

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO**  
**CURSO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Nicolas Pereira Campos Ferreira

**MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS: ESTUDO DE CASO DA EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE COMPRA,  
CONTRATOS E CONVÊNIOS DA SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO,  
GESTÃO E FINANÇAS**

Belo Horizonte

2015

Nicolas Pereira Campos Ferreira

**MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS  
GERAIS: ESTUDO DE CASO DA EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE COMPRA,  
CONTRATOS E CONVÊNIOS DA SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO,  
GESTÃO E FINANÇAS**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius G. Cruz

Belo Horizonte

2015

Ferreira, Nicolas Pereira Campos

F383m Mudança organizacional na Polícia Civil do estado de Minas Gerais: estudo de caso da evolução dos processos de compra, contratos e convênios da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças / Nicolas Pereira Campos Ferreira – Belo Horizonte, 2015.

125 p. : il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Marcus Vinícius G. Cruz

Referência: f. 122-125

1. Mudança organizacional – Minas Gerais. 2. Polícia Civil – Minas Gerais. 3. Administração pública – Minas Gerais. 4. Compra – Minas Gerais. I. Cruz, Marcus Vinícius G. II. Título.

CDU 656.016(815.1)

Nicolas Pereira Campos Ferreira

Mudança organizacional na Polícia Civil do Estado de Minas Gerais: estudo de caso da evolução dos processos de compras, contratos e convênios da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de bacharel em administração pública.

Banca Examinadora

---

Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (orientador), Fundação João Pinheiro

---

Luis Felipe Zilli do Nascimento (avaliador), Fundação João Pinheiro

---

Mauro Araújo Câmara (avaliador), Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 26 de Junho de 2015

## RESUMO

Com a adoção de um modelo de administração gerencial pelo Estado de Minas Gerais, entre 2003 e 2014, a busca por eficiência e o foco nos resultados tornaram-se os objetivos das instituições estaduais, inaugurando uma fase de aprimoramento contínuo dos processos e atividades desenvolvidas pelo Estado, em especial, das áreas de suporte. A Polícia Civil, órgão que compõe o sistema de Defesa Social, encarregada de exercer o papel de polícia judiciária e investigativa, por meio da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças - SPGF, área encarregada dos processos de suporte da organização, realizou uma série de estudos acerca do funcionamento dos processos de compras, contratos e convênios da instituição, com o intuito de adequar os processos às diretrizes emanadas pelo governo estadual. O presente trabalho tem por objetivo descrever as transformações ocorridas nos processos de compras, contratos e convênios nesses últimos anos, por meio da realização de uma pesquisa de caráter descritivo, pautada na observação simples, levantamento bibliográfico e análise de documentos secundários, como os relatórios dos estudos diagnósticos realizados na SPGF. Concluiu-se por meio da pesquisa que pouco mudou no período analisado, uma vez que a maior parte das propostas de mudança não foram implementadas, em função da descontinuidade das chefias da unidade administrativa estudada, além da própria trajetória da organização e sua inserção no contexto do Estado.

Palavras-chave: Mudança Organizacional; Gerencialismo; Polícia Civil; Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças.

## ABSTRACT

With the adoption of a gerencial management model by the State of Minas Gerais, Between 2003 and 2014, the search for efficiency and focus on results became the main objective of the public institutions, opening a period of continuous improvement of processes and activities., especially the ones from the support units. The Civil Police, one of the components of the Social Defense System, encharged of exercising judicial and investigative police, through the Superintendence of Planning, Management and Finance - SPGF, unit responsible for support processes, performed a series of studies about the purchase, contracts and agreements processes, with the objective of suiting the processes to the guidelines determined by the State Government. This paper aims to describe the changes that occurred in procurement, contracts and agreements processes, in the past few years, by accomplishing a descriptive research, based on simple observation, bibliographic study and secondary documents analysis, like the management reports of the diagnostics studies developed in the SPGF. It was concluded, by the research development, that little has changed in the analyzed period, since the most part of propositions weren't implemented, according to the leadership discontinuity of the administrative unity studied, besides the organization trajectory and it's insertion context in the State.

**Key Words:** Organizational Change; Gerencialism; Civil Police; Superintendence of Planning, Management and Finance

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01:Mapa Estratégico do governo de Minas Gerais durante a última etapa do Choque de Gestão .....	33
Figura 02: Organograma da estrutura orgânica da PCMG.....	45
Figura 03: Organograma da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças .....	46
Figura 04:Input e Output dos inquéritos na PCMG.....	67
Figura 05: Diagnóstico do quantitativo de pessoal necessário para zerar o déficit de inquéritos .	68
Figura 06:Projeção da distribuição do efetivo .....	69
Figura 07: Proposta de organograma para a SPGF .....	70
Figura 08: Proposta de Redimensionamento do efetivo para a SPGF.....	71
Figura 09:Organograma da DMP em 2009 .....	72
Figura 10:Cadeia de Valor da SPGF .....	76

## LISTA DE SIGLAS

**CAMG:** Cidade Administrativa de Minas Gerais  
**CPD:** Centro de Processamento de Despesas  
**CSC:** Centro de Serviços Compartilhados  
**DA:** Diretoria de Aquisições  
**DCPOP:** Diretoria Central de Políticas e Otimização de Processos  
**DCCSG:** Diretoria de Contratos, Convênios e Serviços Gerais  
**DLPM:** Diretoria de Logística, Patrimônio e Material  
**DMP:** Diretoria de Material e Patrimônio  
**FJP:** Fundação João Pinheiro  
**INDG:** Instituto de Desenvolvimento Gerencial  
**JPJr:** João Pinheiro Júnior  
**PCMG:** Polícia Civil do Estado de Minas Gerais  
**SCCG:** Superintendência Central de Coordenação Geral  
**SIAD:** Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços  
**SIAFI:** Sistema Integrado de Administração Financeira  
**SIGCON:** Sistema de Gestão de Convênios  
**SIGED:** Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos  
**SIGPLAN:** Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento  
**SIPRO:** Sistema Integrado de Protocolo  
**SISAP:** Sistema de Administração de Pessoal  
**SEPLAG:** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
**SPGF:** Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
2. Referencial Teórico .....	11
2.1. Mudanças no Contexto da Administração Pública .....	11
2.1.1. Reforma no Brasil .....	18
2.1.2. Reforma no Estado de Minas Gerais.....	26
2.2. Polícia Civil .....	34
2.2.1. Características Gerais da PCMG.....	47
2.3. Processos de Compras, Contratos e Convênios .....	55
3. Metodologia.....	64
4. Apresentação e Análise dos Resultados .....	66
4.1. Diagnósticos Realizados .....	66
4.2. Situação atual dos processos de compras, contratos e convênios.....	82
4.2.1. Estrutura Organizacional.....	82
4.2.2. Força de Trabalho.....	85
4.2.3. Padronização e Remodelagem dos Processos .....	93
4.2.4. Capacitação e Qualificação .....	97
4.2.5. Mecanismos de Gestão e Controle dos Processos.....	101
4.2.6. Descentralização dos Processos .....	105
4.2.7. Comunicação.....	108
4.2.8. Sistemas Informacionais .....	110
5. Considerações Finais .....	117
6. Referências .....	122

## 1. Introdução

Com o advento da globalização, a sociedade passou a sofrer transformações com menores intervalos de tempo e maiores impactos. Nesse contexto, as organizações devem se preparar para suprir as constantes variações nas necessidades da sociedade, por meio do contínuo aprimoramento dos processos, com foco na ampliação da capacidade competitiva e eficiência. Assim como as demais organizações, a Administração Pública precisa ser capaz de responder às mudanças da sociedade, motivando a necessidade de aperfeiçoamento e as frequentes alterações na atuação por parte do Estado.

Para entender a dinâmica das mudanças no Setor Público, é preciso compreender a lógica que as orienta e as características culturais que podem levá-lo à resistência de tais condições. (CHAVES e MARQUES, 2006). O *modus operandi* da Administração Pública sofreu diversas alterações ao longo dos anos, entretanto, no caso brasileiro, as mudanças ocorridas não são marcadas por rupturas de paradigmas, mas pela incorporação contínua de aspectos distintos de cada modelo de gestão, onde observa-se a coexistência dos modelos patrimonialista, burocrático, gerencial e societal.

A gestão pública é historicamente caracterizada por uma administração patrimonialista, um modelo que não faz distinção entre a esfera pública e a esfera privada, com a predominância de características como o paternalismo, o nepotismo e o empreguismo (CHAVES E MARQUES, 2006). Com o advento da revolução industrial na Inglaterra no século XVII, as relações sociais foram transformadas, do feudalismo para o capitalismo, implicando na alteração da maneira do Estado agir, o que viria a ser conhecido posteriormente como burocracia. A burocracia é um tipo de dominação legal de caráter racional vinculada ao cumprimento de certos regramentos (WEBER, 2000), que surgiu como resposta aos desejos da classe emergente, que buscava construir um novo arranjo institucional, se mostrando bastante eficaz, principalmente no contexto de um Estado liberal clássico (DIAS, 2013).

O modelo burocrático é colocado em cheque, a partir da década de 1980, principalmente em função das crises econômicas mundiais e das mudanças de caráter sociocultural da sociedade, o que propiciou a emergência do modelo gerencialista. Segundo Paula (2005), a origem da administração pública gerencial está relacionada à crise de governabilidade e

credibilidade do Estado entre as décadas de 1980 e 1990. O modelo gerencial, inicialmente voltado para a administração privada, foi continuamente adaptado para o serviço público, entretanto sempre sofreu críticas contundentes quanto à sua lógica essencialmente privada. Atualmente existe a proposta de um novo modelo de gestão, baseado em uma lógica democrática, por meio da criação e aprimoramento de instrumentos de vocalização e participação social (DIAS, 2013).

Junto à evolução das discussões acerca dos modelos de administração pública, o tema de segurança pública também ganhou crescente importância, especialmente após o advento da Constituição Federal de 1988, devido ao seu impacto direto na vida e convivência dentro da sociedade, tratando-se de uma das três grandes áreas de atuação da Administração Pública (CABRAL; BARBOSA; LAZZARINI, 2008).

No Estado de Minas Gerais, as ações de segurança pública são de competência do Sistema Integrado de Defesa Social, instituição criada para articular melhor os órgãos da administração pública envolvidos da área de defesa social, sob coordenação da Secretaria de estado de Defesa Social. A Polícia Civil de Minas Gerais - PCMG é uma das instituições que compõe esse sistema, cujas principais funções são o exercício da polícia judiciária e a investigação dos crimes e delitos.

Desde sua criação em 1808, a PCMG passou por uma série de transformações organizacionais sob o pretexto de melhorar os serviços prestados pela instituição, entretanto observou-se a ausência de estudos científicos acerca dos processos de mudança na instituição, em especial dos processos de mudança envolvendo as áreas de suporte da PCMG .

A partir de 2003, com a implementação da política denominada Choque de Gestão pelo governo estadual, os processos da área meio se tornaram o foco das ações do Estado, em sua utópica busca por eficiência. Na PCMG, esse processo se tornou evidente a partir de 2008, quando uma série de ações começaram a ser tomadas para a valorização e melhoria das atividades administrativas, como a realização de estudos diagnósticos acerca do funcionamento das unidades da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças.

Isto posto, o problema que se pretende responder com o trabalho é: como ocorrem as mudanças nos processos de compras, contratos e convênios no âmbito da SPGF da PCMG,

enquanto que o objetivo traçado é descrever e contextualizar o processo de mudança organizacional que envolve os processos de compra, contratos e convênios na trajetória recente da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da Polícia Civil de Minas Gerais.

Para alcançar o objetivo proposto, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar as mudanças na administração pública, em especial na administração pública de Minas Gerais;
- Analisar os processos de compras, contratos e convênios, em torno das suas características distintivas;
- Descrever as mudanças recentes no âmbito da SPGF, com ênfase na evolução dos processos de compras, contratos e convênios da PCMG, tendo por base os diagnósticos realizados na SPGF;

Nesse sentido, estudar como a evolução histórica de uma instituição pública, no caso deste trabalho específico, como a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da Polícia Civil de Minas Gerais, se comportou perante esse processo contínuo de adaptação organizacional é de fundamental importância para identificar quais são os facilitadores e dificultadores do processo de mudança organizacional, buscando entender como e o que motiva os processos de mudança dentro da instituição.

Para tanto, busca-se a realização de uma revisão literária no sentido de contextualizar a trajetória recente de mudança na administração pública, com um foco maior nas transformações ocorridas após a reforma gerencial de 1995, e no modelo de gestão implementado no Estado de Minas Gerais a partir de 2002. Além da contextualização da Administração Pública, foi realizada uma contextualização da PCMG, para propiciar um entendimento acerca do histórico de mudança na instituição e dos processos de compras, contratos e convênios, tendo por base a legislação acerca do tema. A partir da contextualização, elucidada no referencial teórico, será feita a apresentação dos dados apresentados nos relatórios gerenciais dos estudos desenvolvidos acerca do funcionamento da SPGF, para proceder com a análise da situação atual dos processos de compras, contratos e convênios, com o objetivo de identificar quais são os fatores que influenciam no processo de mudança organizacional, no caso da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1. Mudanças no Contexto da Administração Pública**

Assim como as organizações, o próprio conceito de mudança organizacional evoluiu. Os primeiros teóricos comumente caracterizavam mudança como uma sequência de três etapas: descongelar (sair da situação atual), mover (estar a caminho do objetivo desejado) e recongelar (quando a instituição chega à situação desejada), (1951, apud DIAS, 2013). Zell, (2003 apud ROCHA-PINTO e MUNIZ, 2010) numa mesma linha de raciocínio, enxerga a mudança como um processo constituído por etapas, onde a organização imperfeita passa por um estágio de transição até chegar ao estado desejado.

Em um segundo momento, a mudança organizacional passou a ser entendida como um processo contínuo. Oswick et al. (2005 apud ROCHA-PINTO e MUNIZ, 2010) entendem a mudança organizacional como um processo constante dentro das organizações, devendo ser tratado como desenvolvimento organizacional, onde as transformações são contínuas, cabendo aos gestores a gestão das mudanças, sejam elas planejadas, ou não.

Por fim, durante o processo de mudança não se pode desconsiderar o fator ambiental, seja o contexto no qual a organização está inserida, seja o ambiente interno, conforme elucidado pelo conceito a seguir:

A mudança organizacional, mesmo quando intencional, não pode ser entendida somente como uma mudança de estratégias, processos ou tecnologia, como tenta fazer crer uma parte significativa dos textos sobre a gestão de mudanças (...). A mudança é, antes de tudo, um processo que se concretiza socialmente nas interações do dia-a-dia e que, para ser plenamente compreendido, não pode deixar de levar em conta o contexto no qual se desenvolve, bem como outras dimensões importantes, relativas à ação social na organização e às pessoas que dela participam. (SILVA, 2001, p.6)

Segundo Klisberg (1992 apud CHAVEZ e MARQUES, 2006), as organizações públicas não estão inertes e devem se reestruturar e adotar novas técnicas na medida em que as demandas sociais, organizacionais e ambientais também se alterem. As mudanças no setor público do Brasil apresentam algumas características em comum, conforme elucidado por Chavez e Marques (2008), dentre elas, a abordagem mecanicista, a não consideração do comportamento humano dentro do planejamento da mudança e a descontinuidade administrativa.

A abordagem mecanicista tem foco na mudança estrutural e nos procedimentos administrativos. As mudanças normalmente ocorrem por meio da criação ou da supressão de cargos, órgãos e procedimentos, e têm por objetivo evitar a manutenção de estruturas obsoletas, pouco dinâmicas e excessivamente caras. (WOOD, 1992 apud CHAVEZ e MARQUES, 2006).

Existe uma clara dissociação entre o processo de mudança e o comportamento humano no setor público. Muitas vezes, esse processo fracassa porque os fomentadores da mudança ignoram a complexidade inerente ao comportamento humano, como a estrutura informal existente entre os membros da organização (ROCHA-PINTO e MUNIZ, 2010). Segundo Souza (1994, apud CHAVEZ e MARQUES, 2006), não são criados mecanismos de participação para todas as partes interessadas no processo de mudança, apenas entre os patrocinadores, como se a imposição da transformação por si só implicasse no processo de mudança.

A mudança no setor público muitas vezes é motivada pela descontinuidade da administração, ou seja, em função da alteração do governo. A partir da mudança dos projetos políticos dos governantes eleitos, surge a necessidade da realização de adaptações nas ações de Estado, como a redefinição das prioridades de investimento, implementação de novos programas e projetos, substituição e transferência de funcionários de cargos de confiança, até mesmo a criação e extinção de instituições (BEATRIZ e MACHADO-DA-SILVA, 1999 apud CHAVEZ E MARQUES, 2006).

É importante ressaltar que existe nas organizações públicas, uma tendência à manutenção do *status quo*, ou seja, uma resistência natural a mudanças organizacionais. Mudanças organizacionais, mesmo quando planejadas, podem produzir consequências indesejadas, como resistência e distúrbio no ambiente organizacional (ROCHA-PINTO e MUNIZ, 2010). Segundo Chavez e Marques (2006), as entidades públicas, bem como os servidores, tendem a permanecer com o intuito de realizar as mesmas tarefas, existindo ou não a necessidade de adaptar o serviço. Desta forma, para o alcance da mudança é necessário mobilização e comprometimento do efetivo, muitas vezes relevado pela alta administração.

Segundo Dias (2013), o modelo de gestão patrimonialista foi o primeiro arranjo organizacional da Administração Pública. O modelo tem origem junto com a necessidade de

administrar os bens públicos e era utilizado anteriormente ao desenvolvimento do capitalismo e do surgimento do Estado de Direito. O patrimonialismo é caracterizado pelo paternalismo, nepotismo, empreguismo, não delimitação entre o público e o privado, onde o Estado é tido como propriedade do rei. Assim, o aparelho estatal funcionava como a extensão do poder do soberano, o que fazia com que houvesse espaço para nepotismo, já que funcionava como mantenedor dos privilégios da elite que trabalhava nas estruturas governamentais (CHAVEZ e MARQUES, 2008).

No caso brasileiro, historicamente, a função de servidor público sofreu influência de traços patrimonialistas, caracterizada por sua ineficiência, privilégios e corrupção – que contribuiu para pressões sociais para mudanças na prestação e organização dos serviços públicos (CABRAL; BARBOSA; LAZZARINI, 2008). Com a consolidação do sistema capitalista, por meio das revoluções industriais, o modelo patrimonialista mostrou-se incompatível com o sistema democrático emergente. As transformações nas relações sociais advindas da mudança da produção, dos moldes feudais para os moldes industriais, impulsionaram a necessidade de separação entre público e privado, uma vez que a sociedade civil começou a se distinguir do Estado, ao mesmo tempo em que o controlava (DIAS, 2013).

A sociedade passa a demandar a criação de um novo modelo de gestão, que possibilitasse a expansão da produtividade, por meio da busca da racionalidade. Assim, foi criado o modelo burocrático, que tem por principais características: o caráter legal das normas; a formalidade das comunicações, com normas escritas e exaustivas; o caráter hierárquico, com unidade de comando; a divisão horizontal do trabalho; a impessoalidade; o profissionalismo; a especialização das tarefas; as linhas de atividade definidas; e a meritocracia (WEBER, 2000).

Após a Segunda Guerra Mundial, ocorre a crise do modelo burocrático tradicional no mundo, devido “às externalidades negativas do capitalismo” Dias (2013). Nesse contexto de profundo descrédito do modelo econômico liberal, surge uma variante do modelo burocrático, com a ascensão do Estado de Bem Estar Social, que consistia na reorganização de suas bases de modo a ampliar a cobertura social e reduzir as disparidades oriundas do processo capitalista (DIAS, 2013). O Estado, durante este modelo, possuía três frentes de atuação: econômica, por meio do modelo keynesiano e da ativa intervenção estatal na economia, social por meio da adoção de políticas voltadas para o bem estar da sociedade, e administrativa, por meio da adoção do modelo burocrático weberiano. (ABRUCIO, 2006).

