletérios, que deterioram aquela situação.

A segurança pública é uma das formas ou mecanismos que o Estado tem para manter a ordem pública e garantir a preservação da integridade física e patrimonial do cidadão, do patrimônio e das Instituições do próprio Estado, quando não se tratar de estado de guerra, e dos interesses difusos da coletividade (BRASIL, 198-; ROSA, 2004) .

A tranqüilidade pública pode ser definida como um clima de bem-estar em que se encontra um grupo social, em que a relações se mantêm com base na harmonia e na

pacificidade, passando a ser difundidas de modo mais evidente após as teorias adstritas ao *Welfare State*. Percebe-se que a definição de tranquilidade (espécie) está inserida na ordem pública (gênero).

A salubridade pública pode ser definida como a sensação ou estado salutar em que os indivíduos se encontram, em virtude de atividades desenvolvidas pelo ente estatal, ora através de mecanismos normativos, ora através de procedimentos específicos e práticos, que impedem a ocorrência, real ou iminente, atual ou futura, de perigo que afete a saúde daquela comunidade (MEIRELLES, 2001, p.134).

Como se vê, a ordem pública, e mais especificamente a segurança pública, envolve procedimentos abstratos, no sentido de se exigir, em razão da paz social, a atuação preventiva das forças policiais diante de um número considerável de delitos, ainda que, apenas, com base em dados cientificamente apurados, como as estatísticas que apontam as Zonas Quentes de Criminalidade (ZQC)¹¹, e concretos, observados, caso a caso e, especialmente, quando eclode determinado delito e é exigida a repressão imediata.

Observadas as questões de atuação das forças policiais e definida a prestação de serviços de segurança pública, como finalístico pela PMMG, pode-se refletir sobre as estratégias alçadas no decorrer histórico-evolutivo da administração, sobretudo na seara operacional, como diz Costa Jr. (2003, p.15):

Polícia e cidadão alimentavam a cultura de que a distância, o afastamento e o não diálogo poderiam ser sinônimos de imparcialidade, impessoalidade e profissionalismo. Assim, quanto maior a distância entre as partes, menos influenciadas estariam as organizações policiais.

Essa citação se remete às hipóteses típicas do modelo burocrático. O agente policial coloca-se em posicionamento superior ao dos demais grupos relacionados. Com o advento do modelo tradicional de Polícia Ostensiva, o policial, empenhado em atividades de restauração da ordem pública, agia na busca de uma facção social que, pela sua periculosidade, oferecia risco a toda sociedade.

¹¹ Zonas Quentes de Criminalidade ou *Hot Spots* são “[...] áreas com alta incidência de criminalidade, que têm servido de base para o planejamento conjunto entre diversas agências públicas.” (MINAS GERAIS, 2002a, p. 12)

Contudo, a situação se agravava a partir do momento em que as estratégias restringiam-se a atuações meramente repressivas, buscando uma indiscriminada manutenção da ordem pública e orientando as forças policiais à eclosão de uma série de equívocos, principalmente na confusão entre infrator e cidadão de bem.

Ocorre, pois, o seguinte paradoxo: o cidadão, ansioso pelos serviços de segurança pública, era o principal afetado por um duplo vício na estratégia policial utilizada: o distanciamento no serviço e no relacionamento entre o binômio comunidade-polícia e a atividade de repressão indiscriminada.

Verifica-se que, após uma análise, esse modelo não atende nem aos princípios da gestão burocrática, possuindo, ao revés, fortes traços patrimonialistas e fundamentos da autoridade (dominação) tradicional de Weber.

Observa-se que há resquícios de certa atividade racional, verificada principalmente na estruturação das forças policiais: hierarquia, disciplina, busca de estratégias que levam à eficiência e supremacia técnica (implementação de atividades de choque, estudo de contra-guerrilha, edição de doutrina específicas para operações especiais); por outro lado, o planejamento estratégico e, notadamente, implementação estratégica, seguiam procedimentos mesclados aos modelos tradicionalistas, quais sejam: não identificavam a função do Estado na gestão da coisa pública nem os anseios dos cidadãos com a eficácia esperada; não compartilhavam informações nem mantinham uma análise científica das atividades e de indicadores de segurança pública; e, por conseguinte, não alcançavam, definitivamente, os objetivos propostos para as forças policiais na execução do poder de polícia.

Com a evolução, o arcaico comportamento das forças policiais passou por uma revolução científica, cultural e organizacional, assim como o próprio Estado. Em qualquer dos modelos, as forças policiais, especificamente as ostensivas, mantinham um contado direto com a população, tornado-se, portanto, um alvo constante das mais diversas críticas e comentários de uma sociedade em eterna mutação.

Não cabia, portanto, uma estagnação das estratégias policiais frente aos anseios sociais, principalmente, em uma sociedade que clama, busca e exige democracia.

Para satisfazer esses imperativos sociais, coube à polícia, acatando as tendências de reforma do Estado, transpor seus paradigmas e construir novos ideários norteadores dentro de um contexto contemporâneo e adaptável às mudanças, que podem ser expostos e sintetizados em seis princípios: o primeiro, exige uma integração da polícia ao conjunto do sistema de justiça criminal; o segundo, a adaptação da atividade policial às reais necessidades sociais, como serviço público orientado à satisfação do cidadão de bem em seus direitos e garantias; o terceiro impõe, funcional e estruturalmente, um serviço com premissas democráticas, no aspecto da ética policial, na abertura para a participação popular nas políticas públicas respectivas, no respeito aos direitos humanos e do cidadão e nas questões da *Accountability*; o quarto, considera o policial como profissional que conhece a limitação de sua atuação, com uma formação especializada e adequada e um plano de carreira estabelecido com ênfase em critérios de competência e submetido a um código de ética; o quinto, reconhece a necessidade do planejamento, da coordenação e da avaliação de suas atividades, inclusive com o estabelecimento de indicadores para mensuração do trabalho policial, nas dimensões de eficiência, eficácia e efetividade; o sexto, é o fortalecimento entre as relações da polícia e da comunidade, como instrumento de conhecimento das demandas e problemas concretos da cidadania e da segurança pública (RICO; SALAS CALERO apud COSTA JR, 2003, p.17).

Com base nas doutrinas do modelo gerencial, as forças policiais, em síntese, passaram a identificar sua missão legal e organizacional, bem como identificar o seu primeiro cliente: o cidadão de bem. Isso aconteceu com a criação da chamada Polícia Comunitária. No Estado de Minas Gerais, através da Diretriz de Procedimentos Operacionais (DPO) nº 3008/93, proposta pelo Comando-Geral (CG) da PMMG, implementaram-se, formal e inicialmente, as atividades ligadas à junção entre a Polícia Militar e a comunidade (MINAS GERAIS, 1993). Atualmente, a PMMG normatizou as questões de Polícia Comunitária, através da Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública (DPSSP) nº 4/2002, em que se propõe a filosofia sobre o assunto (MINAS GERAIS, 2002b). É a polícia mais próxima da comunidade e buscando suas necessidades, discutindo problemas e soluções conjuntas nas questões de segurança pública.

A concepção de Polícia Comunitária e outros determinados procedimentos para adaptar o novo modo de “fazer polícia”, arraigados aos interesses sociais plenos, não podem estar dissociados aos ditames de respeito aos Direitos Humanos. Decerto, o cidadão de bem é o cliente (consumidor) em definitivo das forças policiais ou um primeiro cliente. Assevera-se, pois, que a figura do cidadão de bem no contexto organizacional e operacional das polícias não repercute em uma pleonástica marginalização do infrator.

Entretanto, segundo Ramirez (2000, p.4), a ênfase na administração por objetivos, ‘não pode deixar de considerar que a polícia se constitui um órgão público que atua de acordo com princípios e valores e não só em função de satisfazer o público’. Estes valores, tais como respeito aos direitos humanos, igualdades perante a lei e igualdade na provisão do serviço policial devem prevalecer sempre. (RAMIREZ *apud* COSTA JR., 2003, p. 16)

As forças policiais atuam – ou pelo menos deveriam atuar – com base em princípios e valores, seja através dos exemplificados, seja por outros mais existentes. Porém, ao cumprir sua função da melhor forma, isto é, atendendo bem o seu cliente, a comunidade, o policial somente poderá estar agindo dentro desses valores e princípios norteadores que a organização. Atender bem o público significa fazê-lo com cordialidade (o que não significa falta de vigor na atuação), igualdade nos procedimentos perante a lei aos seus destinatários (o que não significa omissão, desídia ou negligência) e, principalmente, respeito aos direitos do homem (o que não significa abster-se do uso da força, desde que presentes os seus requisitos, através do poder de polícia).

Assim sendo, fica evidente que não só o cidadão de bem, em sentido amplo, é o cliente único da força policial. Na atividade preventiva, essa premissa é verdadeira, pois a força policial busca coibir a atividade de um infrator contra o cidadão de bem. Quando, porém, é exigido do policial uma atividade repressiva e o infrator é capturado¹², este passa inteiramente para a responsabilidade do policial. Pode-se chamá-lo, ainda que sob protestos de muitos, como segundo cliente do serviço de segurança pública do Estado, enquanto o policial é o responsável pela manutenção da integridade física e mental do infrator.

Se assim não fosse, seria legítima qualquer agressão, dentro ou fora da organização policial, dirigida contra o infrator, como é o caso dos linchamentos. O desdém do

¹² Dentro da doutrina de Direitos Humanos, capturado é a pessoa suspeita da prática de determinado delito, detida pelo encarregado de fazer cumpri a lei.

policial sobre o infrator pode ensejar, inclusive, sua responsabilidade penal nos crimes de abuso de autoridade, consoante o disposto na Lei 4 898, de 09 de dezembro de 1965, o que se traduz em uma má gestão policial. Esse procedimento, ainda que voltado, de alguma forma, para o trabalho comunitário, denota uma força policial sem uma orientação psicológica, sem um substrato teórico, sem uma cultura organizacional pertinente e sem um treinamento adequado. Pode ensejar, na prática, uma repercussão de desagradáveis conseqüências, ou seja, sem a qualidade desejada e, por conseguinte, afastada de diversas premissas gerenciais já verificadas, mesmo acreditando estar no caminho da modernidade.

Tudo isso são resquícios intrínsecos dos modelos de gestão estritamente burocrática e a patrimonialista, em que o policial aproxima-se da sociedade, do cidadão de bem, passando a entender seus anseios, discutir problemas e envolver-se com a comunidade. Contudo, a atuação de cada fração policial, invariavelmente, fica isolada. A partir de então, tem-se um agravante: as atividades desenvolvidas pelas forças policiais, apesar de caminharem para um modelo gerencial de administração, muitas vezes atuam sem entender bem quais resultados devam ser perseguidos para atingir seus fins e as demandas sociais. Quando ocorre um crime e ao policial se exige a repressão imediata, há um embate psicológico em dois níveis no policial em relação à comunidade. Ele aproxima sua compreensão dos desejos e da proteção da comunidade e afasta-se sobremaneira da pessoa do infrator, no sentido de marginalizá-lo excessivamente. Ocorre o que se denominou acima de pleonástica marginalização do infrator: o infrator já é marginalizado pelo crime específico que praticou, mas também o é, em segundo plano, pelo simples fato de ter praticado um delito qualquer, ou seja, só por ser um delinqüente.

Não há efetividade na atuação do policial. Há um afastamento de sua função e, conseqüentemente, do modelo gerencial proposto. A causa é a ausência de um modelo de gestão estratégica com os esforços orientados para os resultados. Isso cria para a força policial, engajada na reforma organizacional exigível à modernidade, uma série de posturas e atitudes.

Primeiramente, faz-se um controle administrativo dos desvios de conduta policial, como instrumento preventivo de atividades irregulares praticadas pelos integrantes da força policial (COSTA JR., 2003, p.18). Além disso, é preciso a adoção de acompanhamento periódico dos policiais, difusão das premissas fundamentais para fazer

arraigar em cada um a cultura organizacional perene da Instituição e otimizar o treinamento com novos procedimentos e tecnologias, legal e socialmente aceitáveis. A própria comunidade, através do *Accountability*, é pertinente para essa forma de avaliação do policial.

As estratégias da Instituição em relação aos policiais não se podem ater às suas relações em serviço, mas também às atividades extra-serviço. O local de moradia, o exercício de outra atividade laborativa, relacionamento com a família, a administração financeira, tudo influi na atividade do agente público. Não se trata de invasão de privacidade, mas sim de preservação da própria Instituição e de seus integrantes. Isso também é gestão estratégica, com base na motivação. Um policial que tem suas necessidades atendidas produz uma qualidade de serviço, com vistas à consecução dos resultados propostos, com mais eficácia.

Pode-se, inclusive, identificar, ainda que em um contexto gerencial de administração, traços do modelo comportamental da administração e as teorias da motivação, cujo principal representante foi Maslow (CHIAVENATO, 1987, v.2), com a sua hierarquia das necessidades (quadro 12).

Quadro 12: Hierarquia das necessidades segundo Maslow

Categoria	Tipo de necessidade	Caracterização	Exemplos
1ª	Fisiológica	Necessidades instintivas e vitais que já nascem com o indivíduo.	Alimentação, sono e repouso, abrigo ao calor e frio, desejo sexual.
2ª	Segurança	Proteção contra ameaça ou privação, através da fuga de perigos.	Casa e família seguras, estabilidade no emprego.
3ª	Social	Necessidade de o indivíduo sentir-se adaptado à sociedade e afastado da solidão, através de estima e amor.	Associação, participação, aceitação por parte dos companheiros, troca de amizade.
4ª	Estima	Relativas a como o indivíduo se vê e se analisa.	Desejo de força e adequação, de confiança perante o mundo, independência e autonomia, autoconfiança, <i>status</i> e prestígio.
5ª	Auto-realização	Realização de seu próprio potencial por uma pessoa e de autodesenvolver-se.	Perspectiva em adquirir um bem (carro, casa etc.) ou de conseguir um emprego ou uma ascensão na profissão.

Fonte: adaptado de: CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. 3.ed. São Paulo: McGraw do Brasil, 1987. v.2. p.120-122.

Uma vez motivado o policial, cabe concluir o que se deseja perante a organização. A primeira situação é a do equilíbrio profissional do policial. Não se quer na Instituição um policial nem omissivo nem arbitrário, mas sim proativo. Percebe-se esta proatividade segundo duas dimensões. A primeira reflete a compreensão do policial aos cidadãos de bem e, também, aos infratores, não havendo o sentimento de pena, de raiva ou interesses escusos entre esses grupos, já que esses comportamentos remeteriam à discriminação de um dos dois outros grupos considerados. O policial entende a comunidade, buscando oferecer o apoio Estatal no aspecto preventivo e repressivo às ações delituosas; no entanto, entende também o infrator, enquanto um ser humano que praticou um ilícito, mas que, a partir de então, está sob a sua guarda para a aplicação da norma, e não objeto de recalque pelo agente da lei. É o policial efetivo, dotado de consciência da supremacia do interesse público e da legalidade, moralidade e impessoalidade que deve pautar suas ações. É o policial que está consoante à política institucional orientada aos resultados.

Repete-se que uma polícia que incute essas habilidades humanas nos seus integrantes está procedendo de forma estratégica e definindo a sua orientação aos resultados propostos. Substituem-se os métodos brutais de trabalho por competência científica, adotando-se “[...] modelos administrativos na gestão policial, destacando-se o modelo gerencial de gestão orientado por resultados [...]” (COSTA JR., 2003, p. 18) .

Os métodos brutais contêm em si uma forte aceção de incapacidade técnica e inflexibilidade, tornando ilógica e inócua a atividade policial. A polícia trabalha, invariavelmente, com e para a comunidade, mas intervém em aspectos pontuais graves: as atividades criminais. Se a sociedade evolui, a criminalidade, também, tende a sofisticar seus métodos. Não há outra saída para as forças policiais que não seja a adoção de técnicas, táticas e novas tecnologias para fazer frente aos novos anseios sociais e aos novos métodos e formas de eclosão criminal. Deste modo, as forças policiais passaram a adotar medidas que melhorassem a capacitação de seus integrantes e otimizassem o aparelhamento de seus recursos logísticos.

Então, observados os pressupostos do gerencialismo, não há outro caminho plausível senão a adoção do modelo de polícia orientada para resultados, uma vez que tal proposta pode ser implantada em qualquer força policial e cria um clima satisfatório na gestão administrativa e no controle social, em que os esforços públicos são, explicitamente,

direcionados à sociedade, que deixa de ser espectadora e passa a ser co-participante no processo decisório de políticas públicas de segurança pública.

Para tal, a força policial tem que observar uma seqüência lógica em suas atividades, sob o ônus de não alcançar o resultado desejado. Decerto, o primeiro pressuposto é saber quais os resultados que pretende a força policial com suas atividades. Teoricamente, a organização, ao realizar um planejamento operacional, já tem que possuir um diagnóstico do problema a ser solucionado, conhecer o ambiente onde está inserido o fenômeno social desviante e a própria organização e definir o que se pretende alcançar operacionalmente.

Como questionar o que a força policial pretende é, não raras vezes, saber o que a comunidade, sua cliente, consumidor, cidadão, enfim, destinatário dos serviços públicos deseja. Decerto, muitas vezes caberá uma triagem nos anseios de determinados segmentos sociais, com base nos princípios da moralidade, supremacia do interesse público e impessoalidade que devem informar a conduta do administrador público, sob pena de este ser levado ao engodo, executando atividades de cunho privado, acreditando estar trabalhando em prol da comunidade.

Contudo, o enfoque deve ser o envolvimento comunitário, a exemplo do que foi citado na Polícia Comunitária, mas com as premissas de organização, coordenação e controle e, principalmente, orientada para resultados. É indiscutível e inaceitável a atuação policial, sobretudo no aspecto preventivo, todavia existente também no repressivo, sem o respaldo da comunidade, pois é ela que sabe onde está o problema e como acredita ou sugere a sua solução. Não se quer delegar à comunidade às funções públicas da polícia, que detém o monopólio do emprego das táticas e técnicas para a manutenção da ordem pública. O que se deseja é mostrar que não há outro caminho que não adotar uma política gerencial, com ênfase na tipologia do PSO, ou seja, envolvimento explícito da comunidade, como reflexo de cidadania. Já no final dos anos 90, o modelo gerencial já mostrava indícios junto a forças policiais, através de técnicas como o “[...] planejamento estratégico, a evolução de projetos e a reengenharia de processos, com o objetivo de melhorar o desempenho policial e avaliar o impacto dos programas de prevenção do delito [...]” (COSTA JR., 2003, p. 19).

3.2 Polícia orientada para resultados e integração de gestão em segurança pública

Polícia eficaz e eficiente é aquela que se evidencia perante a sua comunidade pelos métodos, que devem ser límpidos, transparentes, morais, profissionais e legais. Trata-se de um método de fazer polícia com vistas aos resultados alcançados, por intermédio de dois indicadores: insignificância da criminalidade violenta e baixo índice de infrações à ordem pública. Essa polícia tem dois pressupostos interligados: um objetivo e outro subjetivo. O primeiro refere-se à possibilidade de a sociedade poder, de forma bem materializada, perceber a atuação policial inequivocadamente. A segunda diz respeito ao cidadão que, considerando as percepções de uma polícia atuante, sabe que esta o protege das mazelas delitivas e possibilita um mínimo aceitável de tranquilidade pública, fomentando o equilíbrio social em termos éticos e morais. Trata-se, decerto, de uma polícia orientada para a satisfação da coletividade e orientada para a resolução dos problemas sociais decorrentes de sua função constitucional de manutenção da ordem pública. Trata-se de uma polícia orientada para resultados. (OLIVEIRA FILHO, 2000, p. 24)

O Comando de Policiamento da Capital (CPC) ¹³ editou em 1999 um documento normativo, assim denominado ‘Polícia de resultados: um novo conceito de ‘ser’ e ‘fazer’ polícia ostensiva de preservação da ordem pública na cidade de Belo Horizonte’. Os princípios norteadores da Polícia de Resultados têm íntima ligação com a filosofia do Policiamento Comunitário. Esse ideário fundamenta-se, sobretudo, na regionalização das atividades de polícia ostensiva e na valorização das unidades básicas de policiamento; na utilização tecnológica do geoprocessamento e de indicadores sócio-econômicos no combate à criminalidade e violência; no estabelecimento de metas e na avaliação de resultados; na otimização da administração operacional das Unidades Básicas de Policiamento; no envolvimento da comunidade.

A regionalização das atividades de polícia ostensiva e a valorização das unidades básicas de policiamento transferiram do Batalhão para a Companhia o espaço geográfico considerado como célula básica de produção de segurança, como forma de maximização da interação comunitária.

¹³ O Comando de Policiamento da Capital pode ser considerado o nome fantasia ou denominação de marketing da 8ª RPM. Trata-se da designação usual e costumeira dada a 8ª RPM.

Esse novo enfoque estrutural, ainda permitirá que a polícia aproxime-se mais da comunidade a que serve, facilitando a interação e integração da fração de polícia com o povo. Além, disto, permitirá uma ação policial descentralizada, que a nosso ver, viabilizará uma reação aos problemas locais em função das peculiaridades de cada um. (MINAS GERAIS, 1999)

O segundo princípio impõe a utilização do geoprocessamento sobre a violência, a criminalidade e as características sócio-econômica das subáreas das Unidades Básicas de Policiamento.

Uma das principais críticas do trabalho da Polícia Militar em áreas urbanas é o da inexistência de programas e métodos que permitam diagnosticar o movimento e comportamento da violência e criminalidade por regiões específicas. A administração de uma "POLÍCIA DE RESULTADOS" exige uma avaliação constante dos resultados alcançados pelas ações e operações policiais. (MINAS GERAIS, 1999, destaque do autor)

O terceiro princípio está adstrito ao segundo, que é o estabelecimento de metas e respectiva avaliação de resultados, típica da gestão estratégica (ver seção 2.3).

Tradicionalmente, o sucesso da atividade policial se mede pela estatística criminal. Os dados oferecidos por ela nos fornece [*sic*] apenas dados referentes à segurança objetiva. Com eles poderemos medir, por exemplo, a variação, para mais ou para menos, dos índices de violência e criminalidade. A avaliação do trabalho da polícia ostensiva não pode ficar restrito a estes indicadores. É preciso criar mecanismos para a medição da sensação subjetiva de segurança dos cidadãos. Por isso, é preciso ouvir, através de pesquisas de opinião, a comunidade sobre o trabalho da polícia. (MINAS GERAIS, 1999)

Desse modo, a polícia de resultados passa do conhecimento empírico, com fundamento no "[...] bom senso, boas intenções e intuição [...]" (OLIVEIRA FILHO, 2000, p.32), chegando a indicadores mensuráveis e analisados pelo conhecimento científico. Por outro lado, o comprometimento dos gestores não será suficiente se forem precários o fomento no treinamento do capital humano e investimento no provimento logístico (BATITUCCI *apud* OLIVEIRA FILHO, 2000, p.33).

O quarto princípio diz respeito à otimização da administração operacional nas unidades básicas de policiamento, segundo o qual:

Os meios de produção em uma atividade policial são: policiais, viaturas, sistemas de comunicação, armamento, equipamento, apetrechos policiais, informações, poder de polícia e as normas legais. São esses recursos, devidamente administrados, que nos permitem, com base em estratégias e táticas, produzir segurança. (MINAS GERAIS, 1999)

O modelo de otimização das unidades básicas de policiamento privilegiou a figura do Coordenador de Policiamento da Companhia (CPCia)¹⁴ levando, justamente, à prática o pressuposto de descentralização administrativa (*empowerment*), essencial ao modelo de Administração Gerencial e de reforma do Estado. (ABRÚCIO, 1997; OLIVEIRA FILHO, 2000).

A atuação do gestor de planejamento e estratégias operacionais deve ser sistemática, ou seja, não pode ser focada, exclusivamente, no aspecto repressivo, mas também (e sobretudo) no aspecto da prevenção delituosa, principalmente no estreitamento das relações com a comunidade, explicitado pelo quinto princípio.

A escalada da violência e da criminalidade tem mostrado que o policiamento tradicional possui limites e que, definitivamente, os problemas relacionados à segurança somente serão minimizados a partir do esforço da Polícia Militar e da comunidade, as respostas efetivas para reversão do quadro situacional vigente. (MINAS GERAIS, 1999)

A polícia, tática e tecnicamente, detém o conhecimento, de uma forma geral, para o combate à criminalidade. Todavia, ninguém melhor que as comunidades locais para orientarem, informarem e sugerirem às forças policiais no combate a problemas pontuais de segurança pública.

O crime é uma coisa muito séria para ser apenas deixada sob o encargo de policiais, advogados ou juizes, pois envolve dimensões que exigem a combinação de várias instâncias sob o encargo do Estado e sobretudo a mobilização das forças importantes da sociedade. (BEATO, 1999, p.17)

Apesar de ser uma idéia revolucionária, nas atividades de “Ser” e “Fazer” polícia, houve muitos óbices na implementação, principalmente no que se refere à integração com outros órgãos do Sistema de Defesa Social, para que os resultados realmente fossem efetivos. Atualmente, em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) implementou o Instituto de Gestão de Segurança Pública (IGESP), que é uma versão contemporânea da polícia de resultados, com a devida integração de outros órgãos do Sistema de Defesa Social, com o fundamento, sobretudo, de que a Polícia Militar não possuía condições fáticas de promover a segurança pública sozinha e isolada.

¹⁴ O CPCia, sobretudo na capital do Estado de Minas Gerais, veio em substituição ao Coordenador de Policiamento de Unidade (CPU). Este teria sob sua responsabilidade a coordenação do espaço territorial de um

O principal motivo para a estruturação do IGESP foi a necessidade de remodelação da polícia, com ênfase no chamado capital humano, ou seja, a valorização do homem e de suas possibilidades como interventor social. Assevera-se que os pressupostos do IGESP são oriundos da polícia de resultados, a exemplo da implantação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), cuja articulação privilegia o espaço territorial de Companhias, adstritas e integradas às Delegacias de Polícia Civil.

Outra situação encontrada na polícia de resultados e no modelo gerencial e levada a efeito pelo IGESP é o binômio: *empowerment* (autonomia dos gestores de segurança, principalmente o Comandante de Companhia) e *accountability* (exigência de resultados com o devido controle das atividades pelo nível superior). Nesse sentido, a idéia da polícia de resultados, em que o Comandante de Companhia seria o responsável direto pela prática e resolução das questões de segurança pública (gestão operacional), enquanto o Comandante de Batalhão (suporte operacional) deveria manter-se em uma postura de apoio, coordenação e controle, sem maiores ingerências no comando do primeiro, e o Comandante de Região limitar-se-ia em uma coordenação tática de grau mais elevado. Um mecanismo de controle plausível que se sugere é a função de Coordenador de Policiamento da Unidade (CPU), atribuída aos Capitães, cuja atividade seria, em nome do Comandante do Batalhão, coordenar e dirimir os possíveis conflitos existentes entre os CPCia.

Esse exercício da fiscalização, coordenação e controle do Comandante de Batalhão teria que ser fomentado, expurgadas as ingerências operacionais na Companhia, através de ferramentas, novas tecnologias e instrumentos eficientes de controle. Um exemplo de investimento nesse sentido é o Módulo Informatizado de Coordenação e Atendimento de Despacho (CAD), cuja função, dentre outras, é possibilitar uma gestão, na forma de controle e coordenação, entre os Comandantes de Companhia e Batalhão, no que se refere às demandas de segurança pública nos locais sob suas responsabilidades respectivas.

A adoção do modelo gerencial, ainda que se diferenciem as denominações, é típico das instituições privadas que observam as mudanças sociais e procuram mensurar a sua forma de resposta e adaptação a essas modificações, sem deixar de atender os anseios de seus

Batalhão de Polícia Militar, agindo em nome de seu Comandante; enquanto aquele seria responsável pelas atividades operacionais do espaço territorial correspondente a uma Companhia de Polícia Militar.

clientes. É a organização que passa a congregar esforços, substituindo o foco no meio (atividade organizacional) para o foco no fim (objetivo organizacional). Levada ao contexto policial, a finalidade das forças policiais é a manutenção da ordem pública, com ênfase na segurança pública (fim), realizada através de ações e operações policiais (meio). Nada adianta as atividades policiais, se não estiverem atendendo ao fim para os quais a organização se presta.

O “como administrar?” foi substituído pelo “para que administrar?”, passando a perceber que, para fins organizacionais, a eficiência individual é, em muito, superada pelo conceito de efetividade e trabalho de grupo (COSTA JR. 2003, p. 19).

O modelo proposto busca as causas do problema e não aspectos pontuais. Como se diz metaforicamente, não adianta, diante de uma floresta, ver apenas árvores e escolher uma ou duas favoritas para serem cuidadas (SENGE, 1998, p. 155).

Na PMMG, mesmo tendo sido editada a DPO 3 008/93, somente a partir de 1999, passou, efetivamente, a adotar um modelo de gestão, por meio do CPC, que era responsável pelas atividades de polícia ostensiva na capital mineira. A partir de então, alguns dos diversos entraves foram minimizados com a adoção de instrumentos de polícia orientada por resultados nas várias áreas de atuação policial. É a manifestação do que se chamou no gerencialismo puro de *management by objectives*, mecanismo positivo, pertinente e contemporâneo da primeira fase do modelo gerencial. Essas várias ferramentas passaram a fazer parte do contexto policial e da comunidade, com vistas a otimizar questões ligadas à segurança pública e, principalmente, às políticas públicas adotadas, não só pelo Estado, mas, cumulativamente, pela sociedade.

Apesar de outros projetos pilotos, podem-se citar cinco programas, dentro da perspectiva de combate ao crime, adotado no Estado de Minas Gerais, primeiramente na RMBH, com iniciativa da PMMG e com o envolvimento da comunidade e de entidades públicas e privadas, quais sejam: Centros de Referência do Cidadão (CRC), o Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD), os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP) e o Programa Fica Vivo (SOUZA *et al.*, 2003, p. 72-76). Além do mais, o Governo do Estado de

Minas Gerais, a partir de 2003, passou, ainda mais, a fomentar a integração entre as entidades estaduais, que integram o Sistema de Defesa Social, sobretudo com a Polícia Civil. Assim sendo, a estratégia institucional, com a exposição da missão, da visão e do negócio institucionais, teve um enfoque, ainda que fundamentado na lei, diferenciado, observados os preceitos de integração. É agir no presente, mas pensando nos conseqüentes futuros.

Uma estratégia institucional é desenvolvida através de um processo interativo que examina de que maneira as características da instituição se encaixam dentro dos contextos atual e futuro. É definida quando o executivo descobre a melhor maneira de usar a sua instituição para enfrentar os desafios ou para explorar as oportunidades do meio.

Uma estratégia institucional explícita diz às pessoas de fora que investem na instituição o quê a organização pretende fazer e de que maneira pretende fazer. Ela explica para os funcionários o que é considerado como contribuição importante para a instituição; direciona a atenção dos gerentes para aqueles poucos programas, atividades e investimentos que são críticos para a implantação da estratégia proposta.

Em síntese, a definição de uma estratégia institucional deixa claro para todos os atores envolvidos no processo, quer sejam seus planejadores, executores ou clientes das atividades, os objetivos da instituição, as metas a serem alcançadas e os métodos que serão utilizados para seu atingimento. (COSTA JR., 2003, p. 22-23)

A PMMG possui uma complexa estrutura funcional e articulação operacional. É, até o momento, o único órgão estadual presente em todos os 853 municípios mineiros. Desse modo, além de garantir a preservação da ordem pública para todos os cidadãos, é suporte dos diversos órgãos federais, estaduais e municipais. Por um lado, a PMMG deve conviver com as adversidades de grandezas nacionais existentes dentro de Minas Gerais, seja nos aspectos geofísicos e climatológicos, seja nos aspectos cultural, econômico e social das pessoas a que se destinam os seus serviços. Por outro lado, a estratégia institucional não pode conceber somente atividades *interna corporis* (âmbito interno), mas também as possíveis missões de Defesa Social que terá de incrementar junto aos diversos órgãos solicitantes. Daí, a necessidade de estabelecer, dentre outras, duas linhas de ação: uma no sentido de passar do plano estratégico da Instituição para a execução (implementação); outra no estabelecimento de parcerias, ou seja, é uma polícia orientada para resultados, interligada em seus objetivos específicos e nos órgãos vicinais à atividade a ser desencadeada, entraves da cooperação entre os diversos órgãos, visando eficácia na prestação do serviço público como um todo. Todas essas premissas são encontradas na doutrina do PSO.

Sabe-se que a implementação de novas estratégias encontra diversas barreiras, dentro e fora da Instituição, quais sejam:

- escassez de recursos;
- atitude - desafio às expectativas tradicionais de profundo comprometimento e desempenho por parte dos membros da organização. As organizações devem responder encorajando os administradores a participarem do desenvolvimento e da implementação de estratégias. Quanto melhor os administradores compreenderem o direcionamento estratégico da organização, e quanto mais sentirem que estão contribuindo para o seu sucesso, maior será seu comprometimento;
- política – a sorte das organizações costuma balançar imprevisivelmente enquanto o mundo gira de acordo com mudanças na estabilidade política, nos sistemas legais, e nas atitudes dos governos para com os negócios;
- mudanças de poder – os grupos de interesse e as pressões externas sobre a organização estão também em mudança constante. (STONER; FREEMAN *apud* COSTA JR., 2003, p. 24)

É notório que a escassez de recursos é um dos principais óbices por que passa a administração pública, mesmo porque a “palavra de ordem” é racionamento das contas públicas e, agora, o chamado choque de gestão. Porém, pior do que a escassez de atitude é o comportamento apático de seus administradores. A proatividade dos integrantes da organização é fundamental para que medidas qualitativas sejam empregadas em benefício desta e de seus objetivos.

As questões políticas e as mudanças de poder são adversidades, ou seja, devem ser entendidas e aceitas. Não que o administrador seja um relapso sem dinamismo; ao contrário, os mais dinâmicos conseguem enxergar as mudanças, adaptando-se a elas e buscando ferramentas para transformar essas modificações em projetos para a Instituição. Apesar dos entraves existentes, o principal mecanismo propositor das alavancas positivas na Instituição é o talento humano. Se existem mudanças e óbices, cabe à organização, por meio de seus integrantes, aprender com o problema e crescer, não aumentar os óbices.

3.3 Aprendizagem organizacional: o próximo passo da polícia orientada por resultados

No setor privado, a empresa mais bem sucedida é aquela que possui a capacidade de aprender mais rápido que seus concorrentes, ou seja, são as atitudes dos integrantes que fazem a diferença em relação à organização (SENGE, 1998). Essa metodologia no modelo gerencial ganha força com duas premissas que são intimamente interligadas: a descentralização e o *empowerment*.

Costa Jr. (2003, p.24-25) continua sua exposição sobre o modelo estratégico, relatando que as maiores dificuldades não estão fora da Instituição, mas são criadas por ela própria. Muitas vezes, por si só, esta possibilita o nascimento de situações pontuais que fomentam a resistência às mudanças.

- inflexibilidade – com muita frequência, as divisões funcionais tornam-se feudos rigidamente independentes que não se comunicam nem cooperam uns com os outros;
- obsolescência de executivos – os membros de uma organização podem se tornar obsoletos à medida que mudanças ambientais tornam irrelevantes seus conhecimentos e experiências.
Portanto, o processo de planejamento estratégico deveria ser um processo de aprendizado para os administradores, mantendo-os atualizados;
- bairrismo – os administradores comumente dedicam lealdade a sua área específica de operação, ao invés de a organização como um todo;
- valores, estilos, tradições – a cultura organizacional simplifica a implementação de estratégia porque assegura que todos os envolvidos irão abordar as questões a partir de um ponto de vista semelhante. Mas esses valores, estilos e tradições compartilhados podem se tornar interesses velados que impedem os administradores de reconhecer a significância das mudanças ambientais e os torna relutantes em modificar suas prioridades ou em deslocar recursos estratégicos; e,
- poder – em muitas organizações os dirigentes simplesmente não têm poder para alterar o rumo da empresa e alocar recursos estratégicos. Isto pode acontecer quando o poder dos executivos é descentralizado em benefício dos administradores funcionais, quando o chefe do executivo está ‘meio morto’, próximo de sua aposentadoria, quando um desempenho fraco no passado minou a confiança no chefe do executivo, ou quando não há coalizão de executivos de topo para apoiar ou suplementar os esforços do chefe do executivo.

Vê-se que todos esses entraves são internos à Instituição e, em absoluto, contrariam a modernização e reforma das organizações estatais com vistas ao modelo gerencial, o que repercute na impossibilidade de adotar uma gestão estratégica. Denotam que seus integrantes não querem aprender com as mudanças, seja para não perderem o papel que acreditam relevantes, o poder ou as prerrogativas que possuem na organização; seja para não compartilharem o conhecimento, utilizando a estratégia ou cultura do ‘pano preto’¹⁵; seja pelo corporativismo negativo ou mesmo pelo comodismo e mais um inúmero de eventos que entravam a administração.

¹⁵ Jargão popular e típico no meio aeronáutico em que um piloto mais experiente oculta do menos experiente algumas facilidades práticas e operacionais, para que este nunca chegue ao seu nível de desenvolvimento técnico, acreditando que, com esse comportamento inseguro, estará mantendo uma reserva pessoal no mercado.

Porém, cinco novas tecnologias podem ser aplicadas às instituições, como suplemento e conseqüência do modelo gerencial, estratégica e orientada para resultados, otimizando a capacidade de a organização aprender, quais sejam: o pensamento sistêmico, o domínio pessoal, modelos mentais, construção de uma visão compartilhada e a aprendizagem em equipe (SENGE, 1998, p.40-43). Será denominado, conforme os preceitos do PSO de auto-aprendizagem organizacional ou aprendizagem social.

Em todo esse estudo, foi revelado e frisado que ótica de modelo gerencial não é estanque, senão dinâmica e adepta às flexibilizações e mudanças existentes no mundo contemporâneo. Nesse momento, chega-se, portanto, a um ponto crucial deste trabalho que é a gênese da gestão de crise em que são utilizados recursos aéreos, sobretudo em locais em que a infra-estrutura não é a mais adequada, como o interior do Estado: adaptar-se às adversidades com ênfase no resultado e com vistas à satisfação dos cidadãos.

Em um primeiro momento, para se conseguir eficácia (*management by objectives*) em qualquer atividade administrativa, é necessária uma visão sistêmica. Necessariamente, quando se fala em gestão de crise, a administração dos eventos passa pela gestão de talentos humanos, de inteligência, de planejamento operacional, de logística e comunicação organizacional. Esta é visão sistêmica, em uma dimensão de macroperspectiva.

A primeira gestão refere-se às pessoas empregadas no evento respectivo, bem como a sua qualificação e capacitação profissional para as intervenções que se fizerem necessárias. Ademais, como se trata de administração pública, cabe lembrar a necessidade de o agente público ter a competência e legitimidade para a prática de determinado ato administrativo. Seria um contra-senso, por exemplo, remeter em uma operação de meio ambiente um agente de trânsito, que não possui, em tese, a capacitação profissional nem a competência legal para agir; ou, em bases estritamente hierárquicas, exigir a plenitude do cumprimento de algumas ordens expedidas por um Oficial da PMMG a um detetive da Polícia Civil, mesmo que aquele comande uma operação integrada entre as duas Instituições, pois lhe falta legitimidade na atuação. A legitimidade e a competência, neste caso, podem estar adequados aos mesmos preceitos de Weber já estudados.

Na gestão de inteligência, todos os fatores favoráveis, adversos ou intervenientes devem ser observados para o efetivo desencadeamento da missão. Não raras

vezes, as intervenções policiais em ocorrências podem ser consideradas de alta complexidade, isto porque, o gerenciamento do risco ou da crise, observadas algumas variáveis, será elevado. Daí, a necessidade do levantamento de dados, se possível com documentos instruídos com fotografias e filmagens, ou mesmo com a sensibilização das experiências individuais de cada interventor, tudo, logicamente, dentro de um juízo crítico, ao qual o senso comum chama de “filtro de informação”. É imprescindível o conhecimento sobre o local da missão, o *animus*¹⁶ dos envolvidos, sejam eles encarregados de fazer cumprir a lei, sejam os possíveis e hipotéticos infratores, estabelecendo um grau de empatia, indiferença ou revolta entre esses ou em relação à missão. Uma administração deficiente de inteligência pode ensejar situações desagradáveis e, até, comprometimento da integridade física ou da vida dos envolvidos.

A gestão do planejamento e estratégias operacionais deve ser, eminentemente, estratégico e estar voltado para a adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade da linha de ação a ser desencadeada (MINAS GERAIS, 1987a, p. 44) . Não há como se falar em planejamento estratégico sem que haja um pleno conhecimento da missão proposta. Da mesma forma, de nada adiantará o planejamento e a própria operação, se não houver uma sincronia de esforços oriunda das outras gerências administrativas, sobretudo a de recursos humanos, inteligência e logística. Todas as informações possíveis devem ser consideradas no planejamento estratégico, desde os elementos favoráveis e desfavoráveis, telefones de contato dos envolvidos, a discriminação de cada atribuição daqueles que irão executar as atividades, dados temporais e especiais sobre a operação e, até mesmo, no caso do emprego de recurso aéreo, a quantidade de horas de voo da aeronave empregada, obstruindo a possibilidade de voar-se nos limites dos períodos de inspeção obrigatória ou, inclusive, ultrapassando tais limitações. Modernamente, guardam uma ligação com a gestão do planejamento e estratégias operacionais as atividades de geoprocessamento e de estatística, ambas voltadas às atividades desencadeadas por meio de condutas preventivas ou mesmo por medidas repressivas.

A gestão de recursos logísticos é um dos alvos de críticas mais frequentes. A escassez de recursos torna-se um óbice à qualidade dos serviços prestados pela organização. Em regra, o provimento logístico eficaz enfoca as seguintes atividades setorializadas: comunicações operacionais, intendência¹⁷, subsistência (alimentação), almoxarifado¹⁸,

¹⁶ *Animus*, do latim, é entendido como estado de espírito.

¹⁷ A atividade de intendência, na PMMG, está ligada ao suprimento de armamento e equipamento estritamente operacional.

informática, orçamento e finanças e transportes terrestres. Na aviação, ainda existem as atividades atinentes ao transportes aéreos e suprimentos especiais de aviação (TASA)¹⁹ e à manutenção de aeronaves²⁰.

A gestão de comunicação organizacional é útil a qualquer ação ou operação, pois canaliza as diretrizes do Comando e repassa essas informações aos executores, propondo um compartilhamento decisório e atividades de *input* e *output* ou percebe a existência de um *black box*.²¹ Sabendo da missão com mais detalhes e quais as atribuições de cada um, propiciará passos fortes em direção ao sucesso da atividade. Sonegar informações, sem que a essa seja dado grau de sigilo, é criar dúvidas inúteis nos integrantes da operação, a ponto de tornar infrutífera toda a execução operacional. Por outro lado, através do *endomarketing*, consegue motivar os integrantes da Instituição a melhor prestarem o serviço. As necessidades humanas passam por instrumentos de socialização e de afeto.

A valorização dos talentos humanos é frutífera neste momento, pois a ausência total de informações para os executores da missão proporciona a criação de instrumentos de frustração, que pode gerar insucesso na missão.

Contudo, a gestão desses segmentos ou funções administrativas não são suficientes para o sucesso de qualquer operação. Observa-se que as atividades enumeradas

¹⁸ A atividade de almoxarifado, na PMMG, está ligada ao suprimento de equipamento e materiais não essencialmente operacionais e à acomodação dos envolvidos.

¹⁹ A seção responsável pelo Transporte Aéreo e Suprimentos Especiais de Aviação possui, dentro da Unidade Aérea, a responsabilidade direta no apoio às aeronaves, seja na gestão de combustível de aviação para seu abastecimento, seja no transporte dos suprimentos e equipamentos especiais de aviação necessários a cada missão específica, seja na preparação de Zona de Pouso Ocasional de Helicópteros, em conformidade com as diretrizes de segurança de Vão e normas técnicas aeronáuticas (MINAS GERAIS, 2003b).

²⁰ A seção de manutenção de aeronaves tem, dentro da Unidade Aérea, a responsabilidade de realizar toda atividade entendida como intervenção na célula e motor das aeronaves, através de ações preventivas ou corretivas, por intermédio de mecânicos credenciados e habilitados, e/ou gerenciar as intervenções terceirizadas especializadas (MINAS GERAIS, 2003b).

²¹ *Input*, do inglês, significa entrada e, neste trabalho possui um entendimento específico, qual seja, a designação da operação de entradas (importações) de informações (tudo que reduz incertezas), energias (tudo que movimenta ou dinamiza o sistema) ou materiais (todos os recursos do sistema para produzir *outputs*, podendo ser operacionais (máquinas, equipamentos etc.) ou produtivos (produtos ou serviços). Já *Output*, do inglês, significa saída e tem, neste trabalho, um entendimento específico, qual seja, a designação dada operação de saída (exportações) para o ambiente, enquanto resultado final da operação, como pessoas, lucros, poluição ou informações etc. Por fim, *Black box*, também do inglês, significa caixa negra e neste trabalho possui duas dimensões, quais sejam, a de sistema impenetrável (como a mente humana, etc.) ou extremamente complexa (economia nacional, ocorrências de crises, etc.), cujo conhecimento interno não pode ser desvendado por serem desconhecidos, podendo ser desvendado pelo sistema externo (organização) através de manipulações externas (atividades operacionais dotadas de planejamento com alocação de talentos humanos e provimento logístico eficaz) ou observação externa (sistema de inteligência). (CHIAVENATO, 1987, v.2, p. 286)

partem da organização para o executor ou mesmo o estrategista em razão da missão. Todavia, as informações não podem ser unilaterais e sim compartilhadas e dinâmicas.

Muitos os eventos, por mais distantes no tempo e no espaço que estejam, podem ter uma inter-relação e, conseqüentemente, influir no desempenho das atividades de uma organização. No estudo em pauta, a ocorrência de uma simples situação de mau tempo pode repercutir em toda operação aérea ambiental, pois um helicóptero, por exemplo, só pode alçar vôo dentro de limites meteorológicos mínimos. É um detalhe pequeno sob o ponto de vista do observador leigo, mas imprescindível para o contexto de toda atividade.

Nesse sentido, um dos grandes entraves da administração atual é o enfoque de tópicos pontuais sobre o problema, sem verificar o estudo sistêmico dos padrões como um todo e modificá-lo no todo. É o pensamento sistêmico, sob a dimensão da microperspectiva.

Cabe observá-lo sob uma macroperspectiva (crise e as suas repercussões) e uma microperspectiva (atuações pontuais em decorrência da crise), adstritas às intervenção em ocorrências de alta complexidade com uso de helicópteros. Na gestão operacional, de inteligência e de recursos humanos, a PMMG, como já mencionado, possui articulação em todos os municípios do Estado, o que permite atendimento ao público em geral e apoio a qualquer órgão dos Poderes do Estado com seu efetivo, integração ou produção conjunta de informações e conhecimento dos locais de atuação, maximizando o planejamento e execução das atividades propostas.

Além disso, através do Btl RPAer, a PMMG, também, possui uma moderna e bem equipada estrutura de atividade aérea em Minas Gerais. A gestão logística (pontos de abastecimento de combustível de aviação nos principais municípios do Estado em locais estratégicos (sedes de Batalhões e Companhias Independentes ou Especiais da PMMG), com possibilidade de articulação por meio de caminhões-tanque ou unidades de abastecimentos remotas por bombonas²², e existência de mecânicos operacionais de vôo em seu quadro, disponíveis para todas as missões) é preponderante para o sucesso das missões, além da

²² Bombonas são reservatórios de polietileno, utilizados para armazenar combustível de aviação no interior do Estado de Minas Gerais, onde não possui postos de abastecimento regulares e cuja capacidade é de 50 l. O conteúdo das bombonas é renovado a cada seis meses, apesar da validade do combustível ser de um ano, como forma de otimizar a segurança de vôo. (MINAS GERAIS, 2003a)

experiência dos tripulantes operacionais em todo Estado e mesmo fora dele, em diversas atividades de socorro e proteção públicos. Essa pequena síntese serve para demonstrar uma macrovisão sistêmica. A microperspectiva de uma atuação, também, necessita integrar o pensamento sistêmico.

Observe que uma das regiões em que se utiliza o helicóptero com frequência é o norte de Minas Gerais, onde se localiza, por exemplo, o município de Juvenília, distante de Belo Horizonte cerca de 615 km em linha reta. O posto de abastecimento regular mais próximo de Juvenília/MG está em Montes Claros/MG, cuja distância é mais de 270 km em linha reta. A proximidade com o ponto de abastecimento é primordial para que pouco tempo seja destinado ao reabastecimento, otimizando o apoio aéreo (FERREIRA, 2003). Os helicópteros da PMMG possuem uma autonomia de vôo de 3h30. Só com o deslocamento entre Montes Claros e Juvenília gasta-se 1h30. Resta aproximadamente, apenas, 1h30 de vôo²³, mais a reserva de 30 minutos, para o emprego da aeronave na operação, após os quais ela deveria ficar pousada esperando o combustível.

Com a conjugação do sistema de bombonas e o caminhão-tanque de combustível, pode-se otimizar o emprego de helicóptero nas missões do interior. Enquanto o helicóptero desloca-se para a intervenção, o responsável pelo provimento logístico envidará os esforços, contactando com as unidades envolvidas e conjugando esforços para remanejar o combustível estocado por via terrestre até o local das operações. Januária, por exemplo, é a cidade mais próxima de Juvenília que possui estocagem de combustível e a distância entre esses municípios é de, cerca de, 149 km em linha reta. Uma camionete ou caminhão da unidade operacional da unidade da estocagem pode realizar o transporte das bombonas com combustível para abastecer o helicóptero empenhado na missão. Paralelamente, um caminhão-tanque de combustível, em regra, desloca-se de Belo Horizonte para realizar os suplementos e renovações de combustível das bombonas que foram utilizadas.

Nesse exemplo de visão sistêmica com dimensões de microperspectivas, há uma justaposição entre a gestão orientada para resultados, o pensamento estratégico e integrador, com a principiologia da organização que aprende, otimizando a gestão de recursos humanos, logística, de planejamento e estratégia operacional e mesmo de inteligência.

²³ Este tempo pode ser otimizado caso haja menos peso, temperaturas amenas, e baixa velocidade (entre 50 a 60 Kt, o que é denominada velocidade econômica).

Um outro parâmetro importante na organização que aprende é o domínio pessoal. Não no sentido de dominação, como relação de subordinação entre as pessoas, mas um nível especial de proficiência (SENGE, 1998, p.41). Se a organização aprende, é porque seus integrantes aprendem; se estes aprendem, é porque estão comprometidos com o desenvolvimento pessoal que, indissociavelmente, será aproveitado pela Instituição. Porém, nem todas as empresas incentivam ou estimulam o crescimento pessoal de seu integrante, resultando em desperdícios de recursos e no brilhantismo que poderia alcançar com talentos humanos motivados e mais capacitados. O domínio pessoal leva a um consenso técnico e tático entre o serviço executado e as aspirações do indivíduo naquilo que é importante, o que repercutirá, sobremaneira, nas atividades organizacionais.

Na aviação, sobremaneira, o domínio pessoal deve estar intrínseco ao tripulante de qualquer natureza. O gerenciamento do risco é constante, levando seus atores a manter um nível de proficiência contínuo e moderno, sobretudo quando o recurso aéreo é utilizado em ocorrências de alta complexidade. As forças policiais e qualquer entidade que trabalhem com o setor aeronáutico devem ter consciência de que o domínio pessoal é fundamental não só para o sucesso da missão, mas sobretudo, para evitar a ocorrência de acidentes ou incidentes que resultem em dano material ou pessoal aos envolvidos.

Outra disciplina a ser observada nessa ótica de aprendizagem social são os modelos mentais, ou seja, os pressupostos, invariavelmente arraigados no imaginário coletivo ou mesmo os paradigmas que influenciam o indivíduo a ver e agir nas situações do mundo, muitas vezes implícitas. Um dos problemas modernos é a quebra de velhos e obsoletos paradigmas. Essas influências podem prejudicar o entendimento, o aprendizado e, certamente, o aprendizado em uma equipe ou na organização. É preciso desenterrar essas imagens internas, levando-as à superfície e mantê-las sob análise e discussão, aprendendo a ouvir criticamente outras pessoas em processos permanentes de indagação e argumentação (SENGE, 1998, p.42).

Fica explícito que os velhos paradigmas na atividade policial são introjetados através de uma doutrina hierárquica, mas podem ser, através da argumentação e inteligência técnica, quebrados. Um desses modelos mentais arcaicos, por exemplo, é a discussão sobre

validade entre o valor da aeronave²⁴, segundo o qual poderia, com esse montante, adquirir 120 a 300 viaturas terrestres, dependendo do modelo e da configuração²⁵. Contudo, a argumentação deve-se pautar sobre o objeto comparado: não se podem comparar coisas diferentes que servem, dentro de uma organização, a atividades complementares. As supostas 300 viaturas juntas seriam incapazes de verificar a situação de uma rebelião em um presídio pelo alto ou monitorar a fuga de infratores em zona rural distante das vias públicas, onde é praticamente inacessível aos veículos.

Importante disciplina nesse contexto de auto-aprendizagem é a construção de uma visão compartilhada do que se quer no presente e no futuro, estabelecendo metas, valores e missão, conforme o enfoque dado ao estudo que se fez sobre gestão estratégica. Não raras vezes, a visão compartilhada gira em torno de lideranças carismáticas, no sentido Weberiano já proposto, ou em temporárias situações de crise (SENGE, 1998, p.43). Na PMMG, um evento crítico, dotado de alguns momentos tensos e trágicos, porém ensejador de algumas mudanças, foi a chamada, sem precisão técnica, “Greve de 1997”²⁶. Quando a visão organizacional é genuinamente compartilhada, ou seja, as metas e valores da Instituição são discutidos com seus integrantes e traduzidas de visões individuais em visão grupal, há um aprendizado e capacitação da organização. Ao contrário, a simples atividade dos gerentes em ditar, indiscriminadamente, regras pode estabelecer um prejuízo para as atividades. A visão compartilhada caminha junto com a visão sistêmica e tem como efeito imediato no corpo de integrantes da organização através de formulação e divulgação da doutrina de emprego para atingirem-se os objetivos, conforme a atividade de cada um.

Por fim, a última disciplina do contexto em discussão é a aprendizagem em equipe:

Sabemos que as equipes podem aprender; nos esportes, no teatro, na ciência e, até mesmo, ocasionalmente, no negócios existem notáveis exemplos nos quais a inteligência da equipe excede a inteligência de seus membros, e nos quais o grupo desenvolve capacidade de ação coordenada. Quando as equipes realmente estão

²⁴ Conforme informações do departamento de apoio ao cliente da empresa Helicópteros do Brasil S/A (Helibras), sediada em Itajubá/MG, uma aeronave esquilo (AS 350 B2) com configuração para missões policiais e de defesa civil custa, em média, US\$ 2.000.000,00, cerca de R\$ 4.400.000,00 (taxa de câmbio US\$ 1,00 = R\$ 2,20).

²⁵ Conforme informações das concessionárias em Belo Horizonte/MG (FIAT, Chevrolet, Volkswagen e Ford), uma viatura terrestre configurada para atividades policiais pode ter um custo médio entre R\$ 20.000,00 (veículo básico e popular) a R\$ 50.000,00 (veículo utilitário).

²⁶ Movimento reivindicatório desencadeado, inicialmente, por praças da PMMG e, depois, aderido por policiais civis, com o intuito de melhoria de condições salariais e de trabalho.

aprendendo não só produzem resultados extraordinários, como também seus integrantes crescem com maior rapidez do que ocorreria de outra forma. A disciplina da aprendizagem em equipe começa pelo “diálogo”, a capacidade dos membros de deixarem de lado as idéias preconcebidas e participarem de um verdadeiro “pensar em conjunto”. (SENGE, 1998, p. 43-44)

Esse pensamento de trabalho em equipe é primordial para o sucesso da organização. Dialogar, compreender, escutar e abandonar pensamentos e idéias retrógrados ou de mera vaidade individual devem ser desenvolvidos com disciplina pessoal. Na atividade aérea e, sobretudo, nas que executam ações de defesa social exigem-se esse comprometimento, essa confiança, essa disciplina e, principalmente, as habilidades humanas. Trabalhar em equipe é a labuta com e por pessoas. Em qualquer forma de gerência ou execução, o desenvolvimento de habilidades humanas é imprescindível. Cabe lembrar que, em atividades de gerenciamento de crise em ocorrências policiais de alta complexidade, as figuras de gerente e executor somente se diferenciam por causa da referência. Desse modo, em qualquer nível, as habilidades humanas são imprescindíveis para uma melhoria na organização, como conseqüente do próprio modelo gerencial. Verificam-se, em todos os níveis de atividade organizacional, três espécies de habilidades: conceituais, humanas e técnicas (fig. 6).