O modelo de gestão burocrático é implementado no Brasil durante uma Reforma Administrativa instituída durante o governo de Vargas, iniciada em 1937, e teve como principal objetivo a transformação da administração patrimonial, por meio da profissionalização da Administração Pública baseado no Estado de Direito e na competência técnica (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Abrucio (2006) infere que foram quatro os fatores socioeconômicos que contribuíram para a crise do Estado de Bem Estar Social: (i) crise econômica mundial, desencadeada pelo aumento do preço do petróleo, mundialmente conhecida como choque do petróleo I(1973) e II(1979); (ii) crise fiscal, onde governos não tinham mais como financiar seus déficits, tendo em vista a redução da arrecadação oriunda da crise econômica, e do alto volume de serviços, especialmente de caráter social, fornecidos pelo estado; (iii) situação de ingovernabilidade – governos não conseguiam resolver seus problemas e atender aos interesses de vários grupos, onde o consenso social que sustentava o *welfare state* entrou em colapso, tendo em vista a falta de mecanismos democráticos de gestão e participação social; (iv) globalização e inovações tecnológicas, que enfraqueceram os governos no que diz respeito ao controle de fluxos financeiros e comerciais, somado com o aumento de poder das multinacionais.

A crise não afetou diretamente o modelo burocrático de Administração Pública, entretanto, os governos se encontraram em uma situação de elevado déficit público, e com recursos cada vez mais escassos, o que pressionou para o aumento da eficiência governamental e para a necessidade da ação estatal ser mais ágil e flexível (ABRUCIO, 2006). Se o aparelho estatal tinha como características a burocracia lenta, o apego às regras e rotinas e a supervalorização da hierarquia, as instituições depararam-se, então, com um novo desafio: mudar (ROCHA-PINTO e MUNIZ, 2010). No âmbito administrativo, a falência do Estado de Bem Estar Social implicou na crise do modelo burocrático, marcado pelo excesso de formalismo, ritualismo, foco nas rotinas operacionais; hierarquização, baixa autonomia e ausência de responsabilização (CASTRO, 2006).

Observa-se então, uma tendência dos países em adotar algum tipo de reforma do aparelho administrativo, objetivando a eficiência e modernização da gestão, visando a melhoria da prestação dos serviços públicos (KETTL, 2005, p.75 apud CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). Um dos desafios centrais torna-se a produção de sistemas hierárquicos de autoridade que

compatibilizem o sistema democrático, e fatores estruturais como a globalização, a democratização e a crise fiscal, com o papel de intervenção do Estado (REZENDE, 2009).

A emergência do gerencialismo decorre da preocupação em oferecer respostas com relação a dicotomia entre estrutura organizacional e performance<sup>1</sup> administrativa (REZENDE, 2009). O modelo gerencialista originou-se na iniciativa privada nos EUA, e foi “importado” pelo governo inglês para aplicação no setor público, tendo como principal característica o foco nos resultados, traduzidos pelos conceitos de eficiência e eficácia (DIAS, 2013). A reforma do Estado que resultou na implementação do modelo gerencial de administração pública, teve como principal fator a pressão por eficiência na prestação dos serviços. (BRESSER-PEREIRA, 2010). Outro fator que corroborou para a implementação do modelo gerencial foi a consolidação do modelo econômico neoliberal, após o fim do socialismo, que possui por características a orientação pró-mercado, e o foco na redução do escopo da intervenção do estado na economia e na concomitante reestruturação de seu aparato organizacional e dos mecanismos e instituições de governo.

O gerencialismo puro foi a primeira tentativa de desburocratização da máquina pública, através da focalização nos resultados, ao contrário do foco nos processos, marca característica do modelo burocrático. Um modelo gerencial puro prima pela flexibilização da Administração Pública, objetivando o aumento de sua eficiência (DIAS, 2013). A primeira etapa da reforma na máquina pública consistia no corte do gasto público, através de uma maior especialização da atuação estatal e na alteração dos padrões de responsabilização de atores políticos e burocratas (POLLIT e BOUCKAERT, 2002).

A segunda vertente do modelo gerencialista foi denominada *Consumerism*, e tinha como pressuposto o equilíbrio das contas públicas, realizadas na primeira fase. Posto que as contas públicas estejam em equilíbrio, existiria um espaço na atuação do Estado para atender às demandas de seus clientes ou consumidores, primando pela satisfação com relação aos serviços prestados, introduzindo o conceito de eficácia, sem, contudo, abrir mão da eficiência (DIAS, 2013). As Reformas de segunda geração têm o papel de trazer a revalorização do Estado como

<sup>1</sup> Rezende (2009), utiliza o termo performance em um sentido mais amplo, relacionado à existência, ou não, de mecanismos que possibilitem a elevação da capacidade institucional de organizar, gerenciar e coordenar políticas públicas em diferentes níveis, como uma forma de mensurar a efetividade da ação do Estado.

garantidor do interesse coletivo, priorizando a sua função de regulador e preocupado com um melhor posicionamento na economia globalizada. É nessa fase que há a introdução dos princípios de gestão por desempenho, foco nos resultados e a introdução do conceito de qualidade no setor público (ABRUCIO, 2006).

Abrucio (2006) define ainda uma terceira vertente do gerencialismo na administração pública, a *Public Service Orientation* – PSO, que é o debate mais recente do modelo gerencial, acerca da incorporação dos conceitos de *accountability*, transparência, participação política, dentre outros conceitos de maior mobilização e participação social. Dias (2013), infere que essa terceira onda do gerencialismo é o que viria a ser conhecido como *New Public Management*, onde a principal mudança é a respeito da visão do Estado sobre o papel da população, rompendo com o paradigma de clientes, criado no *consumerism*, e adotando a perspectiva de cidadãos, que seriam participantes ativos da gestão pública, seja por meio de mecanismos de controle, seja através de mecanismos de deliberação.

A *New Public Management* ou Nova Gestão Pública consiste em um modelo onde a Administração Pública fica encarregada de implementar políticas públicas que figuram na agenda do governo amparando-se no conhecimento técnico, já que está subordinada ao poder político, legitimado pelo voto (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011). A Nova Gestão Pública é definida ainda como forma de adaptação ao gerencialismo, que combina os pontos positivos dos modelos burocrático e gerencial no contexto das reformas de primeira fase, bem como se propõe a fazer um arranjo administrativo em que haja a confluência de conceitos como transparência, *accountability*, participação política, equidade e justiça, fortalecendo o ideal democrático (DIAS, 2013).

O modelo foi de encontro ao modelo federativo brasileiro, promovendo a descentralização do ponto de vista político e administrativo, com a transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais e delegação de autoridade para os administradores públicos (ABRUCIO, 2006). Dentre outras características da *New Public Management* pode-se citar a redução dos níveis hierárquicos e das estruturas piramidais, o pressuposto da confiança limitada, o controle por resultados, a administração voltada para o atendimento ao cidadão e a busca por renovadas formas de participação popular em todas as áreas da Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 2008). Nas suas diferentes versões, as reformas

gerenciais apresentam como questão básica a necessidade de produção e consolidação de novas matrizes institucionais orientadas por princípios de descentralização, *accountability*, inclusão social, e eficiência fiscal, fazendo emergir um conjunto de uma nova reflexão sobre os limites das formas tradicionais e burocráticas de gestão pública (REZENDE, 2009).

Segundo Paula (2005), o Brasil foi palco de um recente processo de redemocratização, onde se buscou a construção de um modelo de gestão mais capaz de identificar as necessidades e interagir com os cidadãos brasileiros, ou seja, uma administração voltada para o interesse público, eficiente no fornecimento de serviços públicos e na coordenação da economia. Nesse processo, duas vertentes ideológicas com projetos políticos distintos se contrapõem: o modelo de administração gerencial, discutido nos parágrafos acima, e o modelo de administração pública societal, ainda em vias de desenvolvimento.

A busca por modelos mais flexíveis de governança pública surge devido ao processo de ampliação da democracia no Brasil. As crescentes demandas por democratização e participação social na gestão pública, passam a exigir maior complexidade decisória, com maior delegação de poder para os cidadãos. Descentralização, mecanismos de controle social, flexibilidade, e inclusão social tornam-se valores ensejados pelas sociedades democráticas (REZENDE, 2009).

Ainda que o modelo gerencial tenha buscado introduzir conceitos democráticos e mecanismos de participação popular, o modelo sempre sofreu críticas quanto a sua lógica essencialmente privada (DIAS, 2013). Diante da incapacidade do modelo gerencial de efetivar a participação popular dentro de um modelo democrático, surgiu uma nova concepção que romperia com a forma centralizada e autoritária do poder público, com uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo (PAULA, 2005). Dias (2013), contextualiza e conceitua esse novo modelo, emanado a partir dos anseios da população:

O discurso democrático imbuiu os movimentos sociais, caracterizados pelas múltiplas identidades e pertencimentos e eclodiram com a disseminação das novas tecnologias de comunicação e informação viabilizadas pelo intensivo processo de globalização, de argumentos substantivos em prol de sua inclusão no processo político, com ênfase para a gestão de políticas públicas. A essa nova estruturação denominou-se Administração Deliberativa, caracterizado pela institucionalização da esfera pública enquanto arena política efetiva, além da criação e aprimoramentos de instrumentos democráticos de vocalização social, em especial para as minorias até então relativamente suprimidas do processo político (DIAS, 2013)

O modelo deliberativo, comumente chamado de gestão societal, surge como uma concepção de um projeto sociopolítico, econômico-financeiro e institucional administrativo, que procura aumentar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, a fim de aumentar o controle social sobre as ações governamentais e ampliar o poder deliberativo dos cidadãos (PAULA, 2005). A esfera pública torna-se arena política efetiva e tem que ser capaz de suportar as múltiplas identidades dos movimentos sociais, as necessidades heterogêneas dos diversos grupos e o aumento crescente da diversidade das demandas por direitos (DIAS, 2013).

Através desta breve contextualização, fica claro que a Administração Pública atravessa um momento de contínuas mudanças, sempre à procura de identificar e responder aos desejos da sociedade. Dito isto, é importante a compreensão da sociedade como um “organismo vivo”, que sofre transformações quase que diárias, que encontra-se inserida em um contexto de crescente globalização e avanços tecnológicos. Atualmente, cabe à Administração Pública ser capaz de desenvolver mecanismos de gestão que acompanhem essa nova realidade, com um destaque especial para o fortalecimento da democracia, e da demanda por maior participação popular efetiva.

### **2.1.1. Reforma no Brasil**

Segundo Bresser-Pereira (2008), o Brasil passou por duas grandes reformas administrativas, uma de caráter burocrático, iniciada em 1937 e outra de caráter gerencial, iniciada em 1995.

A reforma administrativa de caráter burocrático ocorreu no primeiro governo de Getúlio Vargas, e teve como principal objetivo transformar a Administração Pública brasileira, que até então era marcada pelo excessivo patrimonialismo, em um serviço profissional baseado no Estado de Direito e na competência técnica (BRESSER-PEREIRA, 2008). O Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP foi um órgão criado em 1938 pelo governo de Getúlio Vargas, com o objetivo de diminuir a ineficiência do funcionalismo público federal e reorganizar a Administração Pública. O órgão foi um departamento primordial na execução dos objetivos do governo, organizando os orçamentos, classificando cargos do funcionalismo, introduzindo novos métodos e novas técnicas para os serviços burocráticos (universalizando procedimentos),

organizando processos seletivos de funcionários por meio de concurso e criando cursos de aperfeiçoamento em administração pública, os primeiros no Brasil. (RABELO, 2011).

A reforma de 1937 permitiu uma maior profissionalização da gestão pública junto com o advento da burocracia, alcançando as propostas estabelecidas na época, entretanto, a Administração Pública passou por muitas alterações da década de 30 em diante, tornando obsoleta a reforma burocrática de 1937. Passou a existir uma inadequação entre a reforma de 1937 e as necessidades do Estado, principalmente a partir da promulgação da Constituição Cidadã em 1988, implicando em um crescimento extraordinário das despesas sociais, que culminariam na reforma gerencial de 1995. “Era uma administração pública sem condições de prestar com a necessária eficiência os grandes serviços sociais e científicos de relevância pública, como a educação, os cuidados de saúde e a assistência social [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Nesse sentido, o problema da tensão entre burocracia e a democracia emergente é tratado como tema central na configuração de novos modelos de administração. Um dos desafios centrais torna-se a compatibilização entre os limites da atuação estatal por meio de sistemas hierárquicos de autoridade que sejam compatíveis com a expansão das liberdades, competição política e da demanda crescente por delegação de poderes e fatores como a globalização, a democratização e a crise fiscal (REZENDE, 2009).

A reforma gerencial começou a ser estruturada na década de 1960, com a instituição do Decreto-Lei nº 200, trazendo os princípios da racionalidade administrativa, do planejamento, do orçamento, da descentralização e do controle dos resultados, com ênfase na eficiência, entretanto, a reforma nunca foi, de fato, implementada e acabou por fracassar (SILVA, 1999).

No Brasil a experiência de reforma administrativa no Governo Federal, em 1995, foi profundamente marcada por uma tentativa de consolidar um novo desenho institucional para a administração pública, com modelos flexíveis de gestão e regulação (REZENDE, 2009). A reforma gerencial de 1995 constituiu-se, inicialmente, de um documento, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, e posteriormente implementado por meio da Emenda Constitucional nº 19, de Abril de 1998, com o objetivo de tornar a administração pública mais eficiente e responder ao aumento excessivo do tamanho do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2008).

O problema central na reforma gerencial era a redefinição do modelo de gestão pública a partir de adoção de novos paradigmas institucionais que permitam ampliar a capacidade de governar, a legitimidade política e a eficiência na provisão de bens e serviços para a sociedade, surgindo um novo conjunto de crenças orientadas pela produtividade gerencial (REZENDE, 2009).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado contém um diagnóstico sobre as causas da situação econômica precária que o país vivia na época. O diagnóstico realizado à época conferia especial atenção ao fato de que considerável parcela do problema da ineficiência burocrática no Brasil estava relacionada ao problema de organização burocrática. (REZENDE, 2009). Para Costa (1998), o mau desempenho econômico brasileiro seria atribuído ao descontrole fiscal, à redução na taxa de crescimento econômico que culminou no aumento da taxa de desemprego e no aumento da inflação inercial.

Nesse contexto o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado propõe como soluções:

(1) Ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais e; (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente, políticas públicas. (BRASIL, 1995, p.16)

Andriolo (2006) elucida que os objetivos globais do plano são: (i) aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, com foco no atendimento dos cidadãos; (ii) limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias; (iii) transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local que lhe competem; (iv) transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional.

As principais iniciativas da Reforma foram orientadas para a alteração da legislação corrente, para a proposição de novos modelos institucionais como as agências reguladoras, agências executivas e organizações sociais, para a adoção de instrumentos gerenciais e incorporação do conceito de qualidade na gestão pública e a valorização dos servidores por meio de uma nova política de recursos humanos, com foco na capacitação dos funcionários e na

revisão da política de remuneração das carreiras públicas. (MARINI, 2003 apud ANDRIOLO, 2006)

Foi com a instituição da Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho de 1998, que foram implementadas, de fato, as mudanças propostas pelo Plano Diretor do Aparelho de Reforma do Estado. Os principais pontos da reforma foram: (i) Revisão das regras de Estabilidade; (ii) As modificações no Regime de remuneração, com a introdução da modalidade de subsídio, instituição de teto remuneratório e do direito adquirido quanto à remuneração; (iii) Gestão da administração pública, com foco na identificação do papel do estado e da criação de instrumentos de gestão compartilhada(SILVA, 1999).

O artigo 41 da Constituição Federal de 1988 foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, passando a exigir o período de três anos, denominado estágio probatório, para a aquisição da estabilidade, prerrogativa exclusiva dos servidores ocupantes de cargo efetivo. Junto a esta alteração, a Emenda Constitucional nº 19/1998 incorporou um componente de avaliação de desempenho dos servidores, na medida em que estes poderiam perder o cargo por insuficiência de desempenho no serviço público (art. 41, §4º da Constituição Federal de 1988), ou por excesso de despesas. Importante ressaltar que a questão da avaliação por desempenho ainda não foi regulamentada por Lei Complementar, o que implica na baixa efetividade prática da proposta.

Com relação às modificações no regime de remuneração, houve a introdução da modalidade de subsídio, que segundo Franco Filho (1998, apud SILVA, 1999) pode ser definido como “remuneração irredutível devida aos agentes políticos da Administração Pública, representada por parcela única, defeso acréscimo em espécie de qualquer natureza [...]”. Segundo Silva (1999), esta modalidade foi implementada com o objetivo de tornar mais transparente o salário dos agentes públicos de caráter político e evitar controvérsias que levavam a interpretações judiciais equívocas sobre temas relacionados aos salários dos agentes públicos.

Outra modificação no regime de remuneração que teve um grande impacto foi a estipulação do teto remuneratório. Foi estabelecido um teto remuneratório único para os três poderes dos entes federados que seria equivalente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Outra discussão nesse âmbito é referente ao direito adquirido de remuneração, para os casos cujo vencimento já fosse maior do que o teto estipulado. Em 2003, essa questão foi

legislada por meio da Emenda Constitucional nº 41, instituindo a aplicação do art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estipulando que as remunerações superiores ao limite estabelecido seriam imediatamente reduzidas ao valor do teto.

A Emenda Constitucional nº19/1988 estabeleceu uma nova dinâmica na maneira de condução dos serviços públicos, com significativa mudança na estrutura da Administração Pública do Brasil (SILVA, 1999). Para a consolidação da reforma administrativa, considerou-se a existência de quatro setores dentro do Estado: (i) núcleo estratégico do Estado; (ii) atividades exclusivas de Estado; (iii) serviços não exclusivos ou competitivos e; (iv) produção de bens e serviços para o mercado

O núcleo estratégico do Estado seria responsável pela formulação e definição das Leis e cobrança do cumprimento das políticas públicas. Trata-se de um setor relativamente pequeno formado pelos agentes estratégicos do governo, ou seja, pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado, pelo Poder Judiciário, pelo Poder Legislativo e pelo Ministério Público (SILVA, 1999). A Reforma previa o fortalecimento do setor, mantendo as características básicas da administração burocrática e incorporando novos instrumentos, como os contratos de gestão (ANDRIOLO, 2006).

Contrato de gestão é o instrumento por meio do qual o núcleo estratégico do Estado definirá os objetivos das entidades executoras (agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais), bem como os respectivos indicadores de desempenho. Por meio do contrato de gestão, serão garantidos a essas entidades os recursos físicos e financeiros para o alcance dos objetivos (SILVA, 1999). Por entidades executoras entende-se as agências autônomas (executivas e reguladoras) para as atividades de competência exclusiva do Estado, e as organizações sociais para os serviços não exclusivos de Estado.

As atividades exclusivas de Estado, onde se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar, são aquelas em que o "poder de Estado", ou seja, os poderes de legislar e tributar são exercidos. Dentre as atividades exclusivas de Estado estão: a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos tais como o Sistema Único de Saúde - SUS, o sistema de auxílio-desemprego, dentre outros (SILVA,1999). O objetivo era a introdução de agências como novo

modelo institucional, na forma de Agências Executivas e Agências Reguladoras, assimilando novos instrumentos e mecanismos de gestão, por meio da avaliação de desempenho, focalização da satisfação do usuário, controle de custos e resultados (ANDRIOLO, 2006).

Segundo Godoi Júnior (2008), as Agências Reguladoras são pessoas jurídicas de Direito Público, criadas por lei específica e classificadas como autarquias de regime especial, conforme determinado no Art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal de 1988, cuja principal função consiste na regulamentação, fiscalização e processo decisório de caráter descentralizado de determinado setor da atividade econômica e social de interesse público.

As agências executivas não tem o mesmo nível de especialização das agências reguladoras, foram criadas com o intuito de desconcentrar a atividade pública e podem ser conceituadas como:

Agência Executiva, no direito brasileiro, é uma Autarquia ou Fundação Pública dotada de regime especial ao qual ela passa a ter maior autonomia de gestão do que normalmente atribuída às autarquias e fundações públicas comuns. Trata-se em realidade de uma qualificação jurídica que pode ser dada a uma autarquia ou fundação, ampliando-lhe a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, devendo a entidade firmar contrato de gestão com a administração central, no qual se compromete a realizar as metas de desempenho que lhe são atribuídas (GOMES, 2005 apud GODOI JÚNIOR, 2008).

As atividades não exclusivas são aquelas que embora não sejam de competência estrita da atuação estatal, são atividades consideradas de alta relevância, pela questão dos direitos humanos ou por fatores econômicos externos ao país (SILVA, 1999). A estratégia adotada para este segmento foi a “publicização” das atividades não exclusivas, através da implementação efetiva e disseminação das organizações sociais como forma de propriedade pública não-estatal, com o repasse de recursos orçamentários do Estado (ANDRIOLO, 2006).

Segundo Silva (1999), as organizações sociais representaram uma inovação constitucional, ainda que não se trate de uma nova figura jurídica, posto que se revestem da forma de associações civis sem fins lucrativos. As organizações sociais não estão diretamente ligadas à Administração Pública, visto que possuem natureza jurídica de direito privado. A Emenda Constitucional nº 19/1998 inovou na medida em que habilitou estas instituições para receber recursos financeiros e administrar bens e equipamentos do Estado. Ainda segundo Silva (1999), o modelo proposto não se trata apenas de um convênio com transferência de recursos,

mas de uma reformulação no sistema de execução de políticas públicas brasileiro, aproximando a execução dos cidadãos.

A produção de bens e serviços para o mercado corresponde à área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro. Em um primeiro momento, realizou-se as transferências das atividades realizadas pelo Estado que se enquadram nesta categoria para o serviço privado, com base no pressuposto de que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente, cabendo ao Estado um papel regulador (ANDRIOLO, 2006).

Outra grande inovação do ponto de vista da gestão pública foi à utilização dos mecanismos de gestão associada (Convênios e Consórcios Públicos), clarificada pela nova redação do art. 241 da Constituição Federal de 1988, instituindo que cada ente federado disciplinará por meio de lei, os consórcios e convênios públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais a continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

Esse dispositivo constitucional viabilizou a transferência de serviços públicos entre entes federados, permitindo a criação de instrumentos de cooperação entre os entes federados para a administração de serviços públicos comuns entre a União e Estados, para a transferência de seus servidores, imóveis e equipamentos, isso tudo em busca de uma maior proximidade dos serviços públicos dos cidadãos (SILVA, 1999).

A legislação acerca dos consórcios públicos não teve efeito imediato, pois somente foi regulamentada a nível federal pela Lei nº 11.107, de 06 de Abril de 2005, instituindo os procedimentos para se contratar as relações de cooperação federativa. Foi por meio desta legislação que estas relações de cooperação passaram a receber proteção em um mesmo nível dos contratos, auxiliando os demais entes federados, em especial os municípios, em diversas questões como compras, gestão de pessoal, manejo de resíduos sólidos, dentre outros. Os consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação, para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área, tratando-se de uma pessoa jurídica composta exclusivamente por entes da federação.

Os convênios foram regulamentados pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Os convênios são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Diferem dos contratos, nos quais há partes e interesses opostos, enquanto nos convênios há unicamente os chamados partícipes, com as mesmas pretensões.

Diante da exposição acima, acerca dos mecanismos introduzidos na reforma gerencial brasileira, pode-se inferir que a reforma administrativa inaugurada juridicamente pela Emenda Constitucional nº 19/1998, e inicialmente planejada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, não pode ser considerada centralizadora, como foi a reforma burocrática de 1937, ou descentralizadora, como a pretensão no momento da implementação do Decreto-Lei nº200, em 1967. Também não pode ser taxada de contra reforma ao modelo instaurado pela Constituição de 1988. Na verdade, a sua pretensão não é a de continuar o processo cíclico que caracterizou o desenvolvimento da administração pública brasileira (SILVA, 1999)

De modo geral, a Emenda Constitucional nº 19/1998 foi o instrumento legal que introduziu os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, modificando as normas da administração pública, e o regime dos servidores e agentes políticos. Além disso, a referida Emenda consolidou as diretrizes básicas para a consolidação dos instrumentos de planejamento e para a organização e a articulação dos órgãos que fazem parte do aparelho do Estado. Outro aspecto importante foi a criação de condições para a responsabilização e profissionalização dos servidores, objetivando maior eficiência no cumprimento de seus papéis (REZENDE, 2009).

As reformas gerenciais partem do pressuposto de fazer a burocracia pública “funcionar melhor, a um menor custo”. Uma nova Administração Pública construída a partir de flexibilidade gerencial, descentralização, autonomia, e novas formas de gerenciamento são indispensáveis ao aumento do desempenho governamental. Esta não depende apenas de controle fiscal e redução do tamanho e grau de intervenção do Estado, mas sim de “novos modelos institucionais”, capazes de permitir que as organizações públicas passem a ser orientadas por parâmetros de eficiência e efetividade. A questão de como criar os novos incentivos à performance torna-se problema central no design de reformas administrativas, a partir da década de 1990 (REZENDE, 2009).

É importante ressaltar que independentemente da execução das reformas, a Administração Pública brasileira continua a ser influenciada pelo: clientelismo, prática existente desde o período imperial e responsável pela organização deficitária da administração pública no país, e, conseqüentemente, à ineficiência burocrática estatal; insulamento burocrático, introduzido no Brasil de maneira efetiva durante a reforma burocrática do governo Vargas; o corporativismo, marcado pela institucionalização das práticas clientelistas e o universalismo de procedimentos. (NUNES 1997, apud RABELO, 2011). Ou seja, de modo geral, as mudanças no Brasil não são marcadas por rupturas, mas por constantes incorporações, de maneira que a Administração Pública não é regida por um único modelo de administração, mas por uma incorporação de sucessivos modelos, onde existem traços do patrimonialismo, da burocracia, do gerencialismo e da vertente societal.

### **2.1.2. Reforma no Estado de Minas Gerais**

No Estado de Minas Gerais, o cenário não era diferente do resto do Brasil, no momento que o país optou por uma reforma de cunho gerencial. Desde 1996, o Estado enfrentava um quadro fiscal desfavorável por causa do déficit orçamentário que levou ao sucateamento da máquina administrativa, evidenciando o dilema no qual estava inserido: ao passo que era extremamente necessário, encontrava-se deveras fragilizado para solucionar os problemas, em especial os coletivos (VILHENA *et al*, 2006).

Segundo Dias (2013), Minas Gerais passou por fases conturbadas no período pós redemocratização, alternando entre fases de retrocessos e avanços, cujo o ponto de inflexão pode ser atribuído a assunção de Aécio Neves ao governo do Estado, com a sua plataforma reformista denominada Choque de Gestão, objetivando o enfrentamento das de legitimidade e fiscal vivenciadas pelo Estado.

O Choque de Gestão foi um conjunto de propostas objetivas que permitiram a reformulação da gestão estadual, especialmente do comportamento da máquina administrativa, mediante novos valores e princípios, de forma a se obter uma nova cultura comportamental no setor público mineiro, voltada para o desenvolvimento da sociedade (MINAS GERAIS, s/d). O Choque de Gestão foi formulado com base nos modelos de administração gerencial, com o objetivo de enfrentar o déficit fiscal através do enxugamento da máquina pública, redução de

despesas, pactuação dos resultados e a vinculação dos diversos órgãos e instituições que compõem o governo a uma única diretriz estratégica (DIAS, 2013). O objetivo do Choque de Gestão era harmonizar a relação entre receitas estimadas e despesas fixadas para cada exercício financeiro, excluindo-se os precatórios e a dívida pública do governo (VILHENA *et al*, 2006).

O processo de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais se iniciou pela definição da visão, da missão, dos objetivos e das metas estabelecidas pelo governo estadual, visando o alcance de resultados significativos de curto e longo prazo, que influiriam sobre o desenvolvimento do Estado (BORGES; FREITAS JÚNIOR e OLIVEIRA, 2008). Essa estratégia foi consolidada por meio de um instrumento de maior horizonte temporal, consolidando as estratégias indicativas para o desenvolvimento do Estado. Este instrumento foi denominado primeiro Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI (ALMEIDA e GUIMARÃES, 2006 apud BORGES; FREITAS JÚNIOR e OLIVEIRA, 2008).

No PMDI foram apresentadas as visões de futuro de longo prazo para o Estado, com o macro objetivo de tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver, por meio da reorganização e modernização do setor público estadual, a promoção de desenvolvimento econômico de forma inovadora e a recuperação do vigor político do Estado.

A primeira fase do Choque de Gestão compreendeu o período de 2003 e 2006 e buscou a reorganização e modernização do setor público estadual, podendo ser caracterizado como uma reforma gerencial de primeira geração, com um foco maior no ajuste fiscal, cuja justificativa para implementação foi elucidada como:

O pressuposto era de que o ajuste fiscal se bastaria, sinalizando credibilidade e atraindo investimentos, ou seria uma pré-condição para o desenvolvimento. Em todo caso, o ajuste fiscal puro impôs uma agenda predominantemente negativa de cortes e restrições. O problema não estaria apenas no faseamento (ajustar, depois crescer), mas nos efeitos colaterais do ajuste sobre a capacidade de crescer. (Vilhena et al, 2006, p.27)

Por meio do ajuste fiscal obteve-se o superávit primário, destinando o excesso da arrecadação ao pagamento de juros e amortização da dívida, o que possibilitou a contração de empréstimos, visto que o Estado ganhou credibilidade junto a instituições financeiras, além de permitir ao governo quitar a folha de pagamentos e o décimo terceiro salário dos servidores e ampliar os investimentos em ações para executar os chamados Projetos Estruturadores (DIAS, 2013).

O sucesso inicial do ajuste fiscal promovido pelo Choque de Gestão pode ser atribuído à criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, no lugar da antiga Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral . A SEPLAG foi a responsável pela gestão da reforma, criada para ser o órgão estatal que atua como coordenador da formulação, da execução e da avaliação de políticas públicas de modo a promover o desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado, através do estabelecimento de diretrizes e estratégias para reger as ações das demais instituições estaduais (DIAS, 2013).

Outra questão envolvendo a SEPLAG foi a integração do planejamento e orçamento, através de uma parceria com a Secretaria de Estado da Fazenda , que segundo Corrêa (2007, apud BORGES; FREITAS JÚNIOR e OLIRA, 2008) foi o grande fator para o desenvolvimento da lógica do planejamento estratégico como política de gestão do governo, foi a integração entre planejamento e orçamento.

Uma outra ação de alta relevância realizada no primeiro momento do choque de gestão diz respeito à pactuação dos resultados, denominada Acordo de Resultados, dividida em duas etapas. A primeira etapa envolve o governador e os representantes dos órgãos e entidades, e a segunda entre os representantes e suas respectivas equipes, cujos resultados mensurados influenciam na remuneração dos servidores (DIAS, 2013). Segundo o próprio Estado de Minas Gerais (s/d), o Acordo de Resultados é um instrumento gerencial que busca o alcance dos objetivos estaduais através do alinhamento das instituições intergovernamentais, por meio da pactuação dos resultados em metas a serem alcançadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

O investimento em instrumentos de publicização foi uma das grandes inovações na maneira do Estado agir, ilustradas por meio da utilização de Parcerias Público - Privadas e termos de parcerias firmados com organizações da sociedade civil de interesse público, com o objetivo de melhorar a execução de políticas públicas (BORGES; FREITAS JÚNIOR e OLIVEIRA, 2008).

Dentre as demais ações desenvolvidas na primeira etapa do choque de gestão, pode-se citar a reestruturação das carreiras de algumas classes de servidores, que encontravam-se

estagnadas e dissociadas das necessidades governamentais, tornando-as pouco atrativas tanto para ingressantes quanto para servidores da casa (DIAS, 2013).

A modernização do processo de compras governamentais, com a criação de sistemas informatizados para licitação e gestão, a flexibilização dos procedimentos licitatórios e a adoção da remuneração variável, denominada Prêmio por Produtividade, foram outras ações voltadas para a melhoria da gestão desenvolvidas durante a primeira etapa do choque de gestão (DIAS, 2013).

Uma última questão de relevância diz respeito à criação da carteira de Projetos Estruturadores, como forma monitorar e mensurar as ações voltadas para o alcance da visão de futuro planejada. Para a melhor utilização deste instrumento foi criada uma instituição encarregada de monitorar a execução da estratégia do Estado por meio de uma metodologia de gerenciamento de projetos. Essa unidade foi denominada Núcleo de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado, e ficou responsável pela seleção e monitoramento dos projetos que seriam responsáveis para alcançar os objetivos propostos pelo Governo Estadual (BORGES; FREITAS JÚNIOR e OLIVEIRA, 2008).

Findada a Primeira Geração do Choque de Gestão considerou-se que o próximo passo seria:

O grande desafio a enfrentar agora é o de consolidar, institucionalizar o processo de transformação, de forma a assegurar a sua irreversibilidade, indo além da ideia de responsabilidade fiscal e incluindo uma responsabilidade social e de gestão, que, em última análise, significa o comprometimento com os resultados de desenvolvimento e a respectiva prestação de contas à sociedade. Um projeto como o Choque de Gestão não pode estar circunscrito a apenas um governo. A transformação do padrão de gestão é um desafio que requer o comprometimento de todos: da sociedade, que, em última instância, será a beneficiada, e dos servidores que serão os operadores da mudança. Por isto, não pode ser um projeto de um só governo, deve ser um projeto de Estado, mais ainda um projeto da sociedade mineira. Uma Administração Pública, dotada de condições adequadas, vai permitir 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. (Vilhena *et al*, 2006, p. 354)

Vilhena *et al* (2006), ao fazerem suas considerações sobre as reformas de segunda geração explicam seu caráter promotor do desenvolvimento sob a perspectiva da governança social, que busca aliar Estado, mercado e terceiro setor para que, em operações de dispêndio de esforços conjuntos, os resultados planejados sejam alcançados. Nessa fase, o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica não são dispensados, mas uma vez que sanados e

controlados os problemas econômicos, o aumento de bem-estar (de forma integrada à responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência — que se baseiam em transformações estruturais, não na mera redução de despesas) é colocado em foco.

A 2ª geração do choque de gestão compreendeu o período de 2007 a 2010 e foi reconhecida como Estado para resultados. Houve uma ênfase maior nos resultados gerados pelas políticas públicas e uma maior preocupação com a qualidade, tanto do ponto de vista da eficácia quanto da eficiência, objetivando melhorar e aumentar os investimentos estratégicos do Estado. Ainda nesse período, ocorreu a consolidação da cultura de gerenciamento de projetos, o surgimento de escritórios de projetos nos órgãos finalísticos, a adoção de ferramentas que aumentaram o foco no resultado, como a descentralização do Acordo de Resultados para os órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual (MINAS GERAIS, s/d).

O Programa Estado para Resultados foi criado pela Lei Delegada nº. 112/2007, com as atribuições de efetivar uma gestão por resultados e fomentar a gestão estratégica, e os objetivos do programa definidos foram: (i) viabilizar a ação coordenada do Estado nas áreas de resultado definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado; (ii) alinhar as ações estratégicas de governo, visando a maior articulação dos órgãos e das entidades encarregadas da gestão dos projetos prioritários; (iii) incentivar o alcance das metas e objetivos das áreas de resultado, projetos estruturadores e projetos associados; (iv) acompanhar e avaliar os resultados das políticas públicas implementadas pelo governo; (v) divulgar ao público os resultados e metas relacionados à gestão estratégica do governo, objetivando um aumento do controle social (MINAS GERAIS, 2007 apud BATISTA et al, 2013).

Segundo Guimarães (2010, apud DIAS, 2013), a principal mudança com relação ao primeiro período foi a intensificação nos processos de monitoramento e avaliação dos Projetos Estruturadores, o que acarretou no aumento do controle sobre a gestão dos projetos governamentais. Outra grande modificação com relação ao período anterior foi a ampliação dos investimentos, através da contração de empréstimos junto a organizações internacionais (Banco Internacional de Desenvolvimento, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, entre outros) tendo o Governo Federal como avalista das operações.

O endividamento externo e o comprometimento dos gestores foram os principais responsáveis pelos resultados obtidos na 2ª geração do Choque de Gestão. A modernização tecnológica e a revisão dos Projetos Estruturadores, aliada à manutenção do equilíbrio fiscal, viabilizaram a melhora dos indicadores socioeconômicos do estado (DIAS, 2013).

A 3ª e última geração do Choque de Gestão incorporou uma nova concepção ao modelo de administração praticado, a questão do cidadão e da participação social. Essa última etapa foi chamada de Gestão para a Cidadania e foi implementada durante o período de 2011 a 2014. Foi denominada Gestão para Cidadania, entretanto ficou conhecida como Governança em Rede, já que pressupõe uma atuação transversal do Estado, abrangendo diversas áreas e integrando diversos atores, sejam públicos, privados, terceiro setor ou sociedade civil (MINAS GERAIS, s/d).

As premissas básicas desta etapa são: a gestão regionalizada e participativa junto aos princípios da transversalidade, intersetorialidade que resultam em um estado aberto e em rede alinhada aos princípios do estado aberto e em rede. Posto que as duas primeiras etapas (Choque de Gestão e Estado para Resultados) tiveram por objetivos aproximar o governo do cidadão, a Gestão para Cidadania tem por objetivo trazer o cidadão para dentro do governo, por meio da efetiva criação de mecanismos de maior transparência e engajamento da sociedade civil na gestão pública (DIAS, 2013).

Para efetivamente possibilitar a regionalização da governança, ou seja, possibilitar o planejamento, formulação e implementação de políticas de maneira descentralizada, o foco dado concentrou esforços na melhoria da interlocução interna entre os agentes governamentais, e na melhoria da interlocução externa, entre o governo e a sociedade civil. Esse processo foi dividido em dois eixos: Gestão Regionalizada e Gestão Participativa (MINAS GERAIS, s/d).

A Gestão Regionalizada prevê a construção de instâncias colegiadas de governança, denominadas de Comitês Regionais, em cada região de planejamento. Cada comitê é integrado por representantes das pastas governamentais, onde ocorrem reuniões periódicas com o objetivo de adequar as estratégias governamentais às necessidades e especificidades de cada região. Já a gestão participativa constitui-se na tentativa de construção de um espaço legítimo de interface entre a sociedade civil organizada e o Governo do Estado. Este espaço seria caracterizado por

encontros periódicos com integrantes da Sociedade Civil organizada a fim de tornar conhecida a estratégia, permitindo uma maior permeabilidade das políticas públicas. Mais do que alinhar informações, a gestão participativa possibilita a priorização das estratégias, a partir da percepção da sociedade local, permitindo-lhe uma participação ativa e não mais apenas como receptora de políticas públicas (MINAS GERAIS, s/d)

Um marco inaugural da premissa do Estado em Rede é a inauguração da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, também conhecida como Cidade Administrativa de Minas Gerais - CAMG, que tem por principal finalidade reunir em um mesmo local a maior parte dos órgãos da administração direta, e alguns da administração indireta com o intuito de reduzir gastos administrativos. Cabe ressaltar que a evolução do modelo implementado em Minas Gerais não apresenta rupturas, ou seja, trata-se de um processo contínuo, onde são incorporadas novas vertentes sem perder o foco nas diretrizes construídas nas fases anteriores. Mesmo nessa última fase do processo existiam iniciativas focadas na eficiência e qualidade do gasto (como a implementação do Centro de Serviços Compartilhados - CSC), e no foco para resultados (Escritório de Prioridades Estratégicas).

A estratégia desenvolvida para a execução da proposta da última fase da reforma administrativa resultou na definição de 11 Redes de Desenvolvimento, nas quais estão organizados os objetivos e estratégias do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011 - 2030 (MINAS GERAIS, 2011). Para melhor elucidar o modelo que regeu a administração pública mineira durante o período de 2003 a 2014, abaixo encontra-se a figura do último planejamento estratégico realizado, referente ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011 – 2030:

Figura 01: Mapa Estratégico do governo de Minas Gerais durante a última etapa do Choque de Gestão



Fonte: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030, Gestão para a cidadania

Essa figura sintetiza a questão do planejamento estratégico como instrumento balizador das transformações compreendidas entre 2003 e 2014. Ainda que a figura represente apenas a última fase de implementação, as características do instrumento são as mesmas das fases anteriores.