As conceituais são mais aperfeiçoadas em níveis decisórios mais elevados, porém são exigíveis como fundamento em todos os demais níveis; as técnicas, similarmente, fazem-se necessárias em maior proporção nos níveis de execução; porém, em todos os níveis e em proporções consideráveis as habilidades humanas são imperiosas.

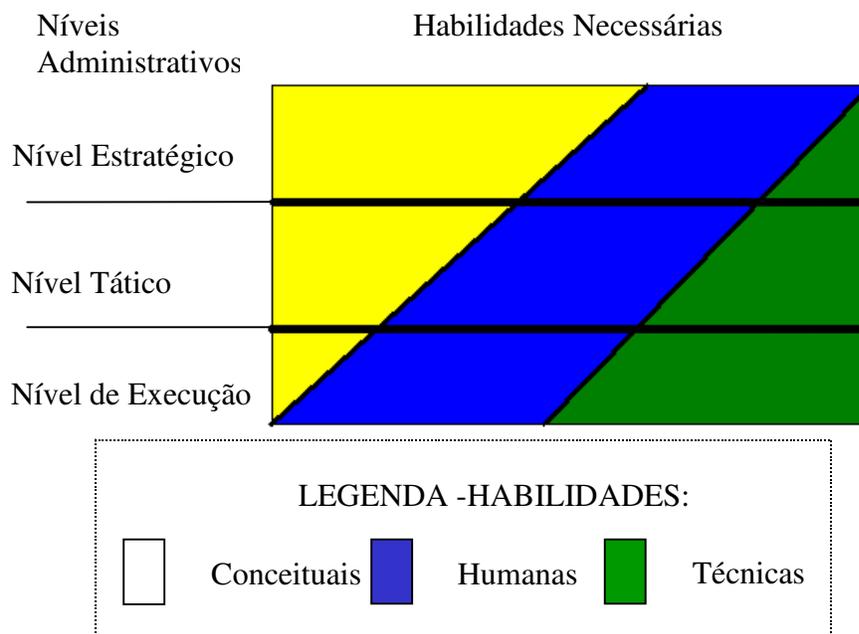
No trabalho de equipe, as habilidades técnicas e conceituais irão apresentar-se como fundamento para a solução dos problemas perseguidos pela organização, entretanto serão as habilidades humanas dos integrantes do grupo que possibilitarão as trilhas mais ou menos penosas para essa resolução.

Suponha-se, por exemplo, uma Guarnição de Radiopatrulhamento Aéreo (GURPAer)²⁷, presentes piloto, co-piloto (ambos policiais-militares), um tripulante operacional (policial-militar, na função de observador aéreo) e um passageiro, integrante do Sistema de Defesa Social do Estado (por exemplo, juiz, promotor de justiça, policial civil,

²⁷ Guarnição de Radiopatrulhamento Aéreo é a denominação de efetivo que garante uma aeronave operacional, suplementado com rádio, com incumbência de execução de radiopatrulhamento aéreo. (MINAS GERAIS, 2002)

agente penitenciário etc., ou mesmo outro policial-militar sem familiarização com o recurso aéreo), em uma missão de gerenciamento de crises, como uma rebelião prisional.

FIGURA 6: Habilidades administrativas necessárias em vários níveis da organização



Fonte: adaptada de: CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. 3.ed. São Paulo: McGraw do Brasil, 1987. V. 1, p.4.

Todos possuem, dentro de suas atribuições, conhecimentos técnico e conceituais para exercerem as funções respectivas; porém, a falta de habilidade humana no grupo pode prejudicar a equipe sobremaneira na atuação de suas habilidades técnica e conceitual: o piloto ou o co-piloto pode não conduzir a aeronave como seria necessária à eficiência e eficácia da atividade a que o recurso aéreo se destina; o observador aéreo pode não dar a segurança desejada para o restante da tripulação ou para o recurso aéreo; ou quarto envolvido, o passageiro, pode não agir na identificação e diagnóstico do problema, motivador do sobrevôo. A equipe não sabe que o piloto e o co-piloto não conhecem a região ou que o observador aéreo não está tendo uma visão satisfatória em virtude da velocidade ou de sua posição na aeronave ou que o passageiro, por não estar associado com o vôo, realizando anotações ou com olhar fixo em um ponto, pode sentir algumas indisposições fisiológicas.

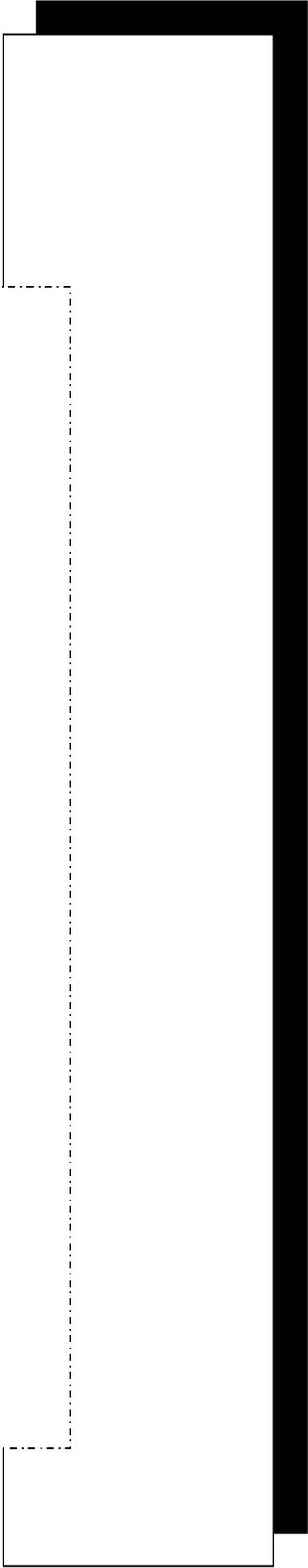
O problema surge, existe e pode influenciar em toda operação. Tudo, normalmente, por falta de uma melhor coordenação da habilidade humana: pelo diálogo, pelo compartilhamento de idéias ou pela resignação em abandonar algumas vaidades individuais.

Compartilhar pensamentos, experiência, dúvidas, *stress* e até medos são preponderantes para uma melhoria na qualidade do serviço.

Enfim, como em qualquer atividade de administração organizacional, o policiamento aéreo voltado, sobretudo, para a gestão de ocorrências policiais complexas, exige um ideário gerencial, em que as burocracias excessivas devam ser substituídas pelo primado da efetividade e da proximidade com outros órgãos, com outras repartições do mesmo órgão e com a sociedade.

Sob essa égide, faz-se mister orientar suas ações e operações para o resultado pretendido, valendo-se de estratégias contemporâneas, de ferramentas que otimizem sua atuações e tecnologias aceitáveis, eficientes e práticas, como é o caso do helicóptero.

Uma boa gestão administrativa, através do compartilhamento de visão e questionamento de modelos mentais, fomentando o domínio pessoal e a aprendizagem em equipe, proporcionará um caminho para o sucesso no alcance dos objetivos organizacionais. Esse auspício, entretanto, só será perpetrado com as respectivas recompensas, se todas as ações forem realizadas, mantendo um pensamento sistêmico da organização, de seus integrantes, de seus clientes e da própria atividade.



**4 DOCTRINA DE EMPREGO DE HELICÓPTEROS
PARA ATIVIDADES DE DEFESA SOCIAL**

Na presente seção, serão apresentados os fundamentos normativos e documentais e analisada a base legal e os documentos existentes na PMMG e em outras entidades, como o Comando da Aeronáutica, que permitem e criam parâmetros para o vôo policial.

4.1 Considerações sobre a aviação

Antes de iniciar o estudo do emprego de helicópteros em atividades de defesa social, cabe um relato histórico sobre a gênese da aviação no contexto mundial, desde os seus aspectos mitológico e lendário, até as evoluções científicas que concretizaram um sonho do homem: voar.

4.1.1 Aspectos gerais sobre o surgimento e a evolução da aviação

A aviação foi uma das conquistas tecnológicas do homem. Contudo, seu desenvolvimento decorreu de séculos de estudos constantes e lentos. Desde a antiguidade, filósofos e cientistas tentavam desenvolver equipamentos que pudessem deslocar-se no ar. Alguns deles não podiam imaginar, na época em que viveram, como a aeronáutica²⁸ teria uma evolução surpreendente para a humanidade, sobretudo a partir do século XX.

a) Da lenda de Ícaro aos primeiros experimentos aeronáuticos

Conta uma lenda grega que Dédalo, um inventor ateniense, teria sido primeiro homem a voar. Por uma injusta condenação, Dédalo e seu filho, Ícaro, foram aprisionados pelo rei Minos na Ilha de Creta. Depois de muito estudar as instalações da prisão em que se encontrava, a genialidade de Dédalo o levou a construir asas de cera que lhes proporcionasse voar como os pássaros e, conseqüentemente, empreender fuga. Dédalo, contudo, alertou Ícaro que, quando alçasse vôo, o fizesse longe do sol, pois o astro-rei poderia derreter as asas de cera e levá-lo a uma queda fatal. Durante a fuga, no entanto, Ícaro não observou as regras do pai e, voando alto demais, teve as suas asas de cera derretidas pelo sol. Caiu em alto mar e afogou-se, onde, hoje, em sua homenagem, encontra-se o Mar Icário. Dédalo, por sua vez,

²⁸ Aeronáutica a ciência do vôo, que inclui os princípios e técnicas de construção e pilotagem de balões, dirigíveis e aeroplanos, bem como da aerodinâmica. (HOMA, 1998)

conseguiu executar sua fuga chegando até a Sicília, distante centenas de quilômetros da clausura. (OLIVEIRA, 2002, p.1)

Um primeiro ensaio sobre a aviação adveio do filósofo Arquitas de Tarento, em 440 a.C, com uma máquina voadora similar a um papagaio ou pipa. O inglês Roger Bacon, no século XIII, definiu o ar etéreo: um fluido que pudesse ser colocado em um recipiente e este pudesse flutuar no ar como um balão flutua no oceano. O padre italiano Francisco de Lana tentou, infrutiferamente, projetar um barco com as formulações de Bacon.

Leonardo da Vinci (1452–1519) projetou uma máquina voadora, denominada Ornitóptero²⁹, com asas articuladas e podiam ser movimentadas pelos braços e pernas do homem que a pilotasse, através de um sistema similar a uma bicicleta com asas.

Um italiano, Evangelista Torricelli, em 1643, demonstrou, utilizando um barômetro³⁰, que a atmosfera da terra é algo mais que espaço vazio, provando que a atmosfera tem um peso e uma densidade, ou seja, apresenta um modelo similar a qualquer gás. Em 1709, o padre brasileiro Bartolomeu Lourenço de Gusmão escreveu ao rei de Portugal, alegando ter o conhecimento para construir navios voadores, concebendo o primeiro aeróstato³¹, sendo, contudo, ignorado (MANKEL, 1999).

O suíço Daniel Bernoulli (1700 – 1782) desenvolveu uma teoria de que, em uma linguagem cotidiana, aumentando a velocidade de fluido que passa por uma superfície, a pressão de impacto com o deslocamento sobre a superfície do corpo será também aumentada, ao passo que a pressão estática, verificada pontualmente, será diminuída (OLIVEIRA, 2002).

²⁹ Considera-se ornitóptero qualquer equipamento que pretenda alçar vôo, imitando a performance dos pássaros em bater asas. (HOMA, 1998; MANKEL, 1997)

³⁰ Instrumento que faz a leitura momentânea da pressão atmosférica, em que, em regra., são utilizados uma das seguintes unidades: hecto-pascal (HPa), Polegadas de Mercúrio (Pol/mm) ou milímetros de mercúrio (mm/Hg). (MONTEIRO, 1999)

³¹ As aeronaves mais pesadas que o ar, cuja base de funcionamento se baseia na Terceira Lei da Mecânica de Isaac Newton (1642-1727), são denominadas aeródinos; e as baseadas no Princípio de Arquimedes (Lei do Empuxo), ou seja, em que os “veículos” são mais leves que o ar, chamam-se aerostatos. (HOMA, 1998)

b) Balões, dirigíveis e planadores

No contexto de evoluções da aeronáutica, um considerável passo foi a concepção dos balões: aparelhos mais leves que o ar, que se elevavam e permaneciam em suspensão, pois eram inflados com um gás mais leve que o primeiro fluido. Essa façanha foi realizada pelos irmãos franceses Joseph Michel e Jacques Etienne Montgolfier, conforme expõe Oliveira (2002, p.5):

[Eles] construíram um grande saco de linho forrado de papel, com cerca de 33 metros de circunferência. Em 05/06/1783, na cidade de Annonay, na França, dependuraram o saco sobre uma fogueira de lã e palha, a fim de enchê-lo de fumaça. Depois de cheio, o saco elevou-se a quase 2.000 metros no ar, e pairou durante dez minutos. Depois, quando o gás aquecido de seu interior esfriou, ele caiu ao solo, a alguns quilômetros dali.

Os deslocamentos em balões iniciaram-se com animais e, somente depois, os homens se encorajaram nessa empreitada. A exemplo de Bartolomeu de Gusmão, outros brasileiros destacaram-se no ramo aeronáutico dos aeróstatos, como Augusto Severo de Albuquerque Maranhão, criador do dirigível semi-rígido³²; e, logicamente, Alberto Santos Dumont. Até a I Guerra Mundial, os planadores e aeroplanos diminuíram a produção e o desenvolvimento dos balões, quando os dirigíveis voltaram à cena, destacando-se o Zeppelin³³.

c) O início da aviação moderna: os aviões

Em muitos países, o título de inventores do avião é dado aos norte-americanos Orville e Wilbur Wright. Eles possuíam uma loja onde vendiam, consertavam e fabricavam bicicletas e angariavam fundos para pesquisa aerodinâmica³⁴. Iniciaram pelo vôo com planadores. O primeiro vôo dos irmãos Wright, no dia 17 de dezembro de 1903, em Kitty

³² Espécie de aerostato, composto de um saco de pano, alongado, revestido de borracha e cheio gás, sob o qual se prendem cabinas, ou gôndolas, destinadas a alojar os passageiros e os motores, em que não somente o empuxo, mas também a direção do vôo eram controladas pelo piloto, através de equipamentos especiais destinados a esse fim, chamados de lemes. Sobressaía-se sobre o balão, pois este se restringia a subidas e descidas sem um controle sobre vôo e, conseqüentemente, exposto às diversas intempéries, aumentando a probabilidade de graves acidentes. Os dirigíveis podem ser flexíveis –*blirup* ou não rígido e não possui armação interna e mantém o formato exclusivamente pela pressão interna do gás–, rígidos – com armação de longarinas de madeira, alumínio ou material equivalente, a qual envolve um balão ou célula de gás– e semi-rígidos –para distribuir o peso, combina quilha rígida e invólucro de dirigível flexível–. (OLIVEIRA, 2002)

³³ Recebe esta denominação qualquer dirigível rígido, mas em especial os construídos pela empresa alemã Zeppelin, cujos primeiros modelos foram idealizados pelo alemão, Conde Ferdinand Von Zeppelin em 1899.

Hawk, Estados Unidos, contou com 5 (cinco) testemunhas. Contudo, eles não realizaram o que se chama de vôo autônomo³⁵, já que o aparelho era lançado a partir de uma espécie de catapulta contra o vento e somente depois conseguia sustentar-se no ar. (OLIVEIRA, 2002, p.15)

Por outro lado, o brasileiro Alberto Santos Dumont é considerado por muitos o real e veraz inventor do avião, apesar de uma série de contratemplos que ele sofreu na França:

Sucediam-se iniciativas. Uma delas foi a oferta de 100 mil francos a quem conseguisse, tanto em dirigível como em aeroplano, contornar a Torre Eiffel, cumprindo o trajeto que partia do campo de Saint-Cloud, sobrevoava o Sena, o campo de Bagatelle e retornava ao ponto de partida no tempo máximo de meia hora. O prêmio era oferecido por Deutsch de la Meurthe, um empresário ligado à exploração e refino do petróleo.

[...]

Em 13 de julho de 1901, Santos Dumont concorreu ao prêmio com o dirigível N° 5. Nessa tentativa, o aeróstato subiu, mas após contornar a torre, o motor da aeronave parou e o vento a arrastou, fazendo-a ir de encontro às árvores do parque de Edmond de Rothschild.

Em 8 de agosto, iniciou a segunda tentativa. Na presença da Comissão Científica do Aero clube da França, partiu para a Torre Eiffel, contornou-a e tomou a direção de volta a Saint-Cloud. O balão perdia hidrogênio. Mesmo assim, resolveu prosseguir. Com a perda de gás, as cordas de suspensão iam sendo cortadas pela hélice, forçando a parada do motor. O aparelho caiu e bateu contra o telhado do Hotel Trocadero, causando uma violenta explosão. Santos Dumont ficou suspenso na quilha de seu dirigível, sendo retirado pelos bombeiros de Paris. (OLIVEIRA, 2002, p. 22)

Apesar desse e de outros contratemplos, Santos Dumont trabalhou exaustivamente em um projeto ao qual denominou “14 Bis”, quando instalou no seu projeto um motor potente motor de 50 *Horse Power* (HP)³⁶.

Em 23 de outubro de 1906, Santos Dumont, no Campo de Bagatelle, às 16:45 h, percorreu cerca de 200 m. O “14 Bis” conseguiu deslocar-se em pleno espaço a uma altura calculada de dois a três metros e voar 61 m de distância.

³⁴ Aerodinâmica (grego *Aer*, que significa “ar”, e *Dyne*, “força”) é o segmento da Física que estuda os efeitos do ar sobre os corpos.

³⁵ Vôo autônomo é aquele em que ascensão da aeronave por meios próprios. (OLIVEIRA, 2002)

³⁶ O HP ou Cavalos Vapor (CV) ou o Watt (W) é a unidade da potência, cuja definição é o trabalho (produto da força pelo deslocamento), produzido em determinada unidade de tempo. Um CV é igual a 735 W (MÁXIMO; ALVARENGA, 2001).

d) O advento do helicóptero

Somente 30 anos após o vôo do “14-Bis, Cayley construiu um modelo de helicóptero, baseando-se num brinquedo chinês. Launoy e Bienvenue desenvolveram o primeiro brinquedo com asas rotativas habilitado a decolar por seus próprios meios. Na França, Louis Breguet e Paul Cornu teriam feito os primeiros vôos de helicóptero, ainda que sem o controle devido, respectivamente, em agosto de novembro de 1907. O principal problema do helicóptero, até então era a instabilidade do vôo e a dificuldade em se controlar o equipamento, sobretudo em razão do torque³⁷. Em 1923, o espanhol Juan de La Cierva inventou um equipamento, denominado autogiro (ou giroplano), que era um misto de avião e helicóptero. Tratava-se de um avião, com rotor instalado em cima, sem que as pás girassem através da tração do motor. Estas giravam livremente como se fossem as asas do avião, só que não eram fixas na fuselagem, mas sim giratórias ou rotativas. (OLIVEIRA, 2002)

O helicóptero, diferente do autogiro, tem suas pás (tanto do rotor principal, quanto do rotor de cauda) ligadas, através de sistema de transmissão, ao motor, o que causa, como já foi dito, o efeito torque. Além do mais, a manobrabilidade do autogiro é inferior ao do helicóptero, já que aquele não realiza alguns procedimentos, como o vôo pairado.

Foi o alemão Heinrich Focke, em seu *Focke-Achgelis*, acompanhado da aviadora alemã Hanna Reitsh, que, em 1938, conseguiu deslocar-se em várias direções e atingindo velocidades de até 120 (cento e vinte) km/h, mantendo estabilidade e controle do equipamento. O russo Igor Sikorsky³⁸, em 13 de março de 1940, fez um vôo livre com seu modelo VS-300, executando um hover³⁹ sobre o spot⁴⁰, deslocamentos laterais, subidas e descidas no ponto. Na mesma época, o empresário Larry Bell celebrou um contrato para a

³⁷ O torque é uma grandeza física, representada pelo produto da Força pela distância, cuja unidade é Newton vezes metro (N.m). É também chamado braço de alavanca. No helicóptero, é a capacidade de uma força, gerada pelo motor, produzir uma rotação, ou seja, o esforço rotacional do mastro, que está ligado ao motor peloS sistemas de transmissão, ao rotor principal. Esse efeito físico gera uma reação, em que a fuselagem do helicóptero, tende a girar em sentido contrário ao da rotação das pás, quando o motor está em funcionamento. (MANKEL, 1997; MÁXIMO; ALVARENGA, 2001)

³⁸ Igor Sikorsky é aclamado, para muitos, como inventor do helicóptero, graças ao seu VS 300 que possuía um único rotor principal e rotor de cauda. Serviu de base para projetos de outros construtores.

³⁹ Manobra na qual o piloto mantém o helicóptero em vôo estacionário sobre um ponto fixo, também chamado pairado.

⁴⁰ Área de toque (pouso) do helicóptero (MINAS GERAIS, 2003a, p.4).

construção de um helicóptero com o matemático e pesquisador Arthur Young, tendo dois resultados pouco satisfatórios: em 1942, foi construída uma aeronave⁴¹ sem fuselagem⁴² e sem trem de pouso⁴³; em 1943, uma segunda aeronave, que já possuía fuselagem, embreagem⁴⁴, cíclico⁴⁵ convencional, porém a aeronave possuía um rotor de cauda⁴⁶ leve, o que causou um acidente de conseqüências não graves. Somente em 1946 chegou-se ao protótipo do helicóptero Bell 30 que teriam sanadas as restrições dos modelos anteriores. (OLIVEIRA, 2002)

Atualmente, o mercado de helicópteros aumentou sobremaneira, tendo várias empresas atuando no mundo inteiro, tais como: Sikorski, Bell, Hiller, Eurocopter, Robinson, Agusta, dentre outras. A diversidade é tanta que existem helicópteros das mais diversas maneiras, cuja subdivisão ocorre, precipuamente, em relação ao rotor principal, suas pás e o rotor de cauda.

O helicóptero convencional possui um rotor principal (com duas ou mais pás, consoante o modelo) e um rotor de cauda⁴⁷ (com duas pás ou fenestron⁴⁸). Há helicópteros que podem ter dois rotores: em linha (*tandem*), lado a lado sincronizado (*intermeshing*), lado a lado não sincronizado e no mesmo eixo (co-axial).

Ainda existe um modelo americano, modelo XV – 15 – Osprey, que é um misto de avião e helicóptero, já que decola na vertical e, quando atinge determinada altitude, os rotores são inclinados e o vôo torna-se o de um avião. (HOMA, 1998; MANKEL, 1997)

⁴¹ Aeronave é todo aparelho capaz de sustentar-se e navegar no ar (HOMA, 1998).

⁴² Parte estrutural da aeronave onde estão fixadas o motor, cabine de comando, transmissões, rotores, dentre outros equipamentos imprescindíveis ao vôo (HOMA, 1998).

⁴³ Parte da aeronave destinada a apoiá-la no local de pouso, amortecendo seus impactos, frenando o equipamento e controlando a sua direção em manobras no solo, quando necessário e indicado para tal. (HOMA, 1998)

⁴⁴ Sistema utilizado em helicópteros, com o escopo de transmitir gradativamente a rotação desencadeada pelo motor aos rotores, até que se atinja um nível ideal para o vôo, sem que haja um esforço acima da capacidade do equipamento. (HOMA, 1998)

⁴⁵ Comando do helicóptero, localizado à frente do piloto, e responsável pela mudança do passo das pás do rotor principal em determinado setor de suas trajetórias, repetindo-se a cada ciclo completo do movimento circular executado por essas pás, agindo, de modo primário, sobre a velocidade e a atitude da aeronave e, de modo secundário, sobre a sua altitude. (HOMA, 1998; MANKEL, 1997)

⁴⁶ Este rotor é chamado de anti-torque, porque contraria o efeito deste e impede que a fuselagem gire em torno do mastro. (MANKEL, 1997)

⁴⁷ Já existem helicópteros convencionais sem rotor de cauda, em que o torque é contrariado por uma diferencial de pressão na cauda da aeronave, através de equipamentos especiais.

⁴⁸ Equipamento que tem as mesmas funções do rotor de cauda, porém fica incluso na estrutura do cone de cauda da aeronave e constituído por paletas e não por pás.

No Brasil, as Forças Armadas iniciaram as operações com helicópteros antes dos operadores civis: primeiro a Força Aérea Brasileira (anos 50), depois a Marinha do Brasil (anos 60) e, por fim, o Exército Brasileiro (1989). A Aviação Civil Brasileira só começou a operar helicópteros em meados da década de 60, com um aumento considerável graças aos investimentos petrolíferos na década de 70.

4.1.2 Evolução da aviação policial

A aviação voltada para atividades policiais ocorreu tão logo os níveis executivos dessas organizações notaram as potencialidades advindas do emprego de aeronaves. Decerto, tudo ocorreu com parcimônia de procedimentos e estudos preliminares, considerando o alto custo do recurso aéreo.

a) Primórdios da aviação policial

A aviação policial pode ser dividida em dois períodos: o primeiro com o uso de aviões, que eram empregados em missões específicas pelas organizações, notadamente em transporte e observação; o segundo período pode ser definido a partir da entrada do helicóptero na atividade. Aeronaves com características peculiares, de infinitas aplicações, passaram a ser os novos e importantes instrumentos das polícias, empregados tanto para prevenir e reprimir crimes, quanto para preservar e salvar vidas.

A utilização de helicópteros no policiamento possui registro inicial de 1948, sendo empregados no Departamento de Polícia de Nova York. Este departamento de polícia, pioneiro no uso de aeronaves no patrulhamento policial, utilizava aviões desde 1929. Em 3 de setembro de 1948, eles se interessaram por uma nova aeronave, o helicóptero, pois oferecia uma série de características que vinham atender às necessidades do departamento (pairar no ar, realizar pousos e decolagens em áreas restritas, vôos de observação em baixa velocidade, fazer missões de resgate e salvamento).

Após estudos, decidiu-se pela aquisição de um helicóptero Bell, modelo 47B, e, em 30 de setembro de 1948, o aparelho entrou em operação. A partir de 1955, os aviões foram substituídos pelos helicópteros. No mesmo ano de 1955, o Departamento do Xerife do

Condado de Los Angeles incorporou o helicóptero Bell, modelo 47G, em suas atividades de polícia. Devido a limitações de autonomia⁴⁹, o veículo acoplado a um *trailer*, onde era a aeronave instalada e rebocada até o local da missão. O reabastecimento era feito por um caminhão de abastecimento que acompanhava o comboio.

O primeiro estudo sobre o impacto do uso de helicópteros na atividade policial foi realizado por meio de uma parceria entre o Departamento do Xerife do Condado de Los Angeles, a Hughes Helicopter Company, o Governo do Estado da Califórnia e a Administração Federal de Assistência aos Organismos de Segurança Pública (os dois últimos entraram com os recursos para financiar o projeto). A supervisão acadêmica ficou a cargo do Instituto para Estudos Policiais do Departamento de Criminologia do State College em Long Beach - Califórnia - USA, que emitiu um relatório final. O projeto foi chamado de *Sky Knight*⁵⁰.

b) Emprego de aeronaves nos órgãos de defesa social no Brasil

O Estado do Rio de Janeiro foi a primeira Unidade da Federação a utilizar helicópteros na atividade policial. Em 1970, foi criado o AEROPOL, uma repartição ligada à Polícia Civil, responsável pelo gerenciamento e operação de aeronaves. Em julho de 1985, passou a denominar-se Coordenadoria Geral de Operações Aéreas (CGOA) subordinada à Secretaria de Governo. Esta, por sua vez, prestava apoio às atividades de Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militares. Recentemente, a Polícia Militar recebeu uma aeronave AS350B2 (esquilo)⁵¹, passando a operá-la de forma independente do CGOA. O próprio CGOA não recebe mais esta denominação. A aviação pública carioca se desmembra no Grupamento de Operações Aéreas (GOA), subordinado à Secretaria de Estado de Defesa Civil (SEDEC)/Corpo de Bombeiros Militares do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ), o Grupamento Aéreo da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e o Coordenadoria Adjunta de Operações Aéreas (CAOA), esta vinculada ao Governo do Rio de Janeiro.

⁴⁹ Autonomia é a distância máxima percorrida por uma aeronave em razão da quantidade de combustível que esta possui.

⁵⁰ Termo em inglês que significa Cavaleiro do Céu.

⁵¹ Helicóptero fabricado pela Eurocopter (um consórcio franco-germânico) e montado, dentre outros locais no mundo, em Itajubá-MG pela Helicópteros do Brasil SA (Helibras), tendo três pás (tripá) e motor a reação (mais potente que o pistão). É utilizada em diversas missões, como salvamento, transporte, içamento de pessoas e objetos, traslado de cargas externas, combate a incêndios florestais, dentre outras atividades, daí receber a classificação como aeronave multimissão.

A Polícia Militar do Estado de Goiás recebeu o seu helicóptero em 1981. A aeronave foi incorporada ao patrimônio do Corpo de Bombeiros, que nesta época pertencia à Polícia Militar, iniciando as operações em missões para-públicas⁵².

Em agosto de 1984, o Governo do Estado de São Paulo realizou a entrega de dois helicópteros HB 350 B, um para a Polícia Civil e outro para a Polícia Militar. Nessa data, foi criado, a título experimental naquela Polícia Militar, o Grupamento de Radiopatrulha Aérea João Negrão, em apoio às viaturas de terra. Cabe ressaltar a experiência preventiva em São Paulo, com base em dados daquela Corporação, segundo os quais determinadas ocorrências de distúrbios civis (notadamente as de vandalismo e saques a estabelecimentos) foram reduzidas a índices próximos a zero, além de consideráveis reduções a assaltos a bancos e delitos contra o patrimônio (como roubo a cobradores de ônibus). A participação do helicóptero em apoio a viaturas durante as ocorrências contribuía para a segurança dos policiais em alguns casos na detenção de marginais, o que elevava o moral da tropa⁵³.

Atualmente, a base do Grupamento de Radiopatrulha Aérea está localizada no Campo de Marte na cidade de São Paulo. Conta, segundo Oficiais daquela Unidade, com mais de 100 pilotos, possuindo aproximadamente 19 aeronaves, contando com bases desconcentradas em Campinas, Ribeirão Preto, Santos e outros.

No Rio Grande do Sul, as operações se iniciaram em 1982, com a criação do AEROPOL (Polícia Aérea) subordinada à Secretaria de Segurança Pública. Contava com pilotos civis e as tripulações eram compostas por componentes da Brigada Militar e da Polícia Civil. Em 1989, foi criado o Grupamento de Polícia Militar Aérea da Brigada Militar, desta vez com tripulação própria, após receberem o primeiro helicóptero, que é aplicado no apoio às missões típicas da Polícia Militar e nas de Bombeiro, como as de salvamento em regiões de praias.

⁵² Termo utilizado, ainda que sob um aspecto técnico impróprio, em atividades de socorro e proteção públicas, levados a efeito por entidades da Administração Pública direta ou indireta.

⁵³ Sensação de reconhecimento, apoio e valorização, observadas sobretudo em tropas militares, quando seus integrantes estão em dificuldade, latente ou real, ou desmotivadas em razão de uma determinada situação e há uma resposta rápida, eficaz e explícita de um órgão daquela instituição ou de entidade colaboradora, ensejando uma atividade conjunta positiva para todos os envolvidos.

No Distrito Federal, existiam, em 2004, três grupamentos aéreos: um da Polícia Civil, criado em 2001, denominado Divisão de Operações Aéreas (DOA), que possuía um helicóptero AS350B2 e um avião BE 55; o Grupamento de Operações Aéreas (GOA) da Polícia Militar, que contava com um AS350B; e, desde 1996, o Batalhão de Aviação Operacional (BAVOP/3º BBS), possuindo um helicóptero AS350BA e dois aviões.

O Cento Integrado de Operações Aéreas (CIPAER) da Polícia Militar do Estado do Ceará foi criado em 1995, tendo, em 2004, uma frota de quatro aeronaves, possuindo um efetivo de 47 militares. A Polícia Militar do Estado de Rondônia, em 1996, num projeto de parceria com o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), definiu pela compra de um helicóptero modelo Robinson 22. A Polícia Militar de Santa Catarina, desde 1992, vem empregando helicópteros durante a “Operação Verão”, com as aeronaves locadas pelo governo para missões de policiamento, resgate e salvamento aquático na orla marítima do Estado. No ano de 1997, foi criado o Grupamento de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar do Mato Grosso com a aquisição de um helicóptero AS350B2 e formação de pilotos e tripulantes na Polícias Militares de Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo e Santa Catarina, na Marinha de Guerra do Brasil e outras instituições norte-americanas. No Estado de Pernambuco, o Grupamento Aéreo é um órgão ligado à Secretaria de Defesa Social, porém, a totalidade de seus integrantes é adida da Polícia Militar, sendo modelado a partir do conceito de policiamento aéreo da PMMG, contando, em 2004, com sete pilotos em seu quadro de profissionais e uma aeronave.

O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) opera aeronaves através do Núcleo de Operações Aéreas (NOA), contando, até 2004, com três helicópteros arrendados e dois aviões. A missão principal é o patrulhamento ambiental e, conseqüentemente, a defesa do meio ambiente em todo o território nacional, tendo sua sede na região amazônica, contando com a atuação de técnicos, policiais e bombeiros de toda a nação, por meio de convênios firmados entre a União e outros entes da Federação.

A Polícia Rodoviária Federal (PRF), através da Divisão de Operações Aéreas, com sede na capital federal e criada em 1999, possui uma frota de 12 aeronaves, cujo objetivo é o patrulhamento de rodovias federais do Brasil.

A Polícia Federal, desde 1996, conta com uma Coordenadoria Geral de Operações Aéreas (CGA), com sede em Brasília e, até 2004, possuía bases desconcentradas em Manaus/AM e São Paulo/SP, tendo uma frota de dez aviões e seis helicópteros.

A Polícia Civil de Minas Gerais, através da Coordenadoria de Apoio Aéreo, contava, em 2004, com as seguintes aeronaves: um Cessna Skyline 182, um Sertanejo, um Bandeirante e dois AS350B2. A atuação deste grupamento está no combate a seqüestros, roubos, assaltos, orientações a cercos e resgates.

Sabe-se que existem, na maioria dos estados, grupamentos aéreos, porém não serão cotados os demais para não se delongar muito neste contexto meramente informativo e histórico, pugnando pela compreensão das Instituições e Unidades não citadas, considerando o respeito que se mantém a elas e a seus integrantes.

4.1.3 Emprego de aeronaves pela Polícia Militar de Minas Gerais: uma reflexão da estrutura da Instituição

Não se poderia falar do emprego de aeronaves em ocorrências policiais, sem mencionar-se o histórico e desempenho contemporâneo na atividade aérea de seu operador: a PMMG. As primeiras atividades aéreas da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) datam das décadas de 20 e 30. Atenta às necessidades de recursos materiais para bem cumprir sua missão institucional, a então Força Pública de Minas Gerais, desenvolveu seus primeiros projetos de aquisição de aeronaves nos anos de 1921 e 1923.

Assim, dois pilotos da Força Pública Paulista, Capitães Ciancciulli e Reynaldo Gonçalves, foram destacados com o objetivo de instruir os oficiais mineiros. Transportada por via férrea, a então Estrada Férrea Central do Brasil, e desmontada, chegou a Belo Horizonte a primeira aeronave da Corporação: um AVRO 504, que nas Minas Gerais seria utilizada pela Força Pública na instrução de vôo de seus Oficiais.

Esse Curso de Aviação, que foi realizado no antigo Prado Mineiro, hoje a Academia de Polícia Militar, teve um curto período de existência. O Capitão Reynaldo Gonçalves, que se envolvera em duas revoltas ao tempo do Governo de Arthur Bernardes, iria

se envolver em outra, o que o impossibilitou de permanecer em Minas Gerais, a serviço da Força Pública.

Um avião AVRO 504, designado para ser a primeira aeronave de instrução da Força Pública Mineira, foi então utilizado, com êxito, em mais de 30 vôos, pela primeira aviadora brasileira, Senhora Anésia Pinheiro Macho. Todos esses vôos foram realizados no “campo de aviação” do Prado Mineiro, hoje pátio de formatura dos Cadetes da Polícia Militar. Em 1951, a Polícia Militar recebeu um avião PIPER, de fabricação americana, que foi doado pela então primeira dama do país, Sra. Darcy Vargas, através da fundação Getúlio Vargas. Nessa época, era seu piloto o então Capitão Pedro Alves da Silva e mecânico o civil Chamoni Nacif Sobrinho. O referido avião atendia ao Conselho Diretor das Escolas Caio Martins, transportando médicos, dentistas e professores que atendiam aos menores daqueles estabelecimentos em Pirapora, São Romão, Januária, São Francisco Urucânia e Carinhanha, até a divisa com o Estado da Bahia.

Apesar de sua missão não estar muito ligada à atividade fim da Polícia Militar, em 1964, por ocasião do Movimento Revolucionário, a aeronave serviu para fazer ligação entre o Comando-Geral e os diversos Batalhões no interior do Estado. Contudo, tendo em vista a extinção das Escolas Caio Martins, a aeronave foi devolvida ao Departamento de Aviação Civil (DAC), em razão de cláusula contratual. Somente em 1987, decorridos 67 anos das primeiras atividades aéreas desenvolvidas na Corporação, a Polícia Militar, como parte dos esforços para conter a escalada da violência e criminalidade, iniciou, de forma efetiva, o desenvolvimento de sua capacidade aeromóvel.

Com o objetivo de operacionalizar aeronaves em atividades de preservação da ordem pública, foi criado, através da Resolução 1 665 de 27 de janeiro de 1987, o Comando de Radiopatrulhamento Aéreo (CORPAer). Atualmente, a denominação da Unidade Aérea da PMMG é Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo (Btl RPAer), cuja responsabilidade é a execução no Estado de Minas Gerais e até mesmo em outros Estados da Federação, mediante convênio ou situação emergencial, das atividades de radiopatrulhamento aéreo, em observância as normas da Corporação e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

A primeira aeronave a equipar a Unidade foi um helicóptero Bell 206-III, Jet Ranger (Pégasus 01), prefixo PP-EJF. Em maio de 1992, dois helicópteros Bell 47, modelos

G2, foram doados pela Força Aérea Brasileira, prefixos PP-EJD e PP-EJE (Pégasus 02 e 03 respectivamente).

Em 22 de fevereiro de 1994, incorporou-se à frota a quarta aeronave, um Esquilo AS350B2, prefixo PP-EPM (Pégasus 04), tendo sofrido um acidente em 1996, sem vítimas, mas com perda total da aeronave. Esta foi substituída por outro esquilo, prefixo PP-EJJ (Pégasus 07). Em 1996, o Governo do Estado de Minas adquiriu mais quatro aeronaves esquilo prefixos PP-EJK, PP-EJL, PP-EJM e PP EJN (Pégasus 08, 09 10 e 11 respectivamente). A frota de aeronaves da PMMG recebeu a denominação de Esquadilha Pégasus

Em 1995, mediante convênio com a Prefeitura Municipal de Uberaba, a PMMG passou a operar naquela cidade um helicóptero modelo Robinson 22, prefixo PP-MAF (Pégasus 06), tendo expirado a vigência da parceria sem renovação.

Outra aeronave que vinha sendo utilizada em atividades de segurança pública era um avião Cessna 210, prefixo PT-DTB (Pégasus 05), objeto de depósito judicial junto à PMMG em virtude de apreensão por utilização em ações ilícitas relacionadas ao tráfico de entorpecentes, que, no final de 2002, foi devolvido ao seu proprietário por determinação do Poder Judiciário.

Por fim, a PMMG e a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) firmaram um convênio em 1998, com cláusulas de operação de um helicóptero Esquilo, prefixo PP-IEF (Guará 01). Esta aeronave vem atuando na proteção e preservação do meio ambiente, conjuntamente com os integrantes das regionais do IEF e da SEMAD e de outros órgãos ambientais, como o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) e a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), dentre outros. Em meados do mês de junho de 2006, por intermédio nova parceria entre a PMMG e a SEMAD e IEF, um outro helicóptero esquilo (Guará 02) incorporou-se à Esquadilha Pégasus. Há a previsão de aquisição pela SEMAD e IEF, fruto da mesma parceria, de um avião Cessna, modelo *Gand* Caravan (Guará 03), ainda para o ano 2006, cuja operação ficará sob responsabilidade da PMMG. O quadro 13 demonstra a situação das aeronaves da PMMG e suas horas de vôo, até 14 de junho de 2006.

Quadro 13: Controle geral de aeronaves e horas voadas pela Esquadrilha Pégasus – Polícia Militar de Minas Gerais – 14 Jun. 2006

Codinome da aeronave	Prefixo	Ano de fabricação	Modelo	Categoria	Capacidade	Horas voadas	
						PMMG	Totais
Pégasus 01	PP-EJF	1986	Bell 206	Multimissão	5	7.669,9	7.719,9
Pégasus 02	PP-EJD	1956	Bell 047	Observação	2	1.300,6	5757,1
Pégasus 03	PP-EJE	1959	Bell 048	Observação	2	965,0	4.914,1
Pégasus 04	PP-EPM	1994	AS 350 B2	Multimissão	6	1.425,3	1.425,3
Pégasus 05	(1) PT-DTB	1971	C 210	Transporte	6	360,6	4.933,0
Pégasus 06	(2) PP-MAF	1990	R 22	Observação	2	1.219,9	1.907,0
Pégasus 07	PP-EJJ	1996	AS 350 B2	Multimissão	6	4.871,6	4.871,6
Pégasus 08	PP-EJK	1997	AS 350 B2	Multimissão	6	4.402,7	4.402,7
Pégasus 09	PP-EJL	1996	AS 350 B2	Multimissão	6	3.997,6	3.997,6
Pégasus 10	PP-EJM	1998	AS 350 B2	Multimissão	6	3.498,6	3.498,6
Pégasus 11	PP-EJN	1998	AS 350 B2	Multimissão	6	3.637,1	3.637,1
Guará 01	(3) PP-IEF	1998	AS 350 B2	Multimissão	6	3.753,4	3.753,4
Total						37.102,3	50.817,4

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais. Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo. Seção de Manutenção de Aeronaves.

(1) a Polícia Militar de Minas Gerais foi depositária fiel desta aeronave; (2) extinto o convênio entre Polícia Militar de Minas Gerais e a Prefeitura do Município de Uberaba; (3) oriundo de Convênio entre a Polícia Militar de Minas Gerais e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Instituto Estadual de Florestas.

A PMMG possui a segunda maior frota de operadores de polícias estaduais, à exceção de São Paulo. Contudo, existe um projeto de desconcentração de bases aéreas em quatro regiões do interior de Minas Gerais. A primeira, com sede em Uberlândia, já foi efetivada. Pretendem-se estruturar outras bases em sedes estratégicas do Estado, como os municípios de Montes Claros, Juiz de Fora e Varginha. Para que esse intento seja envidado, é preciso, no mínimo, adquirir mais duas aeronaves. Ademais, a frota não possui nenhum helicóptero configurado para as regras de vôo por instrumentos (IFR), mas somente para as regras de vôo visuais (VFR), o que impede traslado entre municípios durante a noite ou com condições meteorológicas desfavoráveis.

Da mesma forma, como a aeronave Cessna foi devolvida ao seu antigo proprietário e, apesar de, há pouco tempo, a justiça determinar a apreensão novamente do bem, o avião não ter sido mais localizado, a PMMG não possui nenhum avião para transporte de tropa especializada, sobretudo equipes especializadas compostas de negociadores, times táticos, dentre outros (ver seção 5.1).

4.2 Aspectos legais da utilização de helicópteros em atividades de defesa social

A aeronave é um equipamento oneroso, que demanda recursos financeiros constantes, mormente em sua manutenção e na capacitação e despesas com o pessoal técnico.

Contudo, seria ilógico e susceptível de questionamento administrativo e judicial a utilização da aeronave em atividades de polícia ostensiva, ao revés os ditames legais vigentes. Destarte, há uma série de normas jurídicas⁵⁴ que permitem a utilização da aeronave no patrulhamento aéreo, conforme se verificará.

Da mesma forma, de nada adiantará o emprego do recurso aéreo se este não estiver adstrito às normas e, por conseguinte, fora das normas de segurança ou legitimidade que permite o cumprimento da missão que lhe for confiada.

O controle social, vinculado à eficiência (meios) e eficácia (resultados) do Poder Público, somente estarão devidamente orientados aos resultados propostos, se houver uma fundamentação legal que autorize o ente respectivo a exercer a sua competência na esfera de suas atribuições. Assim também é na aviação policial, sobretudo naquela em que as atividades consistem em um serviço público.

Por outro lado, este trabalho trata, também, sobre a aviação executada por entidades da Administração Pública, que estão submetidas a regras específicas de Direito Aeronáutico e normas administrativas internas das Instituições.

- a) A Constituição da República Federativa do Brasil e do Estado de Minas Gerais

A matéria inerente às polícias militares e à segurança pública foi considerada essencial para a organização e manutenção do Estado que foi inserta no texto constitucional. A atual Constituição da República Federativa do Brasil prevê o papel das milícias em seu art. 144, *caput*, inciso V e §§ 5º e 6º:

⁵⁴ São todas as normas, impostas pelo Estado, que vinculam a conduta do homem, sob pena de uma sanção. A norma jurídica perfeita encerra em si três atributos: coerção, coação e sanção que, em termos mais brandos e cotidianos, seria, respectivamente, o temor, a força e a punição do Estado. As normas jurídicas, de uma forma geral, podem proibir um comportamento, permiti-lo ou apenas explicar uma determinada situação.

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:

[...]

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5.º 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.

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

Pela Norma Fundamental, as polícias-militares têm uma função ostensiva, ou seja, fardada, visível, típica da prevenção, buscando a preservação da ordem pública, como já foi tratado.

Seguindo o ideário do Poder Constituinte Originário, o Poder Constituinte estadual também reservou espaço de destaque para a Defesa Social e Segurança Pública, incluindo a matéria seção alusiva à Segurança do Cidadão e da Sociedade da Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu arts. 136, II, e 142, I e II:

Art. 136 - A segurança pública, dever do Estado e 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:

[...]

II - Polícia Militar;

[...]

Art. 142 - A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa, do último posto, competindo

I - à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e a restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural;

Observe-se que a própria Constituição do Estado já garante e determina à PMMG algumas missões: a primeira é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; especificando mais este papel, reforça a função de prevenção criminal e de segurança, englobando todos os fenômenos relacionados com a preservação e a restauração da ordem pública, e apoio aos demais órgãos correlatos. Destarte, toda e

qualquer atividade da PMMG na preservação da ordem pública, principalmente em apoio a situações em que esta deva ser restaurada, será juridicamente válida.

Dessa maneira, desde que não seja *contra legem*⁵⁵, qualquer modo de atuação da PMMG em benefício ou proteção à sociedade é válida, podendo-se valer de quaisquer ferramentas, como o recurso aéreo.

b) Decreto Federal 88 777, de 30 de setembro de 1983

O decreto federal 88 777, de 30 de setembro de 1983, aprovou o Regulamento, denominado R-200, que rege as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. O Capítulo III do referido diploma legal trata de conceituações e competências. Em seu artigo 2º, inciso XVII, encontra-se:

XXVII - Policiamento Ostensivo

Ação policial exclusiva das Polícias Militares, em cujo emprego do homem ou fração de tropa engajadas sejam identificadas de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

São tipos de policiamento ostensivo,[...];

[...]

- **Rádio Patrulha terrestre e aérea;** (destaque nosso)

Ainda no Capítulo III, no artigo 3º, encontra-se o respaldo para as Polícias Militares adquirirem aeronaves e, inclusive, sujeita as organizações ao controle do Ministério do Exército.

Parágrafo Único - O controle e a coordenação das Polícias Militares abrangerão os aspectos de organização e legislação, efetivos, disciplina, ensino e instrução, adestramento, material bélico de Polícia Militar, de saúde e veterinária de campanha, aeronave, como dispuser neste Regulamento e de conformidade com a política conveniente traçada pelo Ministério do Exército.

O artigo 2º faz referências às características das aeronaves que poderão ser adquiridas pelas Polícias Militares e trata, também, das restrições a ela impostas.

Art. 20 - a aquisição de aeronaves, cuja existência e uso podem ser facultadas às Polícias Militares, para melhorar o desempenho de suas atribuições específicas, bem

⁵⁵ Do latim, “contrário à lei”.

como suas características, será sujeita à aprovação pelo Ministério da Aeronáutica⁵⁶, mediante proposta do Ministério do Exército.

Até 2006, o Comando da Aeronáutica controlava a aviação policial no Brasil, através do DAC, que era o órgão central do Sistema de Aviação Brasileiro. Na atualidade, a ANAC assumiu as funções de normatização e fiscalização, antes atribuídas ao DAC. A aviação policial foi incluída nesse Sistema através dos documentos normativos adiante descritos, que tratam com exclusividade do desempenho das unidades de radiopatrulhamento aéreo em todo o país. Ressalta-se que o Exército Brasileiro não cumpre esse papel nem tem interesse em fazê-lo.

c) O Código Brasileiro de Aeronáutica

A União é a responsável pela legislação, alusiva ao Direito Aeronáutico, de acordo com o dispositivo constitucional, conforme prevê o art. 22, I, da Lei Fundamental:

art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

O Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), instituído no Brasil pela Lei Federal 7 565, de 19 de dezembro de 1986, possui várias normas, que cumprem todas as suas funções, ou seja, proíbem, permitem ou apenas explicam determinadas condutas, criando o Direito Aeronáutico.

De uma forma geral, as normas aeronáuticas não têm sua origem *interna corporis*. Como a aviação está inserida no contexto mundial, torna-se inoportuno o isolamento de quaisquer nações, cabendo atribuir regras gerais a suas atividades aéreas⁵⁷. Por isso, tal ramo jurídico regula-se também por Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja signatário e pela legislação complementar.

⁵⁶ Com a nova articulação administrativa do Governo Federal, com o advento do Ministério da Defesa, extinguiu-se os Ministérios Militares (Marinha, Exército e Aeronáutica) e criaram-se os Comandos subordinados àqueles Ministérios.

⁵⁷ No Brasil, a Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 100-12 trata sobre as regras gerais da aviação, que é considerada uma norma regulamentadora daquela Corporação, conforme permissivo do § 3º, do art. 1º, combinado com o art. 12 da Lei 7 565/86.

No Brasil, coube ao Comando da Aeronáutica a elaboração de normas, orientação, coordenação, controle e fiscalização: a navegação aérea, o tráfego aéreo, a infraestrutura aeronáutica, a aeronave, a tripulação e os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo.

Para entender dessas normas, cabe falar de aeronaves, aeródromos e tripulação. O Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima de seu território e mar territorial⁵⁸.

As aeronaves podem ser civis ou militares. As civis classificam-se em públicas (Federais, Estaduais ou Municipais) e privadas (transporte aéreo regular, serviços de entidades da administração pública indireta (Federal, Estadual ou Municipais), serviços aéreos privados, instrução). Os helicópteros da PMMG são aeronaves civis públicas.

Para pouso e decolagem e movimentação das aeronaves, ordinariamente, utilizam aeródromos, que podem ser civis (destinados ao uso de aeronaves civis) ou militares (destinados ao uso de aeronaves militares). Os primeiros ainda se classificam em públicos, públicos restritos⁵⁹ ou privados. Comumente, utiliza-se o termo aeroportos, que são os aeródromos públicos, dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas. Para os helicópteros, tem-se os helipontos e os heliportos, cuja classificação é a mesma dos aeródromos.

Toda aeronave terá a bordo um Comandante, membro da tripulação, designado pelo proprietário ou explorador e que será seu preposto durante a viagem. O CBA estabelece as funções, obrigações e prerrogativas do Comandante da Aeronave, consoante disposto em seus arts. 166 a 169:

Art. 166. O Comandante é responsável pela operação e segurança da aeronave.

§ 1º O Comandante será também responsável pela guarda de valores, mercadorias, bagagens despachadas e mala postal, desde que lhe sejam asseguradas pelo proprietário ou explorador condições de verificar a quantidade e estado das mesmas.

§ 2º Os demais membros da tripulação ficam subordinados, técnica e disciplinarmente, ao Comandante da aeronave.

§ 3º Durante a viagem, o Comandante é o responsável, no que se refere à tripulação, pelo cumprimento da regulamentação profissional no tocante a:

I - limite da jornada de trabalho;

⁵⁸ Mar territorial é a faixa de 12 Milhas Náuticas (NM) de largura a partir do continente.

⁵⁹ Destinam-se exclusivamente às entidades a que pertencem e cuja utilização demanda autorização destes entes.

- II - limites de vôo;
- III - intervalos de repouso;
- IV - fornecimento de alimentos.

Art. 167. O Comandante exerce autoridade inerente à função desde o momento em que se apresenta para o vôo até o momento em que entrega a aeronave, concluída a viagem.

Parágrafo único. No caso de pouso forçado, a autoridade do Comandante persiste até que as autoridades competentes assumam a responsabilidade pela aeronave, pessoas e coisas transportadas.

[...]

Art. 169. Poderá o Comandante, sob sua responsabilidade, adiar ou suspender a partida da aeronave, quando julgar indispensável à segurança do vôo.

Art. 170. O Comandante poderá delegar a outro membro da tripulação as atribuições que lhe competem, menos as que se relacionem com a segurança do vôo.

Ressalta-se que a atuação do Comandante não se limita à sua tripulação, mas, durante o vôo, ele exerce autoridade, também, sobre as pessoas e coisas que se encontrem a bordo da aeronave. Possui como qualquer agente público o poder discricionário para desembarcar qualquer delas, desde que comprometa a boa ordem, a disciplina, ponha em risco a segurança da aeronave ou das pessoas e bens a bordo ou mesmo alijar a carga ou parte dela, quando indispensável à segurança de vôo, sem que possa ser responsabilizado por isso, exceto nos casos de excesso. Ademais, ele deve tomar as medidas necessárias à proteção da aeronave e das pessoas ou bens transportados.

Verifica-se que os deveres impostos à tripulação, principalmente ao Comandante da Aeronave são consideráveis. Por isso, não basta decolar para uma ocorrência de alta complexidade simplesmente, cabendo verificar e, ao menos, conhecer essa série de intervenientes que podem influir no sucesso da missão.

d) Normas administrativas da ANAC

A ICA 100-04, de 31 de maio de 1991, trata sobre as ‘Regras Especiais de Tráfego Aéreo para Helicópteros’, possuindo um capítulo específico destinado à normatização do vôo policial. A ICA 100-04 prevê, em seus itens 7.1 a 7.7, o seguinte:

7.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

a. Para efeito desta Instrução:

(1) ‘Operação aérea policial e/ou de defesa civil’ é uma operação realizada com aeronaves e conduzida por Organização Policial ou de Defesa Civil.

(2) ‘Organização Policial’ e ‘Organização de Defesa Civil’ são organizações da Administração Pública Direta, Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, destinadas a assegurar a ordem e a segurança pública ou destinadas a proteger e

apoiar a população em emergências e a prevenir e combater incêndios de qualquer tipo respectivamente.

b. As operações aéreas policiais e/ou de defesa civil compreendem operações de busca, salvamento, resgate, observação de cortejos, controle de tumultos, distúrbios e motins, controle de tráfego rodoviário, ferroviário e urbano, prevenção e combate a incêndios de quaisquer tipos, patrulhamento de cidades, florestas, mananciais, estradas, rios, lagos e outras operações autorizadas pelo DAC [agora ANAC].

7.2 Os helicópteros, em missão policial, estarão sujeitos à legislação em vigor.

7.3 As operações de helicópteros, em missão policial, estarão condicionadas à realização de um acordo operacional⁶⁰ por parte do Órgão Regional de Proteção ao Vôo com jurisdição na área considerada e posterior aprovação da DEPV.

7.4 Qualquer missão que possa vir a ser realizada em desacordo com as regras em vigor ou com os procedimentos especiais, estabelecidos pelos SRPV [Serviço regional de Proteção ao Vôo]/ CINDACTA [Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo], em acordo.

7.5 O lançamento de panfletos e objetos por meio dos helicópteros dependerá de autorização prévia do Órgão Regional de Aviação Civil da jurisdição, salvo em missões de salvamento de vida humana e emergência.

7.6 Em operações de busca, resgate e salvamento sobre o mar ou selva, os helicópteros engajados em operação policial deverão possuir equipamentos de sobrevivência apropriados à missão.

7.7 Os helicópteros engajados em operação policial manterão contato bilateral com os Órgãos de Controle de Tráfego Aéreo, que lhes prestarão apoio durante a operação possa ser realizada com segurança e sem perigo para as pessoas e propriedades na superfície e sob responsabilidade do piloto-em-comando.⁶¹
(BRASIL, 200-)

Cabe ressaltar que Polícias e Bombeiros Militares vinculam-se ao ANAC, ao contrário das Forças Armadas que têm regras próprias acerca de suas áreas de aviação. Também outras entidades públicas estão adstritas à ANAC, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal.