Mesmo com a intenção governamental de promover a ampliação dos mecanismos de vocalização social, não se alcançaram os objetivos esperados nesse quesito, ou seja, não foram criados mecanismos efetivos de gestão deliberativa. As diretrizes da Gestão para a Cidadania, apesar de representarem a continuação de um processo de transformações administrativas e socioeconômicas iniciadas com o Choque de Gestão e o Estado para Resultados, são as que estão mais ligadas ao modelo participativo de administração pública (DIAS, 2013).

O resultado obtido pela última etapa da Reforma Gerencial implementada no Estado foi negativo e pode ser explicado, Segundo Paula (2005), pelas próprias limitações do modelo gerencial, que por natureza é um processo centralizador, com uma ênfase maior nas dimensões estruturais da gestão. Isto posto, a maneira pela qual tenta-se estimular a participação social vai contra os pressupostos iniciais do gerencialismo, e, por fim, acaba negligenciando as dimensões sociais e políticas, visto o favorecimento da questão gerencial, otimização de resultados e qualidade do gasto.

Em 2015 o paradigma da Administração Pública voltou a ser alterado, visto a assunção do Partido dos Trabalhadores ao poder. Na proposta de governo do candidato foi elucidado a necessidade de se alterar o modelo de gestão, para um modelo descentralizado, participativo e transparente, através da horizontalização e regionalização das políticas públicas estaduais.

Agora o principal desafio é a consolidação desse modelo voltado para a vertente social, que por meio do governo atual, pretende enfatizar a participação social, com a implementação de políticas públicas demandadas pela própria sociedade.

## **2.2. Polícia Civil**

A história da Polícia Civil de Minas Gerais se relaciona com os problemas sociais e suas possíveis soluções, por meio da transformação e adequação dos serviços prestados pela instituição às necessidades de cada período. A Polícia Civil de Minas Gerais que conhecemos hoje é fruto, dentre outros fatores, do processo histórico, das escolhas feitas no passado, das realizações de cada época, elementos que perduram na configuração atual da Polícia Civil de Minas Gerais (FJP, 2008)

A organização de instituições policiais do tipo moderno se deu na transição do século XVIII para o XIX na Europa Ocidental, mas a história das instituições policiais brasileiras, em particular a mineira, teve como peculiaridade a permanência de alguns elementos que tiveram suas origens no período colonial, explicando, mesmo que parcialmente, a razão da história da Polícia Civil estar intimamente relacionada à história da Polícia Militar e a da Justiça (FJP, 2008, p. 31).

A história da Polícia, mais especificamente da Polícia Civil, começa a ser datada em 1808, por meio do Alvará régio emitido no dia 10 de maio de 1808, instituindo a criação da intendência geral de polícia da Corte e do Brasil, colocando fim ao antigo sistema de vigilância e mantimento da ordem, realizado pelos quadrilheiros. (FARIAS JÚNIOR et al,2013).

Antes da implementação da intendência geral de polícia, a vigilância da sociedade era realizada pelos quadrilheiros, um sistema criado em 12 de setembro de 1383 pelo Rei Fernando I de Portugal. Os quadrilheiros não recebiam salário, entretanto, permitia-se o empossamento das armas de ladrões a malfeitores. O processo de seleção era realizado entre os moradores de determinada localidade, numa assembléia de juízes e vereadores, com vigência de 3 anos para exercício das atividades de patrulhamento.(FARIAS JÚNIOR et al, 2013).

O próximo salto no processo de institucionalização da polícia foi a promulgação do o Código de Processo Criminal do Império em 29 de dezembro de 1832. Nesse momento surgiram as primeiras normas de instituição judiciária-policial, delimitando as marcações geográficas para aplicação da lei (Distritos, Termos e Comarcas). O código também estabeleceu legislação penal e processual penal própria e delegou atribuições policiais aos Juízes de Paz.

Posteriormente, Com a Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841, regulamentada pelo Decreto nº 120, de 31 de janeiro de 1842, alguns dispositivos do código criminal foram alterados, descentralizando o poder para cada província, criando assim a figura do Chefe de Polícia, dos Delegados e Subdelegados, os quais detinham competência para expedir mandado de busca, concessão de fiança e julgamento de crimes comuns, atribuições atualmente exclusivas de juízes (FARIAS JUNIOR *et al*, 2013). O Decreto nº120 de 1842 também instituiu a divisão das funções policiais em Administrativa e Judiciária, assim como promoveu a hierarquização das policias ao criar a Secretaria da Polícia. Conforme Holloway (1997 *apud* FJP, 2008, p.37), “a Secretaria da Polícia foi a semente a partir da qual se desenvolveu a Polícia Civil que conhecemos”.

Segundo Farías Júnior et al (2013), o “termo civil” originou-se no Decreto Imperial nº. 3.598, de 27 de janeiro de 1866, que instituiu a criação da Guarda Urbana no município da Corte, estipulando a divisão da polícia em civil e militar. O ramo militar era constituído pelo Corpo Militar de Polícia da Corte, órgão policial com organização castrense, origem da atual

Polícia Militar, enquanto o ramo civil era constituído da Guarda Urbana, subordinada aos delegados do chefe de polícia da corte.

Esse sistema perdurou até a promulgação da Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871, norma que dispôs sobre a organização judiciária no Brasil, regulamentada pelo Decreto nº 4.824, de 22 de novembro desse mesmo ano, quando ocorreu a separação da Polícia em relação ao Judiciário, retirando a função judicante da polícia. Polícia e Justiça passaram a ser instituições distintas e com carreiras próprias, ficando o exercício dos cargos policiais incompatível com o de magistrado. Dessa separação entre Polícia e Judiciário resultaram certas inovações legais, dentre elas o chamado Inquérito Policial (FJP, 2008, p.40)

Essa Lei implicou na perda de parte das funções que até então eram exercidas pelos policiais, reduzindo os poderes e o prestígio, principalmente dos delegados de polícia, posto que suas funções passaram a ser estritamente policiais, além de atividades de supervisão e administração. Vale ressaltar que nesse momento ainda não era pago uma remuneração regular, apenas emolumentos e gratificações (HOLLOWAY, 1997, apud FJP, 2008)

Com a proclamação da República, uma das primeiras medidas adotadas consistiu na revisão do Código Criminal e a realização da reforma judiciária do país, o que contribuiu para a reformulação dos rumos da segurança pública do país e das atribuições das polícias civis, que passou a ser de responsabilidade dos estados membros. Nesse sentido, a Constituição de 1891 preservou e até ampliou essa autonomia conferida aos estados membros para legislar sobre a matéria de segurança pública e sobre a Polícia Civil. Cada Estado da recente República brasileira passou, então, a organizar sua própria polícia (FARIAS JÚNIOR et al, 2013)

Pela Lei Estadual nº. 6, de 16 de Outubro de 1891, a administração do Estado de Minas Gerais passou a contar com três secretarias: a do Interior; Finanças e Agricultura e; Comércio e Obras Públicas. A Secretaria do Interior ficou responsável pelas questões de justiça, higiene, instrução pública e segurança, o que dizia respeito a todos assuntos policiais. A primeira lei estadual que organizou a polícia foi a Lei nº. 30, de 16 de julho de 1892, regulamentada posteriormente pelo Decreto nº. 613, de 9 de março de 1893, dividindo o território mineiro em municípios, distritos e seções, para a administração policial (FJP, 2008).

O período compreendido entre 1898 e 1906 caracterizou-se pela “montagem do sistema de dominação e oligarquização de Minas Gerais com o novo partido Republicano Mineiro, onde a organização policial deteve papel fundamental” (FJP, 2008, p. 62). Como forma de consolidar a atuação da organização policial foram as seguintes instituições nas primeiras décadas do séc XX: a Guarda Civil, o Gabinete de Identificação e Estatística Criminal, a Inspetoria de Veículos, o Gabinete Médico-Legal e o Gabinete de Investigações e Capturas. Observa-se que a estrutura tomada na época já é bastante similar a estrutura básica da polícia nos dias de hoje.

O crescimento dos serviços policiais ao longo do período supracitado não se limitou à ampliação do aparato institucional, posto que iniciaram-se os debates sobre o estabelecimento de uma polícia de carreira, mais profissional, numa primeira tentativa de desvincular a instituição policial dos interesses político-partidários locais (FJP, 2008, p. 73).

O período a partir de 1926 foi caracterizado por uma série de reformas na organização policial. A primeira delas foi a extinção do cargo do chefe de polícia, por determinação da Lei nº. 819, a qual determinou a criação da Secretaria de Segurança e Assistência Pública de Minas Gerais, responsabilizando o secretário da instituição pelas questões de higiene, saúde, assistência pública assim como pela atividade policial. Por meio da Lei nº. 941, de 10 de outubro de 1926, foram criadas 40 delegacias regionais no território mineiro, dividindo-o em 40 circunscrições, instaurando o primeiro movimento de regionalização efetivo da atividade policial (FJP, 2008).

As principais cidades brasileiras tiveram um alto crescimento tanto em termos populacionais quanto em área a partir da década de 1930. Isso determinou que a Polícia Civil diversificasse os meios de prestação de seus serviços para a sociedade, passando a cumprir seu papel não mais apenas de forma pedestre, mas também por meio de transporte animal e de veículos automotores (FARIAS JUNIOR et al, 2013)

A periodização da história da Polícia Civil começa na administração de Getúlio Vargas (1930 – 1945), que tinha como características principais ser um governo autoritário, centralizador e intervencionista, em que a população vivia majoritariamente no meio rural e o processo de industrialização no país começou a ser incentivado pelas lideranças políticas. O momento histórico seguinte, conhecido como período de democracia populista e intensificação da

industrialização e da urbanização, ocorrido entre 1945 e 1956, fez com que a Polícia Civil tivesse que se readaptar ao novo modelo de estado. (VICTORIA, 2014)

Com o advento da revolução ocorrida em 1930, foram desencadeados diversos acontecimentos que marcaram a história de república brasileira. Do ponto de vista da organização Polícia Civil, o decreto nº. 10 023, de 18 de agosto de 1931, que restabeleceu a chefia de Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, retomando a figura do Chefe de Polícia e subordinando-o ao Secretário do Interior, foi uma das mais impactantes. Importante ressaltar que “o conflito de Ideologias era o ambiente a época” (DUTRA, 1997 apud FJP, 2008, p.90).

Nesse contexto, as ações da Polícia Civil foram marcadas pela repressão e pelo centralismo, com o foco de atuação nas ações preventivas e combate ao comunismo “considerado um extremismo político que precisava ser extirpado da sociedade brasileira”(FJP, 2008, p.90).

Durante o período, a polícia foi afetada em dois aspectos: o primeiro diz respeito ao aparelhamento policial, onde ocorreram investimentos instrumentais visando a identificação e controle de informações sobre os cidadãos, visto a característica repressora do período. O segundo aspecto diz respeito aos recursos humanos, em especial, ao plano de carreira. A efetivação da carreira policial era uma tentativa de combater o problema histórico relativo à carência de pessoal, entretanto, a medida não pode ser implementada, tendo em vista as dificuldades financeiras vividas pelo Estado à época (FJP, 2008).

Com o fim do Estado Novo e subsequente redemocratização brasileira, a Polícia Civil identificou três desafios que se perpetuaram até a atualidade: um com relação aos recursos humanos, outro com relação à infraestrutura e o último referente à guarda dos presos, de modo que o todos os processos de modernização da instituição não foram capazes de acompanhar o ritmo da dinamização da sociedade (FJP, 2008).

Como tentativa de melhorar as condições referentes aos servidores policiais, foi criada, a partir de 1946, uma série de leis estruturando a carreira de polícia, estipulando a definição de cargos, funções e salários, com o objetivo de valorizar o policial civil e suprir a eventual carência de pessoal (FJP, 2008).

Outro ponto de destaque durante o período era a definição do "[...] papel institucional da Polícia Civil na ordem democrática e garantir uma estrutura organizacional mínima para o seu funcionamento de maneira satisfatória (FJP, 2008, p. 94)".

A fim de elucidar as competências de cada organização, ficou-se definido por intermédio da criação de uma série de instituições que a Chefia de Polícia seria encarregada dos serviços policiais e segurança pública. A Polícia Civil procurava corresponder às novas necessidades, por meio da profissionalização e promoção de serviços mais eficientes, objetivando a adequação à realidade político-administrativa do Estado de Minas Gerais na época.

Outra medida para melhorar a adequação da Polícia Civil à nova realidade foi o aumento da regionalização, com a atualização da organização administrativa geográfica, por meio da criação de, inicialmente, 70 novas circunscrições, com posteriores alterações de acordo com as necessidades. Além do rearranjo, foram criados novos serviços e se efetivou um plano de carreira ao longo da década de 1950. O processo de modernização trouxe resultados, como o aperfeiçoamento dos serviços, o crescimento da estrutura física e o reconhecimento social, resultando ainda na queda do índice de criminalidade a partir de 49 (FJP, 2008).

Com relação à criação de novos serviços, percebe-se uma série de novas frentes de atuação, fora a investigação, por parte da Polícia Civil como a identificação dos cidadãos brasileiros e estrangeiros, emissão de passaportes, tutela de menores abandonados, enfermos e moradores de rua, manutenção de um serviço de albergue e pronto socorro, questões vinculadas ao trânsito, dentre outras.

O desafio referente à guarda de presos era o que mais preocupava no momento, fugia completamente ao controle da Polícia Civil que era “uma instituição com muitas obrigações, porém carente de recursos humanos e materiais” (FJP, 2008). O deficit prisional estava longe de ser resolvido, entretanto, em 1956, foi iniciado um plano de reforma do sistema prisional, visando o melhor enquadramento dos estabelecimentos existentes e sua ampliação progressiva de acordo com as necessidades, por meio da construção, reforma e escalonamento de recursos humanos em diversas unidades prisionais do Estado.

A atuação ligada ao trânsito foi inicialmente institucionalizada por meio do Serviço de Trânsito da Capital, criado em 1916, procurando acompanhar as demandas surgidas com o

crescimento industrial, urbanização e constante aumento na quantidade de veículos da capital. Em 1930 foi criado o Serviço Estadual de Trânsito, tratando-se de um órgão vinculado à então Chefia de Polícia, conforme disposto no Decreto-Lei nº. 66, de 18 de janeiro de 1930, cujas principais funções eram o “estudo, planejamento, organização e execução de assuntos e providências relativas ao trânsito público em todos os territórios do Estado, seguindo as normas do Conselho Regional de Trânsito” (FJP, 2008). Somente em 55, o regulamento da instituição será aprovado, via Decreto nº. 4.532, de 30 de março de 1955.

O “coroamento” do processo de valorização dos profissionais da Polícia Civil ocorreu em 1956, quando a Lei nº. 1455, de 12 de maio de 1956, diante da elevação da entidade máxima da Polícia na hierarquia estadual, transformando a Chefia de Polícia em Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP. A polícia ganhava força ao vincular-se a uma secretaria de estado com a temática exclusiva de segurança pública, mais ainda quando é levado em consideração o fato de que o secretário passaria a ser o Chefe de Polícia. O decreto Lei nº. 1.591, de 28 de dezembro de 1945 estabeleceu um plano de carreira, entretanto, se fazia necessário uma regulamentação específica, considerando a realidade da polícia na época. Assim como no período anterior, e como se observa no decorrer da história da instituição, o principal instrumento de mudança é a legislação.

A Lei nº 1.527, de 31 de dezembro de 1956, reestruturou as carreiras de escrivão e escrevente, aumentou a remuneração de perito e do investigador, organizou a carreira de delegado em categorias, bem como ampliou o efetivo de todas as carreiras. O diploma da Escola de Polícia passou a ser exigido para o ingresso na carreira de delegado de polícia. A formação profissional e técnica era o alvo principal dessas mudanças, a buscava-se uniformizar e qualificar o agente da ação policial (FJP, 2008).

O golpe militar de 64 trouxe poucas alterações à estrutura da polícia. O fato de maior relevância nessa etapa foi o advento da Lei nº. 5.406, de 16 de dezembro de 1969, regendo a estrutura orgânica da Polícia Civil. Essa Lei foi implementada no momento mais delicado da história brasileira e:

Consistia num projeto político amplo, no qual era revisto “o poder de polícia e também da política de ordem jurídica e de segurança, no sentido de promover em Minas Gerais, a implantação de um novo estilo de atuar, ajustando ao comportamento oficial dos novos

aspectos da realidade social, inaugurada pela revolução de 31 de março de 1964” (MINAS GERAIS, 1970 apud FJP, 2008).

A referida lei teve o intuito de possibilitar melhores meios de atuação à Polícia Civil, dada a estrutura proposta, além de garantir melhores condições aos servidores policiais. Esse arcabouço legal ainda estipulou as seguintes funções para a Polícia Civil: (i) proteção à vida e aos bens; (ii) preservação da ordem e da moralidade pública; (iii) preservação das instituições político-jurídicas; (iv) apuração das infrações penais mediante o exercício da polícia judiciária; (v) cooperação com as autoridades judiciárias e militares em assuntos de segurança interna. (FJP, 2008, p. 107)

Para complementar a Lei Orgânica de 1969, foi criada uma nova legislação para modernizar a carreira policial. Esse conjunto de leis complementares possibilitaram os arranjos necessários e pequenas adequações, como o aumento da quantidade de cargos, para atender ao processo de desenvolvimento da instituição. Para completar esse processo de constituição e instituição da carreira policial, era preciso garantir a boa formação profissional dos policiais. Nesse sentido, ocorreu a reestruturação da Escola de Polícia, alterando o seu nome para Academia de Polícia de Minas Gerais – ACADEPOL, estabelecendo ainda o seu novo regulamento (FJP, 2008).

Ainda nesse período surgiram as primeiras iniciativas de integração entre as polícias civil e militar. Em 1972, o titular na SESP defendeu a integração plena das ações da Polícia Civil e da Polícia Militar, que segundo ele “[...] segurança é feita através de pleno entrosamento. Segurança não se consegue através de ações isoladas [...]” (ATIVIDADE..., 1972 apud FJP, 2008).

Em 1972 o Colégio Estadual Ordem e Progresso, que pertencia à recém extinta Guarda Civil, foi agregada à Polícia Civil e passou a funcionar com o Ginásio Estadual Técnico de Polícia para atender aos filhos dos policiais civis (FJP, 2008).

O interior foi privilegiado com a expansão da Polícia Civil durante o regime militar, sem que isso significasse o esquecimento dos serviços na capital. O período foi marcado por um processo de descentralização e interiorização das atividades. Foram criadas 16 divisões regionais de polícia no território mineiro, complementadas pela instalação das respectivas sedes e melhoria das existentes. A interiorização também ocorreu no serviço de trânsito (FJP, 2008).

Uma característica marcante do período foi a modernização e informatização da Polícia Civil, tratando-se de um marco no período militar, caracterizado por investimentos substanciais acompanhados de uma política de melhorias de infraestrutura e interiorização dos serviços. Com o advento do computador, o tratamento da informação ganhou relevância na década de 80 com a criação do Sistema Operacional de Segurança e do Sistema de Informações Policiais, por meio dos recursos e tecnologia da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMG (FJP, 2008,).

Ao final do período militar, pode-se caracterizar a Polícia Civil da seguinte maneira:

A Polícia Civil, no final da década de 70, era uma instituição com responsabilidades e atribuições diversas no setor de segurança. A avaliação dessa instituição e de suas atividades apontava para a necessidade de uma reforma em todo o sistema de segurança. A Polícia Civil era, nessa lógica, vítima de um sistema desequilibrado. Em 1979, essas sequelas foram apontadas, como a insuficiência dos recursos humanos e materiais da Polícia judiciária diante do alarmante crescimento da criminalidade. Os problemas mais alarmantes eram: falta de pessoal, policiais com faixa etária não condizente com as necessidades de uma polícia dinâmica e atuante, além de 25% dos agentes policiais em desvio de função (MINAS GERAIS, 1979 apud FJP, 2008, p. 118)

Desta maneira, pode-se resumir o período militar pela introdução da Lei Orgânica, pela modernização da infraestrutura e dos instrumentos, pela interiorização e informatização da Polícia Civil. Importante ressaltar que apesar de todos esses esforços, a Polícia Civil chegou ao final do regime militar com os mesmos problemas históricos relacionados aos recursos humanos e à carreira de policial (FJP, 2008).

O processo de transição da ditadura para a democracia marcou a nova fase da História da Polícia Civil. No contexto democrático o papel da instituição consistia na defesa da sociedade. Essa concepção foi instituída na mesma proporção da consolidação democrática no país, ou seja, a democracia seria o carro chefe que guiaria o comprometimento da instituição em comprometer-se com os interesses da sociedade (FJP, 2008).

A promulgação da Constituição da República de 1988 fez com que a temática de segurança pública ganhasse novo destaque na conjuntura política e social do Brasil, com a proposição de novos arranjos institucionais a fim de acompanhar as novas demandas sociais insurgentes à época e, ao mesmo tempo, acompanhar as mudanças do mundo contemporâneo.(REIS, 2014). No parágrafo 4º, do artigo 144, da Constituição, ficou definida a competência da instituição onde: “Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira,

incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.” (BRASIL, 1998 apud FARIAS JUNIOR *et al*, 2013).

A palavra de ordem do período era a modernização, o que afetava a organização da Polícia Civil no sistema de segurança pública. Os principais destaques eram: a manutenção da ordem e da segurança pública, o planejamento e a administração de trânsito, a modernização dos recursos físicos e materiais, o desenvolvimento de pessoal e a racionalização administrativa (FJP, 2008).

A carência histórica de recursos humanos, oriunda desde o advento da instituição, se tornará ainda mais evidente na década de 1990, quando o crescimento da criminalidade começa a causar sérios danos no sistema de segurança pública (FJP, 2008). Diante do expressivo aumento da criminalidade, foi efetuada uma revisão, conduzida pela ACADEPOL, na metodologia e modo de atuação da Polícia Civil, com o objetivo de formar recursos humanos apropriados para a nova realidade, com postura policial de comprometimento com os interesses da sociedade (BEATO, 2000 apud FJP, 2008).

Outro gargalo histórico da instituição diz respeito a infraestrutura, que gerava uma série de problemas em cascata. As constantes crises experienciadas pelo Estado impediram os investimentos necessários para suprir as necessidades da Polícia Civil. A consequência disso foi sentida de forma mais direta nos gastos relativos à manutenção geral da frota, do material médico e da perícia técnico científica (FJP, 2008).

Como resposta à crise, o papel da polícia foi redimensionado de acordo com uma doutrina mais aberta e sintonizada com o compromisso de manter a paz pública mediante o uso apropriado do poder de força e da aquisição de novas tecnologias e de modernos equipamentos (FJP, 2008).

Um outro conjunto de medidas tomadas durante o período diz respeito a regionalização da atuação da PCMG, por meio da criação das delegacias regionais e da celebração de convênios de cooperação com prefeituras do interior do Estado. A liberação de crédito suplementar também se apresentou como uma alternativa à crise financeira, que possibilitou a construção do Hangar da Polícia Civil, considerado fundamental para facilitar os deslocamentos, a guarda e a manutenção das aeronaves pertencentes à Instituição (FJP, 2008).

O tema da integração das ações policiais foi retomado num contexto democrático, com destaque para a criação da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais – SEDS, que seria responsável pela coordenação do Sistema de Defesa Social. Desse modo a SESP foi extinta e retorna-se com a figura do Chefe de Polícia (FJP, 2008).

A lei delegada nº. 56, de 29 de janeiro de 2003, que criou a SEDS, com a finalidade de planejar, organizar, coordenar, gerenciar e avaliar as ações correlatas ao tema da segurança pública em Minas Gerais, colocando um fim ao antigo modelo de segurança pública, inaugurado com a criação da SESP. A SEDS surgiu para desempenhar uma função estratégica de centralizar, sob sua responsabilidade, a articulação e a coordenação dos esforços conjuntos das instituições que compõem o Sistema de Defesa Social (Polícia Militar e Polícia Civil, Corpo de bombeiros e Defensoria Pública) (FJP, 2008). Essas mudanças afetaram profundamente a PCMG, que passou a se vincular administrativamente diretamente ao governador.

A questão referente à guarda dos presos, setor considerado o mais frágil de todo o sistema de segurança, foi alvo de transformações intimamente ligadas à função institucional da PCMG, que acabou resultando na transferência da responsabilidade para outra instituição. A grande reforma aconteceu a partir de 2003 quanto a Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS elaborou um plano estadual de segurança pública, cujos principais objetivos eram: a redução da superlotação das unidades prisionais e a desvinculação da Polícia Civil das atividades de administração prisional (FJP, 2008).

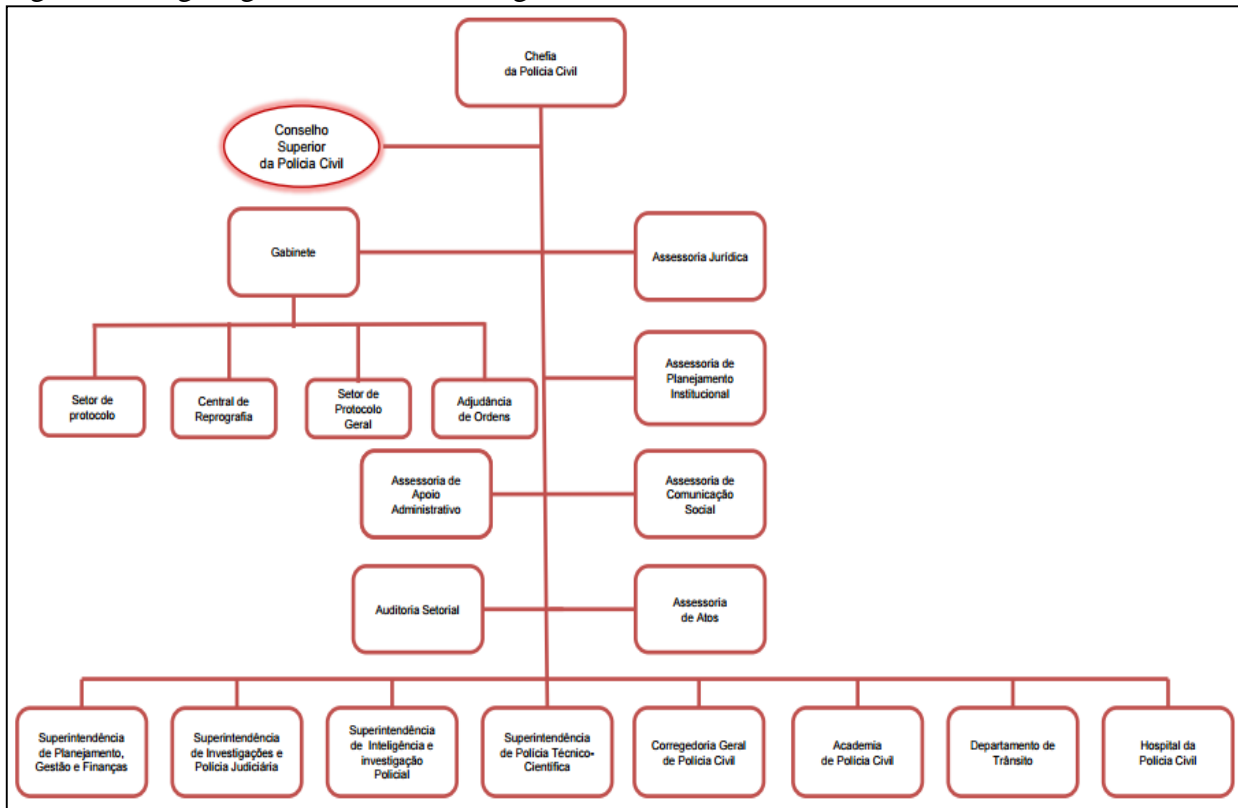
Em 2003, com o advento do Choque de Gestão, a estrutura organizacional da PCMG novamente sofreu alterações, para possibilitar uma melhor adequação à nova estratégia de governo. Inicialmente, a estrutura da organização foi definida conforme o disposto no Decreto nº 43. 279, entretanto a estrutura logo se alterou para uma mais próxima da atual, visto que a disposição organizacional do decreto supracitado ainda se encontrava defasado com relação à proposta governamental. Para exemplificar, a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças contava com uma diretoria de telecomunicações, uma área não correlata as atividades desempenhadas pela instituição.

Logo no ano seguinte, foi promulgado o Decreto nº 43.856, dispondo acerca da nova estrutura da PCMG e complementando as competências dispostas no decreto anterior. Conforme

disposto no caput do artigo primeiro do decreto supracitado, a Polícia Civil fica subordinada diretamente ao Governador do Estado, retoma a figura do chefe de polícia quando elucida que a instituição será “[...] dirigida por Delegado de Polícia de carreira [...]”, assim como reafirma que a função da Polícia Civil é: “[...] o exercício das funções de polícia judiciária, a investigação e a apuração, no território do Estado, das infrações penais, exceto as militares, cabendo-lhe ainda a preservação da ordem e segurança públicas, da incolumidade das pessoas e do patrimônio.” (MINAS GERAIS, 2004)

A estrutura da PCMG pouco se alterou desde então, como podemos observar na figura a seguir:

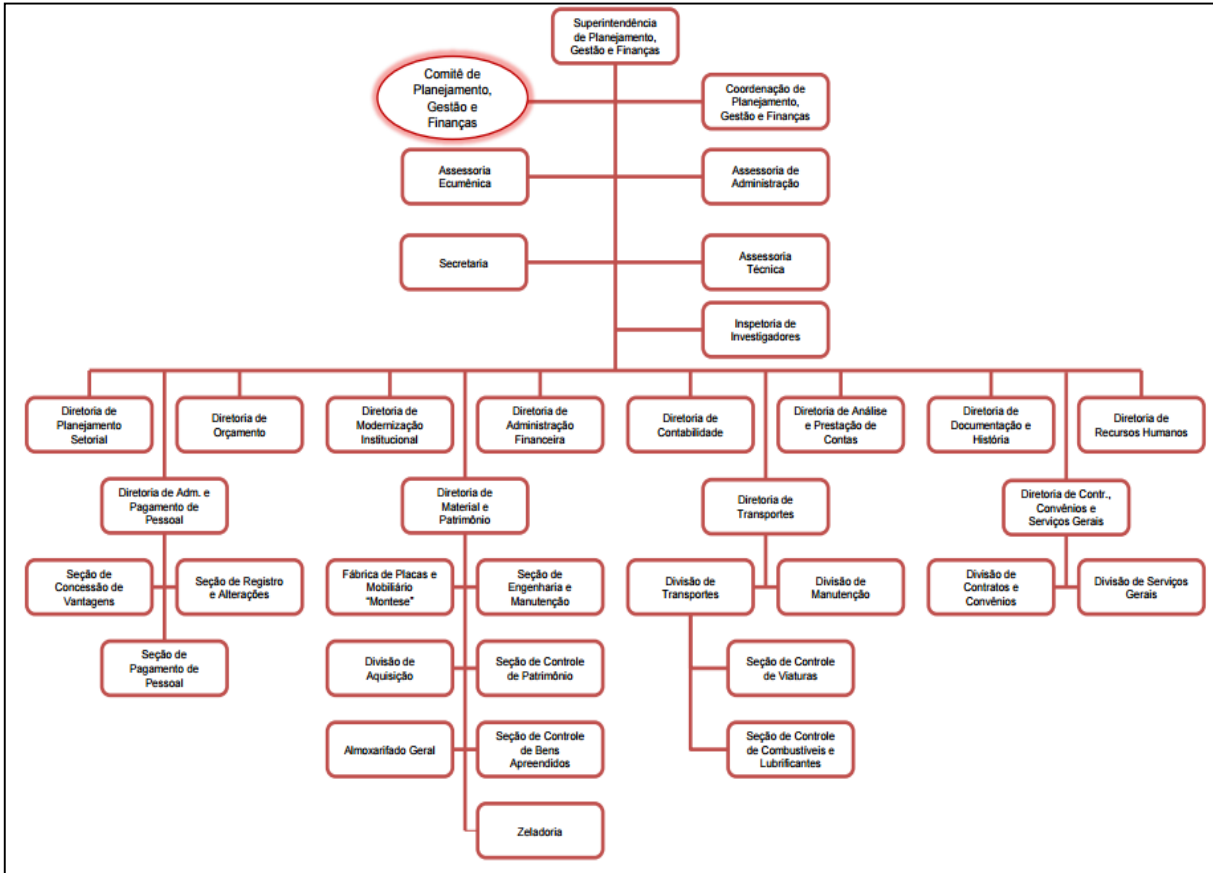
Figura 02: Organograma da estrutura orgânica da PCMG



Fonte: Fonte: Polícia Civil de Minas Gerais

A estrutura orgânica da SPGF ficou definida no inciso XI, do art. 8, conforme ilustrado pelo organograma a seguir:

Figura 03: Organograma da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças



Fonte: Polícia Civil de Minas Gerais

As competências da SPGF foram elucidadas no caput do art. 16 que diz:

A Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças tem por finalidade a coordenação, orientação, avaliação e execução das atividades de planejamento setorial, orçamento, modernização institucional, contabilidade e administração financeira, bem como a gestão de recursos humanos, administração de pessoal, patrimônio, manutenção, transportes, gestão de documentos e recursos logísticos (MINAS GERAIS, 2004)

Esse conceito tratado no decreto de competências é similar ao conceito empregado em todo o Estado com o advento do Choque de Gestão. Foram criadas estruturas organizacionais dentro de cada órgão da administração direta e indireta do Estado de Minas Gerais, com o intuito de centralizarem todas as atividades que não são inerentes ao objetivo principal das organizações em uma única estrutura. Por meio deste modelo, todos os pagamentos de servidores foram centralizados na Diretoria de Administração e Pagamento de Pessoal, enquanto que outrora cada unidade poderia ter um setor específico para o pagamento de pessoal, tratando de um modelo mais eficiente do ponto de vista gerencial.

Em 2013, foi aprovada a Lei Complementar nº129 de 08 de novembro de 2013, que dispõe acerca da estrutura orgânica e do regime jurídico dos integrantes da PCMG, tratando-se do dispositivo legal mais atual nesse contexto. Ao contrário da legislação anterior, a Lei complementar apenas dispõe sobre a macroestrutura da PCMG, não estabelecendo definições acerca da organização de cada superintendência. Com relação ao regime jurídico dos integrantes da PCMG, surge como resposta a demanda histórica por recursos humanos e será explicitada na seção seguinte.

A PCMG tem procurado acompanhar o processo de modernização do Estado mineiro, perseguindo os ideais de uma organização mais eficiente e com recursos humanos e físicos capazes de atingir aos objetivos organizacionais propostos. Importante ressaltar que, mesmo com os diversos esforços empregados, os problemas históricos ainda persistem e impossibilitam a execução adequada das ações da instituição.

### **2.2.1. Características Gerais da PCMG**

A instituição Polícia Civil tem por função o desempenho das funções de polícia judiciária (ligada ao Poder Judiciário) e de polícia administrativa (relacionadas às atividades de caráter cartorial, oitiva de testemunhas, procedimentos e características do inquérito policial burocrático, identificação e investigação de autoria de delitos) nas unidades federativas do Brasil (FARIAS JUNIOR et al, 2013; FJP, 2013).

Segundo Neves (2008, apud VICTORIA, 2014) A palavra polícia possui origem etimológica grega (*politeia*), dando origem ao vocábulo em latim *politia*, que inicialmente significava governo de uma cidade, administração, forma de governo. Com o decorrer do tempo a palavra polícia passou a ser referenciada ao papel do Estado de agir no sentido de assegurar a ordem pública e a proteção da sociedade contra as transgressões e os malefícios, tutelando a ordem jurídica.

Cabral, Barbosa e Lazzarini (2008), legitimam a atividade policial por meio da teoria do contrato social, onde a autoridade é delegada pela sociedade às corporações para exercício da atividade policial.

Segundo Victoria (2014), a Polícia Civil é uma organização moldada em características quase militares, com os seguintes valores: “centralização organizacional, respeito a valores de hierarquia e disciplina com forte apelo à reafirmação de autoridade, obediência ao comando da cúpula (que define o que vai ser feito) pelos níveis mais baixos da escala hierárquica (que são os que executam as ordens), apego ao princípio de carreira, universalismo e profissionalismo”.

Assim como todas instituições públicas, as organizações policiais podem ser analisadas sob a ótica do envolvimento político, das relações e dos procedimentos cotidianos. Observa-se uma série de características, fora os valores da instituição, que norteiam indiretamente a maneira dos integrantes da organização agir.

A exemplo dessas características, pode-se citar as práticas personalistas que, segundo o relatório do projeto desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, têm o poder de se sobrepor aos critérios formais burocráticos, em virtude das premiações internas e as promoções na carreira podem ser feitas de acordo com a vontade subjetiva que o chefe tem ou não de recompensar o seu subordinado (FJP, 2013). Vale ressaltar que o componente clientelista está permeado em todos os níveis da administração pública, entretanto, possui maior influência nas instituições com baixa capacidade técnica por parte dos servidores e com baixo grau de padronização dos processos.

Entender a questão da hierarquia e disciplina dentro das instituições policiais no Brasil pode ser considerado um desafio. “a identidade de grupo para com o ambiente externo se contrapõe à lógica interna de ser sempre reafirmada a distância hierárquica simbolizada pela carreira à qual o indivíduo está atrelado e ao cargo que ele ocupa dentro da instituição”(FJP, 2013). Essa frase foi ilustrada por Victoria (2014), da seguinte maneira:

[...] fora do ambiente organizacional, todos são profissionais que trabalham na Polícia Civil e defendem a instituição como um todo. Se uma pessoa que não trabalha na organização trata com desdém, desprezo ou falta de decoro uma unidade de polícia, isso é encarado como depreciação do titular da unidade, a pessoa que ocupa tal cargo; se um policial é alvo de críticas por alguém de fora da Polícia, seja ele quem for ou que posição ele ocupe, esse ato é tido como um desdém da organização Polícia Civil. Apesar dessa impressão de coesão e unidade, para tratamentos internos, não se mistura ou se confunde delegado com investigador com escrivão ou com perito (VICTORIA, 2014).

Esses relatos elucidam uma distinção muito grande entre a forma de tratamento interna à instituição, ou seja, entre as carreiras integrantes à instituição.

A carreira do policial civil é atualmente regida pela Lei Complementar nº. 129. Conforme disposto no art. 76 do dispositivo legal supracitado, as carreiras que compõem o quadro da Polícia Civil são: (i) Delegado de Polícia; (ii) Escrivão de Polícia; (iii) Investigador de Polícia; (iv) Médico Legista; (v) Perito Criminal. Ainda integram o quadro de pessoal da PCMG as carreiras administrativas. No anexo II da Lei Complementar está contida as competências de cada uma das carreiras supracitadas.

A questão da hierarquia e disciplina é tratada no art. 81, tratando-as como valores da instituição. O segundo parágrafo do referido artigo elucida que a “hierarquia constitui o instrumento de controle e eficácia dos atos operacionais, com a finalidade de sustentar a disciplina e a ética e de desenvolver o espírito de mútua cooperação em ambiente de estima, harmonia e respeito”, enquanto disciplina é o valor que:

[...] norteia o exercício efetivo das atribuições funcionais em face das disposições legais e das determinações fundamentadas e emanadas da autoridade competente, estimulando a cooperação, o planejamento sistêmico, a troca de informações, o compartilhamento de experiências e a desburocratização das atividades policiais civis (MINAS GERAIS, 2013).

O último parágrafo do art. 81 estabelece que não haverá subordinação hierárquica entre o escrivão de polícia, o investigador de polícia, o médico legista e o perito criminal, ou seja, a relação de hierarquia institucional existe somente entre os delegados e as demais carreiras.