Logicamente, todas as entidades, sejam civis ou militares, federais, estaduais ou municipais, obedecem a regras gerais da aviação, principalmente por questões de Segurança de Vôo. No que se refere às limitações do vôo de helicóptero, podem ser citadas algumas regras gerais. Na atualidade, os helicópteros da PMMG somente executam vôos VFR, restringindo a essas regras.

⁶⁰ No caso do acordo entre o Btl RPAer e a Empresa de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), refere-se ao documento destinado a diminuir a ocupação com a frequência de solo ou tráfego com a transmissão de dados de notificação/plano para vôos relativo a missões policiais ou de defesa civil das aeronaves da PMMG e ainda permitir que a decolagem para esses eventos sejam realizadas com maior rapidez, pois o piloto não precisa transmitir todos os dados previstos.

⁶¹ Esta modificação foi aprovada através do Boletim Interno da Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Vôo (DEPV) nº 181, de 27 de janeiro de 2000, hoje já extinta e substituída pelo Departamento de Controle do Espaço do Aéreo (DECEA).

Quando o vôo visual é realizado em espaço aéreo controlado⁶², o piloto deve manter uma visibilidade com alcance igual ou maior que 3.000 m a frente. Tem que se manter afastado em 1 500 m horizontal e 500 *feets* (ft) vertical de nuvens de outra formação meteorológica de opacidade equivalente. As referências com solo, água e formações não poderiam obstruir mais da metade da área de visão do piloto

Fora do Espaço aéreo controlado, há duas situações. A primeira refere-se a vôo acima de 3 000 ft altitude⁶³ ou 1 000 ft altura⁶⁴, quanto a visibilidade a ser mantida, esta deve ser igual ou superior a 3 000 m, com afastamento de 1 500 m horizontal e 500 ft vertical de nuvens de outra formação meteorológica de opacidade equivalente e, por fim, as referências com solo água, formações não poderia obstruir mais da metade da área de visão do piloto. A segunda diz respeito aos vôos abaixo de 3 000 ft altitude ou 1 000 ft altura, quando se deve manter uma visibilidade igual ou superior a 1 000 m, desde que a velocidade permita evitar tráfego ou obstáculo, afastado de nuvens e mantendo as referências com o solo.

O piloto não pode efetuar, em regra, vôos sobre cidades, povoados, lugares habitados em altura inferior a 500 ft acima do ponto mais alto em um raio de 600 m em torno da aeronave. Fora desses lugares, o vôo não será realizado em uma altura inferior a que permita o piloto pousar com segurança e sem perigo para as pessoas ou propriedades na superfície, em caso de emergência. De qualquer forma, neste último caso, a altura de vôo não pode ser inferior a 200 ft, exceção feita em acordos operacionais para atividades de Defesa Social, como policiamento e resgates aeromédicos. Em áreas de presídios e penitenciárias, é proibido o vôo em altura menor que 500 ft.

Contudo, todas essas situações são executadas em caso de uma condição meteorológica mínima. Em qualquer caso, há um procedimento a ser adotado no período diurno e outro no noturno.

Se o pouso ou a decolagem for realizado em aeródromo ou helipontos com procedimentos de aproximação por instrumentos e, durante o dia, deve-se manter um teto⁶⁵ de

⁶² Espaço aéreo de dimensões definidas, dentro da qual se presta o serviço de tráfego aéreo aos vôos com regras IFR e VFR, conforme sua classificação.

⁶³ Distância em ft de um ponto ao nível médio do mar.

⁶⁴ Distância em ft vertical de um ponto ao solo.

⁶⁵ Distância em ft de da base da camada (nuvem) mais baixa ao solo.

600 ft ou 100 ft acima do menor teto estabelecido para procedimentos de orientação e navegação radiogonométrica⁶⁶, o que for maior, devendo a visibilidade ser maior ou igual a 1 500 m.

Se o vôo ocorrer durante a noite, o teto será de 1 000 ft ou 100 ft acima do menor teto estabelecido para procedimentos de navegação radiogonométrica, o que for maior e a visibilidade, igual ou maior, a 3 000 m. Para aeródromos ou helipontos sem procedimentos de aproximação por instrumentos e, durante o dia, deve-se manter um teto de 600 ft, devendo a visibilidade ser maior ou igual a 1 500 m; se durante a noite, o teto será de 1 000ft e a visibilidade, igual ou maior, a 3 000 m.

Para realizar um vôo visual durante o dia, o aeródromo ou heliponto deve ser homologado VFR, exceto se os procedimentos se derem em local de pouso ocasional, e as condições meteorológicas devem estar nos mínimos estabelecidos. No período noturno, aplica-se o mesmo que o diurno, acrescido do seguinte: o piloto deve ser habilitado IFR e a aeronave homologada IFR, exceto se realizado em zona de tráfego de aeródromo (ATZ), Zona de Controle (CTR) e Área de Controle de terminal (TMA) e na inexistência desses, em um raio de 27 NM (em torno de 50 km) do aeródromo ou heliponto. O aeródromo de chegada e de partida tem que possuir balizamento luminoso, farol em funcionamento, indicador de vento iluminado, e o helicóptero com transceptor de rádio.

Está sendo formado e consolidado um grupo de entidades para-públicas para pleitear junto ao ANAC e ao próprio governo federal a modificação de determinadas regras e um tratamento especializado dessas entidades. Trata-se de uma necessidade urgente e fática, visto que a espécie do vôo, a responsabilidade das operações e o interesse público das missões não pode ser equiparado às organizações privadas, principalmente comerciais.

d) Normas administrativas da PMMG

A gama de atividades sob a responsabilidade das Forças Públicas Estaduais exige um conhecimento profundo da missão a ser executada, notadamente nas ações e operações aéreas. Neste caso, faz-se necessária uma perfeita interação entre o homem e o equipamento, sem, contudo, esquecer a missão principal dentro deste rol de atividades.

⁶⁶ Os auxílios da navegação radiogonométrica usam ondas de rádio para guiar a aeronave, através da aparelhos instados na aeronave e no aeródromo/heliponto.

O Manual Básico de Policiamento Ostensivo define o chamado princípio da universalidade. Segundo esse ideário, o policial-militar deve ser “[...] capaz de dar tratamento adequado aos diversos tipos de ocorrências [...]” e que aos “[...] especialmente preparados para determinado tipo de policiamento, caberá a adoção de medidas, ainda que preliminares, em qualquer ocorrência policial-militar [...]” (BRASIL 198-, p.6). Em seu trabalho a respeito do assunto, Fontana (1996, p. 25) define este princípio:

[...] em linhas gerais é endossado pela atividade de relações públicas (marketing), pois estimula o favorecimento à sociedade de um atendimento imediato de uma ocorrência por qualquer integrante da PMMG. Isto ocorre de tal forma que uma vez deflagrado o problema social, o primeiro militar, devidamente identificado ou de iniciativa, que chegar ao local, deverá proceder ao atendimento imediato aos anseios da sociedade.

A Diretriz de Operações Policiais-Militares (DOPM) nº 12/1994 que tratava, de uma forma geral, sobre as formas de coordenação, execução e controle, em todo o Estado, das atividades de polícia ostensiva inerentes à PMMG, inclusive o radiopatrulhamento aéreo, foi substituída pela DPSSP nº 01/2002-CG. Nesta norma, como não poderia ser diferente, o radiopatrulhamento aéreo é tratado como uma das forças de reação do Comando-Geral.

3.1.4.6 Forças de reação do Comando-Geral

Constituir-se-ão forças de reação do Comando-Geral o Batalhão ROTAM (Btl ROTAM), Batalhão de Polícia de Eventos (BPE), Regimento de Cavalaria Alferes Tiradentes (RCAT), Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo (Btl RPAer) e 4ª Companhia de Missões Especiais (4ª Cia MEsp).

[...]

3.1.4.6.4 O Btl RPAer e a 4ª Cia MEsp desenvolverão ações/operações táticas para recobrimento nas situações emergentes no campo da segurança pública em todo o Estado de Minas Gerais, mediante acionamento do Comandante-Geral ou Chefe do EMPM [Estado-Maior da PMMG]. (MINAS GERAIS, 2002a, p.43).

Em 2003, uma proposta de diretriz para a produção de serviços de segurança pública, que regularia o emprego do radiopatrulhamento aéreo na PMMG, foi enviada ao EMPM para análise, aprovação e implementação. Contudo, essa diretriz não foi efetivada e até o momento inexistente uma normatização institucional sobre o emprego de aeronaves na PMMG. Os únicos documentos teóricos na PMMG que podem ser usados como supedâneo desse emprego são os trabalhos monográficos do CESP, com destaque para as obras de Costa Jr. (2003), sobre a desconcentração do radiopatrulhamento aéreo; Lara (2004), sobre ao atendimento pré-hospitalar com emprego dos helicópteros da Polícia Militar; de Brandes

(2005), sobre a integração de esforços no radiopatrulhamento aéreo; de Silva Jr. (2005), sobre Radiopatrulhamento aéreo noturno.

Uma outra norma interna que se referencia ao Btl RPAer é a Resolução 3 764 de 21 de junho de 2004, que, dentre outras providências, criou o Comando de Policiamento Especializado (CPE), a quem a Unidade aérea é subordinada. Essa resolução não traz maiores informações sobre o emprego específico de aeronaves da PMMG, senão a nova articulação e organograma da Corporação, em que, envolta às demais modificações, o Btl RPAer passa a subordinar-se ao CPE.

4.3 Estudos sobre o emprego de aeronaves em atividades de polícia e de defesa social

Um dos principais estudos realizados com o objetivo de analisar o uso de helicópteros para vigilância policial aérea foi executado por pesquisadores da Escola de Administração Pública da Universidade da Carolina do Sul, nos Estados Unidos da América, no ano de 1970.

Os resultados desta pesquisa ressaltaram os seguintes aspectos, apontados por Silva Neto (1993, p.20-23):

O patrulhamento regular e constante com helicópteros em uma determinada área geográfica afeta, significativamente, a incidência de crime dentro da mesma, com a redução sensível nos índices de ROUBO, ARROMBAMENTOS E FURTOS DE AUTOMOVEIS.

Patrulhamento policial regular e constante em helicópteros fornece ao policial uma nova arma dinâmica para a execução de sua difícil tarefa, além de auxiliar na justa punição de crimes, resultando em inúmeros benefícios naturais, incluindo a reação favorável da população.”

Custa seis vezes mais operar o número de carros de patrulha que fariam o mesmo trabalho de um helicóptero.

Um policial no ar tem um campo de visão cerca de 700 pés e pode ver um objeto 15 vezes mais longe que um observador pode ver em terra.

Um só helicóptero pode aumentar a cobertura da patrulha até aquela que necessitaria de 35 carros para ser feita sem uso da aeronave.

O helicóptero pode responder a um chamado de emergência dentro de 2' (dois minutos), enquanto a média do carro de patrulha é de 5' a 6' (cinco a seis minutos)

Outra missão importante que o aparelho de asas rotativas desempenha é na transmissão de quadros de situação.

O helicóptero pode colocar-se em pontos de comandamento de áreas conturbadas e transmitir, ao comando das forças terrestres, um perfeito quadro da situação.

Na vigilância de áreas de preservação ambiental, o aparelho também foi altamente aprovado, uma vez que reúne requisitos que lhe permitem em menor espaço de tempo, fiscalizar com maior eficiência, áreas cujo acesso por terra seja difícil.

Nas operações de policiamento de trânsito, viaturas que atuam nos vários corredores de tráfego, podem ser orientadas sobre acidentes nas vias, movimentações e volume de veículos que por elas trafegam. O fato de o helicóptero vencer grandes distâncias com rapidez, permite o vasculhamento de várias rotas de fuga, orientando as forças terrestres no rastreamento de assaltantes.

O helicóptero, usado corretamente, permite reduzir consideravelmente o tempo de resposta à ação de delinqüentes. Assim é que, ocorrências que antes exigiam o emprego de dezenas de viaturas e guarnições, podem ser executadas hoje, com a mobilização de recursos muito menores.

Funcionando como plataforma de observação, o helicóptero permite à sua guarnição detectar com precisão movimentos de delinqüentes no solo e orientar poucas viaturas para uma ação precisa e decisiva. Com isto poupa-se combustível, permite-se que a cidade continue sendo policiada com eficiência porque os meios desviados são menores, ganha-se tempo na captura de delinqüentes e, sobretudo, cria-se entre os marginais condições adversas e desestimulantes à prática de delitos.

Com base no emprego lógico dos recursos do Estado, as aeronaves não serão empregadas em todas e quaisquer ocorrências que, na atualidade, se tornaram rotineiras pela sua própria natureza ou pela incidência que ocorrem. Essas ocorrências são consideradas pela Corporação como ocorrências ordinárias. Trata-se de um desvio, práticas contrárias aos padrões normais de conduta de uma sociedade.

Contudo, com a evolução social e, conseqüentemente, do crime, uma nova série de ocorrências, com características próprias, exigiram das forças policiais uma atuação mais elaborada, visto a sua complexidade, seja pela sua gravidade, seja uma melhor organização e capacitação dos talentos humanos envolvidos e recursos logísticos disponíveis. As ocorrências de alta complexidade passavam a ficar em explícita evidência.

Essa modalidade de ocorrência possui na verdade um conceito novo, mas seus reflexos são antigos. Em face dessas ocorrências, são implementadas ações que demandam um grande aparato operacional, devidamente organizado, com o comando de uma autoridade com competência técnica para promover ações de respostas efetivas. O emprego de aeronaves nesses tipos de ocorrências policiais proporciona ao Comandante Operacional uma maior flexibilidade, permitindo o desencadeamento das atividades típicas do radiopatrulhamento. O responsável pelas operações contará ainda com o apoio aéreo para maximizar as soluções rápidas para os eventos ou para atividades de coordenação e controle (ver seção **5.1**).

Às vezes, o teatro de operações⁶⁷ torna-se itinerante ou a área de atuação apresenta dimensões que incompatibilizam os deslocamentos de veículos terrestres, por não permitir a observância de princípios essenciais ao sucesso da missão. Daí, com o emprego de aeronaves, os procedimentos operacionais tornam-se meras facilidades, diante da mobilidade aérea. Como exemplos, têm-se assaltos a banco, acidentes de trânsito com vítimas, ocorrência de tráfico de drogas, atentado a bomba, catástrofes naturais, extorsões mediante seqüestro, estupros, fuga de presos, greves com distúrbios civis, homicídios, invasões/ocupações de terreno, rebeliões em estabelecimentos penais, suicídios, ilícitos ligados ao meio ambiente, dentre outros. Nos exemplos mencionados, pode-se verificar que algumas ocorrências de alta complexidade possuem certas modalidades que são mais afetas ou, de responsabilidade direta, face às suas tipificações, ao Corpo de Bombeiro, aos órgãos de defesa civil ou mesmo a outros órgãos públicos. Embora o Corpo de Bombeiros tenha-se desvinculado da PMMG, tanto essas Corporações, quanto a Polícia Civil, por força de política governamental do Estado de Minas Gerais, têm mantido níveis satisfatórios de intercâmbio e integração, otimizando as soluções de defesa social direcionada à sociedade (ver seção **3.2**).

Nesse sentido, a aeronave, ainda que atuando em atividades específicas, tem missões variadas, em praticamente todas as áreas de defesa social, quais sejam: atividades preventivas ou repressivas em apoio ao policiamento ostensivo e judiciário; suplementação às frações terrestres, essencialmente em ocorrências de alta complexidade; ações e operações realizadas pelo policiamento de trânsito urbano e rodoviário; atividades típicas de policiamento ambiental, em apoio às frações de Polícia Ambiental e, através de convênios, em apoio aos órgãos integrados ao sistema de proteção, fiscalização e preservação do meio ambiente, em especial ao Ministério do Meio Ambiente, à SEMAD, ao IEF, ao IGAM e à FEAM e seus órgãos subordinados ou vinculados; ocorrências de salvamento e resgate de pessoas, aquático ou terrestre, no transporte aeromédico, nos incêndios urbanos e florestais, em apoio ao Corpo de Bombeiros Militar ou Unidades Médico-Hospitalares de Urgência municipais, estaduais ou federais; eventos de defesa civil, em apoio à Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC) ou outros órgãos dessa natureza; apoio aos órgãos de direção estratégica, tática e operacional, da PMMG nas ações de Comando, de Coordenação e de

⁶⁷ Teatro de operações é o local de ocorrência de alta complexidade que apresenta uma ruptura de natureza grave da paz e tranquilidade pública, onde se instala um aparato policial, com uma organização de gerenciamento de crise, com o objetivo de desencadear uma determinada ação ou operação de resposta, promovendo a missão de proteção e socorro comunitários. Nesse local é instalada uma infra-estrutura com recursos que dão suporte

Controle e, mediante solicitação ou convênio, apoio aos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, desde que a missão seja de interesse público (FONTANA, 1996, 21-22).

4.4 Pressupostos básicos para o patrulhamento aéreo

Pressupostos são situações que, de antemão, se presumem existir, para que determinada atividade seja executada. Os pressupostos básicos para a atividade de patrulhamento aéreo são: organização e estrutura de frações de radiopatrulhamento aéreo, treinamento e instrução de aeronavegantes, política de manutenção de aeronaves em missões aerotransportadas, integração e interação ar *versus* solo. (FONTANA, 1996, p.23)

a) Organização e estrutura de frações de radiopatrulhamento aéreo

Preconiza a doutrina aplicada à aviação que tudo que “[...] pretende subir e pairar no ar deve partir de uma boa base terrestre [...]” (FONTANA, 1996, p. 23), devidamente estruturada, seja para realizar seus reabastecimentos, sua manutenção, instrução de seus integrantes, abrigo das aeronaves, bem como para a execução das atividades administrativas imprescindíveis à vida de qualquer organização da administração pública, sendo o local, onde as decisões são tomadas. O primeiro pressuposto, portanto, é a organização e estrutura de frações de radiopatrulhamento aéreo (foto 1).

Qualquer base terrestre é formada por um corpo operacional e um administrativo. Ao primeiro, é dada a denominação de guarnição, que pode ser aérea e de apoio de solo. A proposta da Diretriz que regula o Emprego do Radiopatrulhamento Aéreo na Polícia Militar de Minas Gerais prevê que:

As guarnições serão assim constituídas:

a) No solo:

- 01 rádio operador;
- 01 mecânico de base;
- 01 [ou 02] técnico [s] de apoio de solo (TASA).

b) Em vôo:

- 01 Oficial Comandante da Aeronave (1º Piloto);
- 01 Oficial Comandante de Operações Aéreas (2º Piloto);
- 01 Graduado Observador Aéreo direito, que também poderá ser o mecânico operacional de vôo;
- 01 Graduado Observador Aéreo esquerdo. (MINAS GERAIS, 2003a, p.23-24)



Foto 1: Organização e estrutura de frações de radiopatrulhamento aéreo, verificada por meio da base, no Aeroporto da Pampulha, em Belo Horizonte/MG, onde está sediado o Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo. À esquerda, tem-se parte da Esquadrilha Pégasus perfilada no *spots* de decolagem e pouso. À direita, o Pégasus 01 realiza procedimentos defronte ao hangar da Unidade.

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais. Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo.

Assevera-se que essa configuração básica pode ser invertida ou modificada em virtude do tipo e modelo de aeronave empregada, peculiaridade da missão, demais tripulantes ou passageiros, etc.

Os observadores aéreos poderão ser suprimidos ou substituídos pelo mecânico operacional de vôo, quando a missão assim o exigir (ver seção 4.6). Com essa configuração, foi possível segregar as funções inerentes à atividade e melhorar a qualidade do vôo como um todo, através da especialização compartimentada de cada integrantes da GURPAer. O cumprimento da missão pode ser otimizado mediante a utilização de uma equipe mais talentosa, potencializando a segurança do vôo e controlando os riscos com mais efetividade (ver seção 5.2).

b) Treinamento e instrução de aeronavegantes

A preparação técnico-profissional desses recursos humanos que operarão, diretamente, as aeronaves em atividades de manutenção da ordem pública merecem um zelo especial, notadamente no que se refere a mecânicos e tripulantes, buscando métodos de qualidade que atendam os objetivos propostos pela organização no que se refere ao patrulhamento aéreo. Há então o segundo pressuposto que é o treinamento e instrução de aeronavegantes. A foto 2 pode apresentar essa situação.



Foto 2: Treinamento de policiais e bombeiros militares em operações helitransportadas, contemplando vários procedimentos, principalmente o embarque e desembarque de pessoal com helicóptero pairando.

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais. Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo.

A formação dos tripulantes requer: capacitação teórica (os pilotos e mecânicos são avaliados por banca nacional do ANAC em provas de conhecimentos); a habilitação técnica (prática e experiência de voo para pilotos exigida pelo ANAC, prática e estágio para

os mecânicos, no setor de manutenção em aeronaves, e para os observadores aéreos, nas atividades helitransportadas⁶⁸); especialização (proficiência específica em um determinado equipamento); aperfeiçoamento (implementação de novas técnicas e táticas operacionais de aplicação do recurso aéreo).

Não obstante essas situações, todos os tripulantes devem submeter-se a instruções de reciclagem e a novos cursos sempre que forem inseridas novas técnicas ou novos equipamentos, que otimizem o patrulhamento aéreo.

Além deste treinamento técnico específico realizado pelo Btl RPAer, os tripulantes passam por outras duas modalidades de treinamento: um realizado semanalmente na própria Unidade, e outro, bienalmente, com recolhimento do policial militar, durante uma semana, ao Centro de Treinamento Policial da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais.

c) Política de manutenção de aeronaves em missões aerotransportadas

Outro pressuposto é a política de manutenção de aeronaves em missões aerotransportadas. Os processos de manutenção de aparelhos de asas fixas e rotativas são de suma importância para a diminuição dos riscos de acidentes (foto 3).

Um bom sistema de suporte logístico deve ser montado, a fim de se garantir peças de reposição, permitindo que o aparelho sempre esteja em suas plenas condições de voo, através da padronização da frota, através da administração profícua da manutenção.

d) Integração e interação ar *versus* solo

Por outro lado, o helicóptero “não é um fim em si mesmo”, máxima da aviação policial mineira, difundida em todos os cantos do Brasil pelos operadores de aeronaves que participaram por algum tipo de treinamento ou de seminário geridos pelo Btl RPAer. Sua utilização serve para potencializar as frações de solo.

⁶⁸ Atividades helitransportadas são todas aquelas desenvolvidas com a intervenção direta do recurso aéreo, notadamente helicópteros, e sua tripulação, tais como descida em corda (rappel), evacuações e resgates aeromédicos, embarque e desembarque em locais restritos, uso de guincho e gancho de carga, dentre outras.



Foto 3: Política de manutenção de aeronaves em missões aerotransportadas. No canto superior esquerdo, há a instalação de um helicóptero esquilo na sede da montadora da aeronave em Itajubá/MG. Na porção inferior, há a intervenção nos helicópteros em oficina terceirizada em Belo Horizonte/MG. No quarto superior direito, o chefe dos mecânicos realiza uma inspeção de pré-vôo em aeronave no Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo.

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais. Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo.

A qualificação desse pressuposto é chamada de interação e integração ar *versus* solo, com as seguintes premissas: familiarização com o processo de radiopatrulhamento, sistema de comunicação ar *versus* solo, emprego lógico e oportunidade no acionamento (foto 4). Silva Neto (1993, p. 47) expõe que, para familiarizar os neófitos à aviação policial, devem ser ministrados os seguintes assuntos:

- 1) Critérios de operacionalização de aeronaves em apoio às atividades policiais-militares;
- 2) Possibilidades dos helicópteros no radiopatrulhamento aéreo;
- 3) Vantagens do apoio aéreo em ações e operações de preservação da ordem pública;
- e,
- 4) técnicas e táticas do radiopatrulhamento aéreo.



Foto 4: Interação ar solo, por meio da familiarização com o processo de radiopatrulhamento, sistema de comunicação ar versus solo, emprego lógico e oportunidade no acionamento. Essas premissas podem ser observadas com as atividades em pauta. O abastecimento remoto da aeronave na posição superior à esquerda expressa a necessidade dessa interação. Na porção mediana esquerda, tem-se a sinalização de pouso em local restrito para aeronave, demonstrando familiarização com a atividade aérea do sinalizador e interação era e solo. O conhecimento e preparo dos tripulantes operacionais, familiarizados com o equipamento com um perfil de pronta resposta à solicitação das diversas Unidades, observadas nas demais posições, seja nas atividades de prontidão, seja em ações e operações, repressivas e preventivas.

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais. Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo.

O sistema de comunicação ar *versus* solo impõe que as aeronaves devem possuir um rádio transceptor para comunicar-se com os órgãos de tráfego aéreo e para as atividades operacionais com a mesma frequência das frações apoiadas e com a base terrestre.

O emprego lógico propõe que o helicóptero deve partir de uma solicitação ou situação lógica e coerente, considerando o seu alto custo operacional⁶⁹. Somente através de conhecimentos básicos da operação com aeronaves é que se conseguirá julgar se o acionamento e o emprego da aeronave foram convenientes ao interesse público. É a mensuração do custo-benefício. Ainda assim, não tendo a autoridade solicitante ou apoiada a noção necessária para o emprego do helicóptero otimizado do recurso aéreo com inteligência ou sabedoria, é possível buscar essa assessoria com os comandantes de aeronave. Essa orientação técnica sobre a atividade aérea possibilita uma harmonização de esforços, um compartilhamento de informações e de responsabilidades, visando precipuamente, a execução da missão (ver seções **3.3** e **5.4**).

A oportunidade no acionamento consiste na atuação das frações terrestres que devem ter como princípio a solicitação rápida do apoio aéreo como um fator fundamental para o sucesso das missões. Lógico que o acionamento do recurso aéreo passará obrigatoriamente por um processo decisório. Independentemente do nível em que o acionamento recair, em razão do local onde se tenha deflagrado o fato, é preciso dotar a Unidade Aérea de informações para que a realização de uma análise compartilhada dos custos e dos benefícios.

Daí a necessidade de haver uma perfeita sinergia entre as frações aerotransportadas e as frações terrestres quando da implementação de atividades aéreas de manutenção da ordem pública, sobretudo na intervenção em ocorrências policiais de alta complexidade. A ausência desse entrosamento entre as frações em terra e no ar implica a má utilização do recurso aéreo e terrestre, restringindo as suas vantagens na operacionalidade: a ferramenta é ineficiente.

⁶⁹ Para cálculo do custo operacional são considerados gastos com a contratação de serviços para a manutenção das aeronaves, aquisição de peças, acessórios e componentes, combustíveis, lubrificantes e seguros aeronáuticos.

4.5 Conceito de operações para uma guarnição aérea empregada em missões de policiamento ostensivo geral

O conceito de operações para o uso guarnição aérea é amplo, porém, neste trabalho, far-se-á o estudo das missões típicas de polícia, quais sejam: o levantamento de locais de risco, as operações policiais em locais de risco, as ações de acompanhamento, interceptação, cerco e bloqueio, a busca de delinquentes em locais de homizio e as operações em eventos e controle de distúrbios civis.

a) Levantamentos de locais de risco

As Unidades de Execução Operacional com responsabilidades sobre áreas definidas no Plano de Articulação da PMMG, para desencadear uma determinada ação ou operação, face a uma demanda da criminalidade, necessitam realizar os levantamentos geográficos e coletar informações para atingir um mosaico que permita planejar o lançamento da tropa adequadamente, principalmente nas atividades contra o crime organizado.

No desenvolvimento do levantamento, são avaliados dados relativos às áreas de inteligência, de logística, de recursos humanos, de comunicação social, assim como de operações voltadas para o teatro de operações.

Nesse tipo de policiamento, o emprego de aeronaves otimiza sensivelmente a qualidade e a quantidade de dados, proporcionando a realização de fotografias, filmagens e mapeamento do teatro de operações, assim como o reconhecimento das nuances do local pela equipe de execução. Nesses casos é viável a participação do comandante da operação.

Uma vez desencadeada a ação ou operação policial, de acordo com a natureza do evento (grau de difusão junto ao público externo e riscos eminentes) e o conceito de operações específico estabelecido, a aeronave é empregada com a finalidade precípua de reforçar o policiamento ordinário lançado e atuar ostensivamente para evitar a eclosão do delito, através de sobrevôos rotineiros previamente acertados com o comando da operação.

b) Operação policial em locais de risco

A ação de polícia parte, na maioria das vezes, do reclamo de um indivíduo, que integra uma determinada coletividade. Esse indivíduo, através de seu ato, expressa o clamor público contrário à ação de pessoas perniciosas que, ignorando e desprezando o direito alheio, passam a adotar comportamentos totalmente avessos ao bem-estar social. Esses transgressores do direito costumam instalar nos ambientes sociais que freqüentam verdadeiros climas de terror, através do cometimento de infrações, agindo, na maioria das vezes, em conjunto, tornando tais locais insuportáveis.

Essa situação exige presença policial para restaurar a ordem pública, o que é feito através do comparecimento de uma viatura policial básica. Em ocorrências dessa natureza, a utilização exclusiva do recurso terrestre, em não raros momentos, inviabiliza a qualidade do serviço por não permitir ao órgão policial a oportunidade de agir de imediato frente ao ambiente de crise. A situação, normalmente, exige presteza e rapidez, o que pode ser dificultado pela distância ou obstáculos diversos. A escassez de viaturas para atender a demanda operacional é outro entrave.

Na fase do atendimento a esses tipos de ocorrências, a força terrestre pode se apresentar ineficiente, enquanto o emprego de uma GURPAer pode apresentar uma mobilidade maior em um espaço de tempo muito menor.

Durante o atendimento, são explícitos o princípio da abordagem, relativo à supremacia de força, e a característica de ação de presença⁷⁰.

Identificada a crise social, devidamente localizado e mapeado o local onde foi realizado o acionamento da força terrestre e verificada a amplitude da ocorrência, torna-se imprescindível a requisição imediata da aeronave, para utilizá-la de modo bem célere. Durante a crise, a força terrestre deverá se manter em condições de mobilizar rapidamente os seus esforços, em constante escuta da rede rádio, para acompanhar as informações da GURPAer.

⁷⁰ Ação de presença é a manifestação à comunidade da sensação de segurança, pela certeza de cobertura policial-militar. Ação de presença real consiste na presença física do PM nos locais onde a probabilidade de ocorrência

c) Ações de acompanhamento, interceptação, cerco e bloqueio

Após a deflagração de determinado delito ou infração, o delinqüente ou infrator, no temor de ser autuado em flagrante, embrenha-se numa fuga podendo ser a pé ou em veículos. Nesses casos, o emprego do helicóptero otimiza sobremaneira a ação das forças terrestres, permitindo um campo maior de visão e maior rapidez de resposta. Além disso, proporciona dados suficientes para a implementação de operação de captura do delinqüente ou infrator em fuga.

Segundo Silva Neto (1993), para esse tipo de operação em que se implementam ações de acompanhamento, interceptação, cerco e bloqueio, pressupõe-se duas forças de atuação conhecidas por força de ação direta e força de cerco.

A força de ação direta tem a incumbência de manter o agente em fuga sob pressão ininterrupta, com o objetivo de evitar que se tenha êxito na fuga. É a chamada fuga controlada, monitorada ou observada. Esse acompanhamento deve ser realizado criteriosamente com preocupação única e exclusiva de manter-se o elemento em fuga sempre no campo de visão, possibilitando a atuação da força de cerco. Nesses casos, as guarnições empenhadas devem evitar o entusiasmo no acompanhamento, evitando, principalmente, ações cinematográficas, pois estas colocam ou podem colocar em risco a população ou a própria GURPAer. A força de cerco, devidamente orientada pela GURPAer, fica com a incumbência de mobilizar-se através de deslocamentos rápidos, cortando os itinerários de fuga, para posicionar-se em postos, previamente, determinados, que possibilitarão a ação de cerco, bloqueio e/ou interceptação.

O emprego de helicóptero nesse tipo de missão, pelas suas características de mobilidade e elevado campo de visão, amplia sobremaneira o raio de ação. Pode proporcionar uma antecipação aos elementos em fuga, montando um bloqueio no seu itinerário, com integrantes da própria GURPAer ou orientando a Guarnições de Radiopatrulha (Gu Rp)⁷¹, de outras frações PM.

seja grande. Ação de presença potencial é a capacidade do policiamento ostensivo, num espaço de tempo mínimo, acorrer onde a ocorrência policial militar seja iminente ou já tenha surgido. (BRASIL, 198-)

⁷¹ Guarnição de Radiopatrulha (Gu Rp) é a denominação do efetivo que garante uma viatura operacional, suplementado com rádio, com incumbência de execução de policiamento ostensivo (MINAS GERAIS, 2002a, p.94).

Atua, também, como elemento dissuasor, já que, com o auxílio de equipamentos de som instalados na própria aeronave, podem ser transmitidas ordens, inquietando psicologicamente os agentes em fuga. Sob essa égide, pode-se contar com o próprio ruído da aeronave e o farol de busca, durante a noite, principalmente quando se realiza o sobrevôo do veículo em fuga ou uma aproximação, em que, depois de percebidos, estimula a intranqüilidade do agente em fuga, modificando as suas atitudes.

Percebe-se que a aeronave pode ser utilizada como força de ação direta ou como força de cerco ou ainda fazendo uma combinação das duas. A combinação de forças terrestres e operações aéreas resultam em uma força tarefa de alto valor (SILVA NETO, 1993).

d) Busca de delinqüentes em locais de homizio

Na atividade de polícia, é comum se deparar com delinqüentes homiziados em locais de difícil acesso, em face dos obstáculos, para viaturas, pessoas e até mesmo para semoventes (normalmente cavalos e cães), empregados no rastreamento.

A aeronave no desempenho da sua missão basilar - plataforma de observação - identifica o quadro de situação, informa a respeito dos obstáculos existentes, aguça a atenção, prepara a força terrestre de ação direta para possíveis emboscadas e indica rotas de fuga dos delinqüentes ou ponto exato do homizio.

A sua presença no local da ocorrência torna-a um elemento dissuasor e de cobertura, transmitindo às frações terrestres, condições de segurança quanto ao desfecho de orientações e mudanças do comportamento dos delinqüentes. Há a possibilidade de atuação direta da GURPAer, caso a situação exija providências imediatas.

A ocupação de pontos sensíveis, que favorecem ao comandante uma melhor visualização da parte interior do local de homizio, pode ser imprescindível para o sucesso da missão. Para tanto, podem ser realizadas outras técnicas de missões helitransportadas mais eficazes como: descida em corda (rappel), desembarque do helicóptero em vôo pairado ou com pouca velocidade e/ou içamento através de guincho.

A tropa a pé, contando com o apoio aéreo, normalmente sente-se bastante protegida e estimulada a embrenhar-se numa ação de captura, mesmo que sua atuação se desenvolva em matas fechadas ou em áreas de breu durante a noite.

Com o desencadeamento desses procedimentos, a capacidade operacional da Força Pública fica mais ágil, porque provoca a redução do tempo de ação e melhora, sobremaneira, a qualidade de restauração da ordem pública, pois consegue minimizar a possibilidade de fugas.

Este aparato pode, ainda, ser potencializado com a utilização de equipamentos especiais de observação, a exemplo do Flir⁷², instalados nos helicópteros.

e) Operações em eventos e controle de distúrbios civis

As Polícias Militares dentre as suas diversas atribuições constitucionais é encarregada de atuar preventiva ou repressivamente, isolada ou em conjunto com outras forças legalmente constituídas, nos locais onde ocorra a incidência de perturbação da ordem. Para tanto, instituíram as Forças de Choque para atuar em operações de controle de distúrbios civis; contra-guerrilha urbana e rural; ocupação, defesa e retomada de pontos sensíveis; repressão a rebelião ou motins em estabelecimentos penais; e retomada de locais de homizio de grupos criminosos (BRASIL, 198-).

Em apoio às operações de choque, o emprego de aeronaves se apresenta como recurso essencial e de grande capacidade operativa para realizar as seguintes missões: como plataforma de observação e instrumento de informação (*output*) de locais de concentrações e de manifestações populares; como dissuasor psicológico, visto o aparato tecnológico que denota força; como instrumento de celeridade de transporte pessoal, equipamento e armamento; como meio para socorro de feridos e transporte de médicos e equipamentos especializados; como orientador de ações de comando para controle de tumultos, distúrbios e motins (SILVA NETO, 1993).

⁷² FLIR (*Flight Light Infra-Red*) é um sistema de imagens térmicas (imageador infravermelho), dotado de uma câmara e ligado a um monitor na aeronave, que possibilita a verificação de pessoas e obstáculos em solo durante a noite, através do calor que os corpos naturalmente emanam.

O emprego da aeronave nas operações de choque, proporcionando informações precisas e oportunas, favorece ao comandante das ações de respostas no teatro de operações, condições para implementação de técnicas e táticas adequadas no controle das manifestações públicas.

Com a extinção do Batalhão de Choque, no final da década de 90, as atividades inerentes àquela Unidade foram repassadas a duas novas Unidades de Execução Operacional: O Batalhão de Polícia de Eventos (BPE) e o Batalhão de Rondas Táticas Metropolitanas (Btl ROTAM). Mesmo a terminologia Operações de Choque, considerada por muitos imprópria, foi substituída por controle de distúrbios civis e policiamento em eventos, estando, contudo, inclusas todas as variáveis operacionais inerentes às operações de choque.

4.6 Configuração da guarnição aérea em missões típicas de polícia

Valendo-se do mesmo critério utilizado no conceito de operações para o uso guarnição terrestre, a configuração da guarnição aérea, visando não afastar do objeto deste trabalho, restringir-se-á às missões de patrulhamento e às operações típicas de polícia.

a) Missões de Patrulhamento

O uso do helicóptero no patrulhamento regular em zonas urbanas, rodovias e áreas de preservação ambiental permitirá uma melhor incrementação da ação de presença. O aparelho pintado nas cores heráldicas da Corporação e com os seus dísticos poderá ser identificado de imediato pela população, agindo como fator estimulador da sensação subjetiva de segurança, podendo a configuração da aeronave variar, segundo os diversos tipos de policiamento.

Nas missões de patrulhamento a aeronave deverá estar composta por:

- Pessoal: um comandante de aeronaves; um comandante de operações aéreas; um observador aéreo direito; um observador aéreo esquerdo;

- Equipamentos: um arma longa, no mínimo; um kit operacional;

- Aeronave: uma aeronave com capacidade mínima de quatro tripulantes, pintada nas cores da Corporação, com sua designação operacional visível e equipada com rádio PM; um par de cintos de segurança de piso, cotidianamente chamado de rabo de macaco⁷³; um Flir ou outro equipamento que permita visão noturna; um farol de busca, utilizado em operações noturnas.

b) Operações especiais típicas de polícia

Nas ocorrências especiais típicas de polícia, há uma pequena variação na configuração da aeronave. O seu emprego nesses tipos de ocorrências policiais, como já foi dito, proporciona ao Comandante Operacional uma maior flexibilidade, permitindo o desencadeamento das atividades típicas do radiopatrulhamento, exercendo a coordenação e controle.

A especificação do pessoal (tripulação), dos equipamentos e da aeronave serão as mesmas da configuração para missões de patrulhamento, exceto pela inclusão de um mecânico operacional de vôo na guarnição aérea, sobretudo nas ações e operações desencadeadas no interior do Estado.

⁷³ Dispositivo de amarração para operações em que o militar fica apoiado nos esquis da aeronave. Na medida do possível todos os operadores deverão permanecer embarcados, a fim de evitar acidentes. O rabo de macaco trata-se de um cinto de nylon com encaixe rápido e um mosquetão para fixação nos olhais do piso das aeronaves, através de cabos de aço.

**5 EMPREGO DE HELICÓPTEROS EM
OCORRÊNCIAS POLICIAIS DE ALTA
COMPLEXIDADE NO INTERIOR DO
ESTADO DE MINAS GERAIS**

O emprego de helicópteros em ocorrências complexas envolve uma sistemática diferenciada de sua utilização na RMBH. Para tal, é preciso, como fundamento, entender o que são as ocorrências de alta complexidade e como é realizada a gestão na crise instalada com a sua eclosão, até o momento de inserir-se o recurso aéreo como instrumento potencializador dos procedimentos policiais respectivos.

5.1 Definições, táticas e técnicas para o gerenciamento de crises no âmbito da atuação policial

Crise pode ser considerada uma desestruturação das atividades normais e rotineiras de uma sociedade, que afetam seus integrantes, um de seus grupos específicos ou mesmo de pessoas determinadas, causando grande comoção naquela comunidade em especial ou nas relações advindas do fato gerador do conflito.

A origem da palavra crise é complexa, oriunda do latim *crisis*, através do grego *kpiog* e que, por sua vez, foi herdada da raiz indo-européia *ker* ou *sker*, que significa cortar e que, também, daria mais tarde origem a palavras como critério. (ALEMANO; ELMIR *apud* ALMEIDA, 2003, p.17). Vaz (*apud* MIGUEL, 2004, p.10) conceitua crise como “[...] a desorganização de uma ordem social pelo esgotamento de sua capacidade de resolver os problemas de seu desenvolvimento.” Já Ferreira (*apud* ALMEIDA, 2003, p. 17) propõe que crise pode ser entendida como a “[...] manifestação violenta e repentina de ruptura de equilíbrio; manifestação violenta de um sentimento; fase difícil e grave da evolução das coisas, de fatos ou idéias; um momento perigoso ou decisivo; tensão ou conflito”. Santos (2003, p.15) completa a definição de crise, agregando questões de defesa social:

[Crise] é uma ocorrência de fato ou uma situação imprevisível, na qual haja ameaça à vida e implicando direta ou indiretamente na tranqüilidade da comunidade, exigindo uma postura organizacional e uma resposta especial dos órgãos do Sistema de Defesa Social, com planejamento específico, a fim de assegurar uma solução aceitável, face à confirmação de um processo incomum, de alta complexidade, que possa desencadear tensão social.

Em um sentido mais doutrinário, o Manual de Gerenciamento de Crises da Polícia Federal (*apud* MIGUEL, 2004, p.11) expõe que “[...] crise é um evento ou situação crucial, que exige uma resposta especial da polícia, a fim de assegurar uma solução aceitável.”

Assim sendo, as crises têm efeito polissêmico e podem alcançar várias esferas, desde aquelas de domínio personalíssimo (crise conjugal), quanto as de domínio coletivo (crises políticas, econômicas, sociais, dentre outras). Desse modo, quando há a eclosão de uma crise de proporções coletivas, é preciso que o Estado atue, de iniciativa, para conter e resolver o conflito que se instalou.

Vários são os tipos de crise verificados que exigem intervenção do Estado: as internacionais, desde os conflitos de fronteiras até as atividades beligerantes, cuja responsabilidade, no Brasil, é exclusiva da União (Governo Federal), através do Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Defesa; os desastres e calamidades públicas, em que há atuação concorrente dos organismos de defesa civil em todos os níveis (federal, estadual e municipal); as sociais, no caso de greves, tumultos, manifestações populares, dentre outras atividades públicas de representatividade que exigem pronta resposta; as policiais, levadas a efeito por rebeliões em penitenciárias, atos terroristas, tomadas de reféns, dentre outras, que extrapolam a situação de paz social (MIGUEL, 2004, p.12). Nas crises que interfiram na ordem pública, as forças policiais têm o dever de agir para restabelecer a paz social.

Como detidora do conhecimento técnico apropriado para a intervenção em situações de crise, a polícia tem por responsabilidade **gerenciar e solucionar** as situações de crise eminentemente de sua competência. A intervenção não deve ser feita por pessoas que não detém o conhecimento técnico necessário, como religiosos, psicólogos, pessoas ligadas aos meios de comunicação de massa e demais profissionais. Esses profissionais poderão ser utilizados como “suporte técnico especializado”, mas nunca como negociadores. A intervenção de profissionais não especializados pode agravar a situação de crise, trazendo implicações e conseqüências jurídicas imprevisíveis, além de comprometer a confiabilidade no trabalho policial. (MIGUEL, 2004, p.11, destaque do autor).

Em um sentido mais amplo, poder-se-ia considerar uma crise com necessidade de intervenção policial qualquer ocorrência delituosa. Porém, em sentido técnico, somente as ocorrências de alta complexidade exigem uma gestão de crise realmente elaborada.

[Ocorrências de alta complexidade] é todo fato de origem humana ou natural que, alterando a ordem pública, supere a capacidade de resposta dos esforços ordinários de polícia, exigindo intervenção de forças policiais através da estruturação de ações e operações especiais, ou típicas de bombeiro militar, com o objetivo de proteger e socorrer o cidadão [...] como ocorrências de alta capacidade, o assalto com tomada de reféns; seqüestro de pessoas, rebelião em presídios; assalto a banco com reféns; ameaça de bombas; atos terroristas; seqüestro de aeronaves; e captura de fugitivos na zona rural. (SANTOS, 2003, p.15)

Em Minas Gerais, a Resolução Conjunta 009, de 24 de junho de 2005, instituída pelas PMMG e Polícia Civil, em seu Art. 1º, estabelece o conceito normativo de ocorrência de alta complexidade, assim chamada de alto risco:

Art. 1º Denominam-se ocorrências de alto risco os fatos ou intervenções policiais caracterizados pela necessidade de atuação conjunta de integrantes das Polícias Militar e Civil, em razão da possibilidade de agravamento, inclusive com risco de morte para as pessoas envolvidas, especialmente como reféns, assim considerados, dentre outros:

I - seqüestros, exceto quando é desconhecida a localização da vítima;

II - motins em estabelecimentos penais;

III - assaltos a bancos;

IV - bloqueio de rodovias e vias públicas de grande circulação;

V - ocupação de imóveis urbanos e rurais;

VI - ocorrências envolvendo, como autores, policiais civis ou militares da ativa ou inativos ou seus familiares, desde que, neste último caso, o problema leve ao envolvimento de policial; e

VII - outras, por determinação da maior autoridade do CIAD - Centro Integrado de Atendimento e Despacho. (MINAS GERAIS, 2005)

Muitas vezes, não é simples uma distinção entre uma ocorrência comum e uma alta complexidade. Para tal, faz-se mister verificar as cinco características distintivas que qualificam as ocorrências de alta complexidade: a imprevisibilidade, que ensejam uma compressão de tempo, ou seja, urgência; a ameaça à vida, sendo necessária a adoção de postura organizacional não rotineira; o planejamento analítico especial com a devida capacidade de implementação; a pressão psicológica; e os conflitos de competência (MONTEIRO *apud* SANTOS, 2003, p.15).

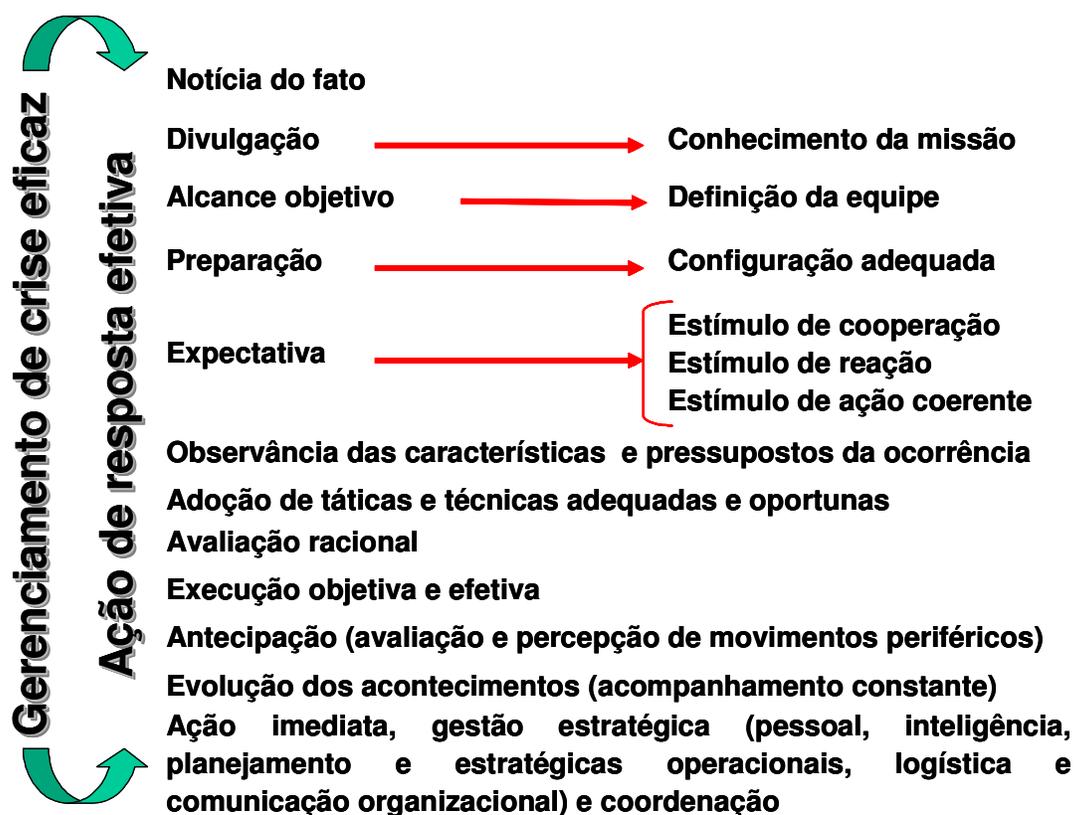
Para fazer frente a esse problema, é preciso estabelecer um processo para identificar, obter e aplicar os recursos estratégicos adequados, de forma eficaz, necessários à sua antecipação, prevenção e solução, através do que se denomina gerenciamento ou gestão da crise (MONTEIRO *apud* SANTOS, 2003, p.15). Há quem, como Monteiro (*apud* ALMEIDA, 2003, p. 18), considere o gerenciamento de crises uma ciência, cujo objeto seria “[...] lidar, sob uma tremenda compressão de tempo, com os mais complexos problemas sociais, econômicos, políticos, ideológicos e psicológicos da Humanidade, nos momentos mais perigosos de sua evolução, isto é, quando eles se manifestam em termos destrutivos.”

Entende-se, todavia, que o gerenciamento de crise não é uma ciência, mas uma ferramenta, levada a efeito por uma sucessão de procedimentos, técnicas e táticas, com o escopo de realizar as atividades estatais, mais precisamente aquelas intrínsecas às forças

policiais. As organizações policiais em uma ocorrência de alta complexidade possuem duplo objetivo: de preservar vidas e aplicar a lei, tendo, como consequência, o restabelecimento da ordem e a proteção à vida e ao patrimônio, seja ele público ou privado. (SANTOS, 2003, p.53)

Nesse sentido, um gerenciamento da crise eficaz levam à efetividade nas respostas e ações da polícia diante de uma ocorrência complexa. Para tal uma sistemática metodológica deve ser imposta desde a notícia do fato, implementada pelo primeiro interventor, até a gestão estratégica da crise. É importante ressaltar novamente que a gestão estratégica não é exclusiva do nível estratégico ou diretivo, mas inerente a quaisquer níveis organizacionais, seja no tático ou no executivo. A figura 7 demonstra quais as etapas a serem seguidas diante da eclosão de uma ocorrência.

Figura 7: etapas de uma ocorrência policial de alta complexidade



Fonte: adaptado de: FONTANA, Josué Martins. **Gestão das operações**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006.

Verifica-se que, nas ocorrências complexas em geral, determinados procedimentos deverão ser observados. A notícia do fato, em primeiro momento, deverá contemplar o máximo de informações para suprir a autoridade superior pelo primeiro interventor (e aquelas que sucessivamente serão acionadas) na tomada de decisão, divulgação do evento e solicitação de esforços, possibilitando a escolha da equipe pertinente à missão a ser desencadeada. Para que este mister seja implementado, as autoridades competentes deverão definir qual o objetivo a que a intervenção se prestará.

Desse modo, deve ser definida a equipe específica para que esta se prepare e adote a configuração estrutural mais adequada à crise, a adoção de técnicas e táticas oportunas, conforme as características e pressupostos advindos da ocorrência complexa. Desse modo, para levar a efeito os atos executórios de polícia ostensiva na crise, é necessária uma avaliação minuciosa, dentro de uma cientificidade e racionalidade, de todos os intervenientes, principalmente dos pontos fortes e fracos e das oportunidades e ameaças decorrentes do que essas ações podem ensejar, inclusive percebendo e registrando o ambiente, interno e externo, à crise, sobretudo no que se refere às manifestações do sistema político governamental, da mídia e da própria sociedade civil. Desse modo, a execução não pode ser procrastinatória; deve ser definida e incisiva, com conhecimento de causa, capacitação técnica e conceitual apropriada, enfim, com efetividade.

Como a crise é dinâmica, os processos de sua resolução deverão seguir o mesmo parâmetro diligente, verificando a evolução da ocorrência com acompanhamento constante da linha de ação dos infratores e suas mutações temporais. Por fim, dentro de uma visão sistêmica, o responsável em conduzir a ocorrência deverá congrega os esforços das searas disponíveis no local do fato, dentro de um pensamento estratégico das ações, atuando em uma ótica de coordenação e controle de seus colaboradores e recursos, já que, nessas circunstâncias, há predominância e exigência do trabalho em equipe. Quanto mais imediata for a ação, melhor a resposta. Ressalta-se que o imediatismo que se impõe não tem relação com imprudência ou amadorismo, já que o trabalho policial, sobretudo diante de ocorrências complexas, é estritamente técnico.

Por outro lado, das características de ocorrências complexas, a que traz mais preocupações para a resolução da crise e que, certamente, podem comprometer a solução do problema instalado são os conflitos entre os entes e órgãos envolvidos.

A atuação em ocorrência de alta complexidade, invariavelmente traz a lume dois pontos cruciais que podem por tudo a perder no gerenciamento do teatro de operações, o conflito institucional e o conflito organizacional. O primeiro é caracterizado pelas disputas que podem ocorrer entre ambas as instituições policiais, não havendo a definição da responsabilidade nem tão pouco a atribuição para atuação na ocorrência. O segundo é o denominado conflito organizacional, onde as disputas acontecem entre as Unidades da própria instituição. (SANTOS, 2003, p.53)

Assim sendo, cabe definir as competências específicas de cada instituição, estabelecendo as responsabilidades e as autoridades técnicas, mas, sobretudo, quem será o comandante das operações. Ledo engano quem acredita que esse problema de comando ocorre somente quando coexistem instituições diferentes. Não raras vezes, há problemas advindos da operação conjunta entre diversas frações policiais de uma mesma corporação. A figura 12 expõe o conflito de competência levado a efeito pelos diversos atores sociais intervenientes na crise.

Figura 8: atores que intervêm no conflito de competência em um evento social de natureza grave



Fonte: adaptado de: FONTANA, Josué Martins. *Gestão das operações*. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006.

Santos (2003, p.53) afirma que a “[...] definição sobre qual autoridade policial-militar deverá recair o comando da operação ocorrerá após análise pelo alto comando da corporação.” O gerente da crise não pode recair sobre qualquer autoridade. Daí, a necessidade do comando superior envolvido estabelecer quem será o responsável pelas decisões no teatro das operações, principalmente na valoração do risco das ações desencadeadas durante as atividades de gestão. Cabe ressaltar, como visto na seção 3, uma ocorrência de crises gera um processo complexo de conhecimento e atuação denominado *black box*, cujas intervenções e proposições de soluções dependerão de estratégias diversas e muitas vezes dependentes de fatores e variáveis externos à esfera das forças policiais. Nesse momento, o talento pessoal do gerente da crise se fará preponderante frente a essas dificuldades.

Desta forma, o sucesso da administração durante as ações e operações em uma ocorrência de alta complexidade, dependerá da adoção, por parte do gerente da crise, de medidas, as quais poderão modificar o rumo das negociações e encerramento da ocorrência.

Para a tomada de uma decisão durante o transcorrer de uma ocorrência de alta complexidade, deve o gerente da crise estabelecer critérios para a ação. A doutrina de gerenciamento de crise do FBI estabelece como critérios a necessidade, a aceitabilidade e a validade do risco.

A necessidade indica que toda e qualquer ação somente deverá ser implementada se for indispensável. A aceitabilidade que significa que toda a ação deverá estar respaldada pela lei, tornando esta decisão legal, moral e ética. [...] E, finalmente, a validade do risco a qual estabelece que para toda e qualquer ação a ser implementada deve-se levar em conta se os riscos advindos desta ação, serão compensados pelos resultados finais.

[...]

Este administrador [da ocorrência de alta complexidade] deve ainda possuir uma visão global de seu trabalho. Sua principal função é a de identificar, com base em um referencial teórico e experiências vivenciadas, a estratégia ou técnica que em determinada situação, em certas circunstâncias e em determinado momento, poderá contribuir da melhor maneira possível, para a restauração da ordem pública. (SANTOS, 2003, p. 55-57)

Todavia, além das habilidades técnicas e conceituais estabelecidas, deve o gerente da crise possuir domínio sobre as habilidades humanas, sem as quais o sucesso das respostas da polícia não serão efetivas nem estará aquele comandante legitimado perante os seus colaboradores.

Há uma controvérsia entre o estabelecimento de competências e de comando em ocorrências na PMMG. A DPSSP 01/2002 estabelece que na condução das ações e operações em que haja simultaneidade de presença de Unidades e Frações da Polícia Militar, prevalecerá o grau hierárquico e não a natureza da ocorrência.

Na condução das ações e operações em que haja simultaneidade de presença de Unidades e Frações da Polícia Militar, subordinadas a comandos distintos, para efeito de comando, serão adotados os seguintes critérios:

- a) para exercer autoridade de Comando, deve prevalecer o grau hierárquico e não a natureza da ocorrência. A autoridade presente, de maior posto ou graduação ou mais antiga, será o comandante da operação, sendo assessorada pelo militar detentor de conhecimento específico;
- b) estando presente um Comandante Intermediário ou de Unidade Operacional, caberá a este o comando das ações ou operações, caso estes sejam os de maior posto. (MINAS GERAIS, 2002a, p. 80)

A DPSSP 01/2002 adota, portanto, o modelo hierárquico ou hierarquizado para estabelecer a autoridade que exercerá o comando na ocorrência com várias frações. Já a Resolução Conjunta 009/2005 não segue o mesmo sentido, consoante o estatuído nos arts. 9º, inciso IV, e 17:

Art. 9º A Unidade Policial que iniciar o atendimento destas ocorrências deverá adotar as providências necessárias mediante a complexidade da situação, convocando quando necessário, a Unidade especializada (GATE/GRE), sendo que o gerenciamento da situação será exercido pela Unidade especializada que primeiro chegar ao local.

[...]

IV - em caso de atuação das Unidades especializadas, essas serão responsáveis pelo local imediato da ocorrência.

[...]

Art.17. A intervenção policial de Unidades Especializadas, em ocorrências de alto risco condiciona-se ao seu acionamento pelo CIAD, conforme o caso se enquadre no art. 8º ou 9º, respectivamente, os quais, para esse fim, estarão agindo em nome do Chefe da Polícia Civil ou Comandante-Geral da PMMG. (MINAS GERAIS, 2002a)

Verificados esses entraves e pressupostos e determinado o comando, o gestor da crise deve possuir uma estrutura para coordenar a operação, sendo imprescindível a instalação de um posto de gerenciamento de crise.

[Posto de gerenciamento de crise] É o local previamente definido, na própria área do evento, onde ficará sediado o gerente da crise. Caracteriza-se como o centro de decisões deste gerente para o enfrentamento da crise eclodida.

O posto de gerenciamento de crise (PGC) deve ficar próximo ao ponto crítico, no chamado perímetro externo, pois facilita o processo de gerenciamento, a tomada de decisões, dando ao gerente da crise uma visão imediata do local.

Este posto de gerenciamento poderá ser adaptado em veículos do tipo micro-ônibus ou em salas nas proximidades do teatro de operações. O importante é que haja condições da permanência do comandante da operação, bem como daqueles que farão parte do processo decisório. (SANTOS, 2003, p.19)

As mais modernas forças policiais têm, objetivando dar suporte às decisões emanadas pelo comandante da crise, instituído, ainda, um gabinete de gestão de ocorrências de alta complexidade (ou de crises), “[...] montado em local diverso do teatro de operações,

sendo composto por integrantes das instituições ligadas ao evento principal.” (SANTOS, 2003, p.19). Trata-se de um suporte a ser fornecido ao gerente da crise, envidada pelo escalão superior, sobretudo quando se fizerem necessárias atuações repressivas com possibilidade de uso de força letal.

Em outros Estados-Membros e na própria União, o Gabinete de Gestão de Crises já é uma realidade consolidada: no Ceará, por meio do Decreto nº 25 389, de 23 de março de 1999, foi criado o Gabinete de Gerenciamento de Crises (GCRISES), ligado à Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), cujo campo de atuação é equacionar crises na Segurança Pública e Defesa Social, sendo composto pelo Comandante-Geral da Polícia Militar, pelo Delegado Superintendente da Polícia civil, pelo Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros e por um representante da Casa Militar; em Pernambuco, o Decreto nº 24 029, de 20 de fevereiro de 2002, implantou o Gabinete de Gerenciamento de Ocorrências Extraordinárias do Estado de Pernambuco (ou Gabinete de Gerenciamento de Crises - GCRISES), sendo membros o Secretário de Defesa Social, o Secretário Adjunto de Defesa Social, o Comandante-Geral da Polícia Militar, o Chefe de Polícia Civil, o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Estado, o Chefe da Casa Militar e o Diretor de Assuntos Institucionais da Secretaria de Defesa Social, com funções de assessoria ao Governador do Estado em eventos críticos; o Estado de São Paulo, através da Resolução SSP-22, de 11 de abril de 1990, regulamentou as atividades do Grupo Especial de Resgate (GER) da Polícia Civil e do Grupo de Ações Táticas Especiais (GATE) da Polícia Militar, no atendimento a ocorrências com reféns; no Estado do Rio de Janeiro, a gestão de ocorrências é levada a efeito pelo Batalhão de Operações Especiais (BOPE) e o cerco e proteção do perímetro de segurança são realizados pela Unidade de área respectiva; a Polícia Federal possui o Comando de Operações Táticas (COT), criado em 13 de março de 1987, com o objetivo de atuar em eventos críticos de competência da Polícia Federal. (SANTOS, 2003, p. 28-32).

Em Minas Gerais, a disciplina das ocorrências complexas encontra dois fundamentos normativos: um é a DPSSP 01/2002; outro, a Resolução Conjunta 009/2005, sendo este o documento que implementa o Gabinete de Gerenciamento de Ocorrências de Alto Risco (GAR), tendo a seguinte constituição, nos termos de seu art. 2º.

SIDS, em Belo Horizonte, para atuação em última instância, complementar aos esforços ordinários do CIAD e para solução de ocorrências em que atuem conjuntamente a Polícia Civil e a Polícia Militar, o Gabinete de Gerenciamento de Ocorrências de Alto Risco (GAR), constituída da seguinte forma:

I - pelo Chefe do Estado-Maior da PMMG;

II - pelo Superintendente-Geral da Polícia Civil;

III - pelo Assessor Jurídico do Gabinete do Comandante-Geral;

IV - pelo Assessor Jurídico do Chefe da Polícia Civil; e

V - pelo representante da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS).

§ 1º Poderão ainda ser convidados a participar do GAR um observador do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Corpo de Bombeiros Militar e de outro órgão ou entidade, conforme a especificidade da ocorrência indique mostrar-se necessário. (MINAS GERAIS, 2005)

O GAR tem o poder para solucionar os eventuais conflitos de competência para atuação e coordenação nas ocorrências complexas. Da mesma forma, exerce ascendência funcional sobre as autoridades mais graduadas atuantes na crise, sejam elas da Polícia Civil ou da PMMG.

Para fins de condução das ocorrências de alto risco, ficam as autoridades mais graduadas atuantes no local da ocorrência subordinadas ao GAR, caso venham a ser acionadas para intervir na sua condução. O GAR possui ascendência funcional sobre todos os integrantes da Polícia Civil e da PMMG, para os fins de tomada de decisão e realização de medidas capazes de reconduzir à normalidade o fato gerador da ocorrência. Para fins de controle, as comunicações recebidas e procedidas pelo GAR poderão ser gravadas, e serão, de qualquer modo, objeto de relatório circunstanciado reservado a ser assinado pelas autoridades que o integrarem. O GAR acompanhará o gerenciamento da crise e poderá atuar na ocorrência, sendo diretamente assessorado por um Centro de Coordenação Integrado (CCI). Este centro, coordenado pela PMMG e Polícia Civil, dentro de suas atribuições e mediado por um membro da SEDS, poderá ser instalado no local da ocorrência (e é plausível que o seja), sendo composto, nas formas do §2º, do art. 2º da Resolução Conjunta 009/2005, pelos seguintes signatários:

§ 2º (*omissis*)

I - pelo Comandante do Comando de Policiamento Especializado - CPE;

II - pelo Chefe do Departamento Estadual de Operações Especiais - DEOEsp;

III - pelos representantes da PM e da PC, com responsabilidade territorial;

IV - pelo representante local do chefe do poder executivo municipal que seja possuidor de responsabilidade legal para solucionar o problema;

V - por profissionais especialistas relacionados ao tipo da ocorrência; e

VI - por Assessor de Imprensa e Comunicação Social. (MINAS GERAIS, 2005)

Pela norma em exposição, a PMMG atuará nas ocorrências complexas através do CPE. Esta Unidade de Direção Intermediária, criada pela Resolução 3 764, de 21 de junho de 2004, é sediada na capital mineira. O Art. 1º, em seus §§ 2º e 4º, da resolução em epígrafe, estabelece as funções do CPE e as unidades que o compõe:

Art.1º - (*omissis*)

[...]

§ 2º – O CPE constitui-se em Unidade de Direção Intermediária (UDI), responsável perante o Comandante-Geral, pelas atividades operacionais especializadas em BH e na RMBH, além da coordenação, controle e emprego das forças de manobra do Comandante-Geral em todo o Estado de Minas Gerais, nos termos da DPSSP nº 01, de 27Mar2002/CG.

[...]

§ 4º - Passam a subordinarem-se ao CPE as seguintes UEOp especializadas:

- Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo – Btl RpAer;
- Batalhão de Polícia de Eventos – BPE;
- Batalhão ROTAM – Btl ROTAM;
- Regimento de Cavalaria Alferes Tiradentes – RCAT;
- Companhia de Polícia de Guardas – Cia PGd;
- 1ª Companhia de Polícia de Trânsito Independente – 1ª Cia PTran Ind;
- 1ª Companhia de Missões Especiais – 1ª Cia MEsp;
- 4ª Companhia de Missões Especiais – 4ª Cia MEsp [GATE];
- 7ª Companhia de Polícia Militar Rodoviária – 7ª Cia PM Rv;
- 7ª Companhia de Polícia Militar de Meio Ambiente – 7ª Cia PM MAmb. (MINAS GERAIS, 2004)

Desse modo, o CPE possui sob seu comando uma série de Unidades, ditas Especializadas, para fazer frente, consoante determinação do Comando-Geral da PMMG, às diversas ocorrências complexas que possam suceder em Minas Gerais.

Há, contudo, uma comissão constituída pela SEDS para pormenorizar a competência de atuação da PMMG e da Polícia Civil nas ocorrências de rebeliões em estabelecimentos prisionais. Neste documento, os limites de competência e atuação estão adstritos aos níveis de risco (ver seção 5.2), compartimentados a Subsecretaria de Administração Penitenciária (SUAPE), da Polícia Civil e da Polícia Militar. A proposta de resolução em epígrafe restringe o acesso e permanência de pessoal não autorizado nos perímetros da crise, explicitando, inclusive, tratar-se de ilícito administrativo a violação a esse preceito. Da mesma forma, determina, em seu art. 12, que:

Art. 12. A instituição que iniciar o atendimento enquanto não for designado o gerente, deverá adotar as providências necessárias de contenção, estabilização, isolamento inicial do local e verbalização com os amotinados/rebelados, bem como

obter com o diretor do estabelecimento informações quanto à estrutura física e funcional do prédio e do ponto crítico. (MINAS GERAIS, 2006)

O principal dilema é quem, de fato, será o gerente da ocorrência complexa em estabelecimentos prisionais. Esse paradoxo, que é grande entrave na gestão das operações, é encerrado pelos comandos normativos do art. 13 da proposta em pauta:

Art. 13. Uma vez recolhidas as informações necessárias e instalado o Centro de Coordenação Integrada (CCI), este escolherá, entre as unidades policiais especializadas, o gerente da operação.

§ 1º A escolha do gerente da operação observará os seguintes critérios, concorrentemente:

a) aquele com maior experiência em eventos desta natureza, e

b) aquele proveniente de unidade policial que apresente a maior quantidade de recursos humanos, logísticos e de alternativas táticas disponibilizáveis no local para a solução da rebelião.

§ 2º Para garantir a ação integrada e a unidade de comando, o gerente da operação deverá observar e respeitar os limites e competências de cada Instituição envolvida. (MINAS GERAIS, 2006)

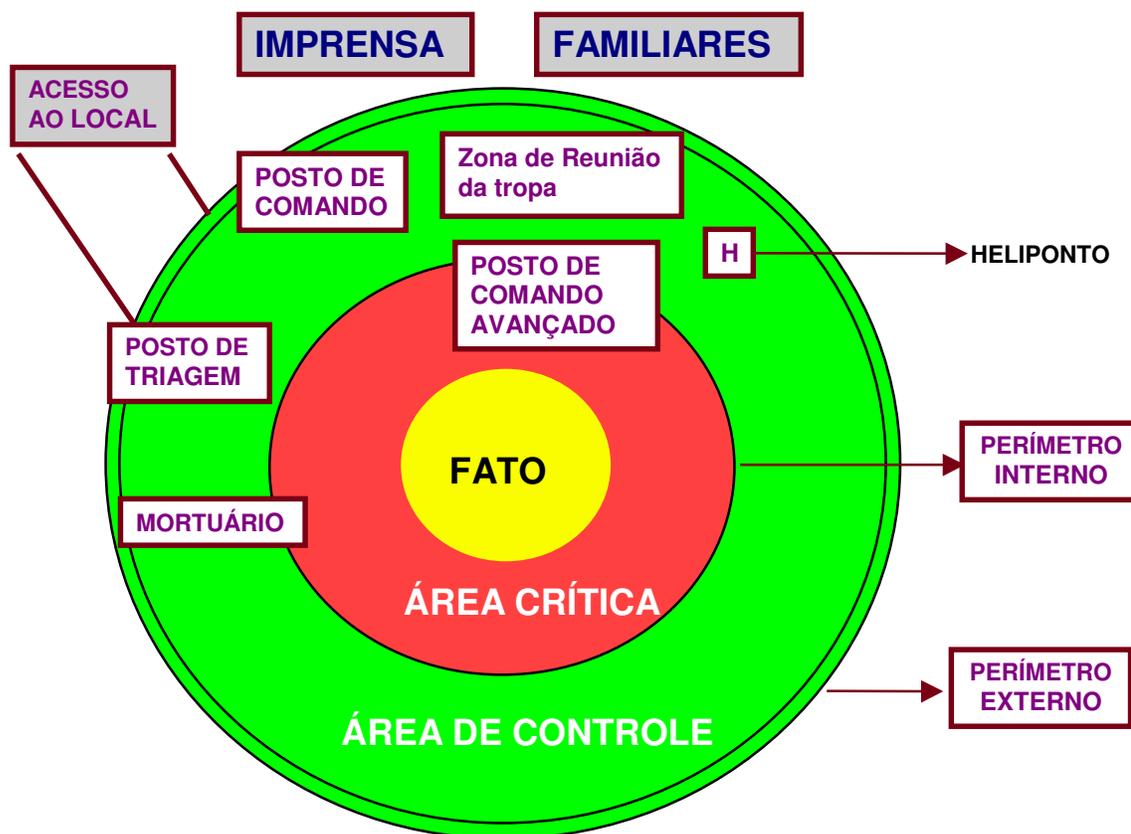
Uma vez sanado o conflito e estabelecida a competência para atuação, cabe verificar, de fato, a crise, quando algumas ações iniciais e céleres no teatro de operações são necessárias. Em síntese, o primeiro interventor (muitas vezes um policial-militar em patrulhamento) deverá conter a crise, isolar o local, informar-se, comunicar-se com as frações pertinentes e iniciar uma primeira verbalização, se necessário for. O isolamento da área deve contemplar determinados perímetros táticos, conforme as características do local, o planejamento e emprego operacional das entidades e órgãos envolvidos. Desse modo, é preciso dividir, através de isolamento, as áreas de atuação para que existam condições de executar a missão policial sem interferências internas (outros órgãos estatais não correlatos à atividade) e externa (SOUZA *apud* ALMEIDA, 2003, p.25). A Resolução Conjunta 009/2005, em seu Art. 16, demonstra como será a articulação do comando no estabelecimento do perímetro da local de eclosão da crise:

Art.16. O gerenciamento da ocorrência de alto risco será realizado pelo CCI, no perímetro imediato de até cento e cinquenta metros, definida segundo os critérios dos art. 8º e 9º, e pelo Policial Militar mais graduado da Polícia Militar com responsabilidade territorial sobre o caso, no perímetro mediato. (MINAS GERAIS, 2004)

Pelo exposto, a Unidade Especializada será responsável pela gestão da crise na área crítica e de controle, através do CCI, e o militar de maior posto ou graduação da Unidade com responsabilidade territorial sobre aquele espaço geográfico deverá gerenciar o perímetro mediado circundante à crise, evitando intervenções indesejáveis na gestão da crise. A figura 9

demonstra uma proposta para essa perimetragem em local de gestão de crises e como são dispostos os colaboradores e recursos disponíveis.

Figura 9: Divisão do perímetro em local de gestão de crises e disposição dos recursos e colaboradores



Fonte: FONTANA, Josué Martins. **Gestão das operações**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006.

É verificável que o CCI⁷⁴ encontra-se dentro do perímetro, porém o GAR não. Somente há um local de acesso, com a devida triagem, em que o acesso será franqueado apenas às pessoas envolvidas no processo de gerenciamento da crise.

A proposta de resolução conjunta entre os órgãos de Defesa Social de Minas Gerais prevê a perimetragem da seguinte forma:

Art. 8º Para fins de alocação do efetivo operacional de intervenção, definem-se os seguintes perímetros táticos:

⁷⁴ O CCI foi denominado na figura 9 como Posto de Comando. O GAR somente em situações eventuais e extremas deverá comparecer ao local da ocorrência.

I – perímetro crítico: área física ou geográfica em que se localizam os amotinados ou rebelados, onde efetivamente se estabelece a crise;

II – perímetro imediato: área física ou geográfica compreendida entre o perímetro crítico e o perímetro mediato;

III – perímetro mediato: área física ou geográfica mais externa, devidamente isolada, onde se inicia a restrição de acesso aos perímetros.

Parágrafo Único. O acesso aos perímetros táticos por pessoas estranhas à crise será autorizado somente pelo gerente indicado pelo Centro de Coordenação Integrada (CCI) no caso de uma rebelião, ou pela maior autoridade policial presente nos demais casos. O papel e o posicionamento das diversas Instituições envolvidas nos perímetros táticos serão definidos pelo gerente da operação. (MINAS GERAIS, 2006)

Instalada a crise, um ambiente favorável à sua realização deve ser implementado para o desencadeamento da missão. Para tal, o comandante das operações deve contar, sobretudo, com o provimento logístico eficaz e efetivo qualificado, seja de tropa ordinária ou de recobrimento da Unidade como as guarnições de radiopatrulha (Rp) e guarnições tático-móveis (TM), além do Pelotão (Pel) Presença, seja de tropa especializada, oriunda do Batalhão de Polícia de Eventos (BPE), da ROTAM, do GATE, de policiamento de trânsito urbano e rodoviário e de Meio Ambiente (MAmb) e do próprio Btl RPAer, bem como outras forças extraordinárias susceptíveis de emprego em casos extremos, como o efetivo administrativo e os discentes dos cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização da Corporação.

Observa-se que o comandante das operações terá a sua disposição determinados esforços que devem ser devidamente escalonados, ou seja, um esforço de maior graduação e especialidade somente será utilizado se o seu antecessor não se mostrar efetivo diante da complexidade da ocorrência. Percebe-se a grande importância do primeiro esforço, devido à ênfase nas atividades preventivas, através do policiamento ordinário e complementado, em regra, pelo efetivo administrativo das diversas frações da PMMG e pelos possíveis discentes.

Destarte, será este esforço o primeiro interventor na ocorrência de alta complexidade e, diante de tal situação, deverá possuir uma capacitação técnica e conceitual mínima frente a esta crise. Por outro lado, o segundo esforço, executado pela própria UEop com responsabilidade de área pela suas frações tático-móvel e pelotões presença, torna-se um fator relevante para redução da criminalidade local e crises de médio grau, pois é a força de reação direta do Comando da Unidade. Esses dois esforços possibilitam ao Comandante

estabelecer, por meio desses esforços iniciais, as respostas necessárias à maioria das ações e operações preventivas e, eventualmente, repressivas.

Considerando, contudo, a amplitude do evento social em desenvolvimento, faz-se preciso manter um terceiro esforço que pode ser utilizado de forma rápida, através das Unidades Especializadas, principalmente pelas frações ROTAM e do BPE e, consoante a situação, o policiamento montado, de MAmb, de trânsito e/ou os efetivos administrativos e de discentes que podem, dependendo do cenário e estratégia formulada, ser empregados, extraordinariamente, no 3º e 4º esforços.

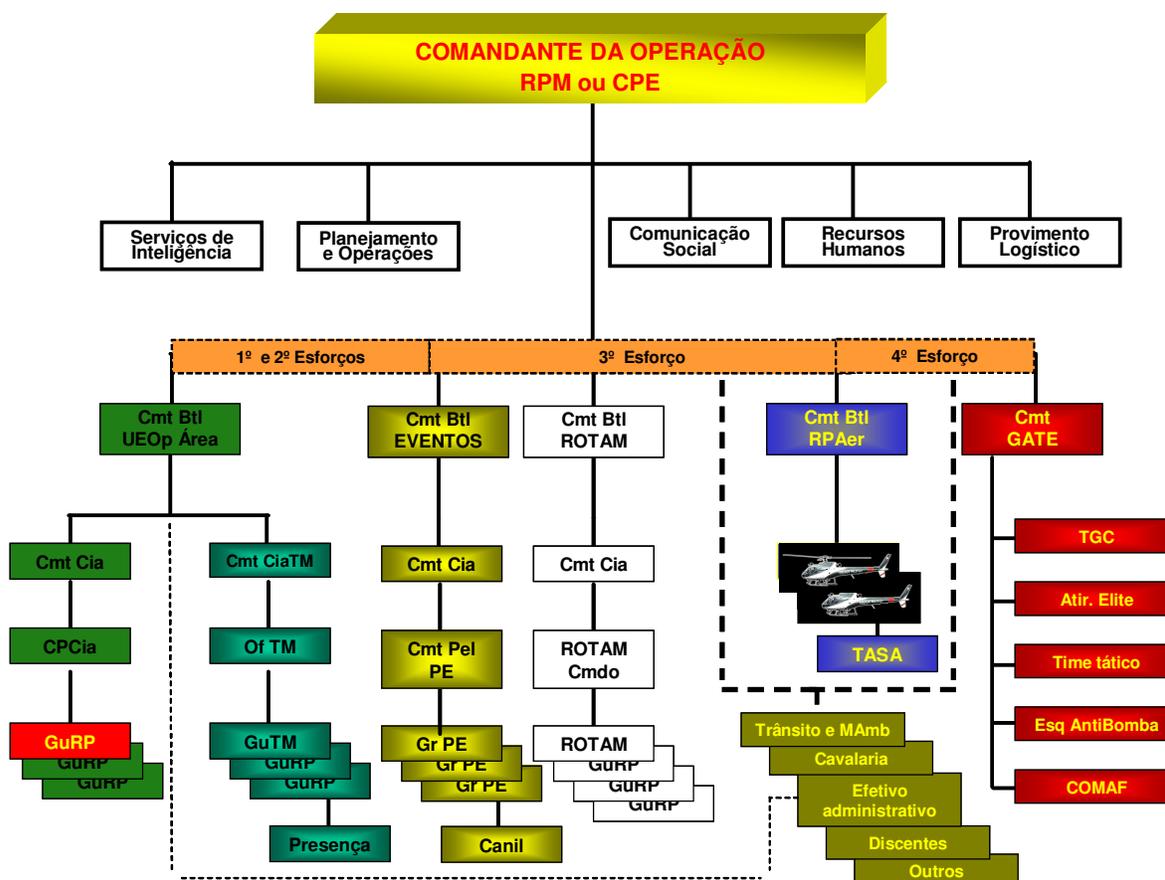
Como quarto e derradeiro esforço, entretanto, atuará o GATE e o Btl RPAer. Em Minas Gerais, as atividades que extrapolem o atendimento dos demais níveis de esforço, na solução de ocorrências de alta complexidade, e em caráter repressivo, emprega-se o GATE, por meio de suas diversas funções, quais sejam: time de gerenciamento de crises (TGC) com seus negociadores, atiradores (atr.) de elite ou *snipers*, times táticos, esquadrão (esq.) anti-bomba e Comando de Operações em Mananciais e Áreas de Florestas (COMAF). Na contemporaneidade, esse esforço é bem conveniente e oportuno, devido à situação complexa que envolve a segurança pública em todo o território nacional de modo sistemático.

Quanto ao Btl RPAer a sua utilização não é estrita ao quarto esforço. Conforme a situação, os recursos aéreos podem ser empregados, extraordinariamente, como terceiro esforço. Em virtude de sua função, essencialmente, apoiadora, o Btl RPAer pode ser empregado em circunstâncias tais, que as demais Unidades Especializadas ainda não se fazem presentes em ambientes de crises, principalmente pelo poder de mobilidade das aeronaves e da finalidade a que se destina seu emprego. Em uma ocorrência de assalto a banco no interior, muitas vezes apenas dois primeiros esforços compareceram ao local ou na fração a que se presta o apoio não existem unidades especializadas (no caso, ROTAM e BPE).

Desse modo, o emprego dos recursos aéreos antecede o quarto esforço, para fins de celeridade e efetividade na solução da crise. Noutra situação, pode ser a aeronave um meio de transporte que realizará o traslado de pessoal especializado do terceiro e quarto esforços (GATE, canil ou outro que a situação exigir).

A figura 10 apresenta um fluxograma estrutural dessa articulação geral para os casos de crise extrema, tratando-se, pois, de uma forma, dentre as diversas possíveis, de estruturação das forças à disposição do comandante das operações.

Figura 10: Organograma sobre a assessoria e alocação de recursos operacionais na gestão de uma ocorrência de alta complexidade com os diversos graus de esforço.



Fonte: adaptado de: FONTANA, Josué Martins. **Gestão das operações**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006.

Enfim, conhecendo o que é uma crise em uma ocorrência de alta complexidade, por que e como as forças policiais devem intervir nessas circunstâncias, cabe questionar quando e através de quais autoridades esses esforços, mais precisamente o recurso aéreo, que, em regra, é o mais requisitado, são disponibilizados para a solução da crise e os riscos envolvidos nessa operação.

5.2 O gerenciamento do risco no emprego de aeronaves em ocorrências policiais de alta complexidade

Em uma ocorrência complexa, não se pode pensar nos aspectos, objetivamente, suscitados com a perturbação da ordem gerada com a crise. Uma série de entraves podem surgir entre os policiais envolvidos e a comunidade circunvizinha se as atividades não contemplarem os riscos envolvidos com as ações desencadeadas.

Nesse mesmo sentido, incluindo um recurso aéreo na missão, o valor do risco é ainda maior. Muitas vezes, a aeronave é o único instrumento capaz de potencializar as chances de salvamento de uma pessoa. Desse modo, ninguém pode ser responsável por descartar a única chance de vida de outrem, em razão de condutas, impregnadas de negligência, imprudência ou imperícia, que ocasionaram uma fatalidade por uma ingerência do risco envolvido na missão. Voar por si só já é uma exposição ao risco. Daí, a necessidade de conhecer os intervenientes e os mecanismos para evitar a ocorrência de circunstância que levem a acidentes ou incidentes, principalmente os aeronáuticos.

5.2.1 O gerenciamento do risco nas atividades cotidianas

O conhecimento humano e a verdade absoluta das coisas e da sociedade estão propostos no reino da incerteza. A tecnologia atraiu consigo uma série de situações de riscos e de incertezas para o bem social, que favoreceu e vem favorecendo a incrementação de um processo destrutivo da Terra.

Surge um novo paradigma: a substituição da segurança existencial da sociedade, pautada no progresso e na tecnologia, pelo medo do risco. Atualmente, pode-se chamar, como comenta Becker (*apud* HAMMERSHMIDT, 2003, p.138), de “[...] sociedade de risco global [...]”.

Em uma sociedade qualificada pelo risco, é feita uma leitura social do ambiente, campo espacial, em que seus integrantes estão acostumados a lidar com riscos ou perigos potenciais, contudo permanecem inertes, sem reação, esperando que esses riscos ou perigos se desencadeiem, impedindo que as causas venham a público.

Cabe diferenciar perigos de riscos. Uma definição propõe que aqueles são oriundos de desastres ou circunstância de fato, naturais ou não, como as epidemias ou pragas de outras época, que ameaçaram sempre ameaçaram a sociedade; já esses são artificiais, isto é, produzidos e vinculados a um decisão humana (HAMMERSHMIDT, 2003, p.139). Outra proposição coloca o risco e perigo interligados, já que este seria uma condição, potencial ou efetiva, para a ocorrência de um desastre; aquele, o grau de aceitação do perigo (SILVA NETO, 1993, p.74).

Essas definições não estão dissociadas, são, portanto, complementares. Observe que o perigo é transformado em um acidente danoso ao homem, quando este o conhece e não toma providências para evitá-lo ou minimizá-lo, seja por impossibilidade ou por desídia. Observe que, sob essa égide, o Maremoto (*Tsunami*) ocorrido na região da Malásia, em dezembro de 2004, foi um desastre oriundo de um simples perigo. Já as chuvas torrenciais que proporcionaram a inundação de algumas vias paulistanas, apesar de parecer um desastre oriundo de um perigo, entende-se que é um risco, visto que a sua ocorrência, em tese, proveio da má urbanização dos locais afetados.

O risco pode ser classificado, quanto à possibilidade de sua ocorrência, em potencial (ou hipotético) ou demonstrado. Todo risco é dotado de caracteres de incerteza, porém, quando é possível aferir a probabilidade de sua ocorrência ou de sua magnitude, tem-se o demonstrado. Já o potencial, não há como se mensurar, podendo nunca se confirmar, sendo “[...] um risco do risco [...]” (HAMMERSHMIDT, 2003, p.139).

Não raras vezes, um perigo pode se tornar risco, em razão da chamada irresponsabilidade organizada. A partir de um fenômeno, tem-se, de forma retilínea, um perigo; conhece-se o perigo e passa-se ao estado de periculosidade (risco); assume-se o estado de impotência perante o risco, não se evitando o evento ou diminuindo o evento danoso.

Volva-se ao exemplo do maremoto. Este por si foi um perigo que se consubstanciou em uma tragédia. Há, no mundo, em alguns locais, principalmente no Oceano Pacífico, como o Hawaí, tecnologia para monitoramento e prevenção da eclosão de maremotos, havendo, inclusive, treinamento com populares para evacuação das áreas litorâneas rapidamente. Os países afetados não faziam, segundo informações da imprensa, parte daqueles que se valiam dessa tecnologia. Doravante, a conhecimento do perigo leva a

um estado de periculosidade que permitirá aos países afetados duas proposições: incrementarem tais tecnologias e prevenirem os efeitos desses desastres ou ficar em estado de impotência e esperar o dano, incorrendo na irresponsabilidade organizada.

Sete vertentes indicam o perfil do risco à modernidade: (1^a) a globalização do risco no sentido da intensidade, como uma guerra nuclear; (2^a) a globalização do risco no sentido da expansão da quantidade de eventos contingentes, como os efeitos do preço do barril do petróleo em razão de conflitos regionais no Oriente Médio, afetando a economia mundial; (3^a) os riscos derivados do meio ambiente criado ou natureza socializada, como as diversas transformações naturais que os ecossistemas passam em razão do manejo humano; (4^a) o desenvolvimento de riscos ambientais institucionalizados, como aqueles criados em decorrência das atividades desenvolvidas nas diversas entidades, públicas e privadas, que desencadeiam, principalmente pela competição no mercado de trabalho, efeitos no grupo social; (5^a) a consciência do risco como risco, como a consideração de existem lacunas no conhecimento humanos que não podem ser supridas por certezas religiosas e mágicas, a exemplo do ocorrido na África, em que se atribuía uma cura milagrosa à AIDS, caso o doente tivesse relações sexuais com uma virgem; (6^a) a consciência bem distribuída do risco, como a disseminação informativa de diversos riscos a que as pessoas estão submetidas, repercutindo, positivamente, no caráter do nível conhecimento da sociedade, mas, negativamente, no tratamento insensível e até tedioso que é dado a essas situações; (7^a) a consciência das limitações da perícia, como o fato de um perito não poder exercer todas as perícias de modo absoluto, chegando à verdade científica e inegável sempre. (GIDDENS *apud* HAMMERSHMIDT, 2003, p.140)

Por outro lado, o perigo pode ser analisado através de três medidas, que podem ser usadas na sua quantificação: a gravidade, a probabilidade e a exposição (SILVA NETO, 1993, p. 76-78).

A Gravidade (G) refere-se à intensidade com que os efeitos danosos do acidente ou da catástrofe podem afetar uma comunidade ou pessoa. Existem quatro níveis: Nível I, que é assinalado como “Catastrófico”, uma vez que pode causar morte ou perda total de determinados bens materiais; Nível II, assinalado como “Crítico”, cujas conseqüências são

lesões graves ou gravíssimas⁷⁵ ou danos a bens materiais graves; Nível III, assinalado como “Marginal”, já que as lesões e os danos a bens materiais são leves; Nível IV, assinalado como “Desprezível”, não resultando lesões ou danos a bens materiais.

A probabilidade (P) refere-se a experimentos não determinísticos, ou seja, não se consegue um resultado garantido através de leis científicas, mas um comportamento regular através da observação de repetições. São seis níveis clássicos: Freqüente, Razoável, Ocasional, Remoto, Extremamente Improvável, Impossível. Poder-se-ia fazer um ajuste a esses níveis, alterando a sua nomenclatura e classificação para ser melhor aproveitado no trabalho, acrescentando um sétimo nível como “Certo”. Para exemplificar situações e eventos probabilísticos, serão considerados esses seis níveis como a probabilidade em aparecer determinados números de um jogo de dados, partindo da premissa de que o dado tem faces e em cada uma delas a seqüência consecutiva de um a seis. Como exemplo é dado o seguinte: Qual a probabilidade de que os números “1, 2, 3, 4, 5, 6” aparecem com o lançamento do dado? 100% é a resposta, daí a probabilidade do evento acontecer é “Certo”; qual a probabilidade de aparecer o número “1”, um número par ou divisível por “3”? Será comum isso ocorrer em torno de 83% de chance, porque apenas o número “5” não se enquadra nesta hipótese, sendo, pois, “Frequente” a sua ocorrência; qual a probabilidade de aparecer um número primo? São primos o “1, 2, 3, 5”, portanto, é “Razoável”, que um desses números apareça, pois em um lançamento haverá 67 % de chance; qual a probabilidade de aparecer um número par? É de 50%, já que apenas os números “2, 4 e 6” são pares, portanto, “Ocasional”; Qual a probabilidade de aparecer um múltiplo de “3”? É “Improvável”, já que as chances são de 33%, sendo o próprio número “3” e o “6” que se enquadram na hipótese; qual a probabilidade de aparecer um número, cujos seus múltiplo só terminam e nele próprio ou em “0”? É “Improvável” que esse número apareça, uma vez que se trata do número “5”, e a sua ocorrência pode se dar em apenas 17% da chances; qual a probabilidade de aparecer um número múltiplo de “7”? Tal hipótese é “Impossível”, já que nenhum dos elementos apresentados é múltiplo de “7”. Para fins de cálculo, porém, será considerado o nível “Certo” e “Frequente” como o mesmo, atribuindo a ambos a segunda denominação.

⁷⁵ Nas formas do art. 129, §§ 1º e 2º, do Decreto-Lei 2 848 de 7 de dezembro de 1940, considera-se, respectivamente, grave a lesão quando resulta incapacidade para as ocupações habituais por mais de trinta dias, perigo de vida, debilidade permanente de membro, sentido ou função ou aceleração de parto; e gravíssima, quando a lesão quando resulta incapacidade permanente para o trabalho, enfermidade incurável, perda ou inutilização do membro, sentido ou função, deformidade permanente ou aborto.

A última medida analisada é a exposição (E), ou seja, com que freqüência a pessoa se expõe àquela atividade ou situação perigosa. São cinco níveis: “Inexistente”, quando não há exposição; “Abaixo do normal”, a exposição é pequena e pouco freqüente; “Normal”, dentro dos padrões de normalidade, inerentes à situação ou à atividade; “Acima do Normal”, a exposição está acima do normal, apesar de não ser continuada; “Continuamente”, a exposição está acima do normal e continuamente.

Uma pessoa que não trabalha em certas minas de carvão subterrâneas, não está afetada pelos seus malefícios. Já um turista que visitou a mina poucas vezes, será exposto a seus malefícios poucas vezes. Quem trabalha na mina, com o devido equipamento de proteção e dentro das normas de segurança, estará exposto em um nível de normalidade. Se um funcionário, às vezes, esquece em casa seu equipamento (como máscaras), terá sua exposição ocasional ao perigo. No entanto, se o trabalho da mina é ilegal e não há equipamentos ou mecanismos de segurança, todos estarão continuamente expostos.

Feita a análise do perigo, cabe calcular o valor do risco (VR), que, conforme os valores apresentados, será o produto da probabilidade, da exposição e da gravidade, vislumbrado pela expressão “ $VR = P. E. G$ ” (quadro 14).

Quadro 14: Índices para valoração do risco conforme os seus elementos e níveis

Elementos para valoração do risco	Níveis	Índice numérico
Probabilidade	Impossível	0
	Improvável	1
	Remota	2
	Ocasional	3
	Provável	4
	Freqüente	5
Exposição	Inexistente	0
	Abaixo do normal	1
	Normal	2
	Acima do normal	3
	Contínua	4
Gravidade	Desprezível	0
	Marginal	1,5
	Crítico	3,5
	Catastrófico	4

Fonte: adaptado de: SILVA NETO, Severo Augusto da. **Doutrina de emprego de helicópteros em missões típicas de polícia ostensiva e de socorrimto público**. Belo Horizonte: Comando de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar de Minas Gerais, 1993. p.82.

Dessa maneira, notadamente nas operações aéreas, em que o risco é inerente à própria atividade, o gerenciamento do risco é constante. Na aviação de Defesa Social, principalmente de prevenção e repressão a infrações, esse perigo aumenta, mesmo porque a utilização do equipamento está no limite da segurança. Um mero descuido ou um mau julgamento decisório poderá levar, indubitavelmente, a um evento danoso à integridade física e patrimonial dos envolvidos.

5.2.2 Instrumentos de segurança para o gerenciamento do risco: modelo da segurança de vôo

O risco, em regra, pode ser gerenciado, notadamente pelas entidades que atuam em atividades cujo embate com o perigo é constante.

Todavia, o fator “exposição” ao risco, por exemplo, é aumentado quando há a aglutinação de duas atividades, potencialmente, perigosas, como ocorre naquelas ações e operações com conexão do exercício do poder de polícia e emprego de recurso aéreo. Nessa situação, a cautela é primordial para o sucesso da missão. O gerenciamento do risco deve ser uma rotina empregada, com fito de evitar que procedimentos mal administrados resultem desastrosos conseqüentes para as missões.

A aviação adota certos pressupostos de segurança de vôo que procuram demonstrar como administrar ou gerenciar o risco, tendo como base a segurança. Ainda que não se estivesse falando de utilização de recurso aéreo, seriam adaptáveis esses pressupostos à prática cotidiana de quem convive com o risco. A missão só será eficiente se terminar sem acidentes ou incidentes, seja com a operação aérea, seja com a atividade operacional. Apesar do paradigma arraigado de que o “erro do piloto” é a única fonte explicação das causas dos acidentes, já é pacífico que muitos desses acidentes são conseqüência de uma interação potencial entre o homem e suas particularidades, o meio no qual o vôo se desenvolve e a máquina.

Qualquer um deles é contribuinte para a ocorrência de um acidente e, de modo antecedente, sobre eles é que as medidas corretivas eficazes e objetivas deverão ser propostas (fig. 11).

Figura 11: Representação do trinômio homem, máquina e meio que influi na missão aérea



Fonte: MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Proposta de Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública**: regula o emprego do radiopatrulhamento aéreo na Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003. p.64.

Decerto os problemas que estão adstritos ao homem são os maiores contribuintes para o acidente.

O homem tem contribuído com um percentual cada vez maior para a ocorrência de acidentes aeronáuticos e dentre as causas poderemos citar a falta de atenção canalizada, indisciplina no voo, desorientação, vertigem⁷⁶, distração, inexperiência, desconhecimento, complacência frente aos limites de segurança, deficiente doutrina de voo e tantas outras causas que continuam a afetar, até hoje, o desempenho da tripulação.

Fala-se na ampliação do leque de fatores contribuintes de acidentes para o diagrama dos 5M, incluindo-se aí o fator administrativo (gerenciamento) e o fator missão, uma vez que o ambiente interno de uma organização tem sido claramente identificado como um fator causador de um número considerável de catástrofes, seja por ação ou por omissão. (MINAS GERAIS, 2003a, p.65)

Em qualquer missão, mesmo que se retire o recurso aéreo, muitas das premissas ora citadas podem ser contribuintes para a ocorrência de um desastre, tais como desatenção na operação, falta de atenção difusa, indisciplina profissional, dentre outras

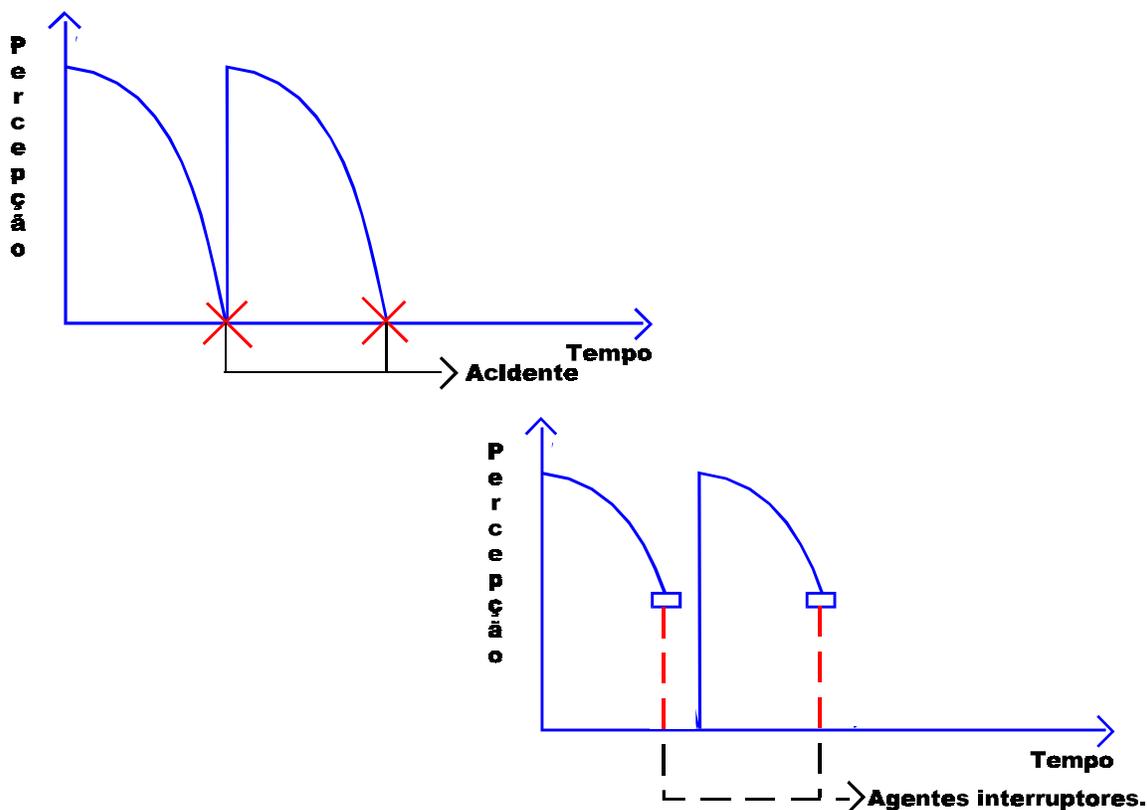
⁷⁶ Atenção canalizada é um fenômeno comportamental que ocorre quando toda a atenção do piloto está direcionada a apenas um estímulo, excluindo os outros, deixando de executar tarefas ou processar informações de maior prioridade e, portanto, não se dá conta de sinais do desastre iminente ou não tem mais tempo para evitá-lo. Desorientação é a perda de orientação espacial que ocorre quando a percepção que o piloto tem da atitude ou do movimento da aeronave é incongruente em relação à terra. Isso se deve a um estímulo sensorial inadequado, uma interpretação incorreta do estímulo, devido as limitações dos órgãos sensoriais, uma incorreta seleção entre dois estímulos incongruentes entre si ou ainda a ausência de um quadro de referência cognitivo que orienta o operador em seu ambiente de maneira realística. (MINAS GERAIS, 2003a, p.65)

situações. O acidente e suas causas são objeto de estudo constante pelas autoridades aeronáuticas. É objeto de estudo de diversas teorias, cujas mais importantes são a “Teoria da Percepção do Perigo *versus* Tempo”, a “Teoria do Dominó” e a “Teoria de Willian Heirinch” ou “Teoria do Iceberg”.

a) Teoria da Percepção do Perigo *versus* Tempo

A atividade aérea não é diferente de outra. Qualquer profissional tende a manter, no início de sua atividade, um alto nível de percepção. Contudo, isso não é perene. Rotineiramente, esse nível vai decaindo e chegando a índices insatisfatórios. Em atividades de risco, como a aviação e as inerentes ao Poder de Polícia, pode ocorrer uma situação catastrófica, se o nível de percepção do perigo chegar a níveis insatisfatórios. Esta teoria pode ser analisada a partir da figura 12.

Figura 12: Percepção isolada do perigo *versus* tempo e com a inclusão de um agente interruptor



Observe a figura 12 e a sua variabilidade em relação ao perigo, o tempo que se leva para sua percepção e, por conseguinte, o seu resultado invariável, o acidente. Na mesma lógica, estão os modos de evitar-se a situação crítica do acidente, quando são colocados interruptores para a percepção precoce do perigo.

Após um acidente, de um incidente ou mesmo de uma situação de perigo⁷⁷ a percepção volta a níveis satisfatórios, o que se denomina prioridade de sangue. O problema que, a partir de então, um novo ciclo recomeça e a percepção tende a decair. No entanto, é possível estabelecer mecanismos para evitar ou minimizar essas situações de risco.

Para que o acidente não ocorra, faz-se necessária a introdução de um agente interruptor no processo [ver fig. 12]:

A curva apresentada no último gráfico demonstra que o processo pode ser interrompido por uma influência externa, através de agente(s) interruptor (es). Esse processo pode ser obtido por meio da conscientização geral, medidas preventivas (pré-vô⁷⁸ em aeronaves, rotinas operacionais), instruções rotineiras, palestras e reuniões de segurança de vôo, vistoria de segurança de vôo, relatórios de perigo, investigação de incidentes e acidentes e outros. (MINAS GERAIS, 2003a, p.66)

Verifica-se que a maioria das medidas que elevam a percepção é voltada para ações preventivas e conscientizadoras e menos repressivas e punitivas.

⁷⁷ Acidente aeronáutico é toda ocorrência relacionada com a operação de uma aeronave havida entre o período em que uma pessoa nela embarca com a intenção de realizar um vôo, até o momento em que todas as pessoas tenham dela desembarcado e, durante o qual, pelo menos uma das situações ocorra: a) qualquer pessoa sofra lesão grave ou morra como resultado de estar na aeronave, em contato direto com qualquer parte da aeronave, incluindo aquelas que dela se tenha de desprendido ou exposição direta ao sopro de hélice, motor ou escapamento de jato ou às suas conseqüências, exceção feita quando as lesões resultarem de causas naturais, forem auto ou por terceiros infligidas ou forem causadas por clandestinos escondidos fora das áreas destinadas a passageiros ou a tripulantes; b) a aeronave sofra dano ou falha estrutural que afete adversamente a resistência estrutural, o desempenho ou as suas características de vôo e exija a substituição ou a realização de grandes reparos no componente afetado; c) a aeronave seja considerada desaparecida ou o local onde se encontre seja absolutamente inacessível. Já o incidente aeronáutico é uma ocorrência normal, que não seja caracterizado como um acidente, associada à operação de uma aeronave, havendo intenção de vôo e que afete ou possa afetar a segurança e que provoque dano leve à aeronave. Por fim, a situação de perigo são aqueles eventos em que não temos a deflagração de um incidente ou acidente, em virtude da intervenção de fatores tais como ação de tripulantes, sorte, ações de elementos envolvidos, acaso etc., constituindo, mesmo assim, numa tensão, ainda que momentânea. (MINAS GERAIS, 2003a, p. 69).

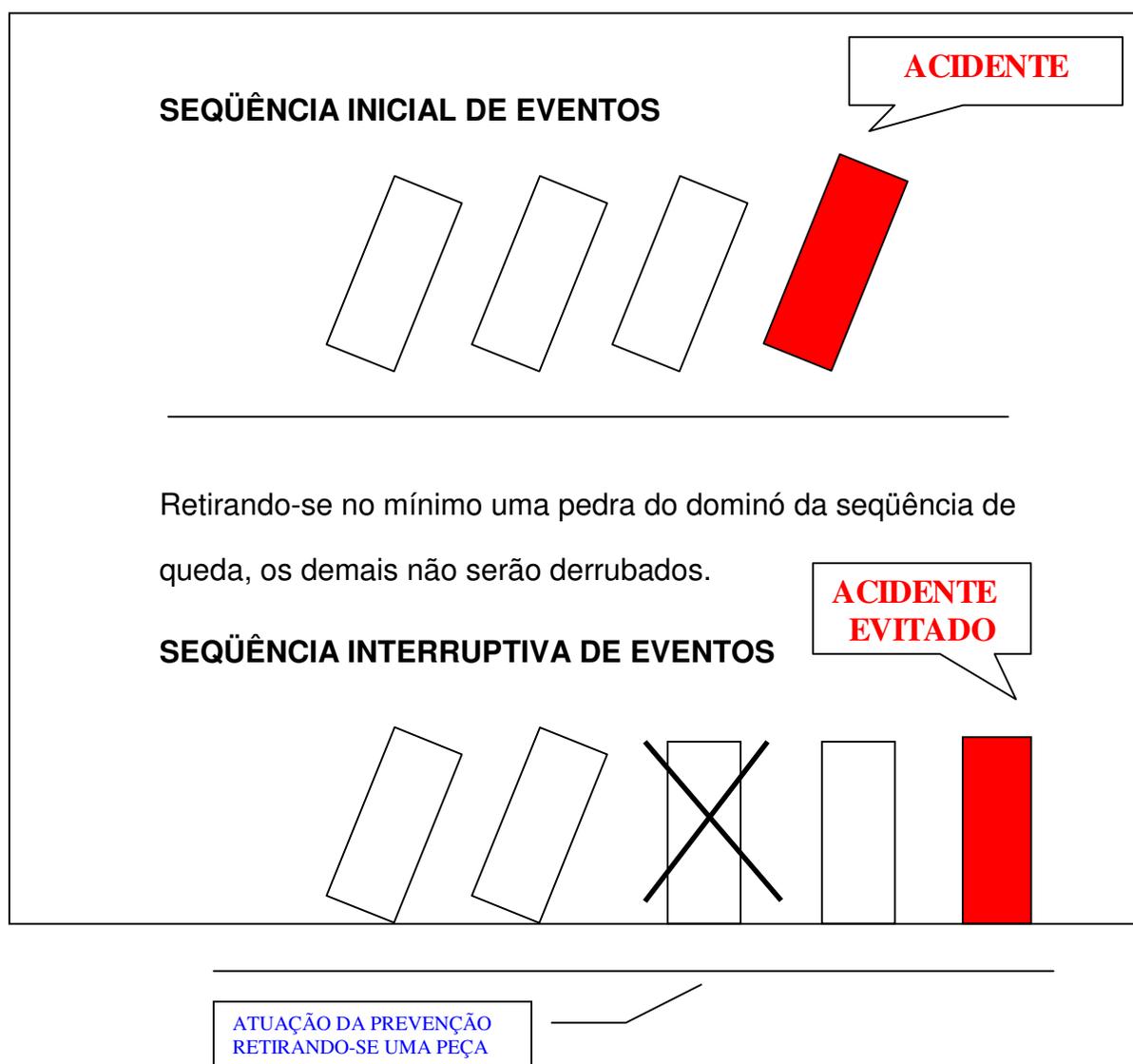
⁷⁸ Pré-Vôo: é a inspeção de responsabilidade tanto do piloto quanto do mecânico operacional, realizada antes do vôo, consistindo em examinar as diversas partes do avião ou helicóptero, de acordo com o manual de vôo ou lista de verificações (*check list*), fornecidos pelo fabricante da aeronave, conforme orientações técnicas da ANAC.

b) Teoria do Dominó

O fundamento da Teoria do Dominó é a seqüência de eventos, que são chamados fatores contribuintes, que resultam em um acidente. Para essa teoria, cada fator contribuinte é comparado a uma peça do dominó que é colocada uma após a outra (fig. 13).

O acidente é resultado das consecutivas peças (ou os fatores contribuintes) que são derrubadas pelas anteriores. Assim como na Teoria da Percepção, cabe introduzir um agente interruptor, que funcionará como a retirada de uma peça, evitando-se o acidente.

Figura 13: Seqüência de eventos que engendram a Teoria do Dominó



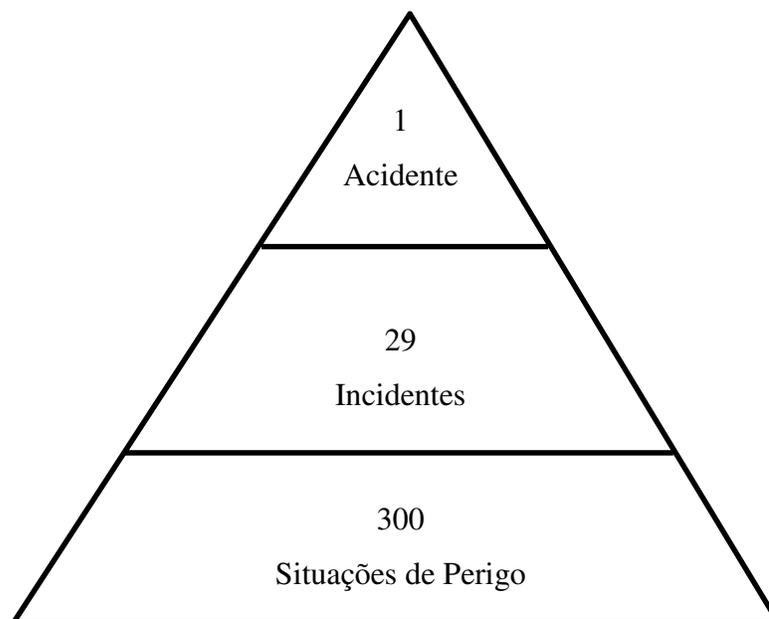
Fonte: adaptado de: MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Proposta de Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública**: regula o emprego do radiopatrulhamento aéreo na Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003. p.68.

c) Teoria de Willian Heirinch ou Teoria do Iceberg

O norte-americano Willian Heirinch, na década de 30, criou um método estatístico para mensurar a seqüência de eventos que levam aos acidentes aeronáuticos (MINAS GERAIS, 2003a, p.66).

A seqüência seria a seguinte para cada 300 (trezentas) situações de perigo: haveria 29 (vinte e nove) que se transformariam em incidentes e uma (1) em acidente. Sob essa égide, seria simples evitar um acidente, bastando apenas minimizar as situações de perigo. Há ainda uma outra espécie não considerada: as ocorrências de solo⁷⁹, contudo elas acontecem com bastante freqüência na atividade aeronáutica (fig. 14).

Figura 14: Incidência de acidentes, incidentes aeronáuticos e ocorrências conforme a teoria do Teoria do Iceberg



Fonte: MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Proposta de Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública**: regula o emprego do radiopatrulhamento aéreo na Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003. p.69.

É pertinente analisar que, constatado um acidente, outros tantos “quase acidentes” ocorreram e não foram devidamente avaliados, considerando a omissão em, no

mínimo, relatar o fato. ‘Esta é a idéia principal da Teoria do Iceberg, em que a sua ‘maior massa’ encontra-se submersa na água, enquanto o que se observa é somente a sua ponta.’” (MINAS GERAIS, 2003a, p.70). A identificação da ponta do iceberg é fundamental para prevenir o acidente, principalmente quando este se manifesta, inicialmente, como uma inofensividade aparente de uma ocorrência de solo.

5.2.3 Gerenciamento do risco em atividades de defesa social com uso de aeronaves

A atividade aérea na seara da defesa social deve possuir, em si, uma atenção especial na questão de segurança de vôo, visto o limite com o perigo e a necessidade de constante gerenciamento do risco.

O vôo policial e de defesa civil, em certas condições, reveste-se de grandes riscos em potencial, pois é realizado em meio congestionado de obstáculos, fixos ou móveis, naturais ou não, e sujeito a interferências das mais diversas origens dentro do aspecto ambiental. Geralmente, é feito à baixa altura e à baixa velocidade, constituindo-se em um fator de risco abundante e que não se pode remover.