Essa questão da hierarquia na instituição, onde internamente “cada um tem seu lugar, cada qual tem uma maneira de se reportar ao outro” (FJP, 2013), enquanto que “o dissenso interno não afeta a coesão da categoria frente a pressões externas” (PAIXÃO apud FJP, 2013, p. 48).

Segundo Cabral, Barbosa e Lazzarini (2008), a hierarquia é a fonte natural do poder nas organizações, onde as pessoas com cargos mais altos têm maior autoridade formal para decidir e controlar processos internos, visto que estão mais próximos da alta cúpula da organização.

Segundo Victoria (2014), é possível observar a formação interna de micro grupos “constituindo um conjunto de pirâmides hierárquicas que lutam entre si para sobreviver na estrutura de privilégios estabelecida”. “A prevalência do personalismo transforma tudo – unidades policiais, pessoas, inquéritos – em instrumentos para a afirmação pessoal ou grupal, e

para sua identificação e reconhecimento” (FJP, 2013, p. 59). A questão do personalismo fica evidente no processo de troca de chefia, normalmente oriunda de trocas de governo, já que usualmente o Chefe de Polícia é indicação do Governador. “Durante essas trocas, as pessoas ficam inquietas e estudando a melhor forma de se comportar a fim de agradar à nova chefia e assim obter vantagens na alocação de recursos e na promoção de pessoal” (VICTORIA, 2014).

Rodrigues (2011 apud FJP, 2013) faz uma reflexão acerca da maneira com que as atividades e os processos de mudança são conduzidos na PCMG, caracterizados pela descontinuidade, pelo conflito interno e pela alienação com relação aos objetivos, falhas de comunicação, falta de comprometimento dos profissionais, sobrecarga de atividade e até do número insuficiente de pessoas para a realização do serviço de apuração dos fatos.

Para ilustrar as questões supracitadas, Victoria (2014) exemplifica da seguinte maneira:

Os peritos, a título de exemplo, consideram a si mesmos especialistas da prova objetiva e fazem o seu trabalho sem se preocupar se ele será realmente útil e decisivo para a conclusão da atividade investigativa tradicional. Dessa forma, a contribuição desses profissionais para a resolução dos casos investigados acaba tendo efeito residual e, normalmente, não constitui interlocução substantiva com as investigações porque muitas vezes não se interessam em receber um *feedback* do seu trabalho. As peças periciais acabam por serem juntadas ao inquérito policial apenas por meras questões de formalidades e procedimentos a serem cumpridos para que seja feita a construção do inquérito com todos os seus elementos. Nota-se, com isso, apenas a preocupação com a formalidade, a imagem que o serviço foi feito seguindo os padrões estipulados, enquanto as preocupações com a apuração de fatos reais e com um trabalho feito com a eficiência e a efetividade esperada ficam relegadas a segundo plano. De outro lado, os escrivães ficam sobrecarregados por terem que desempenhar as funções que são próprias de delegados (coordenação de oitivas, expedição de ordens de serviço, entre outros atos investigativos) a fim de que o inquérito seja finalizado. Conflitos entre investigadores e os outros atores do meio policial também são comuns, especialmente no que se refere ao conteúdo de ordens de serviço, pois estas podem ser bastante abrangentes e, portanto inexequíveis tendo em vista a realidade encontrada (VICTORIA, 2014).

Existe uma distinção informal entre os policiais que realizam as atividades de caráter policial, como investigações, e os policiais que realizam atividades administrativas, como processamento de despesas. Essa distinção é elucidada por Paixão (1982, *apud* FJP 2013, p. 48) como “polícia de carreira” e “carreira de polícia”. Victoria (2014) caracteriza a primeira expressão como sendo referente ao profissional “que atua direto na ponta, vai para a rua, resolve os dilemas sociais do dia a dia face a face com o cidadão”, enquanto a segunda expressão é caracterizada como trabalho de escritório e desvio de função.

Vale ressaltar que as categorias não são excludentes, onde os chamados “policiais de carreira” podem se tornar agentes administrativos e passar a atuar na área meio da organização, o que ocorre de maneira indevida, sendo que muitas vezes é utilizado como punição ou como uma medida de adequação, ao servidor que não tem mais condição de atuar na rua. Apesar de grande parte do trabalho de cunho administrativo poder ser feito por servidores com características não policiais, é interessante que em certas situações o trabalho seja supervisionado por alguém que já tenha experienciado a vivência na rua e tenha tido contato com obstáculos e necessidades cotidianas, para evitar o descompasso entre o que é pensado dentro de um gabinete e o que é realmente necessário ao desempenho da atividade policial (VICTORIA, 2014).

Ainda segundo Victoria (2014), o profissional que atua na ponta geralmente se vale mais das experiências acumuladas no dia a dia e das ideologias ensinadas durante sua formação na ACADEPOL, para orientar a sua ação durante o cumprimento do seu trabalho no plantão, do que de categorizações legais ou regras institucionais.

Paixão et al. (1992, p. 88 apud FJP, 2013, p. 53) descreve o contraste presente no trabalho policial, principalmente entre as atividades desempenhadas pelos profissionais que estão nos mais baixos níveis hierárquicos e as atividades desempenhadas pelos delegados, que atuam diretamente no atendimento ao cidadão vítima e ao cidadão infrator:

[...] o trabalho policial é sujo. Nas rondas e na investigação de ocorrências o detetive garimpa a escória social. (...) A violência policial é um recurso na luta contra o mal representado pelo crime – mas é, também, a marca da maldade. (...) Em contraste, o judiciário reivindica a “pureza” associada à aplicação imparcial e desinteressada da Lei – o princípio do contraditório dota o tribunal de uma aparência de santuário da moralidade, tanto mais suas práticas cotidianas se descolam dos princípios da Justiça (PAIXÃO et al apud FJP, 2013).

A conotação de “trabalho sujo” está fortemente ligada à conduta ilícita e à corrupção no ambiente policial, uma vez que as práticas policiais são orientadas pelo contexto sociocultural em que o delito for identificado, visto que o policial que trabalha na rua da preferência às ideologias e estereótipos vivenciados do que os procedimentos formais, impessoais e descontextualizados descritos na norma fria (VICTORIA, 2014).

Nos níveis mais baixos da hierarquia, a remuneração recebida é baixa, quando comparado com os demais integrantes do sistema de defesa social. Isto posto, muitos policiais complementam a renda com atividades paralelas, geralmente análogas à atividade policial que

pode culminar no uso privado de recursos organizacionais públicos em proveito próprio ou de terceiros, ilustrando novamente, traços do patrimonialismo na cultura policial (VICTORIA, 2014).

Já o nível hierárquico mais alto não possui esse tipo de problema. “Delegado geralmente é apenas delegado e morre delegado” (VICTORIA, 2014). Em outros termos, existe uma segurança simbólica quando se ocupa um cargo de alto escalão na carreira policial. Essa relação do delegado com a polícia demonstra que a identidade do indivíduo se mistura, e ele passa a não dissociar o eu pessoa do eu delegado, seja porque durante sua vida profissional encarnou conflitos diversos, seja pelo simbolismo de ter uma carreira policial de prestígio (FJP, 2013).

Abaixo, encontra-se uma passagem ilustrando a discricionariedade das decisões do policial, de acordo com a sua percepção acerca do ocorrido, em um contexto de ocorrência de um delito:

[...] a decisão de registrar um fato, de lavrar um flagrante, a forma e o conteúdo que estas operações terão, dependerá da interpretação do policial sobre o fato, sobre características adstritas ao fato ou a seus atores, ou mesmo de classificações a que são submetidos os indivíduos envolvidos ou que, eventualmente, se envolvem com a polícia. [...] É este contexto [sociocultural dos fatos relacionados à ocorrência] que orientava as práticas policiais e a maneira pela qual a lei será cumprida – ou não (FJP, 2013).

A lógica de trabalho é, na prática, a inversa do que se espera. Segundo Victoria (2014), “Ao invés de primeiro fazer uma investigação dos fatos para num segundo momento acusar um suspeito, a Polícia primeiro prende o suspeito e extrai dele os fatos, para depois recolher os indícios e encontrar a verdade do que realmente ocorreu”. Essa lógica corrobora para o aumento das práticas patrimonialistas e do já conceituado “trabalho sujo”.

Segundo Mingardi (s/d apud FJP, 2008) existem duas práticas recorrentes na ação policial para possibilitar a conclusão de um inquérito: a tortura e o “acerto”. Victoria (2014) infere que a tortura é uma prática condicionada a certos tipos de indivíduos, como aqueles que já têm registro criminal, de baixa escolaridade, baixa condição socioeconômica, enquanto o “acerto” fica condicionado ao restante da população, conforme elucidado na passagem a seguir:

[...] assim como a tortura, o acerto estaria profundamente enraizado na forma de trabalhar da Polícia Civil. Antes ou após a tortura, quando os policiais conseguem alguma confissão do criminoso, usualmente entraria em cena o advogado, cuja função é

intermediar o acerto. Quanto mais “profissional” for o criminoso, provavelmente maior será o acerto, que pode tanto liberá-lo, como atenuar os crimes cometidos, desqualificando-os para um tipo menos grave, ou omitindo do inquérito algum crime específico. Os acertos ocorriam, para o autor, de forma sistemática e universal na PCSP [Polícia Civil do Estado de São Paulo]. Nos bairros pobres a maioria seriam os relacionados a crimes contra o patrimônio. Nas delegacias em bairros de classe média aumentaria a incidência de acertos nos crimes relacionados a tóxicos. (MINGARDI s/d apud FJP, 2013, p.65)

São criados estereótipos que acabam condicionando certos tipos de crimes a certos criminosos, ou seja, o papel social do indivíduo determina se a pessoa pode ou não cometer determinado delito. Victoria (2014) afirma que o processo de formação dos estereótipos ocorre em forma de antíteses: “o vagabundo em oposição ao trabalhador, o criminoso amador em oposição ao profissional, o lugar que o sujeito vive ser o asfalto ou o morro”. Segundo FJP (2013) a figura do estereótipo está enraizadas na organização, fazendo parte do *modus operandi* da execução do trabalho policial, orientando a ação da instituição com base nas “tipificações socialmente desenhadas”.

O uso indevido dessa faculdade será um dos principais elementos associados à corrupção policial. A prática de “tirar” o indivíduo que entra em contato com a organização constituir-se-ia, então, num processo de enquadramento do indivíduo de acordo com o seu status social ou econômico – “a polícia não se preocupa com os fatos em jogo em uma ocorrência, mas com a identificação do contexto sociocultural que os cerca”. É este contexto que orienta as práticas policiais e a maneira pela qual a lei será cumprida – ou não (Kant de Lima, 1995 apud FJP, 2013, p.54).

Visto que o próprio sistema policial é responsável por identificar os desvios de conduta na sociedade, tal processo torna-se problemático quando os desvios de conduta ocorrem dentro da própria instituição. Nesse sentido, é possível que indivíduos utilizem canais de influência internos, seja através da questão interpessoal ou através da hierarquia, para permanecerem impunes (CABRAL, BARBOSA e LAZZARINI, 2008).

Outra questão que está internalizada nas organizações policiais é o ritualismo. Para Rodrigues (apud FJP, 2013, p. 73), o ritualismo leva a uma “perda de sentido da atividade investigativa, onde apontar a materialidade e a autoria de um crime acaba por se resumir a uma lógica de produção sistemática de peças (laudos, portarias e oitivas)”. Após essa breve exposição, é possível destacar que permeiam “dinâmicas institucionais de *ritualismo* e *conflito*, tanto internos à organização policial, bem como entre esta e as outras organizações do sistema” (FJP, 2013, p.71).

Segundo Victoria (2014), muitos dos processos da instituição são cumpridos apenas por questões formais, visto que os integrantes da força policial executam o fluxo de procedimentos alienados quanto aos reais objetivos da ação, por questões cerimoniais. Ainda segundo Victoria (2014), existe “[...] o risco de o policial, em muitos casos, fazer o concurso, entrar para a Academia de Polícia Civil, terminar o curso, exercer a atividade policial por anos, se aposentar e sair da instituição sem saber o que realmente é a polícia e o que ela faz para a vida em comunidade”. O policial fica tão imerso nas cerimônias que não abre espaço na sua mente para se questionar sobre qual é realmente o seu papel social.

O inquérito policial é um instrumento que pode apresentar as características descritas acima. Nesse contexto, o inquérito é categorizado como um elemento que:

[...] funciona como um elemento articulador do sistema de justiça criminal, porque é o instrumento objetivo através do qual garante-se a “coordenação mínima dos trabalhos desenvolvidos por policiais, promotores, defensores e juízes” (RODRIGUES, 2011:99), encontrando sua expressão máxima no papel, nos laços de natureza cerimonial, sustentados pela discricionariedade. (FJP, 2013, p. 76).

A dinâmica do conflito externo por problemas de coordenação com os outros atores do sistema leva ao insulamento institucional. Segundo FJP (2013), há um acúmulo de papéis administrativos e judiciários imputados à dimensão policial no sistema de justiça criminal brasileiro. A conjunção das funções desempenhadas faz com que a Polícia seja ao mesmo tempo administrativa, discricionária do poder de polícia do estado (atuando através da manutenção preventiva da ordem pública) e judiciária (na sua atuação após o crime ser cometido nas ações de repressão ao fato criminoso através da investigação e do cumprimento de mandados) (FJP, 2013).

Segundo Cabral, Barbosa e Lazzarini (2008), as corregedorias das forças policiais figuram dentre as iniciativas fomentadas para inibir condutas desviantes e punir indivíduos que transgrediram os regulamentos das corporações, visto que a ameaça das sanções aos “maus policiais” contribuiria para maiores níveis de responsabilização, gerando incentivos para um trabalho mais efetivo e de maior qualidade. Entretanto, como elucidado por Lembreuger, Musumeci e Cano (2003, apud CABRAL, BARBOSA e LAZZARINI, 2008), existem muitas dificuldades da atuação efetiva dessas instituições, considerando o corporativismo existente nas organizações policiais e visto que a corregedoria faz parte da instituição. Outra alternativa que pode contribuir para a redução das condutas socialmente não desejadas na instituição é a criação

de mecanismos de controle social e reforço da responsabilização, que pode ser proporcionado por instituições de maior participação social, como as ouvidorias e as próprias corregedorias.

### **2.3. Processos de Compras, Contratos e Convênios**

Ao contrário do setor privado, onde existe ampla liberdade para a aquisição de bens e serviços, o setor público precisa seguir rigorosamente os procedimentos estabelecidos na lei. A questão das compras públicas, no contexto recente da democracia brasileira, foi inicialmente tratada no inciso XXI da constituição e posteriormente regulamentado pela Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que instituiu normas para as licitações e contratos da Administração Pública.

Licitação, segundo Mello (2005), “um certame que as entidades governamentais devem promover no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas”. Dessa maneira, pode-se entender o processo licitatório como o processo de compra das organizações públicas.

O processo licitatório deve observar os princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa, do desenvolvimento sustentável, aliado aos princípios da administração pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, conforme disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993.

Com relação às normas gerais relativas aos processos de compras, devem ser observados os dispostos nos artigos 14 e 15 da Lei 8.666/1993, conforme elucidado a seguir:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

[...]

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

§7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I- A especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II- A definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III- As condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material. (BRASIL, 1993)

No Capítulo II, que trata especificamente das licitações, as Seções I (das Modalidades, Limites e Dispensa), II (da Habilitação), III (dos Registros Cadastrais) e IV (do Procedimento e Julgamento) apresentam pontos importantes a serem avaliados e comparados aos processos de compra da PCMG, como se destacam a seguir.

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

[...]

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

[...]

Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

[...]

Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§ 1º - O registro cadastral deverá ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, a chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados.

[...]

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

[...]

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

XIV Condições de pagamento, prevendo:

- a) Prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;
- b) Cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;
- c) Critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;
- d) Compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;
- e) Exigência de seguros, quando for o caso (BRASIL, 1993).

Os contratos administrativos podem ser entendidos, segundo Mello (2006), como “a relação jurídica formada por um acordo de vontades, em que as partes obrigam-se reciprocamente a prestações concebidas como contrapostas e de tal sorte que nenhum dos contratantes pode unilateralmente alterar ou extinguir o que resulta da avença”.

Os contratos administrativos se distinguem dos contratos de direito privado, na medida em que são regidos pelos princípios e normas do Direito Administrativo, que dentre as peculiaridades se encontram a prerrogativa da Administração Pública alterar unilateralmente ou mesmo extinguir o vínculo contratual.

A Lei 8.666/1993, No Capítulo III, trata dos contratos celebrados pela Administração Pública, onde são apresentados normas e procedimentos relativos a Disposições Preliminares (Seção I) a respeito dos contratos, da Formalização dos Contratos (Seção II), da Alteração dos Contratos (Seção III), da Execução dos Contratos (Seção IV) e da Inexecução e Rescisão dos Contratos (Seção V).

No que cabe à Seção I, que elenca disposições preliminares quanto aos contratos, é importante ressaltar que todo o corpo da Seção se configura essencial para a decisão por medidas que elevem a eficiência na gestão contratual da PCMG. Posto isso, destacam-se os seguintes pontos, considerados de importância primordial:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

[...]

Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa (BRASIL, 1993).

A Seção II apresenta diretrizes que dizem respeito à formalização dos contratos administrativos. Quanto a este tópico, observam-se os seguintes pontos:

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

[...]

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação. (BRASIL, 1993)

As Seções III e IV apresentam normas e procedimentos relativos à alteração de contratos existentes e à execução dos mesmos. Acredita-se que sua relevância seja alta para os processos de contratos e convênios da PCMG e que as observações aqui elencadas configuram potenciais melhorias:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

§ 2º—Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

[...]

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

[...]

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

[...]

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

[...]

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

[...]

Art. 76. A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato. (BRASIL, 1993)

A seção V apresenta as normas e procedimentos cabíveis à Administração Pública relativas à inexecução e rescisão de contratos, como se pontua a seguir:

Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;

IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;

V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;

VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;

VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei;

IX - a decretação de falência ou a instauração de insolvência civil;

X - a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;

XI - a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;

XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato; (BRASIL, 1993)

Além das determinações relativas às licitações e celebrações de contratos da Administração Pública, a Lei Federal nº 8.666/1993 dispõe em seu Capítulo IV sobre as sanções e penas a serem aplicadas nos casos em que forem necessárias. Dentre os elementos pertinentes ao caso diagnosticado, destacam-se:

Art.82.Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

[...]

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (BRASIL, 1993)

Os convênios foram regulamentados pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, posteriormente atualizado pelos Decretos nº 7.568/2011, nº. 8.180/2013 e nº. 8.244/2014. O conceito de convênio é definido no parágrafo primeiro do artigo primeiro da legislação:

convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2007)

O convênio distingue-se do contrato conquanto com ele tenha um ponto em comum: o acordo. No contrato, os interesses das partes são divergentes e opostos; no convênio, os interesses das partes são recíprocos, executado em regime de mútua cooperação – art. 10, § 5º, do Decreto-Lei n. 200/1967, em relação aos quais a doutrina e a jurisprudência, há muito, consagram a inexigibilidade de licitação.

O Decreto Estadual nº. 46.319, de 26 de setembro de 2013, é o dispositivo legal que regulamenta a questão dos convênios de repasse a nível estadual, atualizado pelo Decreto nº 46.606, de 25 de novembro de 2014, onde reúne as normas acerca da matéria, que encontrava-se fragmentada em vários dispositivos legais

. A primeira consideração que se faz acerca do processo de celebração de convênios foi feita no art. 3º do referido decreto, acerca das entidades que podem celebrar convênio com o estado, onde observa-se os seguintes critérios:

Art. 3º É vedada a celebração de convênio de saída com:

I - pessoas naturais;

II - entidades privadas com fins lucrativos;

III - sindicato, associação ou clube de servidores públicos, excetuadas as destinações de recursos que tenham sido objeto de autorização legal;

IV - conveniente que esteja inadimplente com a Administração Pública do Poder Executivo Estadual ou com pendências documentais no Cadastro Geral de Convenentes do Estado de Minas Gerais – CAGEC, salvo exceções previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

V - conveniente que não atenda às exigências do art. 25 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, além das previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

VI – outros órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, quando o concedente e o conveniente possuírem unidades orçamentárias integrantes do orçamento fiscal, nos termos do Decreto nº 46.304, de 28 de agosto de 2013

VII - caixas escolares das redes públicas estadual e municipais de ensino nos termos do Decreto nº 45.085, de 8 de abril de 2009; e

VIII - transferências fundo a fundo ou quando previsto na legislação específica procedimento próprio de repasse.(MINAS GERAIS, 2013)

Com relação ao objeto do convênio, conforme disposto no art. 4 da legislação, é vedada a celebração de convênio que tenha por objeto a realização de serviços de reforma de equipamentos e de bens móveis, salvo em situações excepcionais nas quais a relação de custo benefício seja comprovadamente superior à aquisição do bem e que tenha por objeto a disposição, cessão ou a adjunção de servidor.

O Art. 13 estipulou que para se celebrar convênio com a Administração Pública Estadual os órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos deverão realizar cadastro prévio no Cadastro Geral de Convenentes – CAGEC do Estado, que tem por objetivo possibilitar o controle da documentação apresentada pelas pessoas físicas ou jurídicas interessadas em estabelecer convênios com a Administração Pública Estadual.

Na Seção II, do capítulo III, do Decreto Estadual nº. 46.319, ficam elucidadas as questões referentes à proposta e ao plano de trabalho, conforme disposto a seguir:

Art. 23. Para a celebração de convênio de saída, o conveniente deverá preencher, no Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais – SIGCON-MG - Módulo Saída –, proposta de plano de trabalho contendo, no mínimo:

I - dados e informações do conveniente e, se for o caso, do interveniente;

II - dados da proposta: descrição e especificação completa do objeto a ser executado, justificativa e interesse público relacionados ao convênio de saída, incluindo a população beneficiada diretamente;

III - relação contendo os dados da equipe executora;

IV - estimativa de tempo de duração da vigência do convênio de saída;

V - cronograma físico de execução do objeto, contendo a descrição das metas a serem atingidas, definição e estimativa de tempo de duração das etapas, fases ou atividades e indicadores físicos de execução;

VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e, quando houver, da contrapartida do conveniente e dos aportes do interveniente; e

VII - cronograma de desembolso dos recursos solicitados, da contrapartida financeira ou não financeira e, se for o caso, de outros aportes.

§1º A proposta do plano de trabalho deverá ser acompanhada de orçamento detalhado, projeto básico da reforma ou obra, licenças ambientais pertinentes ou documento

equivalente, e, quando for o caso, aquiescência de institutos responsáveis pelo tombamento do imóvel e demais documentos relacionados ao objeto do convênio de saída.

§ 3º Na hipótese de transferência de recursos entre órgãos ou entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, quando ao menos uma das partes não integrar o orçamento fiscal, os documentos complementares previstos no § 1º poderão ser dispensados de apresentação simultânea com a proposta de plano de trabalho, sem prejuízo da sua exigibilidade durante a vigência do convênio.

Art. 24. A proposta do plano de trabalho para a celebração de convênio de saída que tiver por objeto a execução de reforma ou obra também deverá ser acompanhada de certidão de ônus reais do imóvel emitida nos últimos doze meses ou de documento que comprove a situação possessória do conveniente.

Art. 25. O plano de trabalho resultará da aprovação da proposta de plano de trabalho, após eventuais ajustes e complementações realizados pelo concedente. (MINAS GERAIS, 2013)

A Seção III, do capítulo III, trata sobre a formalização dos convênios, onde ficam expostas nos art. 26 e 27, o conteúdo mínimo que o documento deve abranger, conforme o trecho abaixo:

Art. 26. O convênio de saída será formalizado por instrumento que contenha, no mínimo:

I - o preâmbulo com a numeração sequencial do instrumento e a qualificação completa das partes e dos respectivos representantes legais; e

II - as cláusulas obrigatórias exigidas por este Decreto e pela legislação específica, bem como as cláusulas facultativas relativas ao objeto pactuado.

Art. 27. São cláusulas obrigatórias as que estabelecem:

I - a descrição do objeto e sua finalidade, em consonância com o plano de trabalho que integrará o convênio;

II - a vigência do convênio de saída, na qual deverá estar compreendido o prazo de execução do objeto em função das metas estabelecidas no plano de trabalho, vedada a atribuição de vigência ou de efeitos financeiros retroativos;

III - as obrigações e responsabilidades de cada uma das partes, bem como, quando houver, dos intervenientes;

IV - a dotação orçamentária, composta da classificação funcional-programática e econômica da despesa;

V - a liberação de recursos, obedecendo ao cronograma de desembolso constante do plano de trabalho;

VI - a forma de alocação dos recursos financeiros para atender ao objeto do convênio;

VII - o compromisso do conveniente de movimentar os recursos em conta bancária específica criada para este fim;

VIII - a indicação da forma de monitoramento, de acompanhamento e de fiscalização da execução do convênio;

IX - a forma de divulgação e publicidade do convênio para a comunidade beneficiada e para a Câmara Municipal;

X - o compromisso do conveniente de não divulgar os dados a que tenha acesso em virtude do convênio de saída ou repassá-los a terceiros, ainda que após o término da vigência do convênio de saída, salvo com autorização expressa do concedente ou em virtude de legislação específica que determine a sua divulgação;

XI - as formas de alteração das cláusulas pactuadas, inclusive no que se refere à prorrogação de ofício da vigência do instrumento, antes do seu término, quando ocorrer atraso na liberação dos recursos;

- XII - a prestação de contas do convenente;
  - XIII - as situações que ensejam a denúncia ou a rescisão do convênio;
  - XIV - a definição da propriedade dos bens que tenham sido adquiridos, produzidos, transformados ou construídos em razão da execução do convênio de saída, observada a legislação específica;
  - XV - a indicação do foro da comarca do concedente para dirimir dúvidas sobre o convênio de saída; e
  - XVI – definição sobre os direitos autorais e a propriedade intelectual dos produtos desenvolvidos na execução dos convênios de saída.
- § 1º Quando o convênio de saída possuir intervenientes, deverão constar no seu instrumento as cláusulas que prevejam as condições da interveniência.
- § 2º A celebração do convênio de saída cuja duração ultrapasse um exercício financeiro dependerá de previsão, no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, dos recursos para atender a despesa de exercícios futuros.(MINAS GERAIS, 2013)

Posto isso, concluiu-se que existem diversas nuances a serem observadas pela Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da PCMG relativas à Lei Federal nº 8.666/1993 e ao Decreto Estadual nº. 46.319/2013. As oportunidades de melhoria propostas nos diagnósticos analisados estão de acordo com os aspectos legais que, caso não sejam obedecidos, podem resultar em sanções administrativas. Sendo assim, aconselha-se que uma revisão da Lei Federal nº 8.666/1993 seja realizada pelas unidades da SPGF que fazem uso da mesma e, caso seja necessário, haja correções nos parâmetros e nos fluxos de trabalho atuais.

### 3. Metodologia

O presente trabalho tem por finalidade principal, descrever as mudanças no contexto recente da PCMG, procurando identificar as características dos processos de mudança envolvendo os processos de compras, contratos e convênios da instituição, se enquadrando como uma pesquisa de caráter descritiva de fontes de dados secundárias.

Pela pesquisa envolver apenas dados não quantificáveis, buscando significado para os resultados observados, tendo por base a percepção do fenômeno dentro do contexto, a pesquisa proposta se qualifica como qualitativa. De acordo com Gil (1999), o uso dessa abordagem propicia o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno de estudo e das suas relações, mediante a máxima valorização do contato direto com a situação estudada.

Com relação ao objeto de estudo, foi utilizada a técnica de estudo de caso, para possibilitar uma análise mais aprofundada das transformações sofridas nos processos de compras, contratos e convênios. O estudo de caso também foi escolhido por se tratar da proposta metodológica mais adequada para se entender a dinâmica das mudanças na Polícia Civil, posto que o foco do trabalho não é universalizar conclusões acerca do processo de mudança organizacional, mas apenas descrever como as mudanças ocorrem na instituição.

Para a coleta de dados foi utilizada a observação simples, não participante e individual, a pesquisa documental e o levantamento bibliográfico.

Gil (1999) afirma que a observação "constitui elemento fundamental para a pesquisa". A observação simples, conforme elucidada por Gil (1999), é aquela em que o pesquisador permanece alheio ao fenômeno que se pretende estudar, observando de maneira espontânea os fatos que ocorrem. A observação empregada durante a elaboração do trabalho de pesquisa pode ser considerada como simples, posto que o processo de observação ocorreu naturalmente durante o período do estágio curricular durante as experiências vivenciadas no processo.

Apesar do pesquisador estar inserido no local de pesquisa, não se pode caracterizar a observação como participante, pois apesar de estar inserido dentro da organização, o pesquisador não fez parte das mudanças nos processos observados, ou mesmo parte do contexto policial. Para a observação ser caracterizada como participante, segundo Gil (1999), o pesquisador deve

participar de modo ativo dentro do objeto de pesquisa, ou mesmo ser considerado membro do grupo, o que não foi observado durante a elaboração do trabalho.

A pesquisa documental e o levantamento bibliográfico apresentam muitas similaridades. De acordo com Gil (1999), a pesquisa documental se vale de materiais que não receberam tratamentos analíticos, no sentido de metodologias de pesquisa, enquanto o levantamento bibliográfico consiste na análise de trabalhos científicos já consolidados. A bibliografia levantada teve por objetivo elucidar os conceitos de mudança no setor pública, reforma administrativa, história e papel da polícia na sociedade. A definição clara desses conceitos possibilitou a realização de uma análise crítica da evolução do objeto de estudo.

Para descrever a evolução do processo de compras, contratos e convênios foram utilizados diversos documentos elaborados por, ou em conjunto com a Polícia Civil de Minas Gerais, sendo eles: (i) Dimensionamento de Pessoal, realizado pelo INDG em 2008; (ii) Mapeamento da Diretoria de Material e Patrimônio, pela Consultoria Júnior em Administração Pública em 2010; (iii) Análise das Unidades de Planejamento, Gestão e Finanças, realizado pela Superintendência Central de Coordenação Geral em 2010; (iv) Diagnóstico da Modelagem dos Processos de Compras, Contratos e Convênios, realizado pela Diretoria Central de Políticas de Otimização de Processos em 2012.

Ainda foi feita uma análise da legislação e outros documentos secundários que tratam sobre os processos de compras, contratos e convênios.

Para a análise dos dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo com o intuito de extrair da bibliografia e dos documentos analisados dados suficientes para responder ao problema de pesquisa, aliado à percepção obtida através da observação sistemática do processo

## **4. Apresentação e Análise dos Resultados**

Nesta seção serão apresentados os diagnósticos realizados na SPGF que estejam correlatos ao processo de compras contratos e convênios, com destaque aos trabalhos que apresentam propostas de mudança. Por fim, será realizada uma análise da situação atual dos processos de compras contratos e convênios, descrevendo como os processos estão funcionando na instituição e comparando as propostas apresentadas com a situação encontrada na organização.

### **4.1. Diagnósticos Realizados**

Esta seção tem por objetivo apresentar os diagnósticos realizados no âmbito da SPGF da PCMG, que tratem de questões correlatas aos processos de compras, contratos e convênios da instituição.

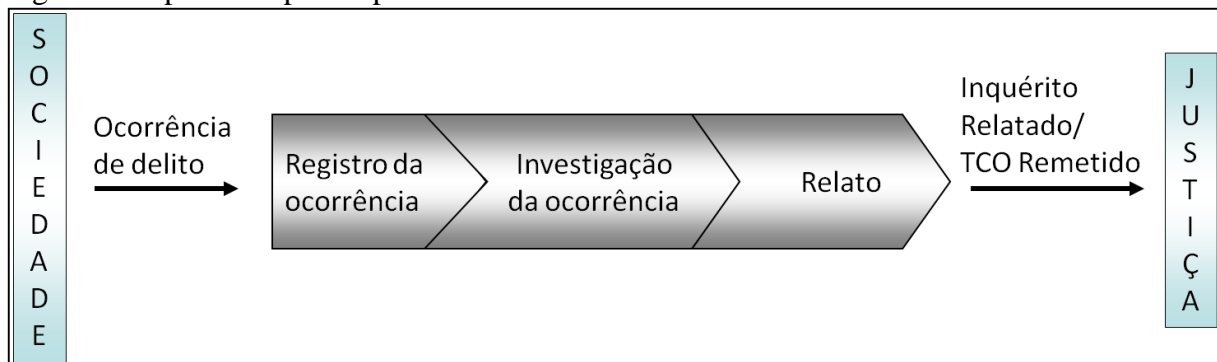
Dessa maneira, foram identificados quatro estudos para a obtenção de informações: (i) Dimensionamento de Pessoal, realizado pelo INDG em 2008; (ii) Mapeamento da Diretoria de Material e Patrimônio, pela Consultoria Júnior em Administração Pública em 2010; (iii) Análise das Unidades de Planejamento, Gestão e Finanças, realizado pela Superintendência Central de Coordenação Geral em 2010; (iv) Diagnóstico da Modelagem dos Processos de Compras, Contratos e Convênios, realizado pela Diretoria Central de Políticas de Otimização de Processos em 2012.

O Instituto de Desenvolvimento Gerencial – INDG, junto a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, realizaram um estudo acerca da definição de parâmetros de desempenho e dimensionamento de pessoal para toda estrutura da PCMG, com o intuito de aumentar a eficiência da instituição, ao mesmo tempo em que estimula a aproximação da prestação de serviços junto à sociedade, tratando-se de uma iniciativa caracterizada como modernização institucional da PCMG.

O referido diagnóstico apresentou uma proposta acerca do dimensionamento do quadro de funcionários visando zerar o déficit de Inquéritos Policiais e Termos Circunstanciados de Ocorrência, os quais foram considerados pela equipe de consultoria os principais produtos da PCMG.

O Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO é um registro de ocorrência minucioso que substitui o inquérito policial nos crimes de menor potencial ofensivo<sup>2</sup>, ou seja, crimes de menor relevância. Já o inquérito policial é um procedimento policial administrativo, instituído pelo decreto imperial nº 4.824 de 1871, previsto ainda no Código de Processo Penal Brasileiro como principal procedimento investigativo da polícia judiciária brasileira. Trata-se do objeto legal que apura determinado crime, antecedendo a ação penal, sendo comumente classificado como pré-processual, ou seja, o inquérito tem por objetivo subsidiar a propositura da ação penal<sup>3</sup>. Para melhor elucidar o papel da polícia com relação a este processo o INDG elaborou a seguinte figura:

Figura 04: Input e Output do produto básico da PCMG



Fonte: Diagnóstico sobre o efetivo da Polícia Civil, INDG, 2008

Segundo análise da planilha de coleta de dados do projeto, em 2008 foram instaurados 197 mil inquéritos enquanto foram remetidos à justiça apenas 64 mil inquéritos/TCO, o que resultou em um déficit de 133 mil inquéritos, equivalente a 68% do total inicial. A mesma situação ocorre para os termos circunstanciados de ocorrência.

Como proposta para solucionar o problema dos recorrentes déficits entre entrada e saída de inquéritos, a consultoria inferiu que além da melhoria de gestão, seria necessária a recomposição do quadro de servidores da instituição. Isto posto, o projeto em parceria com o INDG tinha como metas, conforme elucidado por trecho do documento:

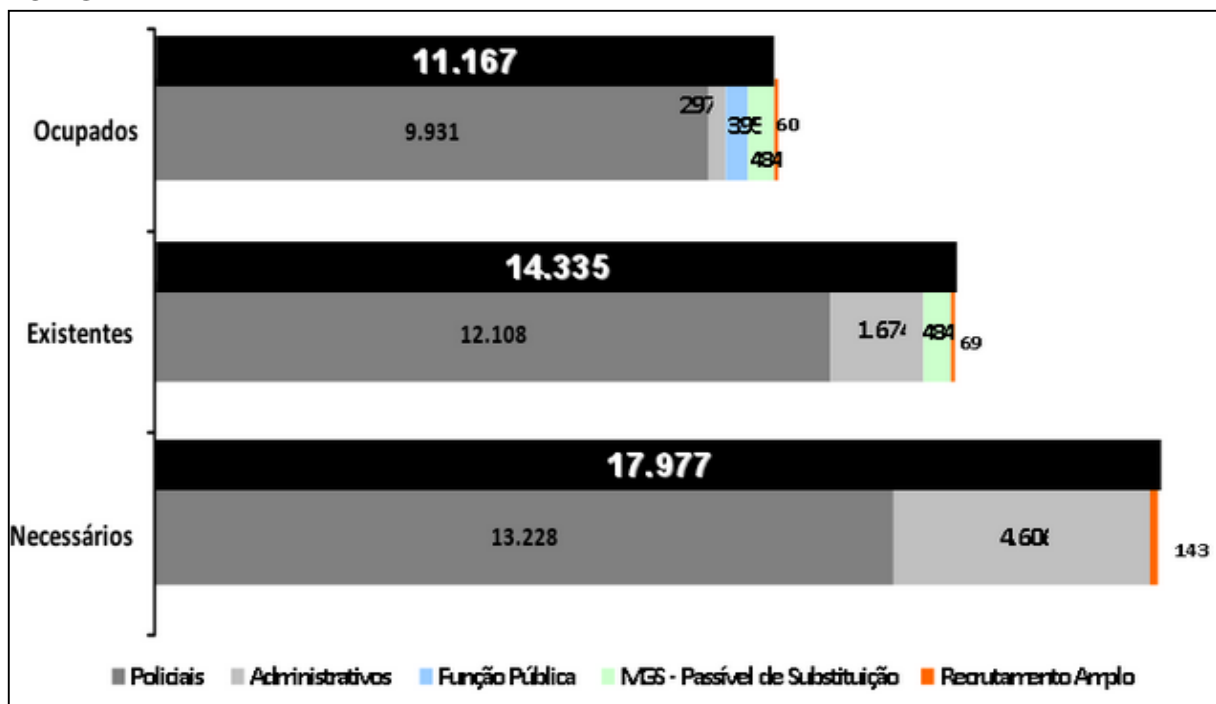
<sup>2</sup>GRANZOTTO, Cláudio Geoffroy. Elaboração do Termo Circunstanciado: privatividade de sua realização pelo delegado de polícia. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/12807-12808-1-PB.pdf>. Acesso 04 de maio de 2015.

<sup>3</sup>DUARTE, Leonardo Lopes de Almeida. Uma breve análise sobre o inquérito policial brasileiro. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=12936&revista\\_caderno=22](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12936&revista_caderno=22)>. Acesso em 04 de maio de 2015.

Além de possibilitar o déficit zero para IPs e TCOs, a recomposição do quadro de servidores possibilitará à PCMG o provimento eficiente de diversos serviços, atualmente deficitários ou inexistentes: Atendimento às condições para viabilização do Projeto de Integração Policial; Descentralização da atuação estratégica-tática-operativa da PCMG possibilitando a melhoria da gestão das Delegacias de Polícia por meio da estruturação dos Departamentos e Delegacias Regionais; Melhoria dos serviços relacionados ao registro de veículos, habilitação e controle de condutores por meio da estruturação das CIRETRANS no interior do Estado; Estruturação do atendimento 24 horas / 7 dias por semana para os serviços de perícia e medicina legal (sediado nas grandes cidades e sedes de Delegacias Regionais e com abrangência em todo o Estado); Polícia Civil com atendimento 24 horas / 7 dias por semana por meio de equipes de plantões, com horário de funcionamento padronizado, limitado a doze horas por dia/equipe, sediados nas grandes cidades e sedes de Delegacias Regionais e com abrangência em todo o Estado; Eliminação do regime de permanência das equipes de Delegacia de polícia, que atualmente trabalham no expediente normal, além de serem responsáveis pela unidade policial (*stand by*) durante a noite e finais de semana, tornando penoso para o servidor e inócua para a sociedade; Ampliação da capacidade investigativa das Delegacias de Polícia por meio da estruturação: (da área de inteligência nos Departamentos e Regionais e do Grupo de Resposta Especial 24 horas / 7 dias por semana sediado em pontos estratégicos do Estado, grande BH e BH) (INDG, 2008, p.19-20).