Por isso, é fundamental que se produzam mecanismos de proteção ou compensação ao ser humano, e que podem ser localizados nos estágios de treinamento, educação e conscientização.

Torna-se necessário efetuar o gerenciamento do risco sempre considerando a aeronave e o equipamento usados para o trabalho, os pilotos e tripulantes envolvidos, o meio ambiente, onde o trabalho é planejado e efetuado além da missão ou atividade a ser empreendida.

Certo é que devemos sempre estimular uma consciência preventiva, salientando a gravidade de um descuido com aspectos de aparente ‘pouca importância’. Deve-se levar essa preocupação para o cotidiano da atividade, buscando a necessária disseminação de uma real mentalidade de segurança de vôo⁸⁰ no seio da coletividade, com especial atenção para as áreas da motivação, da educação e da supervisão, certamente estar-se-á trabalhando. (MINAS GERAIS, 2003a, p.70-71)

Várias situações alusivas à prevenção de acidentes aeronáuticos podem ser utilizadas nas diversas áreas do conhecimento. Havendo a necessidade de gerenciar um risco iminente, indubitavelmente, será imperioso a utilização de ferramentas para reduzir as chances e que o evento perigoso aconteça.

Não se poderá eliminar, de modo absoluto, o risco. A meta, então, é deixar o risco em níveis aceitáveis. Observado o valor do risco e aferido o seu total, cabe decidir se é viável ou não a operação, ou seja, se o risco pode ou não ser gerenciado (Quadro 15).

⁷⁹ Ocorrência de solo é qualquer ocorrência anormal com a aeronave que não esteja com intenção de vôo que provoque danos materiais ou lesões a pessoas. (MINAS GERAIS, 2003a, p.70)

⁸⁰ Mentalidade de segurança de vôo se faz com motivação, educação (treinamento) e supervisão (MINAS GERAIS, 2003a, p.71).

Quadro 15: Valores, referências e procedimentos diante do valor do risco calculado

VR	Nível	Alerta	Grau	Postura
80-100	Muito elevado	Preto	Complexo	Não realizar ou parar a atividade ou evadir da situação.
60-79	Elevado	Vermelho	Difícil	Toda a atividade deverá ser realizada com procedimentos especiais ou a situação poderá ser mantida com cuidados especiais.
40-59	Aceitável	Laranja	Previsível	Procedimentos especiais deverão ser mantidas para a atividade principal ou para o ponto chave da situação.
1-39	Normal	Amarelo	Ordinário	Situação e a atividade já conhecida e risco controlável através dos procedimentos ordinários.
0	Desprezível	Branco	Inexistente	Fora da atividade ou da situação perigosa.

Fonte: adaptado de: MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Manual de prática policial**. Belo Horizonte: 2002. p.17-20; SILVA NETO, Severo Augusto da. **Doutrina de emprego de helicópteros em missões típicas de polícia ostensiva e de socorrimto público**. Belo Horizonte: Comando de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar de Minas Gerais, 1993. p.70.

Como a ênfase deve ser dada à prevenção, a doutrina de segurança de vôo apresenta certas ferramentas, sendo as mais utilizadas o Relatório de Perigo (RELPER) e a Vistoria de Segurança de Vôo (VSV) ⁸¹, além dos programas de prevenção de colisão com fios, de colisão com pássaros, de prevenção de acidentes no trabalho em altura, de colisão com o solo ou água, de coordenação dos recursos humanos, de melhoria da saúde física e mental, de conservação da audição dentre outros. Mesmo com esses instrumentos preventivos, é verificável que a operação de defesa social, mormente a policial, é circundada pelo risco. Em ocorrências policiais de alta complexidade, é exigida uma atenção redobrada do piloto e da tripulação, desde a verificação de obstáculos, limitações operacionais da aeronave até as

⁸¹ Relatório de Perigo é um documento que contém o relato de fatos perigosos ou potencialmente perigosos para a atividade aérea, preenchido por toda pessoa envolvida e que permite à autoridade competente o conhecimento dessas situações, com a finalidade da adoção de medidas corretivas adequadas, aumentando a segurança de vôo e deve ser baseada em fatos ou experiências que possam contribuir para evitar a ocorrência de um acidente, cuja finalidade é reportar perigos para a atividade aérea e divulgar ações corretivas adotadas. Já a Vistoria de Segurança de Vôo é a atividade de pesquisa e análise que visa a verificação de condições insatisfatórias ou fatores potenciais de perigo que afetem ou possam afetar a segurança de vôo, procedida no mínimo anualmente ou após acidente, objetivando fornecer ao Comandante da Unidade uma análise dessas condições ou fatores, propiciando um planejamento e principalmente, a execução de medidas corretivas visando unicamente a prevenção de acidentes. MINAS GERAIS, 2003a, p. 71)

peculiaridades da crise, como, por exemplo, a presença de infratores com armas potencialmente nocivas à aeronave.

Ademais, não raras vezes requer-se que a aeronave efetue procedimentos de pouso e decolagens em locais ocasionais. Na melhor das hipóteses, essas atividades são realizadas em campos de futebol. Contudo, o procedimento, em diversos momentos, é feito em áreas extremamente restritas, até mesmo em clareiras, já que o princípio da oportunidade assim o requer.

Para fins de ocorrência complexa, a proposta de resolução conjunta (MINAS GERAIS, 2006) estabelece em seu art. 9º a classificação dos níveis de risco:

Art. 9º Para o emprego do efetivo operacional, os eventos serão classificados em quatro níveis de risco, definidos da seguinte forma:

I – baixo risco: caracterizado por pequenas perturbações e manifestações isoladas e que não apresentem registro de violência. As instituições locais são responsáveis em dar atendimento e solução ao evento. Não exige a presença ou intervenção da PMMG, da Polícia Civil e do CBMMG, mas exige comunicação ao Superintendente responsável;

II – risco moderado: caracterizado por perturbações e manifestações isoladas e que apresentem registro de violência, ainda não generalizada, mas que não se configura como motim. Exige-se comunicação ao CIAD por parte do diretor do estabelecimento. A responsabilidade de dar resposta ainda é local, devendo o diretor recorrer a uma intervenção do COPE, quando se tratar de estabelecimento prisional. Não exige a intervenção, mas pode necessitar da presença, da PMMG, da Polícia Civil e do CBMMG;

III - risco elevado: ocorrência de motim caracteriza risco elevado. Exige-se comunicação ao CIAD, além da presença ou intervenção da PMMG, da Polícia Civil e do CBMMG, que poderão utilizar suas forças especializadas/qualificadas para atuarem em situação de crise ou alto risco;

IV - risco intenso: ocorrência de rebelião. Exige-se comunicação ao CIAD, além da intervenção da PMMG, da Polícia Civil e do CBMMG, que utilizarão suas forças especializadas/qualificadas para atuarem em situação de crise ou alto risco.

Parágrafo Único. No interior do Estado, havendo a impossibilidade de pronta-resposta do COPE, será suprimida a classificação de risco moderado, passando-se do baixo risco diretamente para o elevado.

Enfim, a missão tem que ser feita. Os níveis de risco existem. Cabe à tripulação, sob a coordenação do piloto, aferir e gerenciar o risco da missão, prosseguindo nos procedimentos se estes estiverem em níveis, no máximo, aceitáveis. Uma das chaves para conseguir essa excelência no julgamento é o treinamento e a reciclagem das equipes envolvidas na missão helitransportada e não só o piloto (ver seção 4.4). É inadmissível, na contemporaneidade, uma organização com objetos afins não compartilharem a visão gerencial

e, da mesma forma, não otimizarem um trabalho em equipe, principalmente quando há vidas em jogo.

O domínio pessoal do integrante da guarnição aérea sobre os intervenientes da missão, no momento em que for executar os procedimentos específicos de sua função, é preponderante para reduzir os fatores de risco. Quem sabe de sua missão, em que pese compartilhar as informações, tem firmeza e controle para decidir as questões que lhe são inerentes.

As missões policiais, por si só, já trazem certo risco, uma vez que a atuação dos encarregados de aplicar a lei é em locais inadequados para os parâmetros ordinários de vôo, sendo, às vezes, alvos fáceis de infratores. Essa exposição pode ser aumentada com o recurso aéreo mal administrado. Daí, a necessidade inafastável de administrar o risco.

“Administrar o Risco” nada mais é que identifica-los previamente de forma a determinar-lhes um nível que servirá de parâmetro para que, dentro do processo decisório, possamos optar ou não por sua aceitação.

Temos certeza que muitos poderão pensar ser o processo um impecilho (*sic*) ou desburocratização da estruturação de ações de resposta do processo aéreo de policiamento.

Não é nossa essa pretensão.

A nosso ver a administração do risco permite as forças policiais helitransportadas a realização do apoio dentro dos parâmetros de segurança e da adequabilidade técnica da aeronave.

A familiarização com o processo de administração de riscos só será alcançada com sua prática, criando a atitude comportamental e reflexos que, com o passar do tempo, serão incorporados aos procedimentos normais da operação.

Por último, cabe-nos ressaltar que a administrar o risco deve ser uma constante em todas as fases do vôo em missões policiais, por mais segura que estas possam nos parecer. (SILVA NETO, 1993, p.78)

Desse modo, o apoio de uma aeronave a uma crise, que já envolve uma série de intervenientes próprios da ocorrência complexa e exige das forças policiais procedimentos extraordinários, não pode renegar os riscos típicos agregados ao recurso aéreo, relativos às suas peculiaridades.

Cabe contextualizar os riscos operacionais, típicos e específicos da ocorrência complexa, com os riscos aeronáuticos, relativos à segurança de vôo, que é maximizada com a gestão da crise. Não se pode comparar, pois, o vôo de traslado de autoridades efetivado pela aeronave de aeródromo para aeródromo com um vôo policial, em que o valor do risco é agregado, cuja análise é necessária para impor a viabilidade da operação.

5.3 Paradigmas no processo decisório para o emprego de helicópteros: sistematização e hierarquização no acionamento e no atendimento do radiopatrulhamento aéreo

O policial-militar que tomar conhecimento de qualquer fato perturbador à ordem pública estará em condições de identificá-lo, dar-lhe o tratamento inicial adequado. Deve, pois, acionar, imediatamente, o Centro Integrado de Comunicações Operacionais (CICOp)⁸² ou a sua respectiva central de operações⁸³, a fim de que o fato seja registrado ou, caso ultrapasse a sua capacidade operacional, seja acionado o policiamento especializado.

O emprego ordinário das citadas Unidades nas atividades de segurança pública será definido pelo Comandante da 8ª RPM [CPE]⁸⁴, observando-se os seguintes parâmetros:

a) Em relação ao Btl RPAer:

Executará radiopatrulhamento aéreo rotineiro na RMBH e, no interior, atuará em operações programadas pelo EMPM. Ainda atuará em ocorrências de alta complexidade, tanto na RMBH quanto no interior. (MINAS GERAIS, 2002a, p. 42)

Atualmente, a operação aérea no Btl RPAer é H24⁸⁵, ou seja, há, pelo menos, uma aeronave com a respectiva equipe diuturnamente pronta para ser empregada em quaisquer missões de proteção e socorro públicos, ressalvadas as limitações logísticas e técnicas e as demais restrições constantes nas normas aeronáuticas. Assim sendo, execução do radiopatrulhamento aéreo será rotineira na RMBH. Quanto ao interior, atuará em operações programadas pelo EMPM, nos termos da DPSSP 01/2002.

O emprego das aeronaves em vôos de radiopatrulhamento, diurno e noturno, será objeto de planejamento específico que deverá ser submetido à apreciação do Chefe do EMPM, com observância das normas, instruções e outras determinações do Departamento de Aviação Civil (DAC)⁸⁶.

Diariamente, no período compreendido entre o nascer e o pôr-do-sol, haverá no Btl RPAer uma GURPAer de prontidão, em condições de acionamento mediante ordem de seu Comandante, e em constante coordenação com o CICOp. Caso haja disponibilidade logística e de recursos humanos, mediante análise das informações geradas pelo Geoprocessamento, deverão ser planejados vôos noturnos de cunho preventivo e repressivo.

O acionamento Btl RPAer, para atuação em qualquer local do Estado, poderá ser feito através do contato direto do comandante da fração com o CICOp, após análise

⁸² Órgão de coordenação e controle, em nível de Comando-Geral, dotado de recursos de comunicações e vinculado à Chefia do Estado-Maior, no qual são mantidas atualizadas Cartas de Situação e cuja ação coordenadora é exercida em nome do Comandante-Geral.

⁸³ Refere-se aos centros e sala de operação, como Centro de Operações Policiais-Militares (COPOM) e Salas de Operações da Unidade (SOU) ou da Fração (SOF).

⁸⁴ Com o advento da Resolução 3 764 de 21 de junho de 2004, a atribuição de definir o emprego ordinário das Unidades Especializadas passou ao CPE.

⁸⁵ Termo técnico aeronáutico que designa o funcionamento diuturnamente de um aeródromo.

⁸⁶ Hoje, substituída pela ANAC.

da situação e verificação da necessidade de apoio aéreo; (MINAS GERAIS, 2002a, p. 44)

Destarte, o emprego ordinário do Btl RpAer em atividades de segurança pública é definido pelo CPE, observados alguns parâmetros. Em regra, no período diurno, haverá, no Btl RpAer, duas GURPAer em prontidão: uma das guarnições será responsável pelas ocorrências policiais (não programadas); a outra, pelas operações policiais programadas, conforme as ordens de serviço emanadas pelo comando e, subsidiariamente, atuará nas ocorrências em que a primeira guarnição não puder intervir.

No período noturno, se o interesse público não exigir maiores recursos, apenas uma guarnição atenderá as demandas de segurança pública. Toda vez em que uma aeronave da Esquadilha Pégasus alça vôo, é gerada uma ocorrência eletrônica, mesmo em situações internas mais simples, como um vôo para testar o equipamento (manutenção), visando estabelecer mecanismos de controle da atividade e até de *Accountability*.

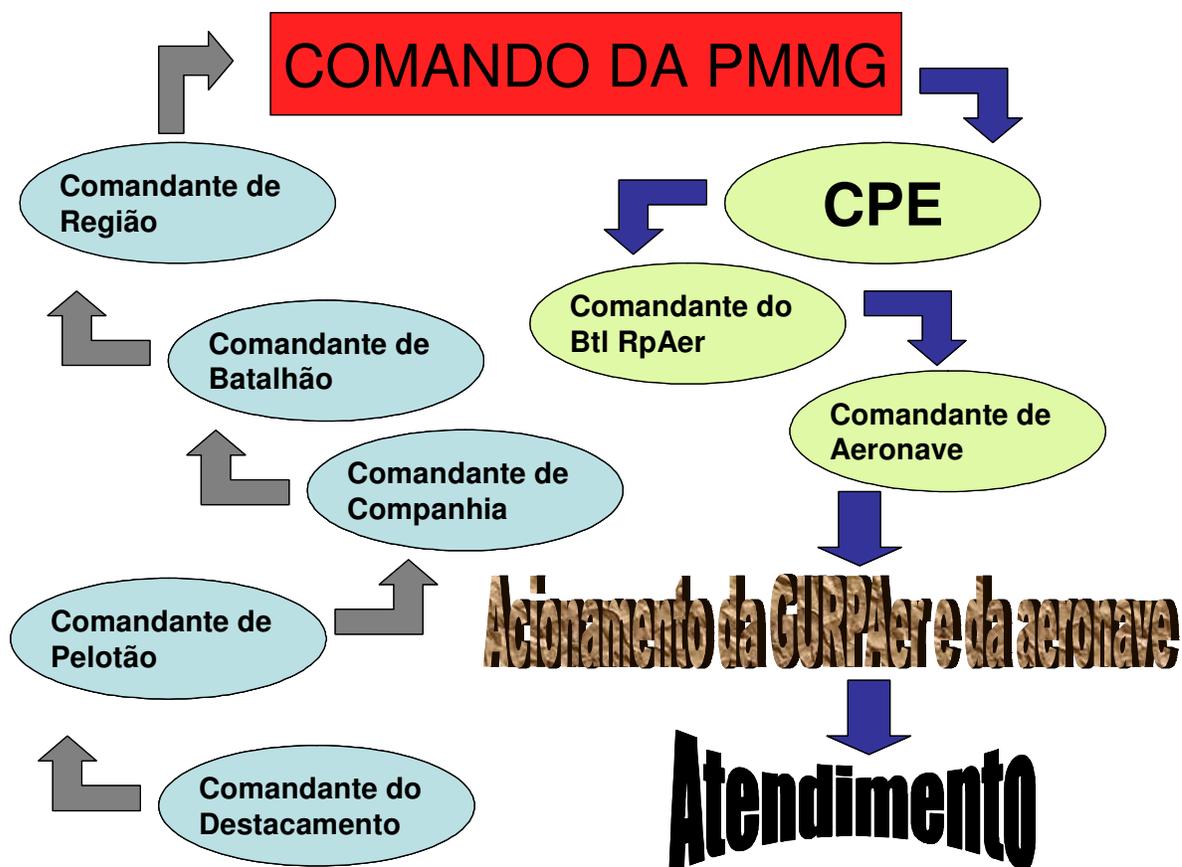
O Btl RpAer, portanto, atua, além das atividades aéreas rotineiras programadas e, em ocorrências de alta complexidade, tanto na RMBH quanto no interior. Em caso de crises, o acionamento do Btl RpAer, para atuação em qualquer local do Estado poderá ser feito através do contato direto do comandante da fração com o CICOp para a avaliação respectiva (MINAS GERAIS, 2002a). Ressalta-se que, no processo de gestão de uma crise com uso de aeronaves, existem três concepções a considerar-se no que tange ao acionamento e atendimento do apoio aéreo à ocorrência de alta complexidade, quais sejam: uma hierarquizada, uma sistematizada e uma eclética.

Na hierarquização, o acionamento e o atendimento verificam-se através dos devidos escalões, canais e cadeias de comando⁸⁷, envolvidos no processo de gestão e decisão sobre a crise. Nessa concepção, a solicitação e liberação de uma aeronave para desempenhar suas funções em uma ocorrência complexa obedecerão a uma ritualística ordinatória.

⁸⁷ Os escalões de comando são os diversos níveis gerenciais e hierárquicos da estrutura organizacional. Já o canal de comando é o caminho pelo qual as mensagens (ordens, orientações etc.) fluem dos superiores para os subordinados e vice-versa. Por fim, a cadeia de comando reflete o conjunto formado pelos escalões e canais de comando em que são exercidas as ações de comando. (MINAS GERAIS, 1987, p.12)

A figura 15 ilustra e exemplifica, diante de uma concepção estritamente hierarquizada, o fluxo das informações advindas de uma fração, em nível de destacamento no interior do Estado, que solicita o apoio aéreo em virtude de uma crise.

Figura 15: Fluxograma da solicitação de uma aeronave para emprego em uma fração do interior do Estado com base na concepção hierarquizada de acionamento



Esse mecanismo vem ao encontro de alguns preceitos estatuídos no Manual de Trabalho de Comando da PMMG (MINAS GERAIS, 1987a). Apesar de ter sido editado há cerca de 20 anos, esse Manual ainda não foi, explicitamente, revogado, possuindo alguns emanamentos positivos com a devida aplicabilidade prática à gestão de algumas operações, principalmente no que se refere ao exercício de coordenação e controle pelos escalões superiores, ao compartilhamento de informações entre os diversos níveis envolvidos, compartimentação de responsabilidades e manutenção da autoridade superior em relação às decisões emanadas aos níveis subordinados.

Porém, assevera-se que uma adoção estrita da concepção hierarquizada pode ensejar alguns entraves no acionamento e atendimento da ocorrência pela maximização de processos burocráticos ortodoxos e perda do princípio da oportunidade de emprego de aeronaves.

Na sistematização, o acionamento e o atendimento do recurso aéreo são realizados diretamente entre as frações envolvidas. A fração solicita o apoio aéreo e expõe a demanda à Unidade Aérea ou uma de suas frações desconcentradas, que presta o serviço, independente de autorização do escalão superior. Dessa sistematização, decorrem alguns preceitos da modelo gerencial de administração. O primeiro é a delegação de autoridade (*empowerment*) do escalão superior à Unidade Aérea, que repercutirá nos demais preceitos: a flexibilidade no atendimento, maior celeridade no acionamento, aumento da responsabilidade e *accountability*. Por outro lado, o recurso aéreo tem um custo considerável. A liberação de aeronaves sem perpassar, às vezes por um filtro devido, pode ocasionar um emprego ilógico do recurso sem a consciência do *value money*. Desse modo, para uma sistematização apropriada e que atenda os resultados de forma efetiva, é preciso criar, além de mecanismos de controle satisfatórios, otimizar os níveis de confiança entre o escalão superior (delegante) e os responsáveis pela liberação do recurso (delegados).

Na concepção eclética, a sistematização e a hierarquização caminham proativamente de forma a permitir que, enquanto os níveis tático e estratégico (macroperspectiva) decidem sobre o emprego de aeronaves na crise, o nível de execução (microperspectiva) proceda ao planejamento específico de seus recursos humanos, logísticos e operacionais, bem como a viabilidade e exequibilidade de oferecer o apoio, de modo a possibilitar o suporte necessário à Unidade apoiada.

A PMMG, hodiernamente, aplica as três concepções de modo concorrente. Na RMBH, o acionamento é mais célere, a GURPAer de serviço, através do Comandante de Aeronave, decidirá acerca do atendimento e, até mesmo, da permanência do apoio aéreo nas ocorrências. Ainda nas localidades que distarem até 100 km, ou seja, cerca de 30 minutos de vôo⁸⁸, também o comandante de aeronaves tem a discricionariedade de atender o empenho,

⁸⁸ Considerando ser 100 km equivalente a 54 NM, uma aeronave que voa a uma velocidade de cruzeiro de 110 Kt (ou seja, aproximadamente 203 km/h) completará este percurso em pouco menos de 30 minutos. (MONTEIRO, 1999)

desde que seja uma ocorrência de alta complexidade. Os sistemas de acionamentos, neste caso, são feitos diretamente pela guarnição solicitante ao CICOp que repassa à demanda ao Btl RPAer, via rádio transmissão. O rádio-operador compartilha essas informações com a GURPAer que decide sobre a necessidade do atendimento. Em casos muito graves, em que a necessidade é notória, qualquer outro integrante da GURPAer pode decidir sobre o acionamento, mesmo de iniciativa, que, ao final, é ratificada ou não pelo Comandante de Aeronave. Para reunir, de modo rápido e integrado, a GURPAer junto à aeronave para decolagem e atendimento à ocorrência, o Btl RpAer utiliza um sistema de campainha: três silvos curtos indicam um evento que merece a intervenção com apoio do recurso aéreo; um silvo longo uma atividade aérea programada.

Aliás, as ocorrências programadas passam, obrigatoriamente, pelo crivo do Comandante do Btl RPAer, do CPE, Chefe do EMPM, Comandante-Geral, conforme a complexidade da demanda. Por exemplo, o apoio a outros órgãos públicos, destituídos de convênio que determine o contrário, deve possuir a autorização do Comandante-Geral ou Chefe do EMPM para a liberação do recurso aéreo. Para outras Unidades da PMMG, sediadas na RMBH, basta dirigir a solicitação ao CPE, que decidirá se é cabível o apoio.

O que interessa, no entanto, a este trabalho é o desencadeamento de missões aéreas em ocorrências policiais complexas no interior do Estado. A regra é o acionamento e a liberação para o atendimento pela GURPAer serem realizados junto ao nível diretivo da Instituição. Desse modo, em caso de ocorrências complexas no interior, em distâncias mais longas que 100 km, será o Comando-Geral da Corporação o responsável pela liberação da aeronave para o atendimento na ocorrência. Para tal, surge a necessidade de elaborar um processo decisório a fim verificar o custo-benefício no emprego da aeronave em missões de radiopatrulhamento aéreo. Nesse sentido, cabe verificar o gasto que se terá com o emprego da aeronave e o seu benefício à solução da crise junto ao solicitante. Em uma administração, em que o Choque de Gestão privilegia o racionamento de gastos, com ajuste econômico e fiscal, aliado a políticas públicas de desenvolvimento (inclusa a segurança pública), faz-se mister que os gestores na PMMG, em todos os níveis, tenham consciência sobre a responsabilidade, sobretudo em relação ao *value money*, no momento em que fazem uso de um equipamento com tantas potencialidade, mas com gastos consideráveis para a cotidiana manutenção.

A frota da PMMG, por exemplo, possui como maioria em sua frota, o helicóptero esquilo, modelo AS350B2. Segundo a Seção de Manutenção de Aeronaves do Btl RPAer, o custo operacional⁸⁹ de uma aeronave esquilo é, aproximadamente, US\$ 1 200,00 por hora de voo. Esse valor, observado de modo isolado, é alto. Entretanto, se o recurso aéreo for bem utilizado, o investimento é válido, visto o valor agregado da aeronave à resolução de crises policiais, desde o aspecto dissuasório aos infratores envolvidos, o apoio efetivo às operações desencadeadas, potencializando as frações terrestres, até a elevação do moral de tropa.

A concepção eclética vem, de forma costumeira, sendo adotada por diversos comandos quando necessitam do apoio aéreo. Sucessivamente à solicitação feita ao CICOp ou de modo direto ao Comando-Geral, os comandantes têm realizado um contato com o Btl RPAer para que este possa planejar as suas ações: preparação técnica da aeronave, com o seu abastecimento e aposição de equipamentos aeronáuticos necessários (guincho, farol de busca etc.) e da tripulação, com o planejamento do voo e da navegação aérea até o destino, definição de armamento e equipamentos especiais (materiais de rappel, ferramental de mecânica, kit de viagem dos tripulantes); deslocamento da TASA para o devido apoio ao recurso aéreo; contato entre as seções do Btl RPAer e da Unidade apoiada para fins de informações resolutas sobre detalhes da crise; previsão orçamentária e financeira das seções administrativas para cálculos de gastos, desde o combustível a ser despedido, os locais de possível reabastecimento da aeronave e da Unidade de Abastecimento Móvel (caminhão tanque) e as cotas quantitativas de combustível de aviação e apoio para abastecimento do veículo terrestre, com o escopo de maximizar o planejamento e a implementação das ações na crise, até a provisão e reserva do devido crédito para as diárias de viagem. Tudo isso possibilita agilizar uma série de procedimentos enquanto se aguarda a liberação da aeronave, permitindo que, quando esta decole, tenha uma consciência potencial de sua missão.

Com certeza, para a elaboração do processo decisório e chegar a uma decisão, faz-se necessário desenvolver e resolver uma série de dilemas, sob uma macroperspectiva e microperspectiva, de ordem operacional e administrativa, quais sejam, as finalidades para os quais o recurso aéreo irá destinar-se na ocorrência de alta complexidade; a eficiência operacional da aeronave e os resultados práticos de seu emprego durante a gestão da crise; a

⁸⁹ O custo operacional é fornecido em dólar em virtude da comercialização dos componentes, peças e acessórios na moeda americana.

intenção dos comandos envolvidos em relação do apoio aéreo; o entendimento e a política institucional sobre a função do recurso aéreo em crises. O processo decisório para a PMMG “[...] é o caminho que se percorre a partir de um problema identificado e a ser equacionado, ou uma missão a ser cumprida, [...] e inclui as medidas para sua implementação, a supervisão, a avaliação crítica e até mesmo a revisão da decisão, até a tomada de decisão [...]”. Enfim, levada a definição para a liberação da aeronave, o processo decisório deve ter em mente uma proposição com finalidades organizacionais e não individuais.

Etzioni (*apud* MINAS GERAIS, 1987a, p.38) entende que as decisões, para serem racionais, devem ser fundadas em análise matemática e lógica das circunstâncias, sendo esta uma das funções primordiais da administração. A decisão envolve alguns elementos, muito similares ao processo de gestão estratégica: escolha de estratégias disponíveis, objetivos e finalidades que se deseja atingir, estabelecer critérios e prioridades, fixar as alternativas de ação, verificar os fatores ambientais envolvidos e analisar as conseqüências do resultado.

Um processo decisório bem elaborado deve perpassar por etapas sucessivas que possibilitarão ao comandante decidir sobre a questão em análise, sobretudo se se tratar de uma ocorrência complexa com a iminência de emprego de aeronaves. A primeira etapa é a identificação do problema, mesmo porque “[...] um problema bem definido é um problema quase solucionado [...]” (KREPNER; TEGOE *apud* MINAS GERAIS, 1987a, p.41); a segunda, a análise do problema, quando se reúnem informações sobre a situação, com vistas a detectar a causa da crise; a terceira, a formulação de alternativas; a quarta, a análise de alternativas, através da avaliação de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, conforme variáveis intervenientes (recursos orçamentários e financeiros, tempo disponível etc.) e as conseqüências potenciais advindas de sua implementação; a quinta, a seleção da alternativa, momento em que Comandante, diante das alternativas propostas, decidirá qual delas melhor solucionará a questão, decidindo sobre a linha de ação a seguir. Para que essa escolha se efetive, o Comandante deverá verificar o risco envolvido na missão e aos ambientes envolvidos (cf. subseção 5.2); o momento apropriado para sua implementação, consoante a urgência ou não da execução de medidas de impacto; o custo-benefício da alternativa, com a combinação de economia de esforços e racionalidade dos recursos disponíveis. Para tanto, a decisão deve ser adequada, exequível e aceitável. (MINAS GERAIS, 198a, 41-44)

Decerto, esse processo decisório não pode se perder. A hierarquização, em um sentido mais flexível, porém com o exercício e envolvimento das autoridades organizacionais deve ser preservado. Tudo, entretanto, pode e deve ser realizado com a devida parcimônia. Ademais, a tendência moderna que se tem é exercitar a concepção eclética do acionamento e atendimento do recurso aéreo no interior, com ênfase nas premissas da sistematização do atendimento. Decerto, a hierarquização, pela própria estrutura funcional da PMMG, não vai nem pode ser descartada, principalmente pelos seus aspectos positivos, relacionados, sobretudo, à coordenação e controle e à manutenção de um custo-benefício das atividades aéreas, sob o ônus de vulgarizar o emprego de aeronaves nessas missões. Contudo, uma flexibilização nessas situações é fundamental para melhorar o atendimento e maximizar o princípio da oportunidade.

Ocorre que, quando as autoridades do nível estratégico encontram-se impossibilitadas de receber as informações sobre a ocorrência no interior (reuniões estratégicas por exemplo) e, destarte, impedidas de decidir sobre essa demanda, o prejuízo para a resolução da crise agrava-se momento após momento. Em uma concepção eclética, com ênfase na sistematização do acionamento e atendimento, essa decisão poderia ser delegada ao Comando Intermediário, responsável pela Unidade de Radiopatrulhamento Aéreo, que, na atualidade, é o CPE. Impedido o Comandante de Policiamento Especializado, por motivo de força maior ou caso fortuito, essa função seria, automaticamente, repassada ao Comandante da Unidade de Radiopatrulhamento Aéreo. Decerto, essas duas autoridades conhecem a realidade do emprego de aeronaves na PMMG, possuem competência técnica para tal liberação e, sobretudo, pela função que exercem vivenciam muito bem os intervenientes que envolvem o custo-benefício da utilização da aeronave, a necessidade de manter-se estrita coordenação e controle das atividades, bem como o pressuposto gerencial de *value money* envolvido.

Assim sendo, a manutenção de uma concepção eclética, com ênfase na sistematização, atenderia os prementes requisitos do gerencialismo na administração pública. A delegação da função ao Comandante do CPE e, subsidiariamente, ao do Btl RPAer não violaria os escalões, cadeias e canais de comando, mesmo porque a devida cientificação e prestação de contas, na forma do anúncio situacional do evento, seriam proferidas ao Comando-Geral na primeira oportunidade.

Um dos procedimentos que tem incrementado, sobremaneira, o acionamento e o atendimento de aeronaves no interior é a desconcentração das frações de radiopatrulhamento.

A desconcentração do radiopatrulhamento aéreo somente ocorrerá através de articulação do EMPM. A RPM responsável pela sede do Grupamento de Radiopatrulhamento Aéreo (GRAer interiorizado) executará o RPAer rotineiro apenas na sua circunscrição. Caso haja necessidade de emprego desta aeronave interiorizada por outras RPM, a alocação somente ocorrerá mediante ordem do EMPM. (MINAS GERAIS, 2002a, p.44)

A primeira base desconcentrada, a 2ª Companhia de Radiopatrulhamento Aéreo (CORPAer), foi instalada em Uberlândia, com vistas a atender tanto o Triângulo Mineiro como a Região do Alto Paranaíba.

Há projeto para a desconcentração de bases em Montes Claros, Juiz de Fora, Varginha e Governador Valadares. A sistemática para o acionamento e atendimento da base desconcentrada segue um rito similar ao do Btl RPAer. Na região de Uberlândia, em até 100 km, o emprego da aeronave é realizado de acordo com critérios discricionários do Comandante de Aeronaves.

No espaço territorial sob a responsabilidade da Região em que está sediada a CORPAer, em distância superior a 100 km, caberá ao Comandante da RPM decidir sobre o emprego do recurso aéreo. Porém, quando houver solicitação de outra RPM e extrapolar esse espaço, a autoridade competente é o Chefe do EMPM, volvendo à concepção hierarquizada citada em relação às aeronaves da sede do Btl RPAer. Cabe, pois, pensar em uma solução eclética para o caso das bases desconcentradas. Uma das alternativas é o ajuste entre Comandantes Regionais; outra, é seguir o rito proposto anteriormente com a delegação ao Comandante do CPE e, subsidiariamente, ao do Btl RPAer para a liberação do recurso aéreo.

Por fim, dentro de uma concepção de dinamizar os modelos mentais (SENGE, 1998), entende-se que a institucionalização e o fomento à concepção eclética do acionamento e atendimento do radiopatrulhamento aéreo pode, em muito, maximizar as atividades do recurso aéreo no interior do Estado.

Sem dúvidas, a PMMG estará adstrita ao desenvolvimento de uma boa governança preconizada pelo Choque de Gestão e a adaptação às mudanças ambientais da sociedade pelas organizações, orientadas pelos modelos gerenciais e pela gestão estratégica com fundamento em resultados. As conseqüências tendem a ser satisfatórias.

5.4 Gestão de operações em ocorrências policiais complexas com emprego de helicópteros desencadeadas no interior do Estado

A gestão das operações no interior com o uso do recurso aéreo deve ser envidada de modo sistêmico, de forma a usar o máximo desse apoio em todas as suas possibilidades. Enfatiza-se, como se fez em todo esse estudo, que o helicóptero não é um fim em si mesmo, senão um instrumento potencializador das atividades terrestres, dentro do contexto de uma polícia orientada por resultados.

Qualquer situação de crise em que seja imperioso o uso de helicóptero, a orientação por resultados da fração de terra e a GURPAer não serão, estritamente, similares, apesar de a segunda complementar a atuação da primeira. Enquanto a fração terrestre tem por resultado a preservação da ordem pública e a restauração de um clima de harmonia no seio social da comunidade em que a crise se instalou, a GURPAer tem a finalidade precípua de maximizar as ações em terra, na forma exclusiva de apoio. As frações terrestres devem criar estratégias de solução da crise; a GURPAer deve criar estratégias de apoio e potencialização das propostas delineadas pelas frações no solo.

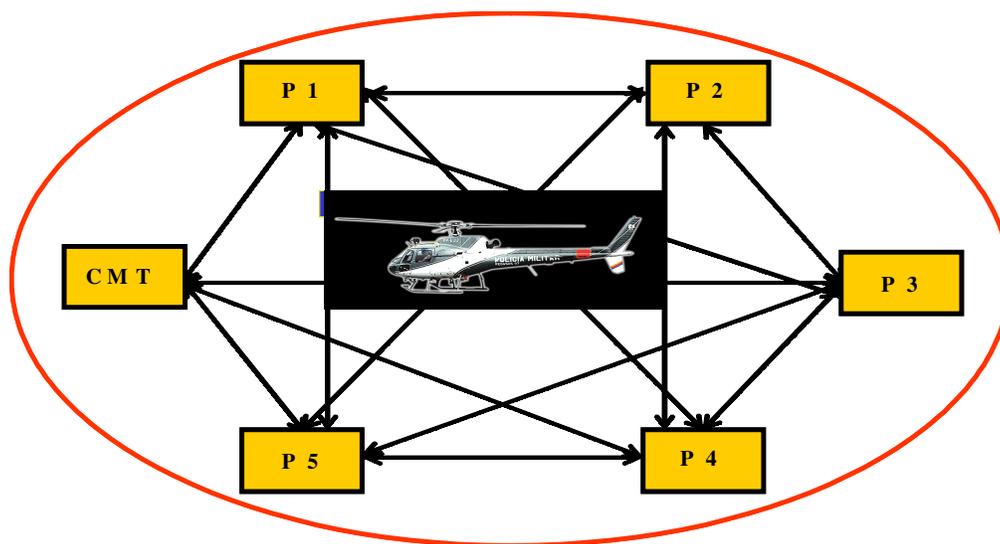
Assim sendo, trazendo essas premissas para a realidade do Btl RPAer, infere-se que a competência distintiva desta Unidade consiste na exclusividade em preservar a ordem pública através do policiamento ostensivo em todo o Estado de Minas Gerais, na forma de apoio, através do radiopatrulhamento aéreo, às diversas frações da PMMG e, ocasionalmente, aos outros órgãos e entidade do Poder Público para que esses exerçam seu poder de polícia. É vedado, pois, a qualquer outro órgão exercer essa atividade nos mesmos termos.

Para que essa competência distintiva seja efetiva, como o radiopatrulhamento aéreo não esgota em si suas finalidades, cabe à fração que requer o apoio uma série de procedimentos para que os esforços sejam bem conduzidos na solução da crise. Ficou evidente que, em uma crise, o comandante das operações, além do esforço operacional, deve

possuir um suporte administrativo coeso e integrado (ver seção 5.1). As atividades administrativas de *staff* na PMMG são, em regra, denominadas por funções de estado-maior, delineadas por gestões setorizadas e estatuídas por códigos, a saber: recursos ou talentos humanos (P1), inteligência (P2), planejamento e estratégias operacionais (P3), logística (P4) e comunicação organizacional (P5).

Quanto maior a sinergia adotada entre essas atividades setorizadas atuarem, principalmente no fluxo de informações sobre cada setor e ambiente envolvido (*inputs* e *outputs*), melhor a assessoria prestada ao comandante das operações e, conseqüentemente, os esforços serão maximizados, tendendo ao êxito na ocorrência. A aprendizagem em equipe é preponderante para o sucesso na missão, já que esse trabalho coordenado implicará a dilatação da capacidade individualmente considerada (SENGE, 1998). Havendo um recurso aéreo envolvido na crise, muito mais coesão deverá haver na relação entre o *staff* e nas linhas de ação propostas ao comandante das operações, com vistas ao uso adequado, exequível e aceitável da aeronave dentro do cenário da ocorrência complexa (fig. 16).

Figura 16: Processo de sinergia de informações pelas funções administrativas do Estado-Maior no teatro de operações com uso de aeronaves



Fonte: adaptado de: SOUZA, Renato Vieira de. **Planejamento estratégico**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006.

Vale lembrar que a aeronave deve ser utilizada tanto quanto preciso, porém, sendo uma ferramenta onerosa, o uso deve obedecer a critérios objetivos, tudo com parcimônia e consciência da despesa agregada. É o custo-benefício da tecnologia. É preciso

ter a compreensão de que as aeronaves devem ser empregadas para atender a determinados tipos de ocorrência, cujo empenho do recurso seja, realmente, necessário. Além disso, deve existir a possibilidade de obter-se resultados positivos sob a máxima de fazer-se “segurança com segurança” combinada com a missão de proteger e socorrer com qualidade e objetividade. Faz-se mister inferir sobre duas perspectivas, o que a fração terrestre do interior e a GURPAer, cada um separadamente, pode e deve oferecer no gerenciamento da crise, mesmo porque, na capital, pressupõe-se uma facilidade das atividades de todos envolvidos pela grandeza de recursos e variáveis positivas para a implementação de diversos tipos, modalidades, processos e variáveis de policiamento (BRASIL, 198-). Verificar-se-á que esses fatores intervenientes nada mais são do que premissas formadoras dos pressupostos básicos do patrulhamento aéreo (ver seção 4.4).

As informações compartilhadas, percepção de pontos factuais e leitura de ambientes sociais proporcionarão, aos diversos níveis de decisão, a competência e a capacidade necessárias de empregar bem os talentos humanos, sobretudo os oriundos de atividades especializadas. Desse modo, a primeira função a ser analisada é a gestão de recursos humanos (P1) em uma ocorrência complexa. Essa função administrativa pode ser verificada em duas dimensões: uma, no setor de emprego de recursos humanos, no que tange a existência de tropa em terra suficiente para o desencadeamento da missão; outra, no setor de treinamento, relativo à capacitação dos tripulantes da aeronave em missões helitransportadas e da tropa do interior para atuação em ocorrência policiais complexas com uso de aeronave.

De início, cabe refletir que, se o helicóptero somente atua em apoio à frações terrestres, não há que se falar em emprego de aeronaves em ocorrências complexas sem o suporte humano no solo. O custo-benefício será baixo, pois as ações conjunturais não serão revestidas da plenitude que a comunidade espera da polícia. De que adiantará todo o aparato aéreo, se não houver uma tropa em solo para levar a efeito as atividades de polícia ostensiva. Ocorrendo tal situação, o helicóptero passará a atuar com base em si mesmo, o que não é recomendável. A atuação de uma aeronave deve sempre estar consubstanciada por uma tropa em solo, que desencadeará a missão principal. Sem esse suporte em solo, a aeronave somente terá sucesso na missão com uma dose considerável de sorte e, como se diz no jargão popular, “com uma grande vontade em tudo dar certo”. Em uma administração pública, voltada para resultados, com base em estratégias científicas e lógicas, a técnica é a indicação razoável para alcançar os objetivos propostos para a missão.

Não basta, todavia, a existência de tropa em solo se esta não possuir um treinamento devido sobre a sua interação com a tripulação aérea. Esse treinamento não consiste em dotar o policial do interior de uma capacitação em atividades helitransportadas, uma vez que essa função já é realizada pelos observadores aéreos, devidamente treinados e experientes na função. O policial em solo deve saber de qual forma o recurso aéreo pode auxiliá-lo no desempenho de suas atribuições e vice-versa. Esse treinamento deve envolver, sobretudo, a maneira como se comunicar com a tripulação e a forma de extrair e fornecer informações para o apoio da GURPAer.

Decerto, muitos policiais não sabem usar as potencialidades da aeronave por falta de treinamento específico. Uma técnica aprimorada, necessariamente, passa pelo domínio pessoal de quem pretende exercitar uma atividade. Até mesmo para acionar uma aeronave diante de uma crise, o policial do interior tem dificuldades, notadamente por desconhecimento dos procedimentos, o que pode causar sérios prejuízos ao desenrolar e, em consequência, ao resultado da ocorrência. Na atividade de interação entre as frações terrestres e a GURPAer não seria diferente. Muitas vezes um policial bem treinado e conhecedor do local de atuação pode, excepcionalmente, compor a tripulação com o objetivo de auxiliar na identificação célere de pontos desconhecidos pela GURPAer.

Em alusão à capacitação da tripulação, verifica-se que há um fomento no domínio pessoal de cada grupo, a saber: pilotos, observadores aéreos, mecânicos operacionais de vôo e os técnicos de apoio de solo. O treinamento compartimentado de cada um dos grupos é, periodicamente, realizada, com vistas ao atendimento otimizado às frações solicitantes. Os pilotos e mecânicos, inclusive, prestam exames anuais junto a ANAC, visando aferir a capacitação técnica desses militares. Por outro lado, no processo de formação de cada um desses grupos, de um modo ou de outro, há o exercício ou o estágio, mesmo que para fins de conhecimento de atividade, na área de outro grupo, para que exista uma noção sistêmica por toda a tripulação do conjunto que envolve a atividade aérea. Um piloto, por exemplo, antes de exercer o comando de aeronaves, terá realizado um estágio de observador aéreo, deslocado para o interior do Estado, via terrestre, na função de técnico de apoio de solo e aprendido, através de aulas de familiarização com o equipamento, de manutenção e de conhecimentos técnicos aeronáuticos, aspectos gerais sobre a mecânica da aeronave.

Na gestão de inteligência (P2), em um aspecto geral, o pensamento sistêmico sobre a missão deve preponderar. Dessa maneira, a existência de sistema de informações que sustentem o emprego da aeronave e da tropa disponível é supedâneo, tanto para lançamento do efetivo, como para orientações a serem propostas à GURPAer. Essas informações devem conceber uma relação de entrada e saída do fluxo de informações (*inputs* e *outputs*). Daí, a necessidade de a gestão de informações, responsável pelos *inputs* dos ambientes (interno e externo) e *outputs* ao comandante da operação, estar ligada à gestão de comunicação organizacional, responsável pelos *inputs* do comandante e *outputs* aos ambientes. A GURPAer deverá ser, seja através do comandante das operações ou não, a “caixa de *inputs*” de todas as informações confiáveis, que muitas vezes advêm da própria tropa.

Destarte, com supedâneo na aprendizagem em equipe, a gestão de inteligência, de um modo específico, deve privilegiar, outrossim, a coleta de informações no seio da tropa. Os policiais que trabalham na localidade, além de serem referência para a comunidade e conhecerem aquele ambiente, seus costumes e pormenores sociais, podem contribuir sobremaneira para a adoção de alternativas viáveis na solução do problema. Certamente, o comandante das operações e seu *staff* realizarão um filtro de tudo que se apresenta.

Assevera-se que desde o estado de espírito, até as sugestões e experiências pessoais dos integrantes da tropa podem ser importantes para a solução ou instrumentalização de procedimentos em uma ocorrência complexa. Por exemplo, se se necessitar realizar um balizamento noturno para aeronaves em área rural, com a instalação de uma zona de pouso de helicóptero (ZPH) noturna com a devida iluminação, dever-se-á conseguir um ponto de energia elétrica e fiação para tal mister. Talvez, o esforço e a dedicação dos técnicos da TASA não consigam suplantar o conhecimento e a relação desenvolvida por alguém da tropa com especialistas da companhia energética local. A troca de informações, portanto, torna-se imprescindível para o incremento da missão, ainda de que forma circunstancial ao problema principal.

Decorrente dessa aprendizagem em equipe, vem a visão compartilhada desenvolvida pelo setor de comunicação social (P5). Não só a tropa empregada, como a comunidade em geral, deve ser informada, dentro de critérios estratégicos que não prejudiquem o desfecho da crise, sobre o desenrolar da missão e, até mesmo, da presença do

recurso aéreo. Em primeiro momento, as orientações de comandante das operações (*inputs*) devem chegar de maneira satisfatória ao seio do nível social.

Nesse mesmo sentido, como será a inserção do pessoal em terra com o emprego do helicóptero também deve ser explicitada. O comandante da aeronave será o responsável pela exposição desses *outputs* ora ao comandante da operação, ora aos demais envolvidos. Saber a existência de uma aeronave no teatro de operações pode ensejar várias oportunidades: desestabilização emocional dos infratores, sensação de segurança da comunidade (e ânimo para cooperar com a polícia), elevação no prestígio e moral de tropa, dentre outros. Esse fluxo de informação não será complexo se os instrumentos e procedimentos adequados forem usados, principalmente com a utilização inteligente da mídia.

Uma questão delicada na gestão de crises, principalmente no interior e com o uso de aeronaves, é provimento logístico (P/4). Cabe recordar que o segmento logístico envolve outras subáreas, como intendência, almoxarifado, comunicações, subsistência, transporte, dentre outras (ver seção 3.4). Essa atividade pode ter duas dimensões: uma é pessoal, em que o policial é o beneficiário imediato do provimento e a operação terá favorecimentos mediatos; outra, operacional, em que a situação se inverte, pois a operação é favorecida imediatamente, porém o talento humano empregado tem um benefício mediato. O diferencial é o modo detalhista que se trata o assunto.

Na seara pessoal, algumas questões logísticas simples são imprescindíveis para o bem-estar dos talentos humanos e da operação, conseqüentemente. Um local adequado para pernoite da guarnição aérea, por exemplo, quando a missão exigir dedicação continuada, é preciso para que esta consiga realmente descansar e, nos momentos necessários, atuar proativamente na missão.

Outro exemplo de dimensão pessoal do setor logístico é a necessidade de o comando, em crises de dedicação exclusiva da tropa, fornecer-lhe alimentação, quando ao local próximo à ocorrência complexa ou ao posto de permanência do policial não existia um lugar adequado para a realização remunerada de refeições. Não é absurdo, se a situação assim o exigir, o emprego até mesmo do helicóptero para agilizar esse procedimento de distribuição de refeições. Um policial bem alimentado certamente se sentirá valorizado e produzirá um serviço de melhor qualidade. Havendo local para alimentação e sendo distante de seu

domicílio de origem, também o setor logístico deve preocupar-se em prever e solicitar o crédito para o provimento da tropa com diárias de viagem, recursos para pernoite ou alimentação suficientes para suprir às demandas com a missão.

No aspecto operacional, um grave problema logístico nas operações do interior, sobretudo, é o sistema de comunicações entre a aeronave, o comando das operações e tropa utilizada. Muitas vezes, disponibiliza-se um recurso tecnológico de mais de US\$ 2.000.0000,00 (dois milhões de dólares) e carece-se de um transceptor-rádio com custo menor que R\$ 10.000,00 (dez mil reais). As frequências disponibilizadas nos rádios das frações terrestres e da aeronave muitas vezes não coincidem, tendo a tripulação que recorrer aos equipamentos da solicitante. Quando o número de rádios é insuficiente para suprir ar e solo, a tripulação tenta se valer de gestos e sinais para um mínimo de entendimento. Sendo esse procedimento insuficiente, o piloto é obrigado a efetuar diversos pousos e decolagens em locais restritos, objetivando a troca de informações.

Além do sistema de comunicação, a dimensão operacional requer que a tropa possua armamento e equipamento suficientes e necessários para o cumprimento da missão, além de meios de transporte para cobrir o espaço territorial da crise ou efetuar os deslocamentos necessários. A própria guarnição aérea, em não raros momentos, necessita de apoio de veículos terrestres, mesmo porque se encontra deslocada de sua base central, sem quaisquer referências para atender algumas de suas subsistências e necessidades.

No que se refere ao Btl RPAer, o provimento logístico, além das demandas ordinárias da PMMG, atua em segmentos especiais, voltados ao suporte básico da atividade aérea. Duas seções se destacam nesse mister: a seção de manutenção de aeronaves e a TASA. Ocorrendo uma missão no interior, em regra são deslocados um mecânico operacional de vôo (que integra a tripulação embarcada na aeronave) e dois técnicos de apoio de solo (realizam o traslado em via terrestre, conduzindo combustível de aviação).

No interior, havendo pane na aeronave, o mecânico operacional de vôo deve realizar a primeira intervenção. Não sendo sanado o problema, um empresa terceirizada, prestadora do serviço ao Btl RPAer, enviará pessoal e ferramental necessário à solução da pane. A TASA fica responsável, precipuamente, pelo gerenciamento de combustível de aviação da PMMG em todo o Estado. Buscando uma modelo de gestão moderno, o Btl RPAer

promoverá a descentralização do combustível de aviação em diversos pontos estratégicos do Estado, para atender as diversas missões policiais.

Ressalta-se que, em Minas Gerais, existem, apenas, nove localidades com postos regulares⁹⁰ para abastecimento de aeronaves, a saber: Belo Horizonte (aí inclusos os postos da RMBH), Uberlândia, Uberaba, Juiz de Fora, Montes Claros, Governador Valadares, Ipatinga, Patos de Minas e Araxá. Em Itajubá e em Barbacena, existem postos de abastecimento, contudo o primeiro pertence e está no aeródromo da empresa Helicópteros do Brasil S.A. (Helibras) e o segundo é destinado à Escola Preparatória para Cadetes do Ar (EPCAR) da Força Aérea Brasileira (mapa 1).

Mapa 1: Pontos de abastecimento regulares com combustível de aviação – Minas Gerais – 2006

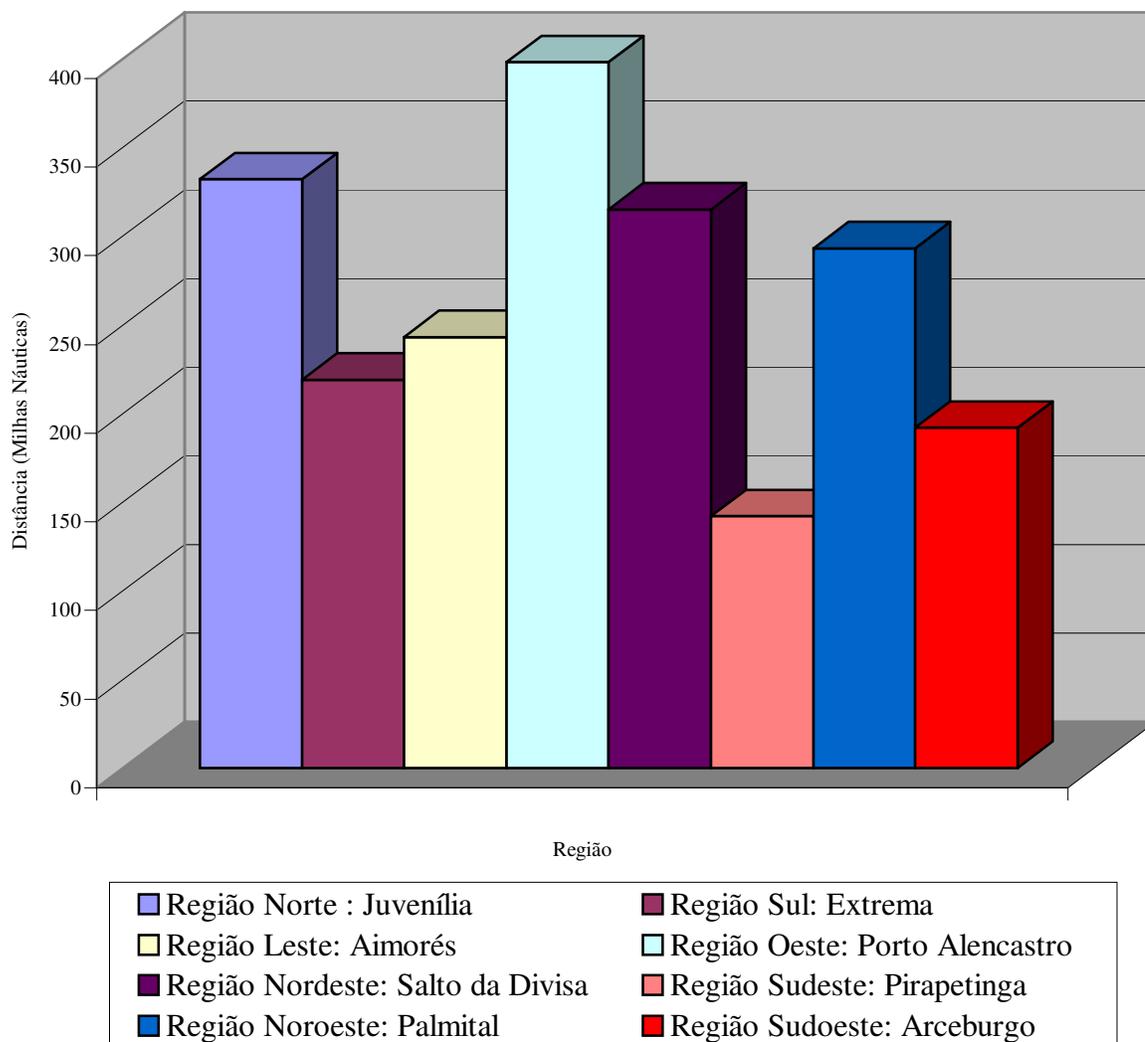


Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais. Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo. Seção de Licitações e Contratos.

⁹⁰ Postos regulares são aqueles instalados em aeródromos públicos e operados por empresas autorizadas, destinados aos fornecimento de combustível de aviação

Observe que tais postos regulares são poucos em relação às dimensões territoriais do Estado. O gráfico 1 mostra a distância dos extremos (municípios, vilas ou lugarejos) do Estado de Minas Gerais nas direções Norte, Sul, Leste, Oeste, Nordeste, Sudeste, Noroeste e Sudoeste, a partir de sua capital.

Gráfico 1: Distância entre Belo Horizonte e os pontos geográficos extremos – Minas Gerais – 2006

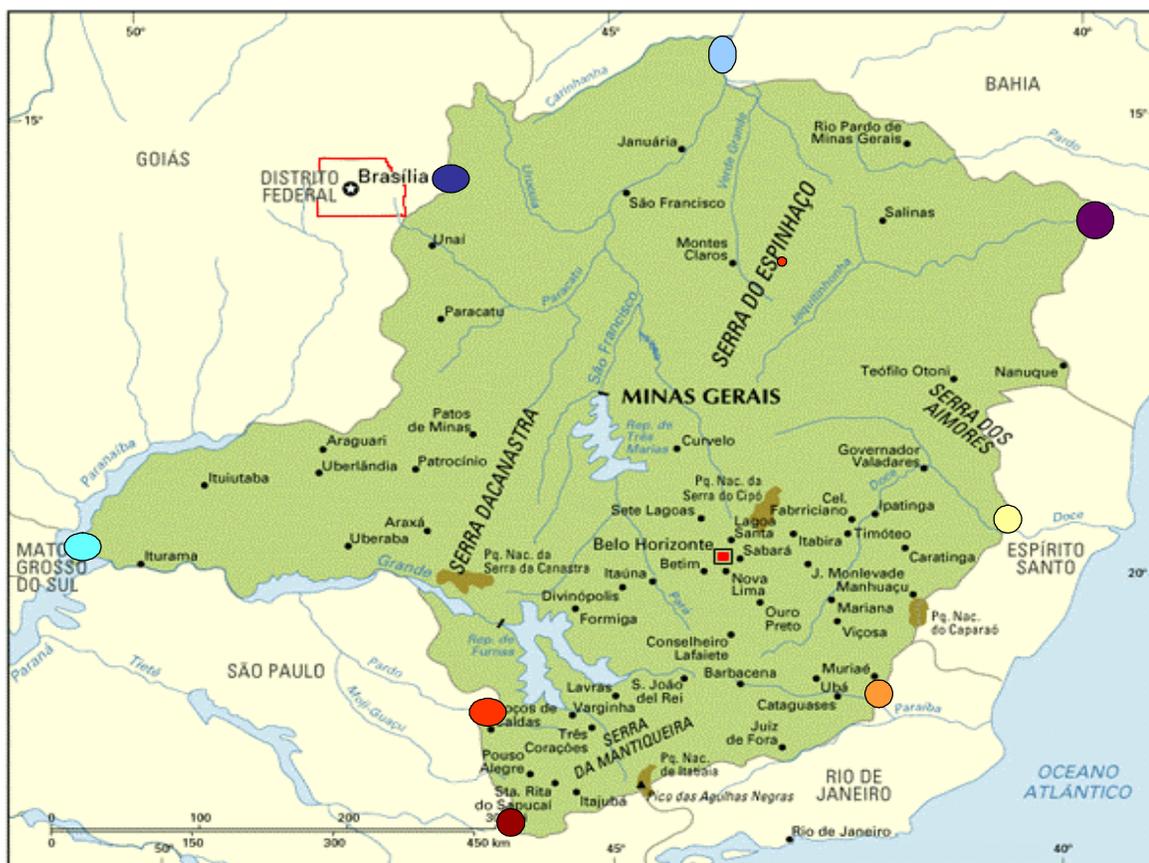


Fonte: adaptado de: FERREIRA, Frederico Geraldo. **Guia de Coordenadas**. Belo Horizonte: Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo, 2003. Apostila; SILVA NETO, Severo Augusto da. **Doutrina de emprego de helicópteros em missões típicas de polícia ostensiva e de socorimento público**. Belo Horizonte: Comando de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar de Minas Gerais, 1993.

Em muitos desses locais, ficaria inviável o envio de uma aeronave, em virtude de sua distância de Belo Horizonte.

Através do mapa 2, na forma de mapa, pode-se perceber a real localização dessas localidades no espaço geográfico de Minas Gerais (utilizar a legenda do gráfico 1), que se encontram distantes dos postos regulares. Uma ocorrência policial em locais próximos a esses extremos pode ensejar prejuízos ao desencadeamento da missão.

Mapa 2: Disposição espacial das localidades dos pontos geográficos extremos em relação a Belo Horizonte – Minas Gerais – 2006



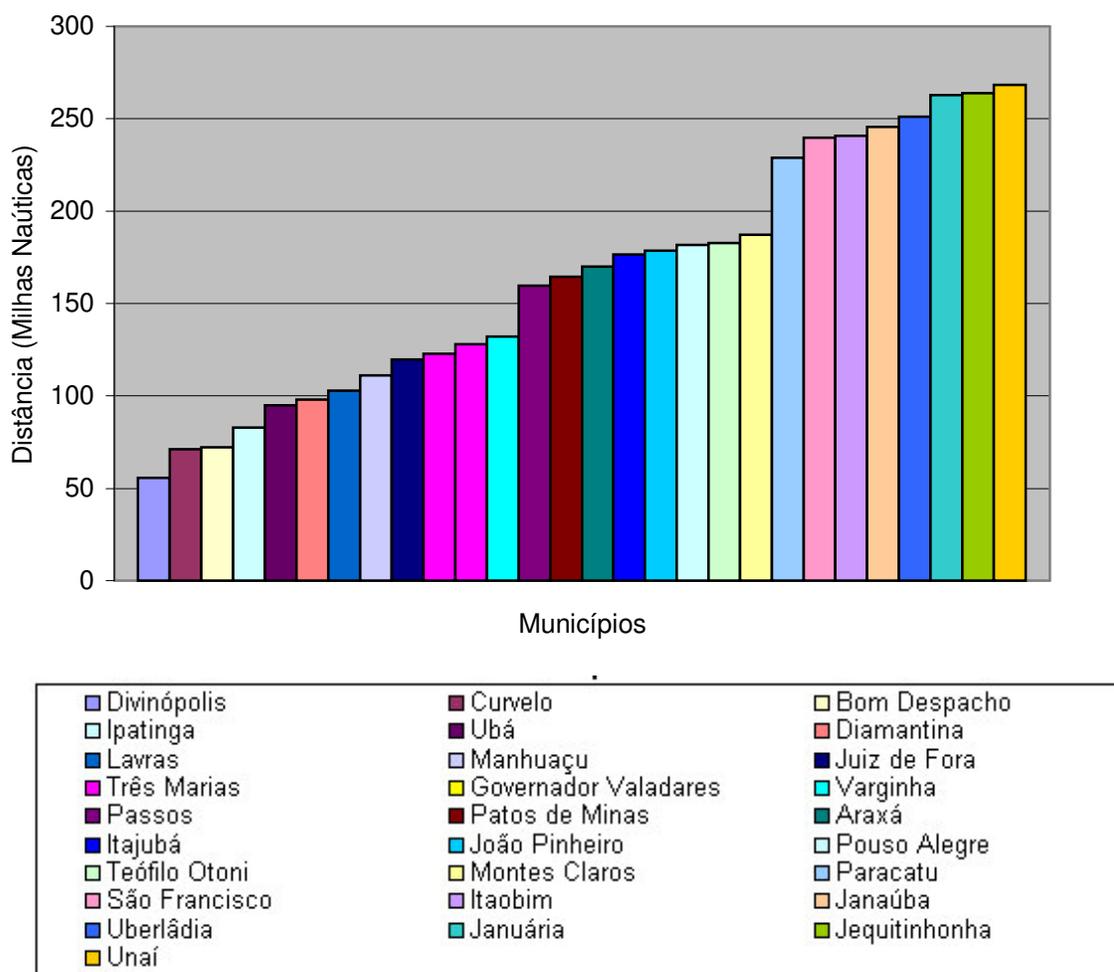
Fonte: adaptado de: FERREIRA, Frederico Geraldo. **Guia de Coordenadas**. Belo Horizonte: Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo, 2003. Apostila; SILVA NETO, Severo Augusto da. **Doutrina de emprego de helicópteros em missões típicas de polícia ostensiva e de socorrimto público**.

Nota: utilizar a legenda do gráfico 1.

Para que as missões policiais não perdessem o princípio da oportunidade e fossem alcançados os objetivos propostos pela PMMG, o Btl RPAer articulou em diversos municípios um método de desconcentração de combustível. Esse material foi acondicionado em bombonas de polietileno, cuja capacidade é de 50 litros, sendo renovado o seu conteúdo em cada seis meses, apesar da validade do combustível ser de um ano.

O conjunto de bombonas fica armazenado em Unidades da PMMG localizadas nas principais cidades do Estado estrategicamente escolhidas. O gráfico 2, de modo ilustrativo, demonstra algumas cidades em que estão articuladas, inclusive aquelas com postos regulares e sua distância de Belo Horizonte.

Gráfico 2: Locais de abastecimento alternativo e regular e sua distância de Belo Horizonte – Minas Gerais – 2006



Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais. Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo. Seção de Transportes Aéreos e Suprimentos Especiais de Aviação

Mesmo assim, a eficiência poderia ser quebrada e o controle social mal exercido, ainda com a articulação de bombonas. Todavia, a PMMG, a partir de 2001, adquiriu duas unidades móvel de abastecimento (caminhões-tanque), com capacidade para transporte de até 2.500 litros. Considerando a capacidade plena do tanque do AS350B2, ou seja, 540

litros, o que, em média, permite uma autonomia de 3h30 de vôo, poder-se-ia reabastecer 4,6 vezes e atingir, em marcos meramente teóricos, um total hipotético superior a 16h de vôo. Sem combustível, uma aeronave não pode voar e auxiliar no desencadeamento da missão, daí a necessidade. O suporte de abastecimento é imprescindível para o sucesso da missão em que o helicóptero seja um instrumento preponderante para a solução da crise.

Por outro lado, a equipe designada pelo Btl RPAer, composta por técnicos de apoio de solo, são treinados, não só para reabastecer o helicóptero, mas também para dar todo o suporte necessário à tripulação, no que se refere a procedimentos de embarque e desembarque de passageiros, bem como a análise, demarcação e segurança do local de pouso e decolagem.

O derradeiro problema logístico em relação às aeronaves encontra-se no desvio da função do helicóptero, em virtude da carência de aeronaves de asa fixa na PMMG. Trata-se de uma deficiência estratégica, pois muitas vezes o helicóptero é usado, a um custo maior e com um rendimento menor (celeridade baixa), como transporte de tropa, tendo que realizar diversos traslados para levar ao interior tropa especializada. Um avião, com capacidade maior de passageiros, poderia, de modo bem mais veloz, realizar os traslados de modo mais eficiente e eficaz. Mesmo que nem todos os municípios tenham aeródromos com balisamento noturno, algumas cidades-pólo poderiam comportar o pouso de uma aeronave de asas fixas, destinadas para o transporte de tropa.

Noutra monta, a PMMG também não dispõe de um helicóptero com configuração IFR, com possibilidade de deslocamento noturno entre municípios fora da RMBH, conforme normas da ANAC. Havendo uma ocorrência noturna fora da RMBH, pelas normas aeronáuticas e em razão do tipo de aeronaves da frota da PMMG, o piloto somente poderá decolar ao amanhecer. Essa deficiência estratégica no setor logístico impede um atendimento pleno pelo Btl RPAer às frações do interior.

Como última função administrativa, tem-se a gestão do planejamento e estratégias operacionais (P3), em que se exige uma estratégia específica, ainda que não escrita, para o emprego do helicóptero na ocorrência complexa em conjunto com a tropa. O uso da aeronave deve ser o mais otimizado possível. Não seria coerente fazer com que um helicóptero desloque-se para apoiar o gerenciamento de uma crise e permanecer inerte sem

utilização. É tão grave utilizar um helicóptero sem a consciência de seu *value money*, quanto pleitear um deslocamento por mera vaidade e manter o recurso aéreo imóvel. O simples deslocamento sem necessidade ou sem planejamento específico envidado pela fração solicitante já incorre em contraposição à consciência do custo do equipamento. Destarte, deve-se evitar, guardadas as competências distintivas da PMMG (MINAS GERAIS, 2003b) e do Btl RPAer, a sobreposição de esforços aeronáuticos sem necessidade, a exemplo da utilização concomitante de helicópteros da Corporação e da Polícia Civil.

Contudo, somente um planejamento específico prévio não é o bastante. Essa função administrativa exige, também, um planejamento participativo, dentro da principiologia da visão compartilhada. É preciso coexistir um planejamento realizado, juntamente, entre o comando das operações e a GURPAer, no sentido de maximizar a sua utilização. De um lado, os anseios em resolver a crise, destacados pelo comandante das operações; de outro, a aeronave, um equipamento, tecnologicamente, moderno com pessoal qualificado para utilização, posto à disposição do comando das operações, cujas potencialidades são de conhecimento de sua tripulação. Mais uma vez, volve-se à necessidade de ações sistêmicas, integradas e sinérgicas com vistas ao resultado satisfatório da ocorrência complexa.

Por fim, para que todas essas funções administrativas sejam realmente efetivadas, a PMMG deve implantar uma doutrina, de modo Institucional, para o emprego para o emprego de aeronaves da Corporação, sobretudo no interior do Estado. Um documento, na forma de diretriz, foi enviada ao EPPM (MINAS GERAIS, 2003a), não tendo, todavia, entrado em vigor até o momento.

Como se verifica o pensamento sistêmico entre as forças em terra e em ar deve nortear as ações, com vistas ao êxito na missão. A gestão das operações de ocorrências complexas no interior com uso de aeronaves passa por ideários de política institucional.

O preparo técnico para a solução de crises com aeronaves passa, invariavelmente, pelos níveis estratégico e tático, além do comando da operação e da própria GURPAer. Essas premissas envolvem, entretanto, a quebra de alguns paradigmas, e a própria sensibilização dos envolvidos. A palavra-chave é, indubitavelmente, vontade.

6 METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi envidada pela pergunta de pesquisa; a problemática, ou seja, a perspectiva teórica a ser dada à análise do problema; as hipóteses (principal e secundárias), que são as possíveis respostas ao problema; as variáveis e as relações entre essas variáveis; o tipo de pesquisa, quanto ao objeto e quanto ao modelo conceitual operativo, o método de abordagem e os métodos de procedimento utilizados e quais técnicas validadas na pesquisa.

6.1 Problema

O problema de pesquisa é explicitado através da pergunta de pesquisa. No estudo em tela, elegeu-se como mais adequada ao tema e aos objetivos propostos a seguinte pergunta de pesquisa: “Dentro de uma gestão estratégica, os helicópteros da PMMG, empregados em ocorrências policiais de alta complexidade no interior do Estado, têm sido utilizados de forma otimizada?”

6.2 Problemática

Dentro da problemática que exige a questão, cabe entender que a gestão estratégica, nesta pesquisa, foi avaliada sob o ponto de vista do modelo gerencial de administração pública e não só como efeito da atividade de planejamento. A gestão estratégica leva em conta o planejamento, como estabelecimento de técnicas e táticas no gerenciamento de crises, mas também se torna relevante a administração dos recursos humanos, do sistema de inteligência, do provimento logístico eficaz e da comunicação organizacional, em que o processo decisório passa em todos os níveis institucionais (direção geral, intermediária e operacional), quando se trata do emprego de aeronaves PMMG no interior do Estado. A aplicabilidade de diversos recursos e instrumentos na atividade de “fazer polícia” exige, concomitantemente, a busca de estratégias modernas que otimizem e qualifiquem os resultados que se deseja atingir. Como qualquer organização, as forças policiais tendem a pesquisar e aplicar, ainda que de modo analógico, as estratégias utilizadas em outras organizações, mesmo que dirigidas a sociedades empresariais.

Existem vários modelos que podem ser amoldados às diversas entidades, consoante a sua cultura organizacional e os objetivos que se pretende alcançar com a exequibilidade desse paradigma. No presente estudo, a evolução dos modelos de gestão,

primeiro em um aspecto geral e, posteriormente, voltados para a gestão na administração pública e, por fim, adstrito às forças policiais, deve ser observado com critérios de aplicabilidade, considerando o emprego do recurso aéreo. Desse modo, o emprego de helicópteros da PMMG em ocorrências de alta complexidade será considerado otimizado se houver efetividade de esforços e não somente eficiência, isto é, o foco das atividades, com a participação sinérgica de todos os envolvidos na atividade, deverá ser voltado para estratégias organizacionais que orientem as ações para os resultados pretendidos.

O helicóptero não pode ser considerado “um fim em si mesmo”. Então, a concepção de instrumento potencializador das frações de solo deve ser considerada um fenômeno que enseja flexibilidade nas atuações e mensuração do custo-benefício da utilização do recurso aéreo, desde o momento do acionamento, seja sistematizado, seja hierarquizado, até o atendimento propriamente dito. Da mesma forma, a PMMG, enquanto adepta às mudanças propostas pela reforma do Estado e pelo gerencialismo como modelo de administração pública, enfatizará a aprendizagem social e as habilidades humanas como fundamento de cidadania e, em um círculo virtuoso, de gestão estratégica.

6.3 Hipóteses

Os modelos teóricos tendentes a responder a pergunta de pesquisa. A hipótese principal propõe que, quanto mais tendente a um modelo gerencial estratégico, maior a probabilidade de resultados otimizados com o emprego de helicópteros da PMMG em ocorrências policiais de alta complexidade no interior do Estado.

Entendeu-se, outrossim, que três hipóteses secundárias complementares à hipótese básica, caberiam à elucidação do problema, quais sejam:

1^a) Se a polícia orientar-se para resultados, é possível conjugar a hierarquização e a sistematização do acionamento do helicóptero em ocorrências de alta complexidade no interior, possibilitando alcançar efetividade e a devida celeridade no atendimento;

2^a) A aprendizagem social propicia um maior grau de suporte na gestão de ocorrências de alta complexidade e co-participação entre os gerentes e os executores;

3ª) O investimento maior no provimento logístico da Unidade de Radiopatrulhamento Aéreo e no treinamento de pessoal possibilita uma melhoria no atendimento sistêmico de parte do recurso aéreo no Estado de Minas Gerais diuturnamente.

6.4 Variáveis

As variáveis podem ser consideradas como um conceito que contém ou apresenta valores inerentes às dimensões em que as hipóteses serão observadas. Designou-se a variável independente como “X” e as variáveis dependentes, como “Y” (ou “Y₁”, “Y₂”, ..., “Y_n”, conforme o caso).

a) Variáveis da hipótese básica

- Modelo gerencial estratégico (variável independente) = “X”;

- resultados otimizados com o emprego de helicópteros da PMMG em ocorrências policiais de alta complexidade no interior do Estado (variável dependente) = “Y”.

b) Variáveis da 1ª hipótese secundária

- Polícia orientada para resultados (variável independente) = “X”;

- conjugação da hierarquização e da sistematização do acionamento do helicóptero em ocorrências de alta complexidade para o interior (variável dependente) = “Y₁”;

- alcance da efetividade e a devida celeridade no atendimento (variável dependente) = “Y₂”.

c) Variáveis da 2ª hipótese secundária

- A aprendizagem social (variável independente) = “X”;

- suporte para a gestão de ocorrências de alta complexidade (variável dependente) = “Y”;

- co-participação entre os gerentes e executores (variável dependente) = “ Y_1 ”.

d) Variáveis da 3ª hipótese secundária

- Investimento no provimento logístico da Unidade de Radiopatrulhamento Aéreo e no treinamento de pessoal (variável independente) = “ X ”;

- atendimento sistêmico de parte recurso aéreo no Estado de Minas Gerais diuturnamente (variável independente) = “ Y ”;

6.5 Relação entre as variáveis

Na relação entre as variáveis, verificou-se, de uma forma geral, que em todos os casos, a variável independente exerceu um efeito sobre a dependente. Trata-se, pois, de uma relação assimétrica entre elas.

a) Hipótese básica

Vislumbrou-se uma relação assimétrica causal do tipo probabilística, pois dada a ocorrência de “ X ”, então provavelmente ocorrerá “ Y ”. Pode ser verificada pela proposição: “ $X \bullet (?) \bullet Y$ ”.

b) 1ª hipótese secundária

Trata-se de uma relação assimétrica causal do tipo probabilístico entre as três variáveis consecutivamente, pois dada a ocorrência de “ X ”, então provavelmente ocorrerá “ Y_1 ” e da ocorrência de “ Y_1 ”, então provavelmente ocorrerá “ Y_2 ”. Pode ser verificada pela proposição: “ $X \bullet (?) \bullet Y_1 \bullet (?) \bullet Y_2$ ”.

c) 2ª hipótese secundária

A relação assimétrica causal apresentada é do tipo contingente entre as três variáveis, pois se “ X ” ocorre, então “ Y ” ocorrerá somente se “ Y_1 ” estiver presente. Pode ser verificada pela proposição: “ $X \bullet (Y_1) \bullet Y$ ”.

d) 3ª hipótese secundária

Sucedeu uma relação assimétrica causal do tipo seqüencial, pois se “X” ocorre, então ocorrerá mais tarde “Y”. Pode ser verificada pela proposição: “X • (...) • Y”.

6.6 Tipo e natureza da pesquisa

O tipo de pesquisa, quanto ao objeto, foi exploratória e descritiva e, segundo o modelo conceitual operativo, bibliográfica e documental. A sua natureza constituiu-se tanto em quantitativa, quanto em qualitativa.

6.7 Método de abordagem

Utilizou-se nesta pesquisa o método hipotético-dedutivo. Em um momento antecedente, observou-se que havia uma lacuna no conhecimento no que se refere ao tipo de critério gerencial para o emprego de helicópteros da PMMG no interior do Estado. O estudo foi realizado a partir do resultado da pesquisa de campo, adstrito ao embasamento teórico e documental que tivesse alguma relação com o tema, passando para as inferências hipotéticas. Toda a parte descritiva da pesquisa foi corroborada com fonte bibliográfica e documental pertinente que possibilitou uma fundamentação teórica suficiente para a realização da análise científica ao problema proposto. Ressalta-se, todavia, que são escassas obras e mesmos documentos que tratem sobre o assunto. Em um segundo momento, fez-se a avaliação crítica dos resultados obtidos, momento em que se procedeu ao processo de raciocínio dedutivo com vistas a consubstanciar as conclusões decorrentes.

6.8 Métodos de procedimento

Valeu-se, neste estudo, do método de procedimento monográfico com traços dos métodos histórico, comparativo e estatístico. O método monográfico foi escolhido em virtude de um estudo determinístico de casos particulares com a finalidade de obterem-se generalizações. Da mesma forma, acreditou-se que seria conveniente situar as possíveis leituras no contexto histórico da administração pública, de questões ligadas aos modelos gerenciais adotados nas últimas décadas e o que se apresenta como proposta de modernidade e da aviação, sobretudo policial, inclusive comparando essas tipologias, para entender qual a

tendência gerencial. Por outro lado, faz-se mister o tratamento estatístico dos dados obtidos com aplicação dos questionários – e em algum grau até as entrevistas podem ser trabalhadas neste sentido –, visando à análise da ocorrência ou não de generalizações sobre a natureza dos fenômenos observados e sua comprovação.

6.9 Técnicas

As técnicas serão levadas a efeito por meio da análise de documentação indireta e direta, pela descrição da observação direta intensiva e extensiva, como será aplicada essa observação, qual a delimitação do universo (descrição da população), o tipo de amostragem e o tratamento estatístico dispensado à pesquisa.

6.9.1 Documentação indireta

As fontes da pesquisa indireta podem dividir-se em primárias (pesquisa documental) ou secundárias (pesquisa bibliográfica).

No que se refere às fontes primárias, a pesquisa documental foi consubstanciada por fontes editadas pelo Governo de Minas Gerais, pelo Comando-Geral da PMMG, pelo Btl RpAer, pelo Comando do Exército e da Aeronáutica, além da legislação pertinente ao assunto. Enfatizaram-se as normas legais e regulamentares e fontes doutrinárias que tratam sobre o emprego da PMMG, sobretudo no aspecto de seu processo decisório, da prática, tática e técnica policial e do emprego de helicópteros.

Já as fontes secundárias foram evidenciadas por uma pesquisa bibliográfica que contribuíram para teoria de base e a revisão bibliográfica. Foram utilizadas diversas teorias, com destaque aos conceitos de Weber (1997) para os fundamentos da organização burocrática; de Chiavenato (1987), para as teorias da administração e sua evolução; de Abrucio (1997) e Pereira (2003), para modelo gerencial na administração. Por outro lado, foram consultadas diversas obras, desde fontes da literatura técnica até artigos científicos e outros trabalhos acadêmicos, que tratem dos assuntos especificados com contemporaneidade, com destaque às teorias sobre administração estratégica e o novo modelo de gestão pública implantado em Minas Gerais, o “Choque de Gestão” e as variáveis que influem no emprego da PMMG em crises e na utilização de aeronaves em atividades de Defesa Social. Nesse

sentido, destacam-se Silva Neto (1993), Fontana (1996), Senge (1998) e Costa Jr. (2003), além dos demais autores constantes nas referências bibliográficas.

6.9.2 Documentação direta

A documentação indireta, levada a efeito por meio da pesquisa de campo, foi realizada através de observação direta extensiva e intensiva, por meio de questionário e entrevista, respectivamente.

O questionário foi composto por questões do tipo semi-abertas e destinou-se aos militares em função de comando nas ocorrências policiais de alta complexidade em 2005. O questionário foi aplicado da seguinte forma: no interior do Estado de Minas, por meio de correio postal ou eletrônico, após contato pessoal do pesquisador com os pesquisados; no Btl RPaer, diretamente aos pilotos envolvidos. Serão os destinatários do questionário:

- a) Oficiais Comandantes das Regiões de Polícia Militar (RPM);
- b) Oficiais Comandantes dos Batalhões de Polícia Militar (BPM);
- c) Comandantes das ações no local do fato, caso não sejam os mesmos das alíneas anteriores;
- d) Oficiais pilotos (comandante de aeronaves e comandante de operações aéreas).

Foi enviado um total de 34 questionários, dos quais 18 destinaram-se a Comandantes de RPM, BPM ou operações e 16, a pilotos. Houve muitas dificuldades no retorno de 3 questionários, todos destinados ao primeiro grupo. Assim sendo, do total de questionários enviados, a análise de dados foi baseada em 31, devidamente respondidos, em virtude de alguns destinatários encontrarem-se enfermos ou na reserva, ficando difícil o estabelecimento de contatos. Apesar de não ser o previsto, o número foi satisfatório, permitindo analisar e entender a ocorrência dos diversos fenômenos perquiridos com a aplicação do questionário.

As entrevistas, no modelo semi-estruturado, em que se procurou agendar com o entrevistado em data estabelecida por eles, teriam destinação, em tese, às autoridades que exerceram as funções decisórias sobre a liberação e o emprego de helicópteros em 2005:

- a) Comandante-Geral da PMMG;
- b) Subcomandante-Geral da PMMG (Chefe do EMPM);
- c) Comandante de Policiamento Especializado;
- d) Comandante do Btl RPAer.

Por motivo de força maior, não se conseguiu realizar a entrevista com o Chefe do EMPM, à época, e atual Comandante-Geral da PMMG, em virtude de comprometimento de sua agenda. Contudo, as demais entrevistas possibilitaram o suporte necessário para conhecer e avaliar o hodierno processo decisório aplicado ao emprego de helicópteros.

O universo consistiu-se no parâmetro populacional de oito ocorrências policiais de alta complexidade em 2005 no interior do Estado de Minas Gerais, segundo informação fornecida pela seção de operações do Btl RpAer. Esse montante foi identificado após consulta aos Relatórios de Missão no Interior e do Relatório Operacional de Vôo do Btl RpAer, ano base 2005. Tratou-se, pois, de pesquisa censitária, pois toda população a quem se destinou o estudo foi, ao menos no sentido de planejamento, consultada, seja por entrevista, seja por questionário. O tratamento estatístico dado ao trabalho será realizado conforme a tabulação dos dados apresentados, valendo-se de tabelas e gráficos devidamente comentados para confirmar ou refutar a hipótese em questão.

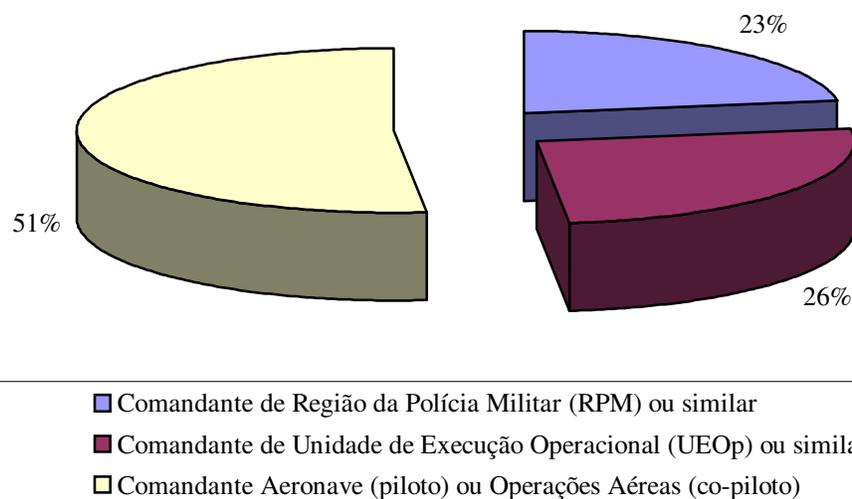
**7 O EMPREGO DE AERONAVES EM
OCORRÊNCIAS DE ALTA COMPLEXIDADE
NO INTERIOR DO ESTADO: ANÁLISE DOS
MECANISMOS DE OTIMIZAÇÃO NA
GESTÃO DAS OPERAÇÕES**

A pesquisa de campo possibilita a verificação do fenômeno na realidade fática do cotidiano em que este ocorre. Nesse sentido, buscou-se trabalhar com as duas modalidades de pesquisa: intensiva e extensiva. Buscar-se-á demonstrar, através de métodos textuais, as informações e dados angariados e os resultados alcançados com a presente investigação. Desse modo, após um contexto com o embasamento teórico e a caracterização do objeto de estudo, será realizada uma análise dos resultados dos dados, confrontados com as hipóteses apresentadas como respostas à pergunta de pesquisa.

7.1 Apresentação da pesquisa de campo

A pesquisa proposta fundamentou-se em duas dimensões em relação a avaliação da gestão estratégica moderna em ocorrências complexas com o uso de helicópteros: a primeira seara buscou uma visão das autoridades quem detém o poder decisório para determinar, recomendar ou contra-indicar o emprego uma aeronave da PMMG em ocorrências complexas no interior; na segunda seara, perquiriram-se o comandantes que atuaram, direta ou indiretamente, no teatro de operações, seja em solo (Comandantes de RPM, BPM e/ou operações), seja em ar (Comandante de Aeronaves ou de Operações Aéreas). Ratifica-se que o presente estudo não tem o foco principal na execução, mas sim nos procedimentos gerenciais adotados (graf. 3).

Gráfico 3: Função do destinatário do questionário em ocorrências de alta complexidade desencadeadas no interior em que houve a intervenção de aeronave – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

Pretende-se, portanto, utilizar o fenômeno observável através dos questionários, já que esses representam as ocorrências complexas com uso de aeronaves no interior, como norteador da avaliação da pesquisa de campo. Realizada uma investigação nos bancos de dados⁹¹ e nos relatórios operacionais de viagem⁹² do Btl RPAer verificou-se a incidência de oito intervenções com aeronaves da PMMG em ocorrências policiais de alta complexidade, não programadas, no interior do Estado. O quadro 16 propõe uma sinopse sobre as ocorrências complexas em 2005 no interior do Estado com uso de aeronaves da PMMG.

Quadro 16: Ocorrências de alta complexidade no interior que utilizaram helicópteros – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005

Data	Prefixo da aeronave	Local	Total de horas voadas (1)	Registro eletrônico	Região da PMMG (2)	Unidade da PMMG (4)
26/01-Qua	PP-EJF	Diamantina	(3) 14.6	071881	3ª RPM	3º BPM
04/02-Sex	PP-EJM	Serrania	4.6	099471	6ª RPM	12º BPM
23/02-Qua	PP-EJM	Campo Azul	14.3	157791	3ª RPM	30º BPM
11/05-Qua	PP-EJK	Frutal	20.4	395107	5ª RPM	5ª Cia Ind
16/05-Seg	PP-EJM	Ipuiúna	17.0	411711	6ª RPM	29º BPM
11/06-Sab	PP-EJN	Juiz de Fora	10.0	494573	4ª RPM	(5) 2º BPM
08/08-Seg	PP-EJN	Mata Verde	4.7	676479	1ª RPM	19º BPM
28/08-Dom	PP-EJL	Governador Valadares	3.4	738983	1ª RPM	6º BPM

Fonte: Polícia Militar de Minas Gerais. Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo. Seção de Operações.

(1) o total de horas de vôo contempla não só o tempo destinado exclusivamente à ocorrência complexa, já que, em muitos casos, a crise eclodiu, quando a aeronave já cumpria algum tipo de missão programada no interior; (2) Região de Polícia Militar (RPM); (3) o sistema de horas utilizado consigna a fração de hora (de zero a nove) ao invés de minutos, consoante regras de aviação; (4) o termo Unidade no presente quadro compreende os Batalhões de Polícia Militar (BPM) e as Companhias de Polícia Independente (Cia Ind); (5) na ocorrência em pauta, foram envolvidos, além do 2º BPM, o 27º BPM e a 3ª Companhia (Cia) de Missões Especiais (ME).

Os pontos relevantes ao estudo, explicitados pelas entrevistas, serão, de maneira categórica, inseridas no trabalho consoante a conveniência em evidenciar a percepção dos entrevistados sobre determinada questão apresentada. Para tal, será exposta, na forma de

⁹¹ O banco de dados do Btl RPAer é denominado Relatório Operacional de Vôo (ROV), através do qual são preenchidos pelo Comandante de Operações Aéreas, após cada pouso, os aspectos circunstanciais de cada ocorrência em que a aeronave é empenhada.

⁹² O relatório operacional de viagem é um documento escrito, também circunstancial à ocorrência, contudo contém mais detalhes sobre a missão e arquivado na seção de operações do Btl RPAer.

citação, a percepção dos entrevistados. Para fins éticos, foi aposta uma codificação⁹³ à frente da transcrição das menções, visando explicitar as idéias sem mencionar, em específico, o entrevistado que as prolatou.

Como se verifica, não há um dia da semana ou local do Estado em que a crise pode eclodir. Essa situação, observada sob o enfoque do ambiente externo e interno da PMMG, pode, respectivamente, ensejar oportunidades e ameaças e a manifestação de pontos fortes e fracos.

No que se refere aos pontos fortes, a permanência e continuidade das atividades da PMMG, inclusive a existência de uma equipe no Btl RPAer de prontidão diuturnamente e de uma estrutura de pontos de abastecimento alternativo e regular em todo Estado, possibilitam uma capacidade de resposta. Contudo, o método de acionamento, com um fluxo hierarquizado no processo decisório, pode ser considerado um ponto fraco, no sentido de trazer prejuízos à liberação da aeronave e, por conseguinte, ao atendimento à crise, seja em finais de semana e feriados, seja em dias úteis. Em relação a esse paradigma, um dos entrevistados assevera.

Primeiro eu tenho como princípio que a gente tem que acreditar no comando regional, comando da unidade qualquer um que estiver na operação. Então, o envolvimento na verdade é o seguinte: a necessidade lá [no interior] bem esclarecida para a PM3, que nos assessorava no momento de mandar ou não mandar [aeronave] ou, às vezes, quando a gente não estava no expediente, o comandante do CICOP [...] já havia feito contato com a unidade, [havia] o problema, [...] existe a expectativa real que a ajuda do helicóptero vai redundar no sucesso da operação. Então, a gente deslocava. Esses são os cuidados que tínhamos. (213E, 2006)

Ademais, o provimento logístico ainda precário do Btl RPAer reduz sensivelmente o seu grau de resposta a essas crises, seja pela ausência aeronaves (asa fixas e asas rotativas configuradas IFR) que atendam, de maneira sistemática, à diversas ocorrências instaladas; um número maior de equipamentos e viaturas, sobretudo de unidades de abastecimento (caminhões-tanque), para prestar o apoio terrestre à GURPAer.

[...] nós temos que ter condições de chegar pelo menos nas 10 ou 15 maiores cidades do Estado o mais rápido possível, [...], inclusive, com o nosso GATE, com toda sua capacidade ou pelo menos a gente consegue levar uma capacidade mínima de atendimento e posteriormente se faz outras viagens e aí conseguimos levar o

⁹³ A codificação será alfanumérica, apresentada após a citação da seguinte forma: “111X, 2006”.

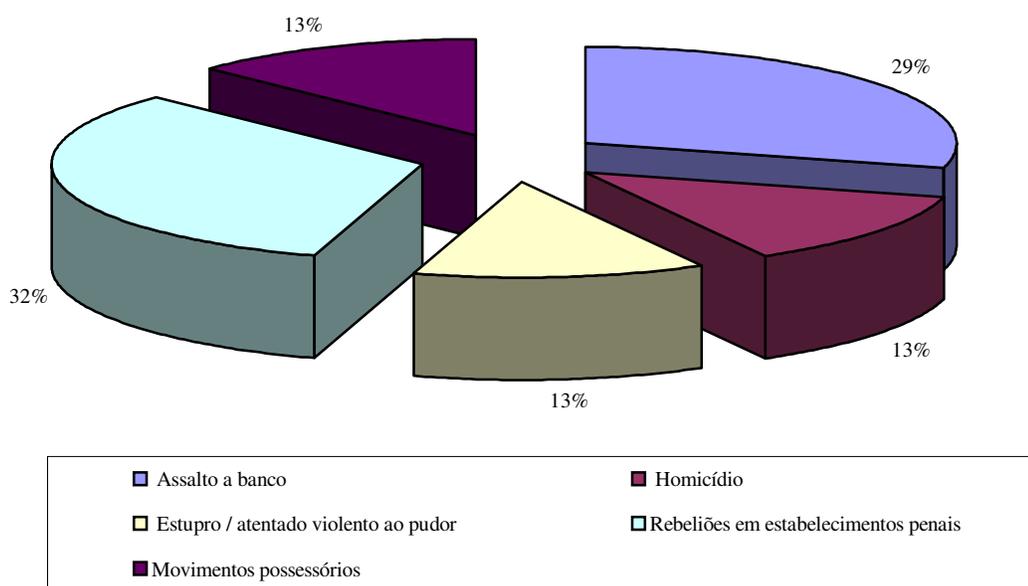
máximo de pessoas. Não existe projeto nenhum. É uma pena, apesar de estarmos sugerindo isso, não existe vontade estratégica nesse sentido. (322E, 2006)

As oportunidades manifestam-se através do impacto psicológico na comunidade e nos próprios infratores causada pela presença da aeronave. Por outro lado, a frustração decorrente da perspectiva da presença na aeronave gera um sensação de desconforto e perda da credibilidade da PMMG no seio da tropa; além disso, presente a aeronave sem a existência de um resultado prático na crise (ou até mesmo o acontecimento de procedimentos contrários ao interesse público que repercutam em comoção social negativa à PMMG), certamente, inculcará na comunidade um senso negativo sobre a Corporação.

7.2 Interpretação de resultados genéricos sobre as ocorrências complexas no interior do Estado com uso de aeronaves da PMMG

Dentro desse contexto ambiental de crises no interior, o Btl RPAer apoiou cinco tipos de ocorrências complexas, quais sejam: rebeliões em estabelecimentos penais, assalto a banco, homicídio, atentado violento ao pudor e movimentos possessórios (graf. 4).

Gráfico 4: Natureza das ocorrências de alta complexidade desencadeadas no interior em que houve intervenção de aeronave, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

Fica claro que 61% das ocorrências ou são relativas a intervenções em virtude de rebeliões em estabelecimentos prisionais ou de assaltos a bancos. Observa-se que, nessas modalidades, há uma grande possibilidade de atentados à vida e a incolumidade física de pessoas, exigindo uma pronta resposta da PMMG, seja pelas frações terrestres, seja pelo apoio aéreo.

[...] temos basicamente dois tipos de empenho hoje, um emprego preventivo [...] no interior do Estado [...], também em operações [em que o helicóptero] atua como observatório privilegiado da operação, bem como a capacidade de reposta e da potencialização de emprego de força se necessário for. (112E, 2006)

O uso do recurso aéreo nessas ocorrências, indubitavelmente, potencializará as ações em terra, sobretudo com a plataforma de observação que é aeronave. No caso de rebeliões, tem-se a percepção, em tempo real, sobre os acontecimentos nos pátios dos estabelecimentos prisionais, além de possibilitar a segurança das forças policiais de contenção e reintegração do espaço público objeto do amotinamento.

Da mesma forma, a dissuasão psicológica proporcionada pela presença (barulho) da aeronave. No caso de assalto, em regra, há fuga dos infratores. Mais uma vez a plataforma de observação é um instrumento diferencial que agrega um valor incontestável a ocorrência, já que a possibilidade de aumentar o campo de visão pela aeronave é um fato, cientificamente, comprovado (ver seção 4.3).

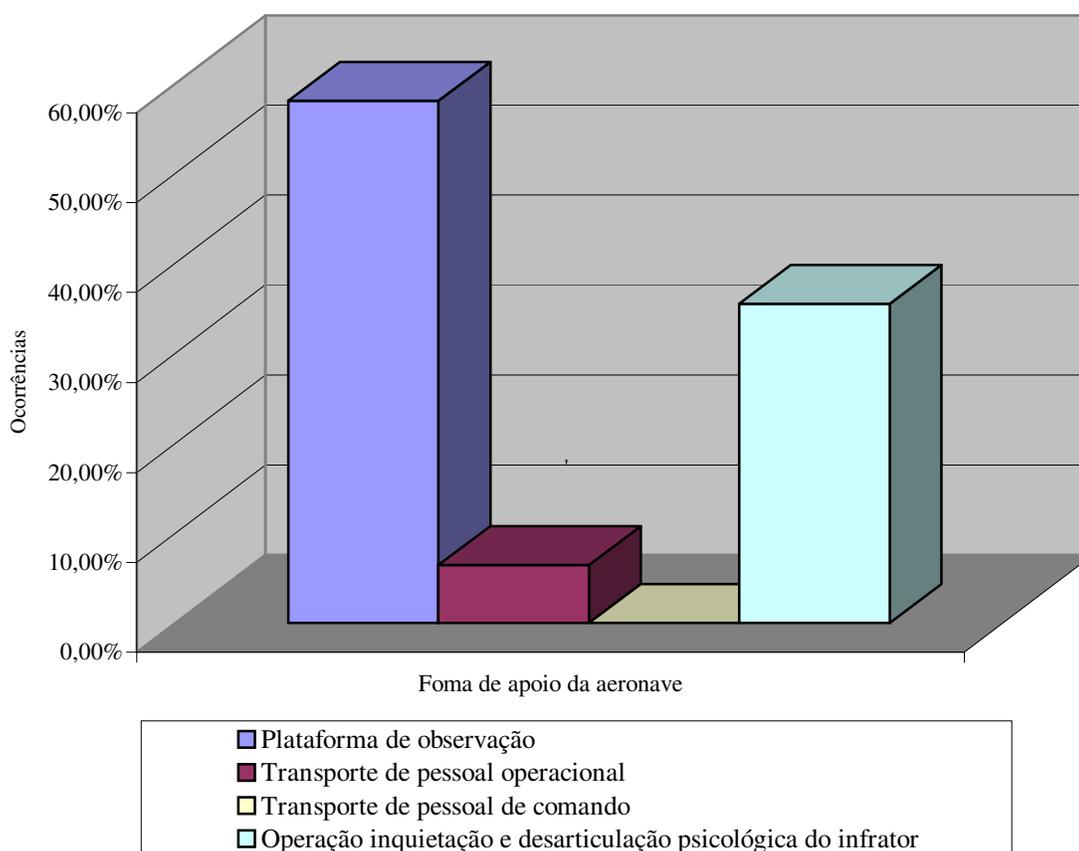
O mesmo conceito de operações pode ser destinado aos 39% das ocorrências restantes, já as frações em terra, em busca de homicidas, estupradores ou na análise e contenção de movimentos possessórios, tem no recurso aéreo uma ótima ferramenta de apoio. Porém, não só a plataforma de observação. Adstrito ou não a este tipo específico de emprego da aeronave, outras funções podem ser levadas a efeito, tais como o transporte de autoridades para exercer o comando da crise ou de pessoal operacional, para auxiliar na coordenação ou execução na missão (a exemplo de militares do GATE ou policiais com cães), além da atividade dissuasória já mencionada.

[...] o emprego da aeronave em ocorrência de alta complexidade no interior, [...] não entra, pura e simplesmente, como um tipo gestão por resultados. Uma coisa difere um pouco da outra. Ela [a aeronave] entra potencializando a Polícia Militar local, através de recursos suplementados para solução da crise. É obvio que ela impacta diretamente o resultado e na solução da crise, da forma melhor aceitável, mas ela não passa por aí especificamente não, ela potencializa aquela tropa que está sendo

empregada lá no teatro, lá em terra, que conta com mais este recurso, para solucionar a crise da melhor forma possível. (151E, 2006)

O gráfico 5 demonstra que, realmente, a função mais utilizável, até mesmo pelo tipo que prevalece para emprego de aeronaves em ocorrências complexas no interior, é a plataforma de observação. Esse tipo específico de utilização totaliza 58% das formas de emprego, seguida de 36% relativa a desarticulação psicológica do infrator. Em 2005, somente verificou-se o transporte de pessoal operacional para a intervenção em ocorrências complexas (6%), inexistindo o traslado de autoridades para essa finalidade.

Gráfico 5: Tipo específico de emprego de aeronave em ocorrências de alta complexidade no interior do Estado, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

Mesmo tendo sido eficiente para o transporte de pessoal operacional, sabe-se que as aeronaves de asas rotativas, que integram a Esquadrilha Pégasus, não são destinadas precipuamente a esse fim, principalmente por quesitos de baixa velocidade em relação aos

aviões e pouca capacidade para o transporte de um número maior de pessoas (cf. subseção 4.1).

Eu levei esta proposta [de compra do avião] e deixei com o Dr. Anastásia, Secretario de Defesa Social. Ele recebeu com muita simpatia o projeto, viu a necessidade, achou viável, mas não tinha para esse ano ainda a previsão no orçamento, mas, segundo o Secretario, quando fosse preparar o orçamento do ano seguinte, ele iria colocar. Nós conseguimos convencê-lo da importância dessa aeronave para essa finalidade. Ele foi além. Nós levamos um planejamento tão bem feito, que ele viu a necessidade de ampliar esse projeto. Ele ficou até de colocar além deste, mais um outro avião para o transporte de uma equipe da SEDS, porque hoje essas ocorrências são resolvidas com a participação de um Gabinete de Gestão. Então, um avião levaria o gabinete de gestão, com a Polícia Civil, [...] da própria Polícia Militar, da [...] Subsecretaria de Assuntos Penitenciários a equipe de comunicação da SEDS [...] e o outro avião que partia na frente levando aquele pessoal que tem que fazer aquele contato, que se demorar demais acaba sendo inviável, porque aí negociação já iniciou na Unidade, às vezes com prejuízo para o sucesso da ocorrência. (224E, 2006)

Ressalta-se que, em curtas distâncias, sem local adequado ao pouso de aeronaves de asas fixas, o helicóptero possui uma funcionalidade e efetividade indiscutível, sobretudo para pousos em locais restritos. Trata-se de um problema de gestão, já que o custo do helicóptero será bem oneroso se controlado ao avião, notadamente se fizer um comparativo sobre os diversos traslados a serem efetuados para transportar uma tropa especializada com vistas ao gerenciamento de uma crise.

O que a gente precisa, sim, é ter um planejamento estratégico no sentido de pensar nessas hipóteses, nessa otimização no emprego de tropas especiais. Cito o exemplo do GATE, é complicado e muito caro, um custo muito elevado a gente manter unidades de GATE no interior do Estado. Uma ou outra, em Uberlândia ou Juiz de Fora talvez, fosse necessária. Mas em todas as Unidades e todas as grandes cidades de Minas Gerais não seria necessário ter estas frações especializadas, cujos equipamentos são bastante caros. Aí sim, nos precisaríamos pensar numa melhor mobilidade desta tropa no sentido de levá-la para o interior no menor espaço de tempo, e a opção que nós encontramos e entendemos que seja a melhor, é o recurso aéreo, e um recurso aéreo que possa operar 24h. Lógico que nem todos os aeroportos do interior operam 24h, possuem balizamento, possuem condições técnicas para receber uma aeronave que vai fazer um vôo por instrumento, um vôo noturno. (321E, 2006)

O *value money* para essa finalidade não tem a plenitude que se requer. Nesse mesmo sentido, a existência de apenas duas bases (Belo Horizonte e Uberlândia) para o patrulhamento aéreo dificulta o atendimento célere das ocorrências. A desconcentração possibilitaria um atendimento mais célere, considerando as dimensões territoriais do Estado (ver seção 5.4), e até mesmo como fruto da aplicação do modelo gerencial à PMMG.

[...] é claro que a gente tem essa dificuldade. Às vezes, a gente tinha aquela ocorrência no interior, [...] além de ter de fazer aquele trabalho preliminar de verificar realmente a necessidade, porque uns pedem mais, outros pedem menos. Assim que dava o comando para deslocar, embora a equipe estivesse sempre de prontidão, sempre em condições de deslocar, o que é uma vantagem nossa, continuava existindo à distância do deslocamento. Então, acho que temos muito que avançar. A desconcentração precisa ser feita. É um clamor da comunidade. [...] os próprios comandos já incorporaram esse tipo de apoio ao trabalho deles, até porque o sucesso de pegar carro em fuga é muito importante. Os resultados que foram já contabilizados positivamente partindo de Uberlândia, Alto Paranaíba e Uberaba, com a ida do helicóptero para lá, isso tudo motiva as pessoas a usar [o recurso aéreo]. (241E, 2006)

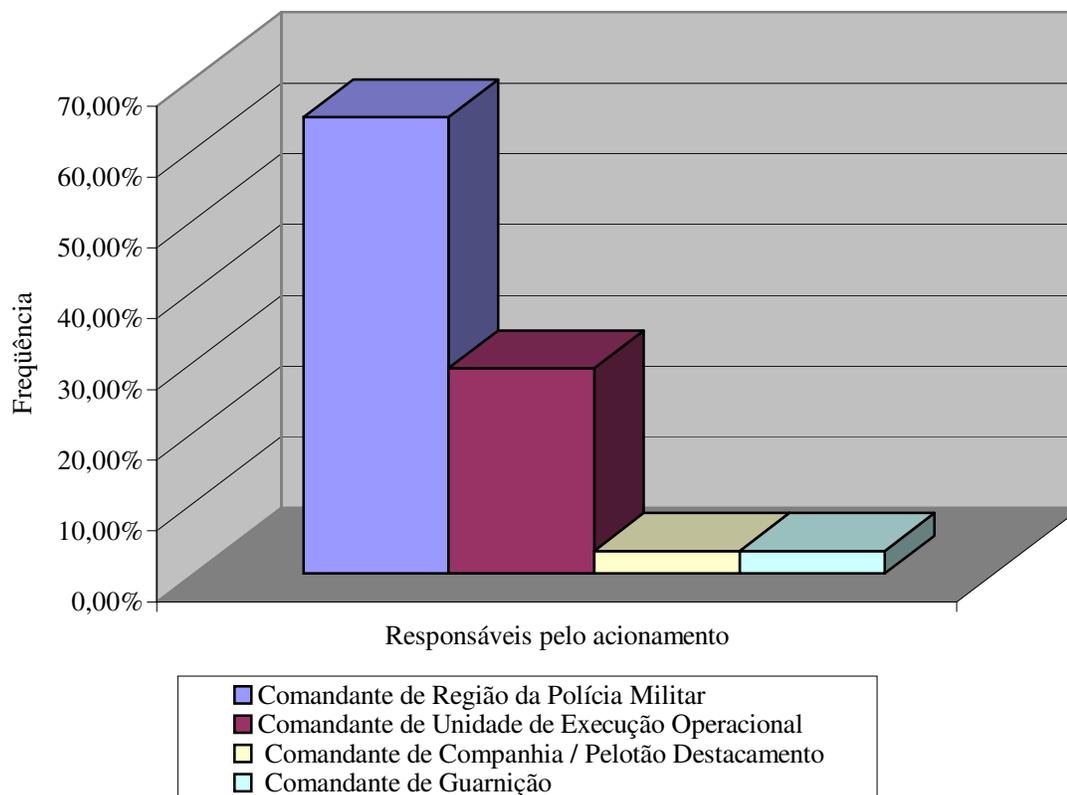
Sabe-se que muitos desses investimentos não são feitos por carências de recursos, porém um planejamento estratégico, com aposição de metas a médio e longo prazo, sobretudo na concepção da capacitação de talentos humanos já se faz necessária. Cabe, pois quebrar alguns paradigmas.

[...] com relação ao gerenciamento de crise no interior, nós temos um projeto, mandamos o ano passado para o EMPM, para aquisição de uma aeronave de asa fixa, com capacidade para 14 passageiros, com condições de vôo instrumentos, condições de adaptação para pára-queda. E esse projeto, infelizmente, não entrou no orçamento para deste ano. Houve uma promessa no ano passado de que entraria, mas também houve várias mudanças no Estado, que tiraram esse projeto de foco, embora nós, como parte deste projeto, estarmos fazendo um curso de piloto de asa fixa com vôo de instrumento. Então, de qualquer forma, o dia que nós conseguirmos essa aeronave, nós já temos talento humano. E, obviamente, é importantíssimo esta aeronave pela rapidez no deslocamento e o modelo que nós mandamos é uma aeronave efetivamente rápida para chegar nos locais e, se necessário for, dependendo da missão, se o helicóptero for, vai com tempo mais tranquilo. (129E, 2006)

Outro entrave que, da mesma forma, se deve perpassar é a adoção de uma concepção hierarquizada no acionamento em detrimento das demais (sistematizada e eclética). Na dinâmica em que os ambientes institucionais se inserem, verifica-se que muitas vezes as atitudes organizacionais ainda são tradicionais. Esse é um grande desafio, criar mecanismos de envolvimento e comprometimento. Para tal, entretanto, deve haver supedâneo nas políticas institucionais, com vistas a manter um parâmetro que permita ao solicitante da aeronave uma maior flexibilidade na busca do apoio aéreo.

Não basta somente uma norma reguladora, que de modo genérico já até existe (MINAS GERAIS, 2002a). É preciso sensibilização em todos os níveis organizacionais. O gráfico 6 demonstra que em sua grande maioria o acionamento da aeronave ainda é realizado pelas autoridades de maior posto da região e não os primeiros interventores, apesar da permissão normativa prevista pela PMMG.

Gráfico 6: Responsável pelo acionamento da aeronave para atuar em ocorrências de alta complexidade no interior do Estado, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

Percebe-se que, em 65% do total, os responsáveis pelo acionamento das aeronaves foram os Comandantes de RPM e; nas situações conseguintes, esse mister coube, em 29%, aos Comandantes de Unidades. Assevera-se que 94% das ocorrências complexas pressupõe um acionamento estritamente hierarquizado. Certamente, as relações interpostas entre os Oficiais do Alto Comando da Corporação são, em tese, menos formais. Quando, por exemplo, um Coronel, Comandante de RPM, solicita ao Comandante-Geral ou ao Chefe do EMPM o envio de uma aeronave em apoio a resolução de uma crise, dificilmente, haverá uma decisão denegatória.

Mas, hoje, [o acionamento] é feito [...] via Comandante-Geral e Chefe do Estado-Maior e via CPE. No caso do interior, conforme a situação de emergência, eu autorizo o deslocamento e anuncio para o Comando [Geral] esse deslocamento ou aguardo maiores informações e já aviso ao Comandante-Geral da possibilidade de deslocamento, dependendo de uma avaliação melhor do quadro. [...] a rapidez de chegada, quanto mais tempo se passa mais tempo se perde na captura do delinqüente [...]ainda existe uma certa complicação nesse acionamento. [...] eu, especificamente, tomando conhecimento, procuro me inteirar sobre do que realmente esta

acontecendo, ligando lá para o subdestacamento, para saber e avaliar a real necessidade desse emprego, principalmente nos locais mais distantes no interior do Estado (116E, 2006)

O óbice que se traz à baila é o princípio da oportunidade. Em uma gestão com fundamentos em modelo gerencial, pautado em delegação e flexibilização, há que se conjugar esforços e incentivar, através da capacitação e treinamento adequado, o comandante das frações destacadas (Companhia, Pelotão e Destacamento) em solicitar, de iniciativa, a aeronave em situações de crise comprovada. A comunicação aos escalões superiores será feita de forma coordenada e sucessiva. O sentido hierárquico do fluxo de informações e do canal de comando não se perderá com esse procedimento. Daí, a necessidade, em razão da perspectiva gerencial da PMMG, adota uma concepção eclética para o acionamento.

Paralelamente à gestão e ao processo decisório, existe uma forma que os comandantes têm encontrado para poder agilizar o atendimento. Então, eles fazem uma comunicação direta com o Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo, horizontal, no sentido de passar o máximo de informação relativa à ocorrência, as necessidades que eles estão enfrentando e qual o dispositivo que eles alocaram para atendimento a esta ocorrência de natureza grave. [...] começamos a nos preparar, porque é necessário para uma missão no interior uma preparação mínima do *kit* de pernoite, do abastecimento da aeronave e da própria configuração de guarnição de radiopatrulhamento aéreo e a configuração do próprio helicóptero para atender àquela demanda. [...] já vamos agilizando esses procedimentos básicos peculiares a Unidade, para poder na hora que chegar a ordem, a gente já estar em condições de deslocar de imediato. Isso realmente tem diminuído o tempo de espera. (313E, 2006)

Nesta seara, os dados demonstram que não há um pensamento estratégico para o acionamento do helicóptero. A inserção integrada da PMMG nas políticas do Choque de Gestão, como mecanismo de boa governança, também exige uma postura gerencial inovadora, eclética e estratégica. O diferencial a ser adotado será a avaliação dos resultados e a efetividade na missão, com vistas ao desenvolvimento social na área de segurança pública.

Já aconteceu e foi bastante proativo do próprio Cel PM CPE, que poderia muito bem estar dentro desta linha decisória, decidir sobre este apoio. Foi mais rápido. Agora, lógico que a gestão em qualquer Instituição pública ou privada, passa por níveis de confiança, o que precisamos é aprimorar esta relação de confiança entre as autoridades. (312E, 2006)

Para esses pressupostos tornarem-se realidade, é necessário, primeiro, criar mecanismos integrativos dentro da própria Corporação. A filosofia do *empowerment* não pode ser somente considerada uma boa teoria. Sua aplicação prática deve ser fomentada e aplicada. Porém, a resistência às mudanças é uma realidade em qualquer organização, principalmente no que se refere ao paradigma de alguns dirigentes não possuírem o devido

poder decidir os rumos da organização e alocar recursos estratégicos (ver seção 3.4). A situação de hierarquização para liberação da aeronave pelo escalão superior influi, sobremaneira, no tempo de resposta da aeronave em relação à crise. Verifica-se que esse processo decisório, em 39% dos casos, dura até 2h e, em 22% das situações, passa desse período. Nas circunstâncias em que o processo decisório é mais delongado, 16% dos casos não passam de 6h e 6% ultrapassam esse limite. Esse dado apresenta um interveniente interessante, pois 39% dos destinatários da pesquisa não souberam responder em quanto tempo o escalão superior decidiu pela liberação do recurso aéreo.

Com relação a essa hierarquização, entendo que é um mecanismo de controle bastante interessante para não vulgarizar o processo, o emprego de um equipamento tão caro como é o helicóptero, cuja hora de voo está em torno de R\$ 2 500,00 reais [...] é o nosso custo operacional. Por outro lado, a gente também fica um pouco amarrado, caso estas autoridades estejam reunidas ou impossibilitadas de serem acionadas. O atendimento fica prejudicado no que tange ao princípio da oportunidade. Então, enquanto há esta burocracia, nós retardamos o atendimento. Agora, entendo que tem que ter um mecanismo de controle interno e o mecanismo de controle que foi encontrado e que está em vigor até hoje é este tramite interno da comunicação, até chegar uma ordem escrita ou verbal por parte de alguma dessas duas autoridades. (311E, 2006)

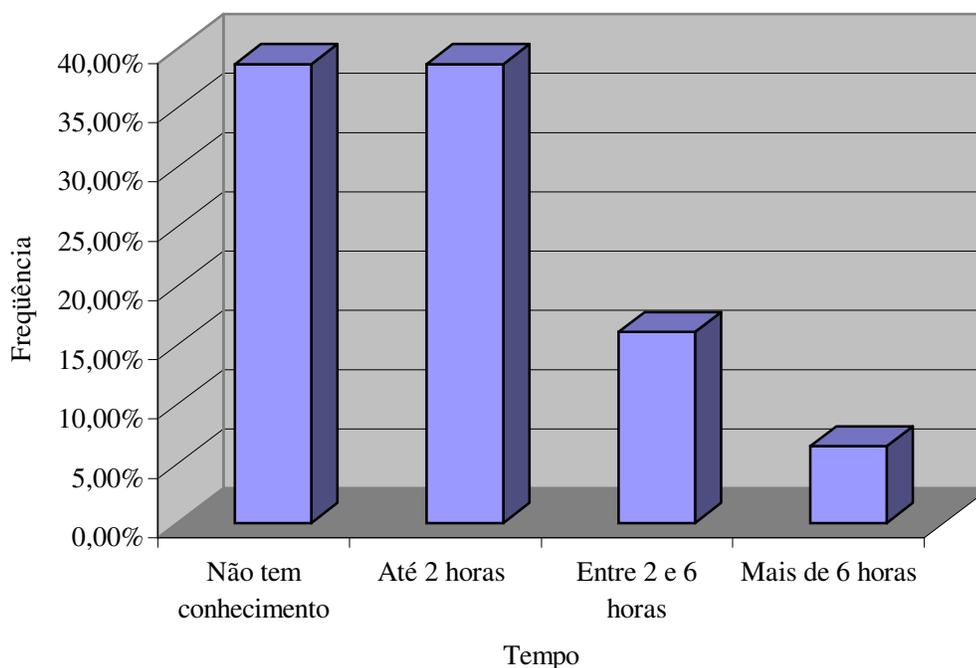
O resultado apresentado gera algumas inferências. A primeira é o mister da celeridade e oportunidade da boa governança social, através de preceitos de efetividade do serviço público, implementadas sobretudo pelo gerencialismo e pelo Choque de Gestão. Apesar de as decisões rápidas serem a maioria nos resultados alcançados, essa frequência não chega à metade dos empenhos investigados.

O processo hoje é extremamente hierarquizado, porque, para que a aeronave saia hoje em um raio de 100 km de Belo Horizonte, em atendimento a uma ocorrência complexa, mesmo que a gente tenha todos os elementos de uma gravidade, de uma necessidade de emprego do helicóptero, nós temos que passar pelo crivo das maiores autoridades da PMMG, que no caso específico, é o Comandante-Geral e Chefe do Estado-Maior. (311E, 2006)

Se a liberação de uma aeronave tem que passar pelo crivo do alto escalão da PMMG, indica que o emprego ocorrerá a mais de 100 km da base central de radiopatrulhamento aéreo, o que repercute em mais de 30 minutos de voo (ver seção 5.3). Caso o escalão superior desencadeie um processo decisório para o emprego de recurso aéreo no interior com duração maior que 2h, a aeronave chegará ao seu destino, no mínimo, em

2h31⁹⁴, o que pode gerar prejudicar o resultado na gestão da crise, notadamente pela perda do princípio da oportunidade (graf. 7).

Gráfico 7: Tempo despendido pelo escalão superior para decidir pela liberação da aeronave para atuar em ocorrências de alta complexidade no interior do Estado, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

Decerto, para que exista uma liberação efetiva pelo escalão superior do recurso aéreo, é preciso que o primeiro interventor tenha condições de repassar o maior número de informações sobre a ocorrência complexa aos canais competentes. Até o princípio da oportunidade, deve ser aplicado com parcimônia. O primeiro interventor na ocorrência deve, realmente, avaliar a crise e verificar a real necessidade de acionar o recurso aéreo.

[...] a gente tem que travar mais um pouquinho [o emprego do helicóptero], aguardando exatamente maiores dados, a gente tem que avaliar. E é difícil a gente avaliar daqui. Com a informação do cidadão lá do subdestacamento, avaliar daqui a necessidade ou não, ele sabe a necessidade dele lá. Só que daqui, pegando a necessidade dele, a gente tem que avaliar também o custo disso. É operação cara. Operação de aeronave é operação caríssima. A gente tem que dosimetrar isso, de forma a tender todo mundo, minimamente bem, e é lógico que quando vai, vai para dar reposta. (114E, 2006)

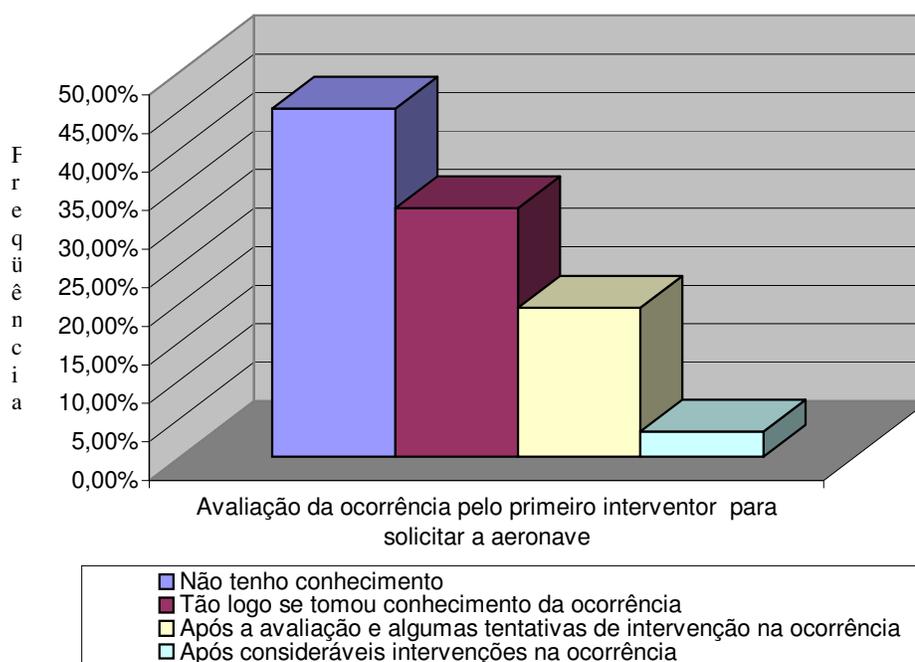
⁹⁴ Tempo entre a solicitação da aeronave e o pouso no local de destino, considerando a aeronave pronta para a

Muitas vezes verifica-se que os níveis de esforços não são, devidamente, utilizados. O recurso aéreo é acionado sem, ao menos, conhecer as variáveis da crise ou a pleitear forças terrestres dos esforços primários, secundários e terciários. Aliás, não raras vezes, a ação do helicóptero somente terá eficiência e eficácia se combinada com outros esforços especializados, como o GATE ou policiamento com cães.

Agora, o problema da gestão [...] de resultados [...] tem que ser um somatório. O helicóptero sozinho não trabalha e a viatura sozinha trabalha, mas limitada. Então, sem uma sobreposição de esforços, nós não teríamos nada. Uma orientação específica com relação ao helicóptero, [...] na posição dele, [...] nos apóia muito bem. Mas, às vezes, vai o canil e nos apóia muito bem. Então, vai depender da operação. Isso é um conjunto que se faz. Então, eu acho que o helicóptero é uma peça importante nesse conjunto. (251E, 2006)

Os comandos envolvidos, em 32% dos casos, solicitam o recurso aéreo, tão logo conhecem da ocorrência. Em 19%, os comandos solicitaram o apoio aéreo, após a avaliação e algumas tentativas de intervenção na ocorrência. Na grande minoria das situações, em apenas 3%, os comandos solicitam a aeronave somente após consideráveis intervenções na ocorrência. Chama a atenção que, em 46% das circunstâncias, os diversos comandos não sabem quanto tempo se despendeu para solicitar o recurso aéreo (graf. 8).

Gráfico 8: Avaliação do responsável para acionar a aeronave diante de uma ocorrência de alta complexidade no interior do Estado, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



decolagem imediata no momento da liberação pelo escalão superior.

Fonte: pesquisa de campo.

No caso de as informações serem esparsas e pouco confiáveis ou de ser necessária a utilização de tropa terrestre de níveis de esforço ordinários, é possível que a solicitação da aeronave seja enviada somente após algumas ou consideráveis intervenções.

[...] para empenhar a aeronave em determinadas missões no interior, eu tenho que pensar tudo em torno disso e até mesmo se é viável, porque [...], por exemplo, nós temos regiões da PMMG e locais bem focalizados, que antes de acionar a viatura, estão acionando o helicóptero. Então, a gente tem que ter um certo critério para isso, mais ou menos, a gente já sabe de onde saem esses pedidos, quem pede [...] não é impedir o deslocamento da aeronave, mas a gente tem que ter um critério melhor. (113E, 2006)

O parâmetro, pois, é a adoção de um pensamento sistêmico e estratégico sobre a crise, no sentido de conceber um planejamento e uma implementação de uma linha de ação que contemple não só a sua fração, mas todo o potencial aparato da PMMG disponível à missão, adstrito aos limites da consciência do *value money* em razão dos resultados pretendidos.

[...] solicitam a aeronave, muitas vezes por muita pouca coisa. Tem que ter um critério. É difícil acompanhar isso. O pessoal que está na rua sabe da demanda dele e, às vezes, ele acha que a [sua] demanda é a mais importante do mundo. De repente não é. Tem que ter uma pessoa a retaguarda, frio, com calma para avaliar custo - benefício da decolagem da aeronave. (115E, 2006)

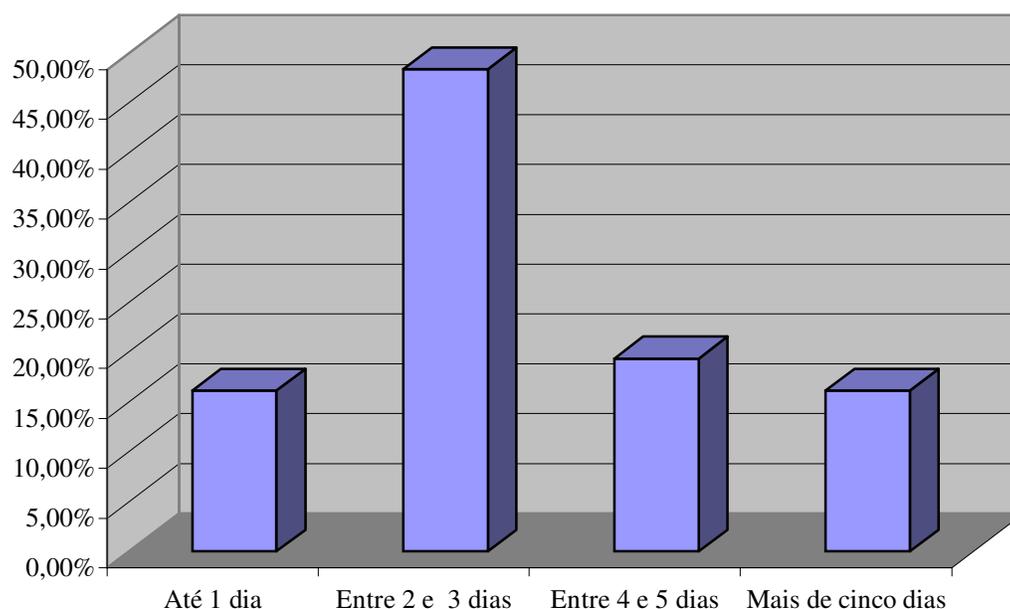
Para tal, deve-se buscar eliminar ou, então, minimizar os bairrismos, em prol da missão institucional. As estratégias, através do comandante das operações e seu *staff*, devem ser bem articuladas, mesmo porque, existindo a crise, esta pode durar mais de 24 horas, o que, efetivamente, ocorre.

Observe-se que, em 84% das situações, as crises duraram mais de um dia. Esse pormenor leva ao comando das operações uma gestão específica em todas as áreas administrativas, principalmente em relação à atividade aérea. A tropa empregada em um período maior de empenho na ocorrência complexa requer, conforme o caso, revezamentos de turnos para descanso dos envolvidos, procedimentos para fornecimento adequado de alimentação e pernoite etc.

No caso da guarnição aérea, é preciso redobrar os cuidados com esses métodos de gestão, notadamente para salvaguardar a condução do equipamento. Uma tripulação

cansada pode ter o seu nível de percepção diminuído em relação ao tempo de empenho (ver seção 5.2), colaborando para a formação de elementos contribuintes de um acidente aeronáutico. O gráfico 9 demonstra a duração das crises em que houve a utilização do helicóptero.

Gráfico 9: Tempo de duração das ocorrências de alta complexidade no interior do Estado em que a aeronave foi empregada, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

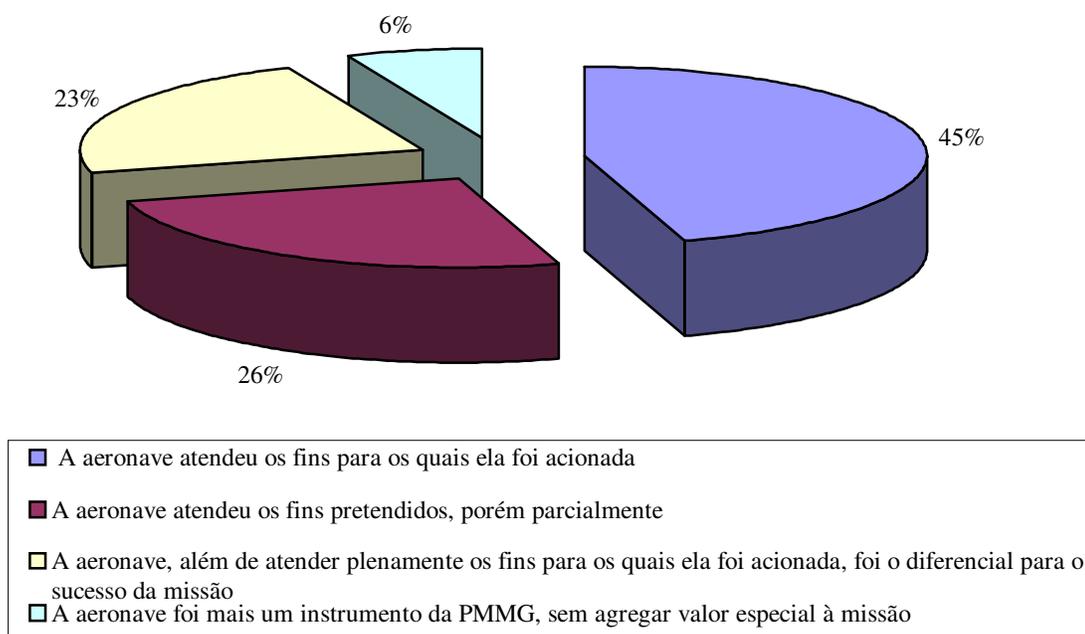
Ademais, a falta de preocupação ou de uma visão pontual do problema (pensamento só na solução da crise e ausência de uma visão holística em relação ao ambiente interno das forças envolvidas) pode causar um colapso na tropa. Caso seja necessário o empenho ininterrupto da aeronave, é plausível solicitar duas GURPAer⁹⁵. Sem dúvida, o resultado será otimizado. Destarte, havendo essa empatia pelos comandos envolvidos, a GURPAer terá condições de cumprir a missão de forma satisfatória (graf. 10).

É nítido que o uso da aeronave em ocorrências complexas no interior tem sido efetiva. Em 94% das situações, os fins galgados com o uso da aeronave, mesmo que

⁹⁵ Essa atividade já foi realizada em missões programadas de eventos, em Montes Claros, por exemplo, com êxito total na missão.

parcialmente, foram alcançados. Em 6%, contudo, a aeronave não agregou qualquer valor à ocorrência, sendo mais um instrumento.

Gráfico 10: Avaliação de desempenho e efetividade das aeronaves empregadas em ocorrências de alta complexidade no interior do Estado, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

Cabe ressaltar que, em mais das metades dos casos (68%), o emprego da aeronave atendeu plenamente os fins atendidos ou até superou as expectativas.

Todas as aeronaves que foram empregadas no interior, obviamente, atingem os objetivos de uma forma ou de outra. Mostra para a comunidade, independente do resultado da operação, um recurso logístico, que poucas entidades públicas tem. Embora, estejamos no Século XXI, [o helicóptero] é também motivo de curiosidade por parte da comunidade mineira em geral. Qualquer ponto que você pouxe o helicóptero gera atenção, até mesmo dos próprios policiais que lá trabalham. É uma coisa bonita, diferente e demonstra modernidade da Instituição independente do resultado que atingiu na missão especificamente. Agora, com relação ao resultado, é uma das melhores ferramentas que a PMMG tem [...] Pena que temos poucas aeronaves para a demanda. (141E, 2006)

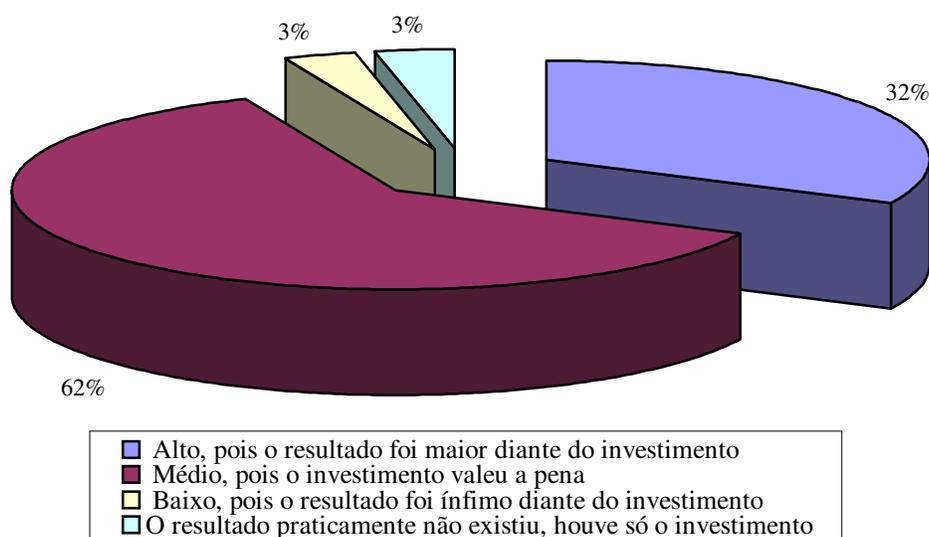
A eficácia dos resultados, atualmente, é mensurada através da avaliação dos custos despendidos. O investimento feito pela administração pública deve ensejar um resultado satisfatório à comunidade envolvida, dentro das duas dimensões do Choque de

Gestão: racionalização de gastos pelos ajustes fiscal e econômico e políticas de desenvolvimento nos diversos setores estatais, inclusive a defesa social.

[...] nós entendemos que o helicóptero é um equipamento dos mais importantes para o enfrentamento, principalmente, para ocorrência de alta complexidade, que demanda deslocamentos longos. Mas também, é um equipamento muito caro, o custeio dele é muito caro. Nós costumamos a colocar custeio do helicóptero em dia, para que a gente pudesse ter uma tranquilidade maior nos deslocamentos [...] não é que gente quer centralizar o poder de deslocamento da aeronave. É porque nós sabemos a dificuldade do recurso, então, a gente precisa saber para que não haja abuso. (211E, 2006)

O gráfico 11 demonstra o custo-benefício estabelecido entre o investimento realizado e os resultados alcançados com o emprego da aeronave.

Gráfico 11: Avaliação do custo-benefício do emprego das aeronaves em ocorrências de alta complexidade no interior do Estado, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

Vislumbra-se que, assim como na avaliação da efetividade do recurso aéreo (graf. 10), o resultado, em 94% das ocorrências, foi satisfatório em relação ao investimento, dos quais 62% houve uma equalização entre esses dois indicadores e, em 32%, há uma desproporção entre investimento e resultado, pois a aeronave desempenhou um papel otimizado em razão dos custos. O *value money* foi exercido de modo coeso.

[...] todas as vezes que precisamos, ele [o helicóptero] foi utilizado. Aliás em 100% ele atingiu o objetivo, porque não tivemos problema nenhum. O fato de conseguir

prender ou não, isso não é insucesso, porque ele foi lá e fez o trabalho preventivo. [...] só ficou essa sensação da necessidade de potencializar o emprego através da desconcentração. (242E, 2006)

Percebe-se que, em 6% das situações, esse desempenho teve um custo-benefício inferior ao esperado. Assevera-se, de antemão, que, em regra, os problemas de gestão vai incidir sobre 6% dos resultados angariados, índice que figurou na avaliação dos resultados e do custo-benefício. Para identificar as variáveis que influíram na gestão do recurso aéreo, cabe verificar a percepção dos comandantes das forças em terra e em ar.

7.3 Consolidação dos dados de acordo com a avaliação compartimentada da gestão de operações nas ocorrências de alta complexidade no interior do Estado com uso de aeronaves da PMMG

O emprego da aeronave e o próprio desenrolar da ocorrência complexa imprime nos responsáveis pela gestão das operações, seja em terra, seja no ar, uma percepção dicotômica sobre as variáveis. Esses intervenientes podem influir no emprego da aeronave, no desencadeamento da missão e, conseqüentemente, no desfecho da crise.

Para tal, a análise perpassará cinco indicadores que coincidem com as funções administrativas. Cada indicador representará uma medida gráfica, que possibilitará a visualização comparativa sobre a percepção do fenômeno em relação aos comandantes das frações terrestres⁹⁶ e comandantes da GURPAer⁹⁷.

O primeiro indicador refere-se ao setor de recursos humanos. Em uma ocorrência complexa, principalmente se desencadeada no interior do Estado e com o uso de aeronaves, é preciso ter tropa suficiente à demanda instalada. A percepção dos comandantes e pilotos é realmente dicotômica (graf. 12).

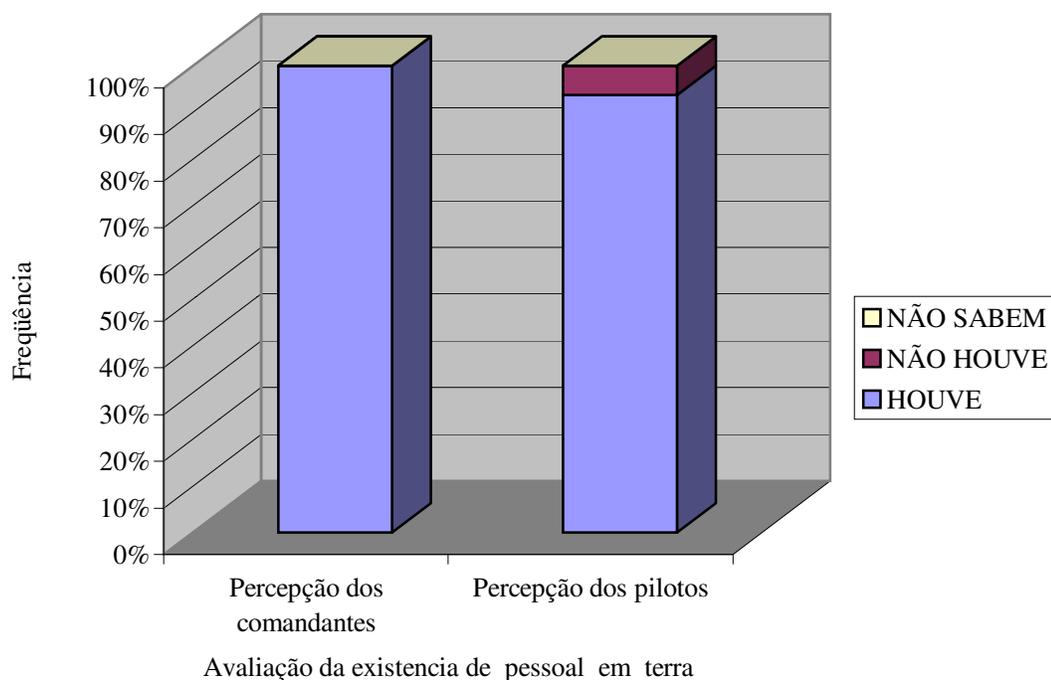
Ressalta-se que, para 100% dos comandantes, a presença de pessoal em terra suficiente para desencadear a missão; os pilotos não têm a mesma posição, pois 6% desse grupo entendem que a tropa não era suficiente. Assevera-se que a gestão de recursos humanos em terra, como premissa para o gerenciamento da crise, é fundamental para o sucesso da

⁹⁶ Comandantes de RPM e de Unidades.

⁹⁷ Comandantes de aeronaves (pilotos) ou de operações aéreas (co-pilotos).

missão. Volve-se que, não sendo um fim em si mesmo, a aeronave somente será eficaz se houver instrumentos estratégicos para a utilização racional da tropa. Essa ênfase nas pessoas, aproveitando a capacidade individual de cada um e maximizando o trabalho em equipe, possibilita a integração interna fomentada pelas teorias de aprendizagem organizacional e mesmo o Choque de Gestão. Em um modelo gerencial estratégico, as pessoas e as habilidades humanas fazem o diferencial. Observe-se que há uma similaridade entre os resultados do custo-benefício e avaliação da efetividade com a percepção dos pilotos, já que, tanto esta cognição, quanto os investimentos e os resultados considerados insatisfatórios representaram um índice de 6%.

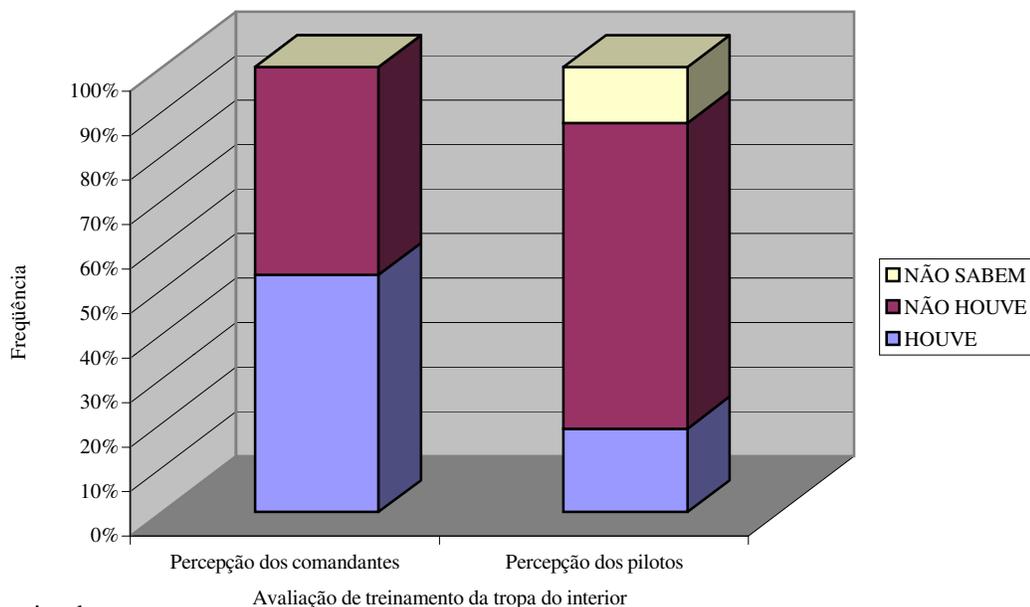
Gráfico 12: Presença de pessoal em terra suficiente para fazer frente a ocorrências de alta complexidade no interior do Estado com uso de aeronave, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

Melhorando a gestão de recursos humanos de acordo com as premissas da gerência moderna e estratégica, há uma probabilidade se otimizar o resultado e a performance das aeronaves nas diversas missões complexas no interior do Estado.

Contudo, nada adianta o posicionamento estratégico da tropa no terreno, para sustentar o emprego da aeronave em uma crise, se os talentos humanos não conhecem a sua função na missão nem as potencialidades e os métodos de interação com o recurso aéreo. É o treinamento necessário à gestão das ocorrências complexas – ver seções 4.4 e 5.4 – (graf. 13). Gráfico 13: Existência de treinamento específico para tropa do interior do Estado para interagir com a aeronave empregada nas ocorrências de alta complexidade, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

Como se constata, 69% dos pilotos e 47% dos comandantes ressaltam que a tropa do interior não tem treinamento para atuar em conjunto com a aeronave. Outros 12% de pilotos desconhecem a existência de tal treinamento. O treinamento a que se refere esse estudo, repete-se, não é o destinado à capacitação de pessoal para operações helitransportadas em específico, que é objeto do curso de observador aéreo ministrado no Btl RPAer.

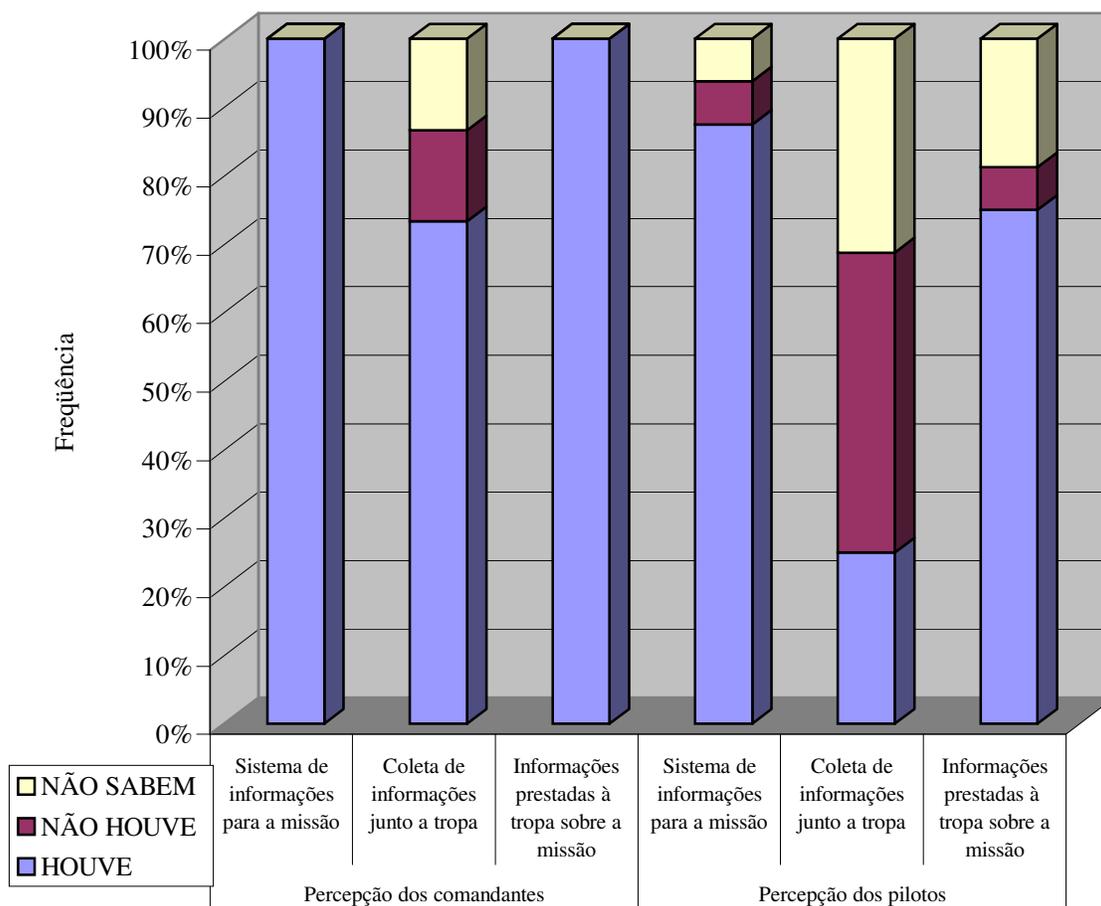
A atividade de treinamento em epígrafe (ver seção 5.4) refere-se, preponderantemente, à possibilitar o conhecimento da tropa em terra das potencialidades que o recurso aéreo pode oferecer e, da mesma forma, interagir com maior qualidade. Para 19% dos pilotos e 53% dos comandantes, a tropa já possui treinamento adequado. Discorda-se dessa posição. O treinamento da tropa, notadamente do interior é precário, senão inexistente. Os talentos humanos empregados em terra, não raras vezes, conhecem o emprego aéreo pela observação distante das missões desencadeadas com aeronave, sem qualquer percepção científica do fenômeno. Os resultados efetivos em razão do envolvimento e comprometimento

do pessoal em solo com o apoio aéreo devem-se, não raras vezes, à vontade e superação da tropa em solucionar a crise e dar uma resposta satisfatória à sociedade.

Porém, nem sempre se pode esperar de um órgão público que creia na força de vontade de seus integrantes. Inserido em uma política simultânea de valorização dos talentos humanos com a respectiva avaliação de desempenho desses mesmos servidores, é inadmissível um comportamento sem cientificidade na condução de crises sociais tão graves, principalmente com a utilização de tecnologias tão onerosas.

Na gestão de informações, a investigação proporcionou uma inferência em três searas: as informações enquanto suporte operacional, enquanto percepção e coleta de elementos contribuintes para a missão na tropa e enquanto mecanismo de divulgação das ordens e notícias proferidas pelo comando da operação aos ambientes interno e externo (graf. 14).

Gráfico 14: Implementação da gestão de informações em ocorrências de alta complexidade no interior do Estado com uso de aeronave, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

De início já ficou evidenciado a necessidade de um suporte de informações. A pesquisa de campo revelou, para a 100% dos comandantes, esse sistema de informações se fez presente na crise, o que é corroborado por 88% dos pilotos. Malgrado esse resultado, 6% dos pilotos asseveram não possuir esse suporte na gestão de inteligência e outros 6% não sabem se essa base existia. Observe que o índice de respostas negativas ao suporte de informações novamente é de 6%, também similar aos resultados alcançados com o desempenho insatisfatório da aeronave. Esse indicador pode levar também a uma inferência sobre um outro problema de gestão, só que agora no contexto das informações.

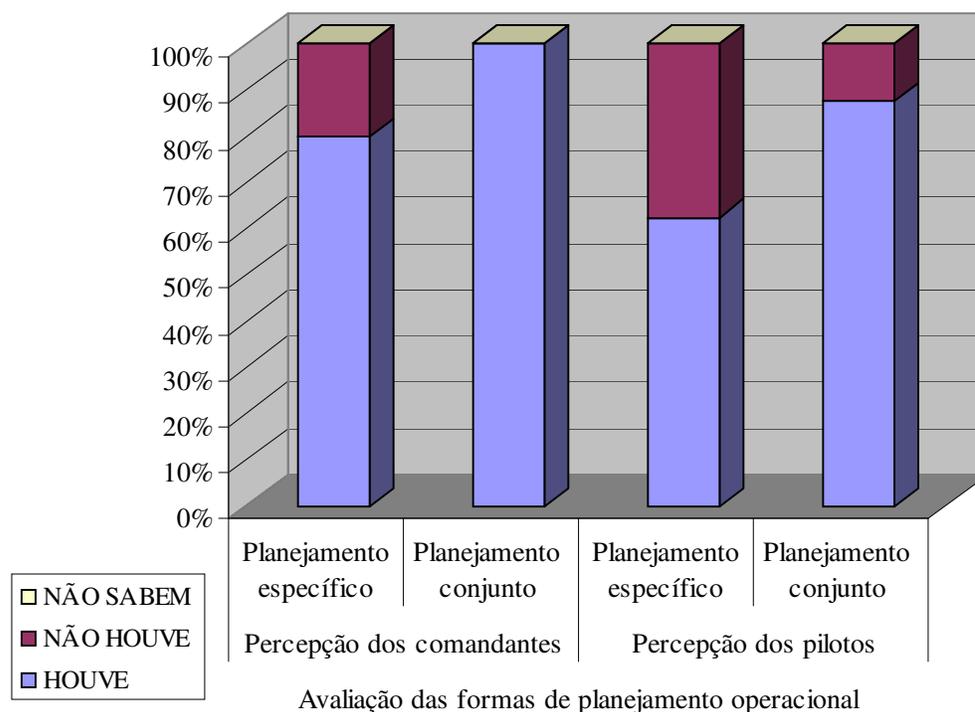
Outra variável investigada é a coleta de informações na tropa, sobretudo no que se refere ao estado de espírito de seus integrantes, as suas sugestões e/ou as suas experiências pessoais que possam ser importantes para o cumprimento da missão. Não tem conhecimento desse dado 13% dos comandantes e 31% dos pilotos. Em contexto, a maioria dos pilotos (44%) e alguns comandantes (13%) atestam que não houve esse trabalho durante a crise. Por fim, maior dicotomia existe na confirmação da tarefa de coleta de informações pela maioria de comandantes (74%) e pela minoria dos pilotos (25%). Esse instrumento permite uma visão compartilhada da ocorrência e o aproveitamento do domínio pessoal da tropa, principalmente no que se refere ao apoio aéreo. Uma boa gestão, na organização que aprende, passa, necessariamente, pela integração de esforços de todos os envolvidos na missão, seja em solo, seja no ar, levados a efeito pelos níveis estratégico, tático e técnico. Os comandantes declaram, em 100% dos casos, que a tropa empregada foi informada.

Enquanto as demais dimensões enfatizam os *inputs* ao comando das operações, a última dimensão da gestão das informações refere-se aos *outputs*. Trata-se, na verdade da gestão de informações no setor de comunicação organizacional, através de instrumentos de distribuição de informações. Os comandantes, em 100% dos resultados, atestam que a tropa empregada foi informada sobre o desenrolar da missão, as orientações de seu comandante e, inclusive, como o pessoal em solo poderia inserir-se nas ações com o emprego do helicóptero. Somente 75% dos pilotos concordam com os comandantes. Este grupo, em 6% dos casos, afirmam não existirem esse sistema de informações. A visão compartilhada dos parâmetros é fundamental para o sucesso da organizacional, no sentido de sinergia de esforços e

estabelecimentos de canais e fluxos de informação entre os comandos envolvidos e o nível social, responsável pela execução das ordens e recomendações.

Na gestão do planejamento e das estratégias operacionais, a investigação demonstrou algumas deficiências para o emprego do helicóptero no interior. Pode-se dividir o planejamento sob duas orientações: uma específica para o emprego da aeronave, através de um planejamento prospectivo, visando antecipar o evento vindouro que é a inserção do recurso aéreo na missão; outro analítico e realizado em conjunto entre o comando das operações e da aeronave, assegurando as reações às mudanças na missão quando da chegada do recurso aéreo (ver seção 2.3). O gráfico 15 expressa a percepção dos comandantes e pilotos sobre as formas de planejamento.

Gráfico 15: Implementação da gestão do planejamento e estratégias operacionais em ocorrências de alta complexidade no interior do Estado com uso de aeronave, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

Os comandantes afirmam que foi feito, na maioria dos casos (80%), o planejamento específico para uso do recurso aéreo e, em 100% das situações, o planejamento

em conjunto com o comando da aeronave. Os pilotos asseveram que um dado diferente. Para eles, em 62% dos casos, houve o planejamento específico e, em 88%, o planejamento conjunto.

As duas orientações são necessárias para saber como a aeronave serão inseridas na ocorrência complexa. A solicitação para a atuação do recurso aéreo em crise no interior deve estar fundamentada em uma das linhas de ação do comandante da operação para a solução da crise. O acionamento puro e simples da aeronave, além de não agregar valor à missão, criará expensas desnecessárias à administração pública, contrariando os preceitos em voga no gerencialismo estatal. Em 20% e 38% dos casos, comandantes e pilotos, respectivamente, explicitam que um planejamento específico, mesmo que não escrito, não é realizado.

Ao chegar no local onde a crise está instalada, além do planejamento otimizador, o comando deve reunir-se com o comando da GURPAer. Trata-se de conhecer as potencialidades da aeronave em relação ao fato em eclosão. Os pilotos (12%) confirmam não terem participado de uma reunião para tratar do emprego da aeronave nesse tipo de missão. O prejuízo para essa lacuna gerencial está na impossibilidade de compartilhar a visão, aproveitar o domínio pessoal da tripulação e, sobretudo, reduzir, sensivelmente, a capacidade do trabalho em equipe (ver seção 2.4).

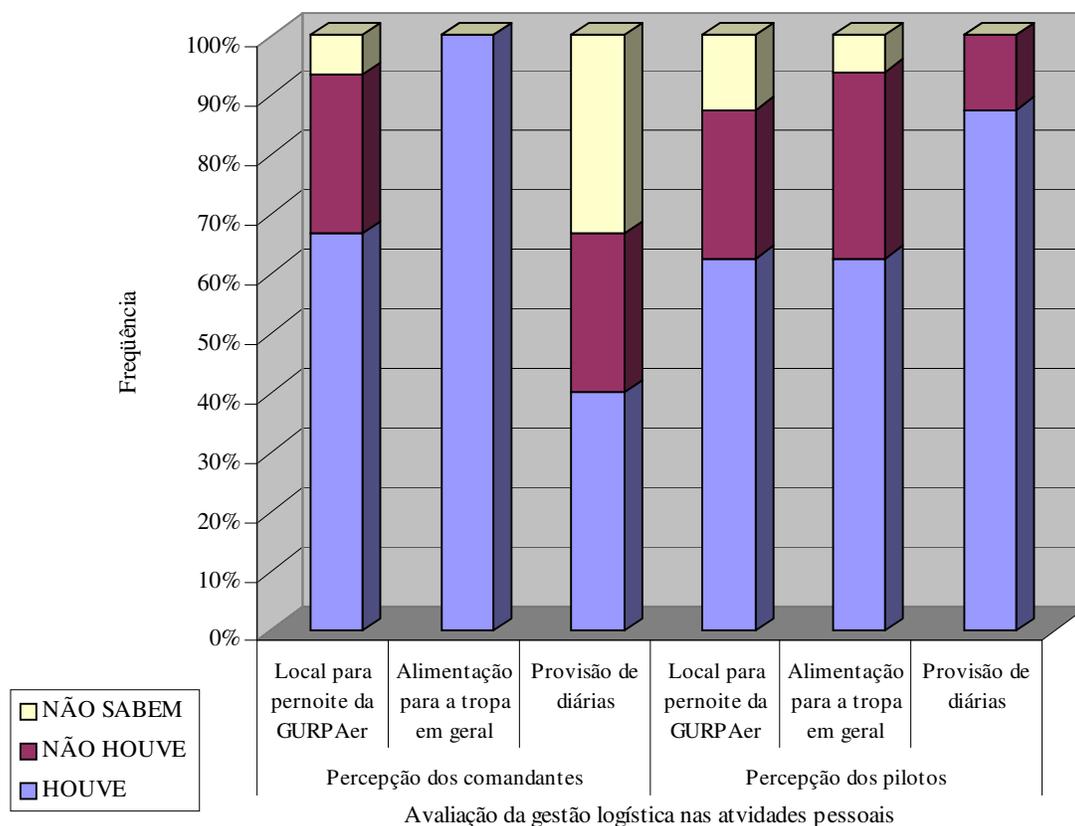
A gestão logística, sendo uma das mais complexas, exigiu a observação desse fenômeno em duas dimensões: uma nas atividades pessoais e outra nas atividades operacionais (ver seção 5.4).

[...] nós temos que trabalhar em cima do ideal. O ideal, eu tenho que pensar, eu tenho que sonhar, não tem jeito de ser diferente, por mais que a gente possa perceber que haja uma dificuldade orçamentária. Mas eu tenho que achar meu ideal e o ideal é ter recursos orçamentários em condições de manter a frota voando, fazer uma boa política de manutenção através de bons contratos com empresas capacitadas tecnicamente para fazer os serviços e ter bons recursos humanos para operar estas máquinas em qualquer situação. Acredito que nos dois últimos itens nós estamos em plenas condições de intervir. (334E, 2006)

A dimensão da gestão logística no aspecto pessoal que influem na missão foi constituída à partir de três variáveis: a primeira, relativa ao setor de almoxarifado, quando se perquire a destinação ou indicação de pernoite para a GURPAer; a segunda, no setor de subsistência, investiga fornecimento de alimentação para a tropa ou a existência, próximo ao local da ocorrência complexa, de um local adequado para a realização remunerada de

refeições; a terceira, se houve provimento de diárias de viagem ou recursos para pernoite ou alimentação suficientes para suprir às demandas da tropa com a missão. O gráfico 16 demonstra essa conjectura.

Gráfico 16: Implementação da gestão logística em atividades de cunho pessoal com influência nas ocorrências de alta complexidade no interior do Estado com uso de aeronave, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

No que se refere ao local de pernoite, 67% dos os comandantes atestam haver local para pernoite da GURPAer, já 27% desse grupo contradizem essa informação e 6% dizem não saber; os pilotos mantêm índices similares, uma vez que 63% atestam existir o lugar para descanso, 25% afirmam que não e 12% não sabem.

Apesar da hegemonia nos resultados, há um óbice grave nos dados obtidos com a pesquisa de campo. Há um índice considerável na inexistência de local para pernoite da GURPAer. Quando a tripulação chega ao interior para missões superiores a um dia desconhece, em regra, o ambiente e os locais adequados para efetuar o descanso. Não se

requer o financiamento ou implementação pela Unidade do interior da hospedagem da tripulação, mas simplesmente a indicação e apoio logístico para esse mister nem mesmo aparatos de luxo ou preciosismos. Uma tripulação mal acondicionada, dormindo em escritórios em finos colchonetes e até em canil, como já ocorreu, pode comprometer a missão e a segurança das pessoas em solo e no ar, em virtude de aumentar o valor do risco em acontecer um acidente por questões fisiológicas.

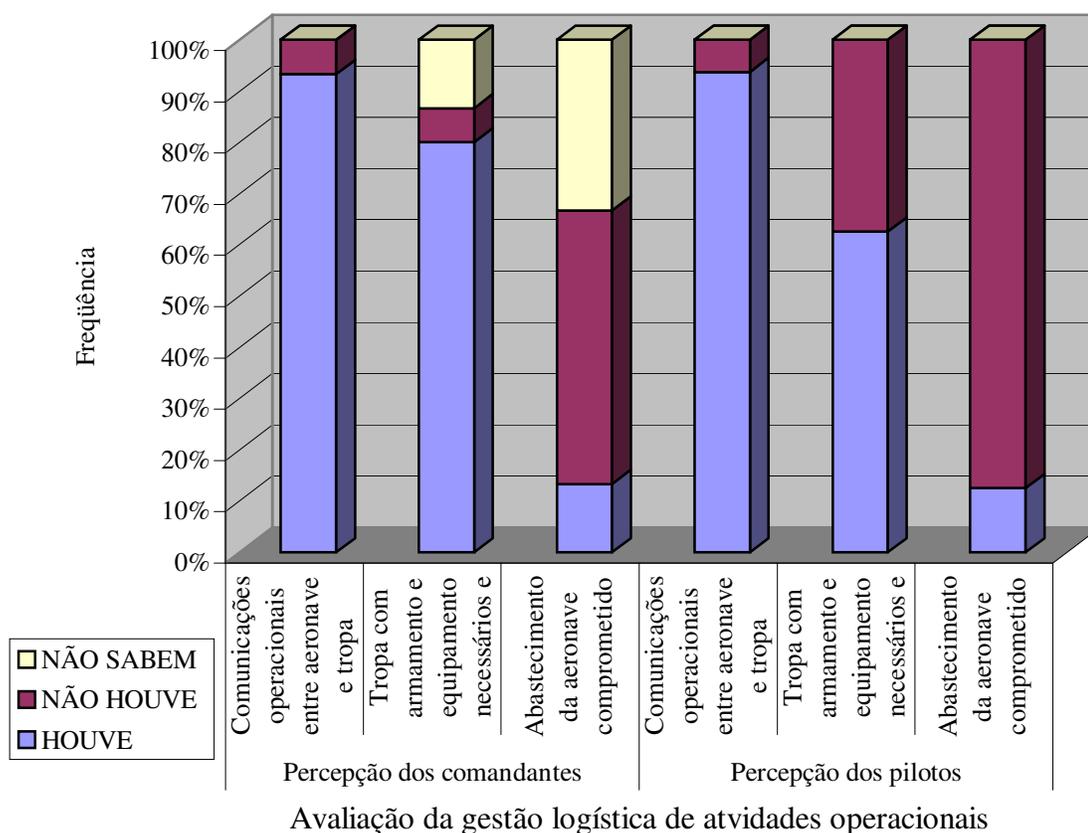
Essa preocupação logística, apesar de relegada, deve ser verificada com atenção, pois entender essa atividade de gestão como supérfluo é agregar a um risco à missão desnecessariamente.

Também a seara da subsistência requer atenção especial. Uma tropa empregada em missões complexas deve, para otimizar os resultados, estar bem nutrida e alimentada. Os comandantes verificaram o fornecimento de alimentação da tropa a alocação dos talentos humanos próximos a restaurantes idôneos e salubres em 100% dos casos; já os pilotos verificaram esse fenômeno em 63% e os outros 37% ficaram conjugados às não existência de alimentação (31%) ou o não conhecimento da resposta (6%). Nas circunstâncias denegatórias do fornecimento de alimentação, a gestão logística influi no moral de tropa, na desempenho dos talentos humanos e, conseqüentemente, no resultado da operação. Clama-se a máxima de que “saco vazio, não pára em pé”.

Muitas vezes, a tropas é lançada, a exemplo de operações de cerco e bloqueio e movimentos possessórios, em locais distantes da residência dos policiais. É preciso, dentro do preconizado nas normas internas, custear a indenização de alimentação ou pernoite ou ambos, através das diárias de viagem. Essa atividade que concatena a gestão de recursos humanos e logística não é prioridade no desencadeamento de algumas operações. Os comandantes, em 40% das situações, confirmam o provimento de diárias aos militares sob seu comando; já 27% dizem não haver esse provimento e 33% não souberam responder. Os pilotos, em 88% das situações, confirmam o provimento de diárias e, em 12%, não houve tal atividade. Esse índice em relação aos pilotos deve-se, em tese, ao zelo que se tem na provisão de diárias, visto o número de viagens executadas pelas guarnições aéreas que, invariavelmente, deslocam-se para locais distantes e, de modo relativo, desconhecidos àquela tropa especializada.

Por fim, no aspecto operacional, a gestão logística pode ser verificada as searas das comunicações operacionais, de intendência e de abastecimento de aeronaves. O sistema de comunicações visa estabelecer o contato entre a aeronave, o comando das operações e tropa utilizada. Já a seara de intendência, pretende saber se a tropa possuía armamento e equipamento suficientes e necessários para o cumprimento da missão. A questão sobre o sistema de abastecimento da aeronave deseja descobrir se houve comprometimento da missão em razão desse ponto (graf. 17).

Gráfico 17: Implementação da gestão logística em atividades de cunho operacional com influência nas ocorrências de alta complexidade no interior do Estado com uso de aeronave, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Fonte: pesquisa de campo.

O pressuposto básico da integração e interação *ar versus solo*, inerente ao radiopatrulhamento aéreo, exige um sistema de comunicação proficiente entre esses dois ambientes. Os índices de pilotos (94%) e comandantes (93%) expressam a existência de um sistema de comunicações operacionais satisfatório nas ocorrências complexas. Os índices de

inexistência desse sistema nesses grupos são, respectivamente, 6% e 7%, próximos aos resultados em que o emprego da aeronave foi considerado deficiente.

O rádio transeptor da aeronave deve possuir uma configuração que permita estabelecer uma comunicação com as frações terrestres. Não havendo esse equipamento, dever-se-á providenciar um rádio portátil na Unidade apoiada para estabelecer a interação com a tropa em terra. A função de apoio da aeronave exige comunicações bilaterais, sob o ônus de prejudicar a consecução da missão.

Além do sistema de comunicação, para fazer frente aos embates e exercer a força legítima na crise, é necessário que a tropa esteja devidamente armada e equipada. Esse indicador da gestão logística é imprescindível até mesmo para o policiamento ordinário (de 1º esforço), quiçá em uma ocorrência de alta complexidade. Ainda assim, somente 80% dos comandantes confirmam a existência desses instrumentos; os pilotos são ainda mais criteriosos, pois, apenas 63%, verificaram a presença de armamento e equipamento adequados no seio da tropa. Esse indicador é preocupante. É preciso garantir a segurança do policial com as ferramentas corretas.

No momento em que há carência de equipamento e armamento, a vida e a integridade física da tropa estão em jogo, existindo uma violação ao um dos principais pilares modernos das forças policiais: os direitos humanos, no caso em questão relativo aos policiais. Trata-se de uma gestão de risco, mais uma vez desnecessária. É melhor reduzir o efetivo aos quantitativos que possam ser devidamente armados e equipados, do que empregar uma tropa sem os mecanismos de defesa vitais.

No caso do abastecimento das aeronaves, a responsabilidade executória é integral do Btl RPAer. Os comandantes e 53% afirmam que a questão do abastecimento de aeronaves não foi entrave à missão; os índices complementares propõem que esse problema existiu em 13% das situações e o grupo não sabe responder em 34%. Os pilotos, mais associados à esse pormenor, verificaram normalidade no abastecimento em 88% e precariedade no sistema de abastecimento em 12%.

A aeronave sem combustível não alça vôo. O sistema de combustível de aviação da PMMG adota três linhas de ação: os postos regulares, em que se mantém contrato

de fornecimento de combustível de aviação; as bombonas articuladas em pontos estratégicos do Estado; os caminhões-tanque de abastecimento.

Há, contudo, para todo Estado de Minas Gerais apenas três unidades móveis de abastecimento (caminhões-tanque) na posse da PMMG, sendo dois da carga da Corporação e adquiridos com verba específica destinada por convênio pelo IBAMA e outro de propriedade do IEF e operado pela Corporação.

Na verdade, a PMMG vem realizando um certame com vistas adquirir um quarto caminhão para operação na 2ª CORPAer em Uberlândia. O Btl RPAer usa um caminhão baú, improvisadamente, para transportar combustíveis em bombonas. Até mesmo para repor o conteúdo das bombonas a frota de caminhões é importante. Entende-se que o ideal é que, para cada aeronave em uso, houvesse um caminhão-tanque para o abastecimento. Para tal é preciso pensar estrategicamente em investimentos e nos benefícios que poderão advir da alocação desses recursos.

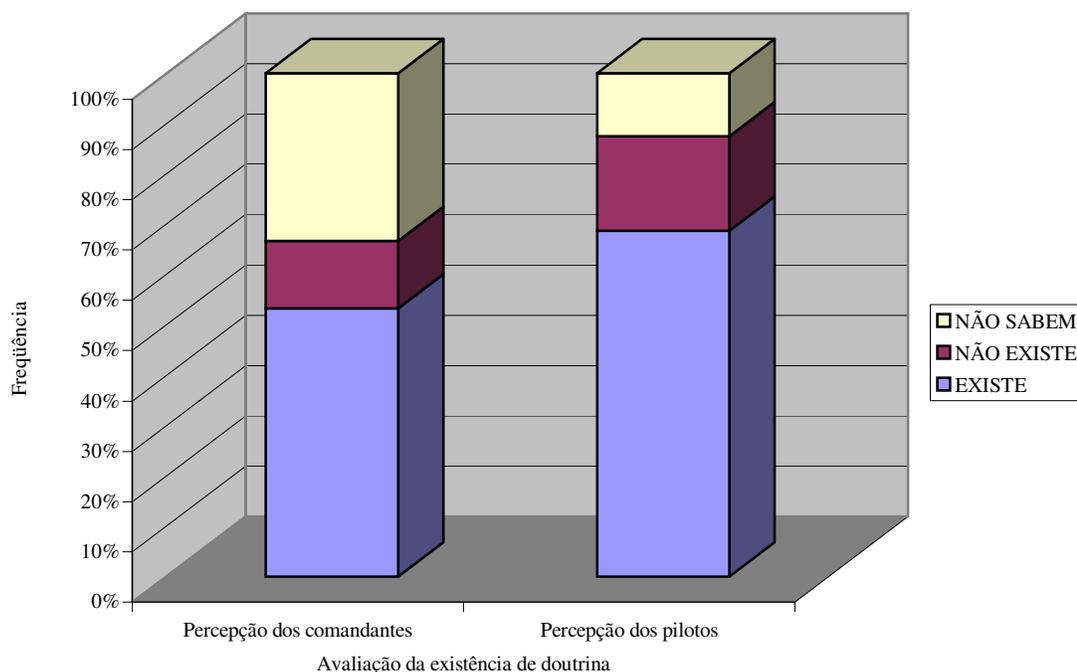
[...] acho que a Polícia Militar avançou muito, porque, naquela época em que criou o CORPAer, muita gente não acreditava, achava que era um gasto desnecessário. A gente via que [...] faltando viatura; enquanto isso a gente gastava só com o seguro do helicóptero um absurdo. Então, a gente tem que ir convencendo as pessoas aos poucos [...] acho que convencemos. Hoje é uma realidade, todo mundo aceita e necessita e conhece a importância do helicóptero. (221E, 2006)

Como último indicador, inserido na gestão de planejamento e estratégias operacionais, mas, propositalmente, inserido como ultimo indicador está a existência na PMMG de doutrina para emprego de helicópteros, sobretudo no interior.

[..] nós não dispomos ainda de uma diretriz, porque é fato novo e nós vamos atender rapidamente essa urgência, mas em seguida soltaremos uma norma, que deve ser preparada inicialmente como uma proposta do CORPAer e o EMPM, depois, vai finalizar o estudo que vai permitir o gerenciamento mais adequado, evitando abusos e potencializando a resposta que o helicóptero pode dar. Então, é isso aí, nós lançamos a semente. Eu acredito que a esta altura, o CORPAer, além do que já tinha normalmente como emprego aqui, já deve ter preparado uma proposta para o EMPM, que vai regularizar a utilização do helicóptero aos moldes do que é feito aqui [e] no interior, que tem uma realidade um pouco diferente. Aqui nós já temos o comandante especializado que é o comandante regional do CORPAer, que faz o deslocamento aqui na região metropolitana, já autorizado pelo Comando, mas lá no interior quem vai deslocar é o CORPOAER aqui é o EMPM ou é o Comando Regional onde está sediado o aparelho. Acho que vamos que ter que desbaratar isso, para que a coisa seja o mais rápido possível, para que a burocracia não emperre ou diminua essa agilidade que o helicóptero nos dá com muita razão. (231E, 2006)

Esse fenômeno, na percepção de pilotos e comandantes, é variável (graf. 18).

Gráfico 18: Existência de doutrina de emprego de aeronaves em ocorrências de alta complexidade no interior do Estado, segundo comandantes e pilotos – Polícia Militar de Minas Gerais – 2005



Os pilotos (69%) e comandantes (53%) acreditam que a PMMG tem uma doutrina de emprego de aeronaves. De uma forma geral eles não estão errados, pois a DPSSP 01/2002 pode ser considerada, ainda que precária, uma doutrina. Alguns comandantes (12%) e pilotos (19%) asseveraram que não há tal documento, também assistindo-lhes a razão, uma vez que inexistente doutrina, em documento específico da Corporação, sobre como se deve desenvolver as missões aeropoliciais. Não souberam responder 33% comandantes e 12% dos próprios pilotos, mostrando que este é um assunto que exige regulamentação. Esse indicador requer uma manifestação política institucional.

Bom! Este documento [a proposta de uma diretriz] não foi descartado. Não foi em momento nenhum descartado, é um documento atual, talvez precisaria de algumas mudanças para algumas realidades que nos já estamos vivendo, adequações do momento, mas é o documento que, com certeza, vai nortear a doutrina a nível de Corporação, em nível institucional, para que haja um entendimento dos leigos ou das pessoas que pouco conhecem sobre aviação no sentido de otimizar o emprego da aeronave, de não desviar o emprego da aeronave. Inclusive, a implementação desta doutrina vai facilitar em muito o estabelecimento dos conceitos de operações das

bases desconcentradas. Hoje, estamos com uma base desconcentrada em Uberlândia [...] nós não temos um conceito de operações definido sobre o que fazer, como fazer e aí estamos verificando alguns desvios porque falta doutrina, falta uma regulamentação, falta uma norma que regule o emprego daquela aeronave. [341E, 2006]

Porém, há a necessidade envidar esforços até mesmo para fomentar as demais formas de gestão anteriormente citadas, os procedimentos adotados pelos comandos, pelos pilotos e pela tropa. Isso é imprescindível para a otimização do resultado da missão, mas para tal deve-se resolver essa questão em evidência e, de modo sinérgico, os problemas de gestão ora elencados.

Se a gente partir do pressuposto que não existe uma estratégia ou doutrina consolidada sobre isso, podemos dizer que não atingiu [os objetivos propostos]. Mas, na prática, a gente percebe que toda demanda que houve no interior do Estado, a Unidade estava em condições de atender. Quando falo em ter, não só uma doutrina e também uma estratégia, porque [...] passa pelo orçamento. Se tivermos o orçamento e mantivermos as aeronaves em condições, inclusive, pode-se atuar preventivamente no interior e se tiver condições, lógico, de atender todas as demandas, ocorrências de natureza grave, que surgirem em qualquer parte do Estado, tendo dois ou três helicópteros em condições de deslocar é o ideal. (342E, 2006)

Verifica-se que uma das realidades para a melhoria do atendimento no interior passa, decerto pela desconcentração. Em todas as entrevistas realizadas, esse novo paradigma do radiopatrulhamento aéreo mostrou-se fundamental para a otimização dos esforços na medida em que desenvolve os pressupostos de celeridade, oportunidade e emprego lógico do acionamento.

E cada dia que passa temos procurado melhorar esse serviço que é prestado, ou seja, com a desconcentração nós teremos condições de estar mais próximos do problema. Então, o que a gente gastava de 2h30 para atender uma ocorrência no Triângulo Mineiro, hoje, a gente gasta de 15 a 20 minutos e com capacidade plena. A desconcentração de Uberlândia está nos dando condições de atender as ocorrências com a rapidez que a gente atende na região metropolitana de Belo Horizonte. O ideal é que agente consiga levar para a região de Montes Claros, Juiz de Fora, Governador Valadares e Varginha essa mesma capacidade, aí, sim, teremos condições de atender os problemas das cidades mais próximas com a mesma rapidez que atendemos na região metropolitana. (352E, 2006)

Realizada a desconcentração do recurso aéreo, outros investimentos mais eficazes poderão ser realizados, principalmente na melhoria das condições da base central do radiopatrulhamento aéreo, inclusive com a aquisição de aeronaves IFR. Porém, a necessidade

de realizar um planejamento estratégico para essa finalidade, no mínimo com estabelecimento de metas, é imprescindível para uma visão de futuro.

Com isso já demos mais um passo agora, que foi a desconcentração. Já num primeiro momento, com planejamento voltado para desconcentrar no mínimo mais três [aeronaves], que só não foi possível porque o custeio já vai subindo. O governo começa a liberar o custeio. Vai sendo possível, então, a tendência é desconcentrar [...] mais quatro [aeronaves], pelo menos um para cada Região; [...] talvez já tenha o planejamento lá. [...] terceiro passo que também é o clamor, não só da própria equipe do CORPAer, que sempre está nos demandando isso, mas também com os comando regionais que sentem essa necessidade. [...] o crime normalmente [...] o maior número das ocorrências acontece à noite e a agente não tem esse equipamento fundamental [helicóptero configurado para vôos IFR]. [...] tivermos que desconcentrar, que é a primeira prioridade agora. (222E, 2006)

No choque de gestão, o duplo planejamento é fundamento da aplicação dos pressupostos inovadores desse modelo de administração pública. Faz-se preciso, pois, pensar no hoje e no amanhã. É imperioso, entretanto, realizar o planejamento hoje, seja para as circunstâncias atuais, seja para as futuras. A pesquisa de campo coloca em evidência essa necessidade para a melhoria da gestão dos recursos aéreo na PMMG em crises no interior do Estado.

8 CONCLUSÃO E SUGESTÕES

8.1 Conclusão

A PMMG, bisseccular instituição, considerada, de modo incontestado, patrimônio do povo mineiro, é responsável pela preservação da ordem pública, principalmente na seara da segurança pública, e pelo exercício da polícia ostensiva em todo território mineiro. Sob essa égide, a Corporação deve incrementar um rol de estratégias para atender as demandas sociais nas áreas de atuação a seu cargo, visando, sobretudo, reduzir o crime e proteger o cidadão.

Dentro dessa missão de proteção e socorro público, a PMMG, desde 27 de janeiro de 1987, tem promovido o uso de aeronaves, principalmente as de asas rotativas (os helicópteros), nas atividades de polícia ostensiva, como ferramenta de apoio às frações policiais em terra, sobretudo em atendimento a ocorrências de alta complexidade. Evidencia-se que a função da aeronave não se encerra em si mesma, uma vez que a sua razão de ser reside na potencialização das frações de solo. Por esse motivo, as atividades desencadeadas pela aeronave na PMMG devem, em regra, estar suplementadas por rádios transceptores que possibilitem comunicações bilaterais entre o recurso aéreo e as frações em terra. Daí, utilizar-se a denominação radiopatrulhamento aéreo.

Desse modo, para planejar, coordenar, controlar e executar o radiopatrulhamento aéreo na Corporação, foi instituída uma Unidade de Execução Operacional, considerada força de reação do Comandante-Geral da PMMG: o Btl RPAer. Esta Unidade é subordinada a um comando intermediário próprio que, em nível tático, gerencia as atividades especializadas em Minas Gerais, o CPE.

Assevera-se que a utilização das aeronaves não será realizada em ocorrências policiais ordinárias, senão naquelas que superarem o emprego prosaico das forças policiais, exigindo a suplementação de esforços por Unidades Especializadas. Infere-se, portanto, que o emprego da aeronave, tanto na RMBH, quanto na no interior do Estado, passa, invariavelmente, por um processo decisório. No primeiro caso, até um limite de 100 km da base de radiopatrulhamento aéreo, o atendimento da ocorrência complexa é definido pelo piloto, na função de comandante de aeronave, demonstrando uma sistematização no acionamento; na segunda situação, a decisão parte do Comando-Geral da PMMG, dentro de um contexto hierarquizado de acionamento. A partir de então, nas duas dimensões surgem

questões gerenciais relevantes para o emprego de aeronaves, notadamente quando há deslocamento para o interior do Estado. Essa circunstância gerou um problema, qual seja, se a gestão adotada pela PMMG tem sido adequada para o emprego otimizado de seus helicópteros em ocorrências policiais de alta complexidade no interior do Estado.

O presente estudo buscou identificar o modelo de gestão adotado, ainda que potencialmente, na PMMG. Identificou-se que a Corporação tende a se desprender da burocracia tradicional e ortodoxa, caminhando para um modelo gerencial moderno de administração, com ênfase na gestão estratégica e nos ideários do Choque de Gestão instituído pelo governo de Minas Gerais. Exemplos dessa evolução podem ser verificadas com a implementação da filosofia da Polícia orientada por resultados e do IGESP. Ademais, a Polícia Militar deve, concomitantemente, aprender com os pontos fortes e pontos fracos, ameaças e oportunidades da própria organização.

Nesse sentido, sobretudo em relação ao uso de aeronaves, há várias fraquezas intrínsecas à burocracia que favorecem a utilização de outros modelos modernos de gestão, principalmente em razão das mudanças rápidas e inesperadas nos ambientes organizacionais; a dimensão da Corporação e a complexidade das respostas que esta tem que envidar em prol da sociedade; o dinamismo e a diversidade do crime e das entidades criminosas que atuam no Estado. O modelo gerencial ou gerencialismo permite, de certa forma, solucionar esses entraves, através de alguns mecanismos: redução de custos e aumento da eficiência em relação à produtividade da organização; modernização da administração pública com ênfase na administração por objetivos (*management by objectives*); desconcentração dos serviços administrativos e delegação de competência (*empowerment*); otimização da flexibilização do planejamento e da execução com a inter-relações entre os atores envolvidos; melhoria da qualidade dos serviços prestados; busca da efetividade em detrimento à eficiência estrita; equidade e justiça na missão; avaliação de resultados e incremento de mecanismos de controle; consciência do valor dos custos dos recursos empregados (*value money*).

Essas premissas orientadoras do gerencialismo moderno, aplicadas à PMMG, podem ser observadas em três dimensões, quais sejam: operacional ou logística; subjetiva; pedagógica. No campo operacional e logístico, tornam os ambientes mais dinâmicos,

criativos, flexíveis, cooperativos, qualitativos e integrativos susceptíveis de avaliação e controle. No campo subjetivo, exige-se uma ênfase nos talentos humanos e nas habilidades humanas, através de capacitação, treinamento, avaliação e valorização das pessoas. No campo pedagógico, corroborado com anterior, a formação e qualificação do talento humano serão levadas a efeito, de forma simultânea, à auto-aprendizagem organizacional.

Para que a organização aprenda, é preciso interagir cinco disciplinas, a saber: estabelecer um pensamento sistêmico (em uma macro e uma micro perspectiva) na missão, fomentar domínio pessoal dos talentos humanos, instituir novos modelos mentais e descartar os arcaicos, construir uma visão compartilhada entre os atores envolvidos no processo e produzir uma aprendizagem em equipe. Por outro lado, é preciso que essas atividades também se baseiem em uma gestão estratégica que possa antever e reagir às mudanças ambientais (externas e internas) que se instalam, seja em dimensões da Instituição, seja em dimensões de crises pontuais. Ademais, a gestão estratégica é realizada em qualquer plano organizacional e não só pelo nível estratégico.

Por fim, não se pode falar em gerir a coisa pública em Minas Gerais sem adotar as premissas do Choque de Gestão, mesmo porque este modelo inovador pressupõe um envolvimento, de maneira sistemática, entre os órgãos e entidades estatais. Na área de defesa social sobretudo, a integração é ponto chave das políticas públicas do governo mineiro, tendo como um dos principais exemplos o IGESP. O Choque de Gestão, adotando linhas de ação muito próximas ao gerencialismo, tem como ideários, além da integração de medidas dos órgãos e entidades governamentais, a celeridade, a continuidade e a incrementação progressiva e coerente das mudanças, efetividade e modernização dos serviços públicos, engendrados através de um ajuste fiscal e de ações de desenvolvimento. Também a gestão estratégica, por meio do planejamento estratégico, também é contemplada no Choque de Gestão. Trata-se do duplo planejamento, que vislumbra os intervenientes organizacionais atuais e futuros.

Em tese, o emprego de aeronaves deveria contemplar todas essas premissas teóricas para que os resultados fossem satisfatórios. Na realidade, a presente pesquisa revela que, quanto mais se distancia dessa conjectura, menos efetivos serão os resultados e pior a relação custo-benefício com o uso de helicópteros no interior do Estado, intervindo em ocorrências complexas. Sabe-se, contudo, que o arcabouço apresentado encontra diversos

empecilhos internos e externos: a insuficiência de recursos para gerir projetos com a atividade aérea; o débil comprometimento de alguns policial-militares na missão; a precariedade de políticas e doutrinas institucionais sobre o radiopatrulhamento aéreo, principalmente pela falta de objetivos e metas em relação à atividade aérea a curto, médio e longo prazo.

Muitas vezes, essas dificuldades estão ligadas à resistência as mudanças, envidadas pelos próprios integrantes da organização, seja pela inflexibilidade nas ações e o trabalho estanque entre as diversas funções, seja pelo desinteresse de alguns gerentes e executores em realizar um processo de aprendizado dinâmico, seja pelo bairrismo e vaidades exacerbadas que se instalam em detrimento da orientação de resultados institucionais, seja pela manutenção de velhos e obsoletos paradigmas, seja pela centralização de poder decisório.

Os pressupostos básicos para o emprego de aeronaves no radiopatrulhamento aéreo (organização e estrutura de frações de radiopatrulhamento aéreo, treinamento e instrução de aeronavegantes, política de manutenção de aeronaves em missões aerotransportadas, integração e interação ar *versus* solo), de modo subliminar, já consagram as premissas gerenciais e requerem o afastamento dos óbices em sua implementação, sob o ônus de ineficiência e ineficácia do recurso aéreo. Todos os pressupostos suscitam investimento e pensamento sistêmico. O domínio pessoal é fomentado através do treinamento da tripulação. A interação ar *versus* solo, em suas diversas premissas (familiarização com o processo de radiopatrulhamento, sistema de comunicação ar *versus* solo, emprego lógico e oportunidade o acionamento), também, possui exigências e características gerenciais, como flexibilização, racionalização de custos, delegação, qualidade dos serviços, busca da efetividade, avaliação de resultados e instrumentos de controle.

Para tal, é necessário que as Unidades apoiadas saibam e possam, no pleno, solicitar e empregar as aeronaves, principalmente no interior do Estado. Da mesma forma, há que requerer que essas frações promovam uma infra-estrutura administrativa e operacional que justifique o emprego da aeronave. Partindo da suposição de que o emprego da aeronave no interior é engendrado, precipuamente, em ocorrências complexas, deduz-se que no local há um ambiente de crise instalada. Destarte, a fração com responsabilidade territorial naquela localidade deverá articular as suas funções administrativas (recursos humanos, inteligência, planejamento e estratégias operacionais, logística e comunicação organizacional), através do comandante da operação, tanto para fazer frente à crise, quanto para sustentar o apoio

fornecido pela aeronave. O emprego lógico e a racionalização de recursos exigem esse comportamento organizacional.

Por outro lado, é imperioso que o escalão superior promova políticas institucionais para a consolidação de doutrina de empregos de helicópteros e fomenta a flexibilização e delegação de competência para o acionamento e atendimento às ocorrências de alta complexidade no interior, com ênfase em uma visão que atrele as concepções hierarquizada e sistematizada. Tudo, decerto, feito com base em mecanismos de controle e avaliação de resultados.

Contudo, o que se verifica é a manutenção, em algumas ocorrências complexas com uso de aeronaves, de métodos burocráticos clássicos e ortodoxos, seja no aspecto geral da missão, seja no acionamento e atendimento da ocorrência, seja na compartimentação das funções administrativas na gestão das operações.

Pela pesquisa de campo, ficou evidenciado que a demanda pelo helicóptero no interior existe, sendo, como qualquer ocorrência, imprevisível e inevitável. Dessas ocorrências, a sua maioria causa comoção social e sensação de insegurança na comunidade, como rebeliões em presídios, assaltos, movimentos possessórios e crimes contra a pessoa. O uso de aeronaves em todas essas intervenções pode ser exequível, adequada e aceitável, conforme a instalação da crise. Na maioria das vezes, o helicóptero será utilizado como plataforma de observação para potencializar a atuação das frações terrestres. Isso não impede o uso de outras potencialidades da aeronave, como dissuasor psicológico, transporte pessoal, dentre outros.

De uma forma geral, o emprego de aeronaves da PMMG em ocorrências de alta complexidade no interior do Estado, no ano 2005, foi um sucesso, pois, em quase a totalidade das intervenções, o helicóptero foi efetivo e o investimento, feito em relação à aeronave, foi válido diante do resultado aferido.

Quando otimizada, a utilização da aeronave pode trazer à tona diversos aspectos positivos, como: facilitação da observação do local da crise e suas adjacências pela plataforma de observação; transmissão de sensação subjetiva de segurança de segurança aos policiais e cidadãos; transporte de equipamentos, de pessoal e da alimentação para a tropa

pelo helicóptero até locais de difícil acesso; o impacto e dissuasor psicológico causado nos infratores, além da contenção potencial de fugitivos; demonstração de força do Poder Público; elevação do moral de tropa; rapidez no apoio, profissionalismo e alta capacidade técnica da guarnição aérea; atividade preventiva realizada em qualquer decolagem; fortalecimento da identidade organizacional; sistema de pronto emprego do recurso aéreo diuturnamente por meio de efetivo de prontidão no Btl RPAer; versatilidade nas ações desenvolvidas.

O problema está nas poucas intervenções em que a aeronave ou não foi efetiva ou o custo-benefício foi baixo (investimento alto e resultado inexpressivo). Nessas situações, pela investigação extensiva, vislumbraram-se falhas contundentes de um ou mais funções administrativas em relação a certas ocorrências complexas: a tropa em terra era insuficiente e/ou não possuía treinamento específico para emprego coordenado com a aeronave; o sistema de informações para a missão foi precário, não houve coleta de informações junto à tropa; o trabalho de informações prestadas à tropa sobre a missão não foi qualitativo; inexistiu um planejamento específico pelo comando da operação em relação ao emprego da aeronave ou, em conjunto, com o comando da aeronave; na área logística, houve falhas na gestão do local de pernoite da GURPAer, no planejamento para alimentação da tropa, no pagamento de diárias, no fornecimento de equipamento e armamento ao pessoal envolvido, no estabelecimento de comunicações interativas entre o recurso aéreo e as frações terrestres e no abastecimento de combustível da aeronave.

Fica evidenciada na pesquisa de campo uma similaridade entre os índices de resultados insatisfatórios da aeronave e os entraves pontuais nas ocorrências complexas, que denota um problema de gestão de ocorrências. Quando se solicita uma aeronave sem pessoal em terra, sem fornecimento de equipamento, armamento, alimentação ou sem informações de suporte para o emprego do recurso aéreo, não se pode dizer que o modelo adotado pelos administradores públicos envolvidos é o gerencial e estratégico nem que há uma orientação por resultados nas atividades de polícia ostensiva.

Por outro lado, o paradigma de quem aciona ou solicita o recurso aéreo ainda perdura, já que, na maioria dos casos, são os comandantes (RPM ou Unidade) que realizam esse procedimento. Muitas vezes, o primeiro interventor que é o detentor das informações mais pormenorizadas sobre o fato é excluído do processo. A escalada através de diversos

canais de comandos do fluxo de informação não só atrasará a tomada de decisão pelo escalão superior, quanto aumentará o tempo de resposta à demanda. Certamente, a existência de bases desconcentradas poderá minimizar esses óbices, contudo a atual conjuntura financeira do Estado e da Corporação não conduz a um cenário de investimento em curto prazo para aquisição de helicópteros. Destarte, a gestão deve pautar nos recursos existentes na Corporação e utilizá-los de modo racional e científico é fundamental para manter-se os resultados em níveis satisfatórios de efetividade.

Assim, a má ou precária utilização da aeronave pode repercutir em diversos pontos negativos, seja para a Unidade aérea, seja para a unidade apoiada, seja para a própria Corporação. Como exemplo tem-se: falhas na busca aérea com pouco êxito na localização de infratores; aumento do valor do risco agregado à missão, em virtude de local inadequado para o descanso da guarnição aérea ou ausência de planejamento de subsistência ou de provimento de diárias; falta de doutrina de emprego da aeronave no interior que repercute em um preparo aventureiro da tropa, em contraposição ao emprego lógico e racional do recurso aéreo; demora na liberação da aeronave, gerando uma intervenção precária na ocorrência em função da perda do princípio da oportunidade; emprenho diuturno e ininterrupto da aeronave, sem o revezamento de GURPAer; impossibilidade de atuação por condições meteorológicas desfavoráveis ao voo visual e a inexistência de equipamentos que possibilitem o voo por instrumentos; comunicação operacional precárias, ensejando a impossibilidade de estabelecimento de informações bilaterais sobre a crise; falta de planejamento para emprego da aeronave em que são subutilizadas as potencialidades do recurso aéreo.

Reafirma-se que esses entraves são originados em um problema de gestão. Sendo um problema de gestão, acaba por confirma-se a hipótese principal deste estudo, segundo o qual, quanto mais tendente a um modelo gerencial estratégico, maior a probabilidade de resultados otimizados com o emprego de helicópteros da PMMG em ocorrências policiais de alta complexidade no interior do Estado. Verifica-se, na pesquisa de campo, que há uma proximidade entre os índices relativos aos casos de sucesso do emprego de helicóptero e os indicadores de estruturação das funções administrativas, principalmente em relação ao pessoal em terra, o suporte de informações, a realização de planejamento específico e conjunto e o provimento logístico eficaz. Logicamente, essa atuação sistêmica é típica de uma polícia orientada por resultados. Essas deduções podem ratificar as hipóteses secundárias.

Em um primeiro momento, se a polícia orientar-se para resultados, é possível conjugar a hierarquização e a sistematização do acionamento do helicóptero em ocorrências de alta complexidade no interior. Trata-se da adoção de uma concepção eclética, em que o profissionalismo deve ser o norte a guiar o primeiro interventor na crise, os escalões de comando envolvidos e a Unidade de Radiopatrulhamento Aéreo. Esses procedimentos passam por níveis de confiança, que, uma vez incrementadas, possibilitarão a devida celeridade no atendimento da crise e, conseqüentemente, ensejarão melhores resultados, dentro da efetividade esperada com o uso do recurso aéreo.

O investimento no provimento logístico da Unidade de Radiopatrulhamento Aéreo e no treinamento de pessoal, decerto, possibilita uma melhoria no atendimento sistêmico de parte do recurso aéreo no Estado de Minas Gerais, seja através do paradigma desconcentração, seja da necessidade de adquirir outras aeronaves para complementar a frota já existente, maximizando a capacidade de resposta da PMMG. Já não é admissível a utilização dos helicópteros em missões destinadas a aviões, sobretudo em relação custo-benefício e celeridade com a operação. Por outro lado, não é plausível que a capacidade de resposta da PMMG seja reduzida pela ausência de helicópteros configurados para vôo por instrumentos, a precariedade de unidades móveis de abastecimento ou mesmo a inexistência de equipamentos potencializadores da atividade aérea (transceptores-rádio, sistema de posição global – GPS – mais sofisticados etc.)

Por outro lado, já foi dito que não se consegue resultados satisfatórios com o uso da aeronave, mesmo com tropa em solo suficiente em número, se não houver interação *ar versus* solo. Essa interação passa pelo incentivo no estabelecimento de *inputs* e *outputs* na ocorrência, gerando aprendizagem social e suporte na gestão das operações. Porém, essa sistemática somente é verificável se houve a co-participação entre os gerentes e os executores, inclusive na área de treinamento, no planejamento operacional conjunto e na logística voltada para as necessidades dos talentos humanos na missão. O foco imediato deve ser a missão certamente. Mas, através do pensamento sistêmico, não se pode desfocalizar o talento humano que faz a missão ser frutífera ou não.

Enfim, para otimizar o emprego do radiopatrulhamento aéreo no interior do Estado, os esforços gerenciais devem ter primazia sobre a execução. A gestão deve ser

melhorada, desde o estabelecimento de diretrizes pelo comando da corporação, até a consciência do custo e das potencialidades dos helicópteros pelos seus usuários. A utilização de aeronaves da PMMG ainda pode trazer frutos ainda mais proveitosos, basta vontade e política institucional. É preciso planejar hoje, para colher hoje e, também, amanhã, conforme as demandas sociais e os recursos disponíveis pela Corporação. Para que esse mister transforme-se em realidade, cada gestor é responsável pelas suas ações de comando, seja em solo, seja no ar.

8.2 Sugestões

Para que os preceitos modernos de gestão sejam envidados, é preciso uma adaptação e evolução da visão institucional sobre o radiopatrulhamento aéreo empregado no interior do Estado. Sugere-se, pois, que a Corporação adote alguns procedimentos, dentro de um plano estratégico, com estabelecimentos de metas em curto, médio e longo prazos. Decerto, as medidas devem ser sinérgicas, pois a adoção de uma estratégia e a desconsideração de outra trarão prejuízos para a consecução dos objetivos propostos com o emprego de aeronaves no interior. As sugestões são as seguintes:

a) desconcentração de aeronaves

A efetivação da desconcentração do recurso aéreo é uma realidade que se impõe. A fim de atender de modo sistêmico o Estado de Minas Gerais, com o objetivo de reduzir o tempo de deslocamento até o local da ocorrência, possibilitando o seu emprego na atividade preventiva, faz-se mister pelo menos de mais quatro CORPAer desconcentradas, quais sejam, Juiz de Fora, Montes Claros, Varginha e Governador Valadares. Se houver um soerguimento otimizado da frota do Btl RPAer, é possível desconcentrar mais uma aeronave. Sabe-se que as atuais conjecturas orçamentária e financeira do Estado, não é viável, em curto prazo, a desconcentração das demais bases, visto a necessidade de adquirir três aeronaves configuradas para atividades policiais (multimissão), cujo investimento total variaria entre US\$ 6.000.000,00 e US\$ 11.000.000,00. A realização, contudo, de um planejamento estratégico nesse sentido é imprescindível, para que se antecipe a formação de recursos humanos para essa finalidade.

b) Implementação de doutrina de emprego de helicópteros.

É imperioso na relação entre as frações terrestres e o recurso aéreo que os envolvidos saibam o que cada um deve fazer. Cabe à PMMG, com ênfase em procedimentos para a utilização conjunta entre as frações terrestres e as GURPAer, vislumbrando uma padronização de comportamentos, conceber uma doutrina institucional de emprego de aeronaves. Por outro lado, a existência de uma doutrina poderá estabelecer procedimentos que proporcionem maior proximidade entre a guarnição aérea e o comando da operação, com vistas a subsidiar as frações em terra das potencialidades do emprego da aeronave.

c) Autonomia de contato entre o primeiro interventor e a Unidade de Radiopatrulhamento Aéreo

Deve-se envidar esforços para que exista uma maior autonomia entre o primeiro interventor e a Unidade de Radiopatrulhamento Aéreo, através da adoção de uma concepção eclética de acionamento e atendimento de ocorrências complexas com uso de aeronaves no interior do Estado. A cadeia de comando será restabelecida, assim que a Unidade de Radiopatrulhamento Aéreo for informada da crise e iniciar os preparativos preliminares para atuar na ocorrência, reduzindo-se o tempo entre o acionamento e atendimento e melhoria na resposta às demandas.

d) Delegação da competência

Atualmente, o comando-geral é responsável pela liberação das aeronaves para emprego em ocorrências no interior. A delegação de competência, dentro de uma política gerencial moderna, é uma premissa importante para o alcance de resultados satisfatórios. Considerando as atribuições institucionais do Comandante-Geral e do Chefe do EMPM, seria plausível delegar ao Comandante de Policiamento Especializado e, subsidiariamente, ao Comandante da Unidade de Radiopatrulhamento Aéreo a competência para liberar as aeronaves em razão de crises instaladas no interior do Estado. Tão logo seja possível, a autoridade responsável pela liberação informará o escalão superior sobre a crise instalada, a necessidade de ter-se enviado uma aeronave e os resultados até então alcançados.

- e) Investimento no treinamento, capacitação e qualificação de talentos humanos

Para a melhoria de resultados em ocorrências complexas, faz-se mister o investimento no treinamento, capacitação e qualificação da tropa. No caso da tripulação, deve-se visar, sobretudo, a otimização nas atividades técnicas da aviação; quanto à tropa, principalmente no interior, cabe criar instrumentos de capacitação para o policial-militar interagir-se com a aeronave. Seria razoável inserir módulos didáticos desses conhecimentos no treinamento policial básico, gerenciado pela Academia de Polícia Militar, com a coordenação conjunta do Btl RPAer, na elaboração de procedimentos e métodos de aplicação prática do emprego do recurso aéreo.

- f) Investimento na logística da atividade aérea

A PMMG, além da compra de aeronaves necessárias à desconcentração e do soerguimento da frota atual, deve investir na aquisição de alguns materiais e equipamentos. A Esquadrilha Pégasus requer um avião, com capacidade para, aproximadamente, 14 pessoas, visando a cobertura de distâncias maiores em missões de transporte de pessoal. Da mesma forma, é preciso adquirir um helicóptero, configurado para vôos IFR, para realização de algumas missões noturnas ou condições meteorológicas desfavoráveis ao vôo visual, principalmente no interior do Estado. Ademais, a unidade aérea carece de outros caminhões-tanque de abastecimento, mesmo porque os existentes decorreram de convênios com outros órgãos. Por fim, alguns equipamentos especiais poderiam maximizar a atuação das aeronaves, tais como: imagiadores infravermelhos, sistemas de posição global geoprocessados com mapas (*move map*), transceptores de rádio novos, dentre outros.

- g) Estabelecimento de bases aéreas itinerantes

Enquanto não é possível implementar a desconcentração de mais CORPAer no Estado, poderia instituir bases aéreas itinerantes e periódicas (semanais, quinzenais etc.) nas diversas RPM com a presença de uma GURPAer completa, a exemplo do que é realizado em eventos programados no interior (como o Carnamontes em Montes Claros, a Expozebu em Uberaba e a Fenamilho em Patos de Minas). Essas bases, após planejamento realizado em conjunto entre a RPM e o CPE, através do Btl RPAer, permitira o emprego lógico da

aeronave durante um período determinado em determinada região. A prontidão cumprida na RMBH pela GURPAer, seria, concomitantemente, realizada na RPM considerada. Nesse sentido, haveria uma base na RMBH, outra em Uberlândia e uma terceira na RPM considerada, até efetivar-se a desconcentração.

h) Planejamento e execução integrada do recurso aéreo

Não raras vezes, uma ocorrência complexa contempla diversos órgãos estatais, dentre eles a PMMG. Para evitar sobreposição desnecessária de aeronaves em uma mesma ocorrência, a Corporação poderia tomar a iniciativa de propor um planejamento conjunto, visando uma execução integrada, nos moldes sugeridos pelo governos estadual atual, cujo objetivo, em uma dimensão primária, é o ajuste econômico e a racionalização de recursos. O custo com recurso aéreo é considerável. Desse modo, a manutenção injustificada de mais de uma aeronave no local da crise pode, além de agregar mais risco à missão, despender gastos desnecessários ao Estado.

i) Implementação de frequências táticas

Um dos problemas mais graves na aviação policial é a falta da interação ar *versus* solo. Esse pressuposto é realizado, sobretudo, através das comunicações via rede. Apesar de o helicóptero possuir um sistema de comunicação configurado para diversas Unidades da PMMG, em certas ocasiões não se consegue estabelecer comunicações bilaterais entre o recurso aérea e as frações terrestres. Para evitar prejuízos à missão, seria interessante que a PMMG definisse algumas frequências de rádio sistemáticas para toda Minas Gerais, com a finalidade de padronizar as comunicações em ocorrências complexas, mediante ordem do comandante da operação, a exemplo do canal administrativo da Corporação (“canal 2”). Desse modo, a tropa em uma crise ajustaria o seu transceptor de rádio naquela frequência específica e todos trabalhariam sob a mesma comunicação, melhorando as orientações do comando. Hoje, o IEF possui um sistema de torres de repetição de sinais das frequências de rádio-comunicação em diversos pontos do Estado, o que poderia ser aproveitado pela PMMG, através da celebração de convênio.

Por fim, a própria dinâmica das atividades inerentes à PMMG exigirão que outros esforços futuros sejam envidados. Esse círculo poderá ser virtuoso ou vicioso, consoante o tratamento dispensado à questão pelas autoridades competentes. As sugestões em epígrafe já contemplam algumas medidas que clamam para serem implementadas. As questões da aviação não se encerram nessas recomendações, porém um passo considerável será galgado na otimização do recurso aéreo a ser empregado em ocorrências policiais de alta complexidade, sobretudo no que se refere à gestão da atividade aérea e da crise como um todo. Certamente, os policiais-militares e a comunidade agradecem.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p. 7-54, 1997.
- 2 ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 4, n. 8, p.84-135, jul/dez. 2002.
- 3 ALMEIDA, Eduardo Lucas de. **A desconcentração das atividades de missões especiais para o gerenciamento das ocorrências de alta complexidade**. 2003. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.
- 4 ALVARENGA. Ricardo. **Direito aeronáutico: dos contratos e garantias sobre as aeronaves**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.
- 5 ANASTASIA, Antônio Augusto. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. *In*: VILHENA, Renata *et al* (Org.). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.13-17.
- 6 ANSOFF, Igor H.; MACDONNELL, Edward. J. **Implantando a administração estratégica**. SANVICENTE, Antonio Zoratto; PLONSKY, Guilherme Ary (Trad.). 2.ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- 7 BEATO, Cláudio. Políticas públicas de segurança: equidade, eficiência e *accountability*. *In*: BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; SAPORI, Luís Flávio. **Políticas públicas em segurança pública**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1999. Apostila distribuída ao Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP).
- 8 BETHLEM, Agrícola de Souza. **Política e estratégia de empresas**. Rio de Janeiro: Guanabara Dois, 1981.
- 9 BRANDES, Márcio Ferreira. **Integração do recurso aéreo entre a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros**. 2005. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- 10 BRASIL. **Decreto-Lei nº 2 848, de 07 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, 1940.

- 11 _____. **Decreto Federal nº 88 777, de 30 de setembro de 1983.** Regulamento das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. [Brasília, 1983].
- 12 _____. **Lei 4 898, de 09 de dezembro de 1965.** Regula o direito de representação e o processo de responsabilidade civil e penal nos casos de abuso de autoridade. [Brasília 1965]. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 20 fev.2006.
- 13 _____. **Lei nº 7 565, de 19 de dezembro de 1986.** Código Brasileiro de Aeronáutica. 1986. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 20 fev.2006.
- 14 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 20 fev.2006.
- 15 BRASIL. Ministério da Aeronáutica. **Instrução do Comando da Aeronáutica 100-04, de 31 de maio de 1991.** Regras Especiais de Tráfego Aéreo para Helicópteros. [Brasília, 200-].
- 16 BRASIL. Ministério do Exército. **Manual básico de policiamento ostensivo.** Belo Horizonte: [198-].
- 17 CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração.** 3.ed. São Paulo: McGraw do Brasil, 1987. 2v.
- 18 COSTA JR., Ducler. **Desconcentração do radiopatrulhamento aéreo: a experiência da Polícia Militar de Minas Gerais na Macrorregião de Policiamento Ostensivo do Triângulo Mineiro.** 2003. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.
- 19 CUNHA, José Auri. **Filosofia:** iniciação à investigação filosófica. [São Paulo]: Atual, [199-].
- 20 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 13.ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- 21 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa.** 2.ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

- 22 FERREIRA, Frederico Geraldo. **Guia de coordenadas**. Belo Horizonte: Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo, 2003. Apostila.
- 23 FONTANA, Josué Martins. **Doutrina de emprego de helicópteros em missões aeropoliciais**: patrulha, operações especiais e combate a incêndios. *In*: SEMINÁRIO DOS OPERADORES PARAPÚBLICOS DE HELICÓPTEROS, 4. 1996. Belo Horizonte. [Belo Horizonte: s.n., 1996].
- 24 _____. **Gestão das operações**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006. Apostila do conjunto de slides distribuída ao Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP).
- 25 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Institucional. **Histórico**. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2006.
- 26 GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. O duplo planejamento. *In*: VILHENA, Renata *et al* (Org.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.43-54.
- 27 HAMMERSHMIDT, Denise. O risco na sociedade e o princípio da precaução no Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 31, jul.-set. 2003.
- 28 HOMA, Jorge M. **Aeronaves e motores**: conhecimentos técnicos. 21. ed. São Paulo: Asa, 1998.
- 29 LARA, Marcos Oliveira. **Avaliação do atendimento pré-hospitalar com emprego dos helicópteros da Polícia Militar de Minas Gerais na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2004. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.
- 30 LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992
- 31 _____. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1992.
- 32 LEAL. Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo**: primeiros estudos. Porto Alegre: Síntese, 1999.

- 33 MANKEL, Roberto. **Os helicópteros sem segredos: teoria de voo, conhecimentos técnicos específicos de helicópteros e emergências.** São Paulo: [s.n.], 1997.
- 34 MÁXIMO, Antônio; ALVARENGA, Beatriz. **Física: volume único.** Rio de Janeiro: Scipione, 2001.
- 35 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 26.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.
- 36 MIGUEL, André de Oliveira Lopes. **Avaliação da eficácia da negociação em ocorrências com ameaça de extermínio atendidas pelo GATE.** 2004. Monografia (Curso de Formação de Oficiais) – Centro de Ensino de Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.
- 37 MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- 38 MINAS GERAIS. Polícia Militar. Batalhão de Radiopatrulhamento Aéreo. **Proposta de Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública:** regula o emprego do radiopatrulhamento aéreo na Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003a.
- 39 MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Diretriz de Procedimentos Operacionais nº 3008/1998 – CG:** regula o policiamento comunitário na Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1993.
- 40 _____. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 1/2002 – CG.** Regula o emprego da Polícia Militar de Minas Gerais na segurança pública. Belo Horizonte, 2002a.
- 41 _____. **Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 4/2002 – CG.** A filosofia de polícia comunitária na Polícia Militar de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002b.
- 42 _____. **Manual de Trabalho de Comando (MTP – 11 – 2 – PM).** Belo Horizonte: 1987a.
- 43 _____. **Manual de Prática Policial.** Belo Horizonte: 2002c.

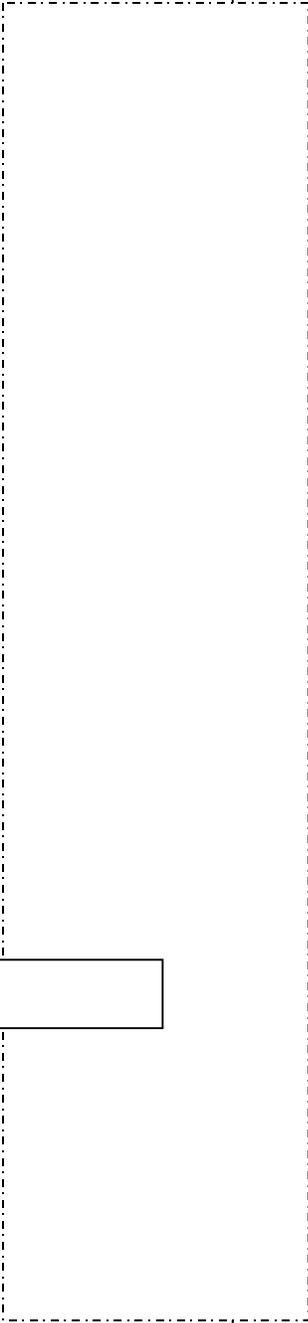
- 44 MINAS GERAIS. Polícia Militar. Comando-Geral. **Plano Estratégico 2004-2007**. Belo Horizonte, 2003b.
- 45 _____. **Resolução 1 665, de 27 de janeiro de 1987**. Cria o Comando de Radiopatrulhamento Aéreo (CORpAer). Cria e instala provisoriamente na Polícia Militar de Minas Gerais o Comando de Radiopatrulhamento Aéreo (CORPAer). Belo Horizonte, 1987b.
- 46 _____. **Resolução 3 764, de 21 de junho de 2004**. Altera, provisoriamente, o Plano de Articulação e o Detalhamento e Desdobramento do Quadro de Organização e Distribuição da Polícia Militar de Minas Gerais – DD/QOD - aprovados pela Resolução nº 3745, de 16Jan04, e dá outras providências. Belo Horizonte: 2004.
- 47 MINAS GERAIS. Polícia Militar. Oitavo Comando Regional de Polícia Militar. **Polícia de resultados: um novo conceito de ‘Ser’ e ‘Fazer’** Polícia Ostensiva de Preservação da Ordem Pública na cidade de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1999.
- 48 MINAS GERAIS. Polícia Militar e Polícia Civil. **Resolução Conjunta nº 009 de 24 de junho de 2005**. Dispõe sobre princípios norteadores, limites de competência operacional, forma de interação em apoio mútuo, autoridades policiais envolvidas e níveis de responsabilidade, forma de participação de Unidades especializadas, condutas vedadas aos policiais no local da ocorrência, meios para responsabilização sobre desvios de conduta de policiais, disseminação doutrinária das normas sobre atuação conjunta, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2005.
- 49 MINAS GERAIS. Secretaria de Defesa Social, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar. **Proposta de Resolução Conjunta**. Dispõe sobre princípios norteadores, limites de competência operacional, forma de interação em apoio mútuo entre policiais civis e militares, de bombeiros militares e agentes penitenciários e sócio-educativos envolvidos e níveis de responsabilidade, forma de participação de Unidades especializadas, disseminação doutrinária das normas sobre atuação conjunta em ocorrências de crise em estabelecimentos prisionais e de cumprimento de medidas sócio-educativas, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2006.
- 50 MONTEIRO, Manoel Agostinho. **Síntese da navegação aérea: Primeira Parte - Piloto Privado**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: ASA, 1999.
- 51 OLIVEIRA, Djalma de Pinto Rebocas de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, prática**. 3.ed. São Paulo. Atlas, 1988.
- 52 OLIVEIRA, Eduardo Valadão de. **História de aviação**. Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Aeronáuticas da FUMEC, 2002. Apostila distribuída ao Curso de Graduação em Ciências Aeronáuticas.

- 53 OLIVEIRA FILHO, José Jacinto de. **Polícia de resultados: uma análise crítica**. 1999. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.
- 54 OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 9. ed. Brasília: MH Comunicação, 1992.
- 55 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Brasília: Fundação Getúlio Vargas, 2003, p.21-38.
- 56 PINHEIRO, Ralph Lopes. **História resumida do Direito**. Rio de Janeiro: Rio-Sociedade Cultural, 1976.
- 57 ROCHA, Luiz Carlos de Assis Rocha. **Como elaborar trabalhos acadêmicos**. Belo Horizonte: Faculdade de Letras da UFMG, 2002.
- 58 ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Responsabilidade do Estado por atos das forças policiais: teoria – prática – jurisprudência**. Belo Horizonte: Líder, 2004.
- 59 SACRAMENTO, Carlos Alberto do *et al.* **Gerenciamento das situações de crise geradas por ocorrências com tomada de reféns**. Belo Horizonte, 1998. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais). – Centro de Altos Estudos da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1998.
- 60 SANTOS, Cezar Romero Machado. **Ação de comando em ocorrências de alta complexidade** – estratégias institucionais na Polícia Militar de Minas Gerais. 2003. Monografia (Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.
- 61 SCHIRM, Helena. **Apresentação de referências, citações e notas de rodapé**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2003. Apostila distribuída ao Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP).

- 62 SCHIRM, Helena. **Apresentação de trabalhos acadêmicos**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2003. Apostila distribuída ao Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP)
- 63 SENGE, Peter S. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende**. São Paulo: Best Seller, 1998.
- 64 SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 12.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. v.1.
- 65 SILVA JÚNIOR, Carlos Gonsalves. **Radiopatrulhamento aéreo noturno: diagnóstico de uma ferramenta do policiamento especializado**. 2005. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- 66 SILVA NETO, Severo Augusto da. **Doutrina de emprego de helicópteros em missões típicas de polícia ostensiva e de socorrimto público**. Belo Horizonte: Comando de Radiopatrulhamento Aéreo da Polícia Militar de Minas Gerais, 1993. Apostila.
- 67 SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- 68 SOUZA, Renato Vieira de. **Planejamento estratégico**. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, 2006. Apostila do conjunto de slides distribuída ao Curso de Especialização em Segurança Pública (CESP).
- 69 SOUZA, Renato Vieira de et al. Diagnóstico da mortalidade violenta entre jovens na Região Sudeste: análise exploratória da importância de indicadores para políticas públicas, e estratégias da PMMG ante o problema. **O Alferes**, Belo Horizonte, v.18, p. 59-77, out. 2003 (Ed. Especial de 20 anos).
- 70 TAVARES, Mauxo Calixta. **Planejamento estratégico: a opção entre sucesso e fracasso empresarial**. São Paulo: Harbra, 1991.
- 71 TABATONI, Pierre; JARNIOU, Pierre. A dinâmica das normas da administração estratégica. *In*: ANSOFF, Igor H.; Declerck, Roger P.; Hayes, Robert L. (Org.). **Do planejamento estratégico à gestão estratégica**. São Paulo: Atlas, 1987.
- 72 TACHIZAWA, Takeshy; RESENDE, Wilson. **Estratégia empresarial: tendências e desafios – um enfoque na realidade brasileira**. São Paulo: Makron Books, 2002.

- 73 VASCONCELOS FILHO, Paulo de; PAGNONCELLI, Dernizo. **Construindo estratégias para vencer:** um método prático, objetivo e testado para o sucesso da sua empresa. Rio de Janeiro: Campos, 2001.
- 74 VILHENA, Renata. Rumo à segunda geração do choque de gestão. *In:* VILHENA, Renata *et al* (Org.). **O choque de gestão em Minas Gerais:** políticas de gestão para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 351-356.
- 75 VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. *In:* VILHENA, Renata *et al* (Org.). **O choque de gestão em Minas Gerais:** políticas de gestão para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p.21-40.
- 76 WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. *In:* CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia.** Rio de Janeiro: Zahar.1997. p. 15-28.

APÊNDICES



APÊNDICE A - Roteiro de entrevista

O roteiro será único e destinado aos oficiais que se encontravam nas funções que seguem em 2005.

Indicadores	Dimensão: <i>status</i>
Modelos mentais, visão compartilhada e trabalho em equipe	1. Como é o processo decisório para a liberação de uma aeronave da PMMG para atender uma ocorrência policial de alta complexidade no interior do Estado? Quem são os envolvidos? Como é o processo de coleta de informações?
Pensamento sistêmico	2. Para atender diuturnamente todo o Estado de Minas Gerais nas diversas missões de gerenciamento de crises, são necessárias a aquisição de, no mínimo, uma aeronave de asas fixas e com capacidade mínima de 12 passageiros e de um helicóptero, ambos configurados para vôo por instrumentos. Por que esse investimento até hoje não foi feito?
Domínio pessoal	3. Em 2002, foi enviada ao EMPM uma proposta de Diretriz para Produção de Serviços de Segurança Pública, que regularia o emprego do radiopatrulhamento aéreo na PMMG. Contudo, até o momento, esse instrumento de padronização de condutas não foi aprovado, gerando uma ausência, quase que completa, de doutrina nesta seara. Comente.
Orientação para resultados (efetividade, eficácia e eficiência)	4. O modo com que as aeronaves foram empregadas em ocorrências no interior do Estado em 2005 atingiu os objetivos propostos pela PMMG? Comente.
Gestão estratégica, com supedâneo no modelo gerencial público	5. O modelo de gestão pública orientada por resultados, adotado pela PMMG, tem como princípios estratégicos: racionamento de recursos logísticos, a desconcentração dos serviços públicos, delegação de autoridade, a avaliação dos resultados, o estabelecimento de metas, a rapidez do atendimento, a capacitação de talentos, co-participação no planejamento, dentre outros. O emprego das aeronaves em ocorrências policiais de alta complexidade no interior do Estado, no ano de 2005 precipuamente, pode ser entendido como a aplicação desse modelo de gestão? Comente.

APENDICE B - Questionário

O questionário adotou o seguinte procedimento, conforme os as variáveis e os indicadores apresentados em razão da hipótese básica e suas hipóteses secundárias.

(continuação)

Indicadores	Dimensão: <i>status</i>
Questões de múltiplas escolhas com única resposta	
Missão genérica em que a aeronave foi empregada	1. Qual ocorrência policial complexa para a qual a aeronave foi solicitada? a) assalto a banco; b) tráfico de drogas; c) atentado a bomba; d) estupro / atentado violento ao pudor; e) distúrbio civil; f) movimentos possessórios; g) homicídio; h) rebeliões em estabelecimentos penais; i) extorsão mediante seqüestro; j) outros (citar: _____).
Tipo de emprego específico da aeronave	2. A aeronave foi utilizada como (citar a atividade em que o emprego foi preponderante): a) plataforma de observação (observar, informar e apoiar); b) transporte de pessoal operacional (Ex.: GATE, canil, negociador etc.); c) transporte de pessoal de comando (Ex.: Comandante-Geral, Comandante de RPM / UOp, Comandante de Policiamento Especializado etc.); d) operação inquietação e desarticulação psicológica do infrator.
Função do destinatário da pesquisa na missão	3. Qual a função exercida por V. Sa. na gestão da crise decorrente da ocorrência de alta complexidade em estudo? a) Comandante de Região da Polícia Militar (RPM) ou similar; b) Comandante de Unidade de Execução Operacional (UEOp) ou similar; c) Comandante Direto da Ação / Operação; Comandante Aeronave (piloto) ou Operações Aéreas (co-piloto).
Tempo, enquanto parâmetro para deslocamento da aeronave até o local da ocorrência	4. V. Sa. tem conhecimento de quanto tempo o escalão superior decidiu pela sua liberação do apoio aéreo após a sua solicitação? a) Não tenho conhecimento; b) até 2 horas; c) entre 2 e 6 horas; d) mais de 6 horas.
Tempo, enquanto parâmetro de acionamento da aeronave	5. Quem foi o responsável em acionar o apoio aéreo na crise em estudo? a) Comandante de RPM; b) Comandante da UOp; c) Comandante de Companhia / Pelotão Destacamento; d) Comandante de Guarnição.
Delegação e flexibilização no acionamento	6. Quanto tempo o responsável pelo acionamento gastou para solicitar o recurso aéreo? a) Não tenho conhecimento. b) Tão logo se tomou conhecimento da ocorrência; c) após avaliação e algumas tentativas de intervenção na ocorrência;

d) após consideráveis intervenções na ocorrência.

(continuação)

Indicadores	Dimensão: <i>status</i>			
Duração da crise	7. Quanto tempo durou a crise em referência? a) até 1 dia; b) entre 2 e 3 dias; c) entre 4 e 5 dias; d) mais de cinco dias.			
Objetivos propostos (efetividade e eficácia)	8. Como foi a avaliação do desempenho da aeronave após a missão? a) A aeronave atendeu os fins para os quais ela foi acionada; b) a aeronave atendeu, porém, parcialmente, os fins pretendidos; c) a aeronave, além de atender plenamente os fins para os quais ela foi acionada, foi o diferencial para o sucesso da missão; d) a aeronave foi mais um instrumento da PMMG, sem agregar valor especial à missão.			
Custo-benefício (eficiência)	9. O custo-benefício do emprego do recurso aéreo foi: a) Alto, pois o resultado foi maior diante do investimento; b) Médio, pois o investimento valeu a pena; c) Baixo, pois o resultado foi ínfimo diante do investimento; d) O resultado praticamente não existiu, houve só o investimento.			
	As questões a seguir deverão ser dadas respostas simples:	SIM	NÃO	NÃO SEI
Gestão de pessoal, no setor de emprego de recursos humanos	10. Existia pessoal em terra suficiente para o desencadeamento da missão.			
Gestão de pessoal, no setor de treinamento (domínio pessoal)	11. Parte da tropa do interior já passou por algum treinamento conjunto para atuação em ocorrência policiais complexas com uso de aeronave.			
Gestão geral de inteligência (pensamento sistêmico)	12. Havia um sistema de informações que sustentavam o emprego da aeronave e da tropa disponível.			
Gestão específica de inteligência (aprendizagem em equipe)	13. Houve algum trabalho de coleta de informações na tropa, sobretudo no que se refere ao estado de espírito de seus integrantes, suas sugestões, suas experiências pessoais que possam ser importantes para a ocorrência complexa.			
Gestão de comunicação organizacional (visão compartilhada)	14. A tropa empregada foi informada sobre o desenrolar da missão e as orientações de seu comandante, inclusive como ela poderia inserir-se nas ações com o emprego do helicóptero.			
Gestão das operações, no setor de planejamento estratégico	15. Havia um planejamento específico, ainda que não escrito, para o emprego do helicóptero na ocorrência complexa em conjunto com a tropa.			