Para a realização do trabalho foram levantados dados quanto ao número de funcionários alocados e a produtividade padrão para estas atividades, ou seja, qual a carga de trabalho que a equipe básica pode suportar. Dessa maneira identificou-se o quantitativo atual e a necessidade de pessoal como observado na figura a seguir:

Figura 05: Diagnóstico do quantitativo de pessoal necessário para zerar o déficit de Inquéritos na PCMG

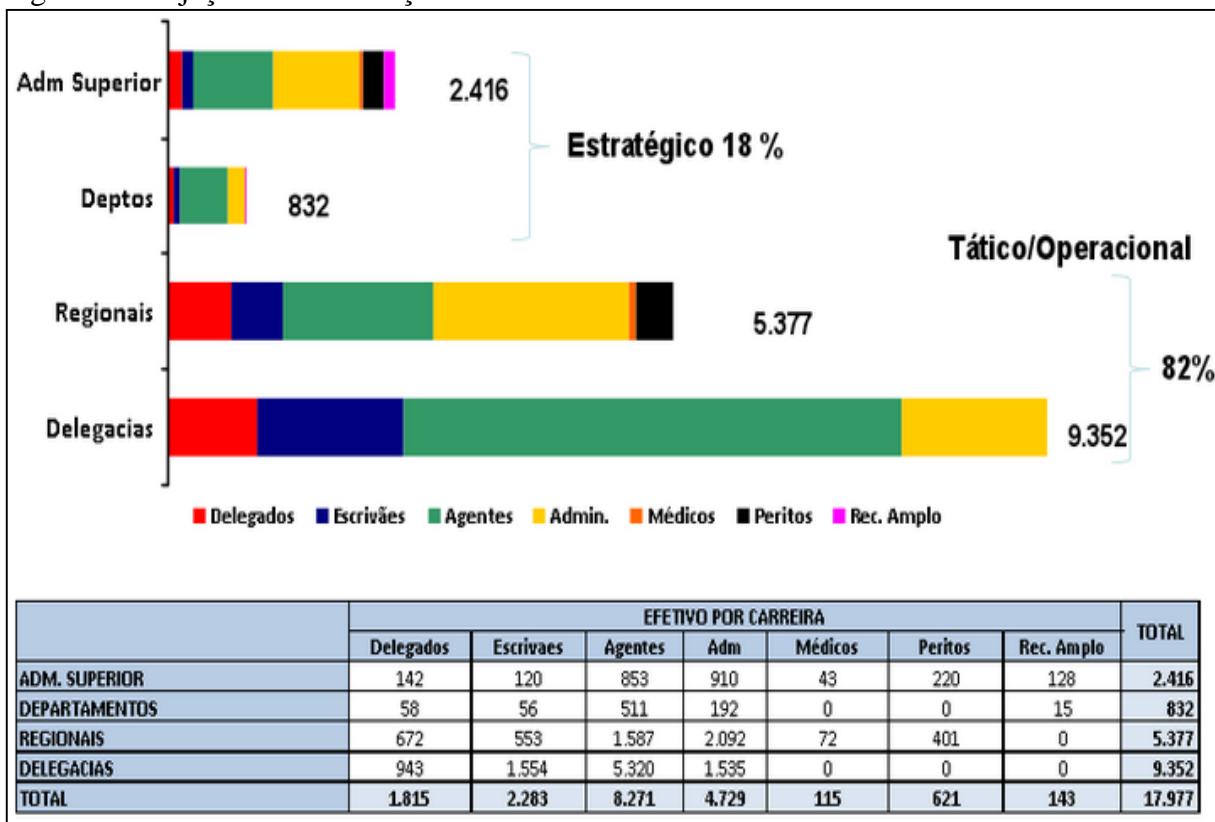


Fonte: Diagnóstico sobre o efetivo da Polícia Civil, INDG, 2008

Observa-se que, em 2008, a polícia contava com o quantitativo de 11.167 servidores ocupados, enquanto a necessidade estimada de servidores feita pela consultoria era de 17.977, com destaque para o aumento substancial do número de servidores administrativos, que passaria de 297 para 4.606. Este incremento no quadro de pessoal representaria um acréscimo na folha de R\$ 210 milhões por ano, planejado para ocorrer de maneira gradativa até 2012.

Com relação à distribuição dos servidores, foi feita a seguinte proposta, conforme elucidada a figura seguinte:

Figura 06: Projeção da distribuição do efetivo



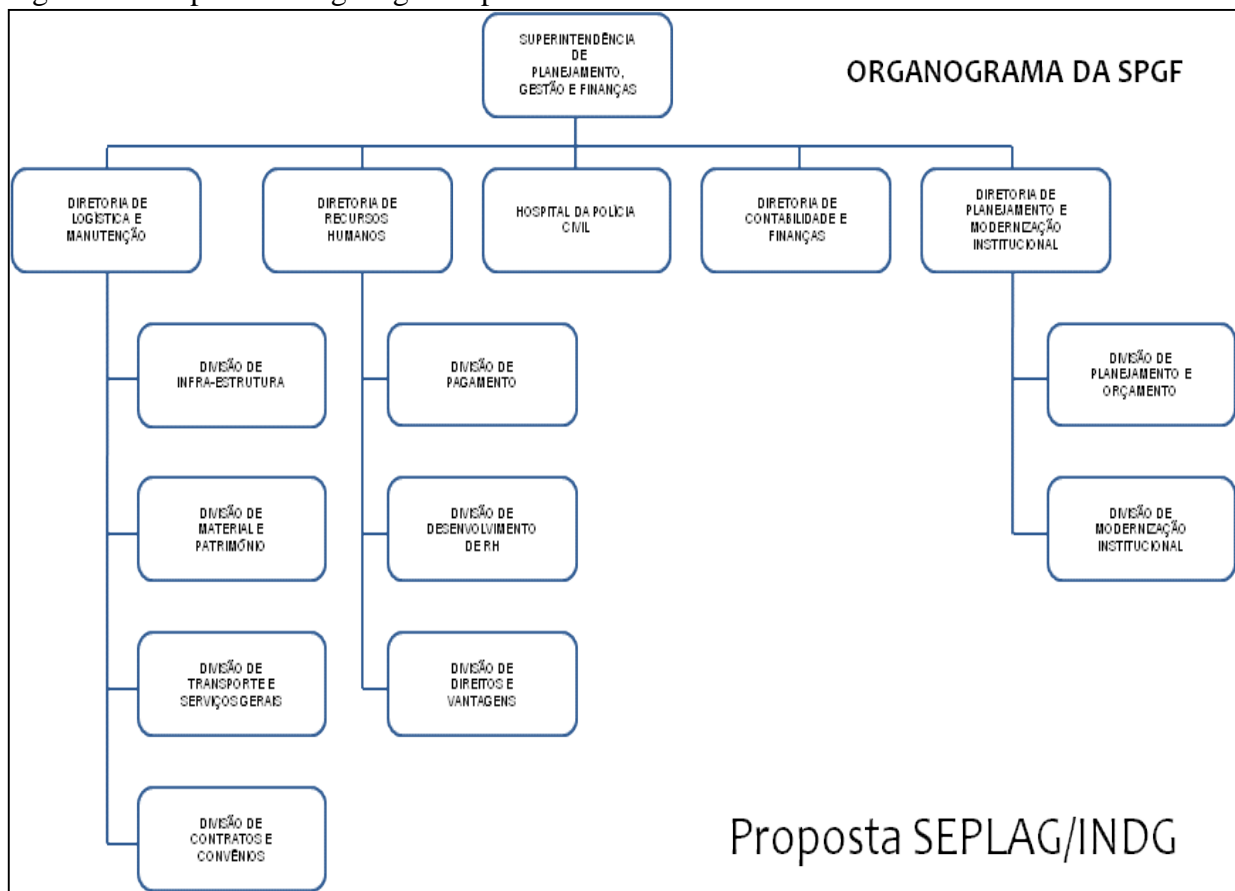
Fonte: Diagnóstico sobre o efetivo da Polícia Civil, INDG, 2008

A distribuição dos servidores evidencia que a maior parte do contingente dimensionado será distribuído nas áreas tático-operacionais, representadas pelas regionais e delegacias de polícia, com a ênfase na alocação de servidores administrativos nessas unidades, para a realização das tarefas que não sejam de natureza policial. O dimensionamento foi feito com uma metodologia específica para cada nível apresentado na figura acima, conforme elucidado no trabalho realizado pelo INDG.

O projeto resultou em um plano de implantação com ondas distribuídas em 6 fases, de 2009 a 2012, que contemplariam: “a implementação do Acordo de Resultados e Metas; transformação dos cargos existentes; estruturação de unidades, com a realização de concursos; e criação de novos cargos (INDG, 2008, p.286-287)”.

Com relação à SPGF, o estudo também apresentou uma proposta de redimensionamento do quantitativo, aliado a proposta de uma nova estrutura para a SPGF, conforme elucidam as figuras a seguir:

Figura 07: Proposta de organograma para a SPGF



Fonte: Diagnóstico sobre o efetivo da Polícia Civil, INDG, 2008

Figura 08: Proposta de Redimensionamento do efetivo para a SPGF

NOME DA UNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR: SPGF								
NOME DA ÁREA	DIMENSIONAMENTO							
	Delegado	Escrivão	Agente	Adm. PC	Rec. Amplo	FHEMIG	ASSPROM	MGS
SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANÇAS	2	2	5	2			1	
DIRETORIA DE LOGÍSTICA E MANUTENÇÃO	1	2	24	7	3		2	
DIVISÃO DE INFRA-ESTRUTURA	1	1	2	2	8			36
DIVISÃO DE MATERIAL E PATRIMÔNIO	1	1	2	28				
DIVISÃO DE TRANSPORTES E SERVIÇOS GERAIS	1		12	12	1			30
DIVISÃO DE CONTRATOS E CONVÊNIO	1	3	3	21			2	
DIRETORIA DE RECURSOS HUMANOS	1		1	5	1			
DIVISÃO DE PAGAMENTO	1	5	10	12				
DIVISÃO DE DESENVOLVIMENTO DE RH	2		4	11	8		1	
DIVISÃO DE DIREITOS E VANTAGENS	1		3	19				
HOSPITAL DA POLÍCIA CIVIL			16	59	5	128		
DIRETORIA DE CONTABILIDADE FINANÇAS	1		9	7	2			
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL	1							
DIVISÃO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	1		1	5				
DIVISÃO DE MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL E HISTÓRIA	1		1	13				
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>93</b>	<b>203</b>	<b>28</b>	<b>128</b>	<b>6</b>	<b>66</b>
<b>TOTAL DIMENSIONADO: 554</b>								

Fonte: Diagnóstico sobre o efetivo da Polícia Civil, INDG, 2008

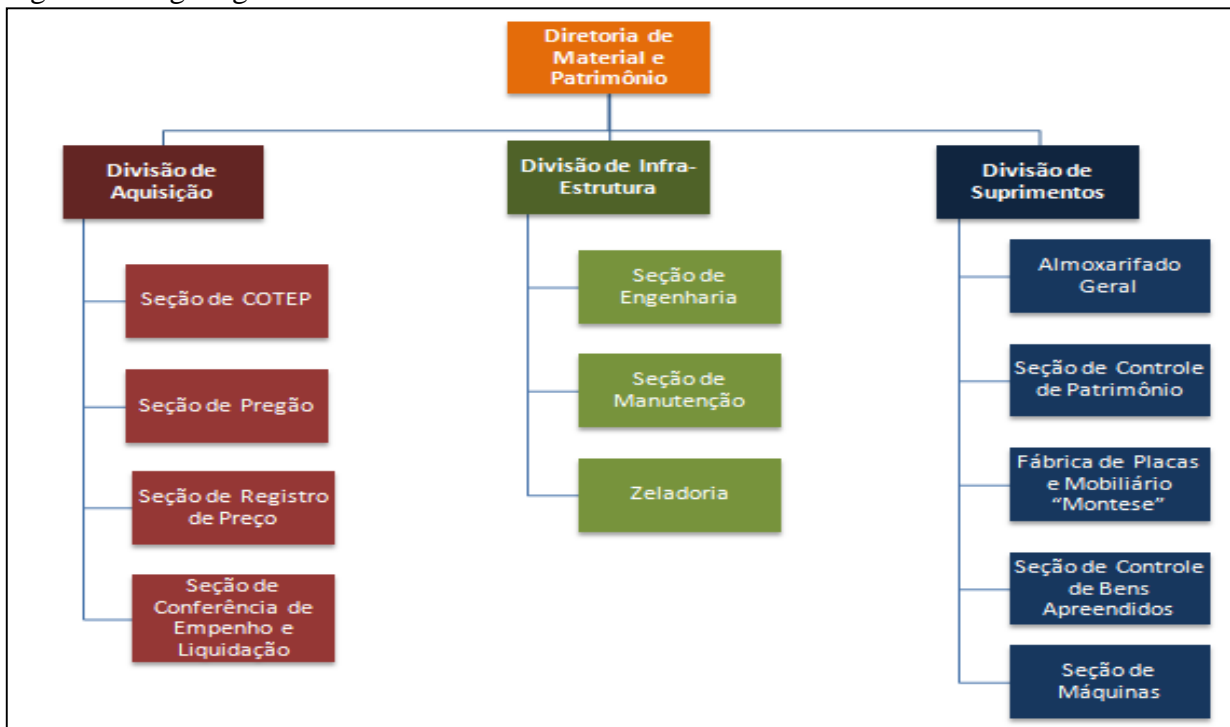
O projeto resultou em um plano de implantação com ondas distribuídas em 6 fases, de 2009 a 2012, que contemplariam: “a implementação do Acordo de Resultados e Metas; transformação dos cargos existentes; estruturação de unidades, com a realização de concursos; e criação de novos cargos (INDG, 2008, p.286-287)”.

Em 2010, a empresa de Consultoria Júnior da Fundação João Pinheiro executou um projeto de mapeamento da Diretoria de Material e Patrimônio – DMP da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais. A metodologia utilizada consistiu no levantamento de dados documentais, entrevistas com os funcionários de cada seção com o objetivo de obter o maior nível de detalhamento acerca de cada atividade desempenhada.

A Diretoria de Material e Patrimônio (DMP) apesar de ter sua configuração instituída pelo Decreto Estadual 43.279 de 22 de abril de 2003, detinha organização estrutural diferente da exposta no decreto, conforme constatado pelo trabalho da consultoria, onde a diretoria encontrava-se dividida informalmente três divisões: Divisão de Suprimentos, Divisão de Infra-Estrutura e Divisão de Aquisição.

A Divisão de Suprimentos é composta por cinco seções subordinadas: Seção de Controle de Patrimônio, Seção de Máquinas, Seção de Bens Apreendidos, Almoxarifado Geral e a Fábrica de Placas e Mobiliário Montese. Já a Divisão de Infra-Estrutura é composta pela Seção de Engenharia, Seção de Manutenção e a Zeladoria. Por fim, a Divisão de Aquisição tem subordinada a si a Seção de COTEP, a Seção de Pregão, a Seção de Registro de Preço e a Seção de Conferência de Empenho e Liquidação, conforme expõe a Figura 09 abaixo.

Figura 09: Organograma da DMP em 2009



Fonte: Mapeamento da Diretoria de Material e Patrimônio da PCMG, João Pinheiro Jr., 2010

Para a realização do trabalho, procedeu-se com análise da função desempenhada, estrutura e quantitativo de recursos humanos de cada setor, com o objetivo de possibilitar uma melhor distribuição de tarefas e melhorar a eficiência da gestão na unidade

Com relação às conclusões do diagnóstico realizado pela empresa de consultoria João Pinheiro Jr., foram observadas algumas oportunidades de melhoria quanto à atuação da DMP. O diagnóstico relatou que “no que se refere à capacitação, nem todos os funcionários são qualificados para as atividades que desempenham, havendo dificuldades para realização de determinados procedimentos típicos da administração pública, como a execução de modalidades de licitação e operacionalização de sistemas governamentais” (João Pinheiro Jr., 2010, p.9).

Outro problema relatado diz respeito à qualidade do gasto, uma vez que a execução da cota orçamentária não corresponde ao planejado. “Há a ocorrência de problemas referentes à correta e regular operacionalização do SIAD, bem como da não finalização das solicitações, uma vez que em inúmeros casos não ocorre a retirada da mercadoria já aprovada para fornecimento” (João Pinheiro Jr., 2010, p.13).

Outra questão evidenciada por meio do trabalho realizado diz respeito ao conhecimento dos procedimentos necessários à realização dos processos de compras pela Divisão de Aquisição.

O projeto identificou, ainda:

[...] problemas de ordem cultural e política, já que diversos delegados de outros municípios desrespeitam o planejamento das atividades do Almoarifado Geral e sentem-se no direito de retirar materiais da unidade sem realizar a prévia solicitação formal no SIAD ou não estando em condições regulares de retirar tais materiais (João Pinheiro Jr., 2010, p. 14).

Ao final do projeto foi elaborada uma síntese das ações necessárias para o alcance dos objetivos propostos. Dentre as principais ações destacam-se: (i) Editar e submeter à aprovação resolução que estruture a organização institucional da Diretoria de Material e Patrimônio de acordo com a organização informacional vigente; (ii) Instituir os Manuais Administrativos de Normas e Procedimentos da Diretoria de Material e Patrimônio normatizando sua existência e seu uso.; (iii) Buscar cursos de capacitação; (iv) Divulgação e utilização do Sistema Integrado de Protocolo – SIPRO, bem como adequação dos processos ao sistema; (v) Estruturar a Seção de Registro de Preços, possibilitando que a unidade atue na gestão do sistema de registro de preços, compondo atas e liberando quotas.

Ainda no ano de 2010, a Superintendência Central de Coordenação Geral realizou uma Análise Situacional de todas as Unidades de Planejamento, Gestão e Finanças dos órgãos e entidades do Estado, conforme proposta apresentada no 32º Fórum de Superintendentes de Planejamento, Gestão e Finanças. A metodologia básica para execução do projeto foi descrita da seguinte maneira:

A Análise Situacional foi composta de dois processos de coleta e análise de informações. O primeiro, de caráter quantitativo, envolveu a resposta ao *Questionário Diagnóstico* disponibilizado pelo sítio eletrônico do Fórum de SPGF on-line (spgfonline.ning.com),

do dia 16 de dezembro ao dia 24 de setembro de 2010. O segundo processo, de caráter qualitativo, envolveu 7 fóruns técnicos realizados pela Diretoria Central de Coordenação da Ação Governamental, com participação de servidores indicados para cada área de competência pelos dirigentes das SPGFs/DPGFs, entre os dias 19 e 26 de novembro de 2010 (SCCG, 2010, p.5).

O estudo aponta a importância da aproximação entre as áreas fim e meio, com o intuito de diminuir a distância entre o planejamento e execução. Outro ponto diz respeito ao fato de que “as capacitações para revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental, por darem prioridade apenas ao tratamento operacional da questão, possuem sérias limitações na visão das unidades (SCCG, 2010, p.8)”.

Um dos principais desafios levantados pelo projeto diz respeito aos processos de compras, contratos e convênios, onde notadamente o grau de dificuldade é maior, em especial quanto ao planejamento e monitoramento dos mesmos, conforme elucidado pelo projeto:

Planejar o processo de compras, contratações e convênios apresenta-se como um dos grandes desafios da área. Há um contínuo esforço para mudar uma lógica de atuação reativa, de resolução constante de problemas emergenciais, para uma ação mais planejada. A constatação da importância do planejamento é depreendida pela possibilidade de se evitar duplicidade de compras, garantir maior economicidade nas compras públicas, bem como permitir o desenvolvimento pleno das ações estratégicas do Estado (SCCG, 2010, p.12).

Com relação a esses processos, o estudo apontou a necessidade de fomentar a capacitação e a conscientização dos gestores de convênio para com suas obrigações, além da necessidade de padronização e registro dos processos. “Constatou-se que, para a área de compras, contratações e convênios são fatores chave de sucesso a definição dos fluxos, normatização de procedimentos, a responsabilização de gestores e a divulgação constante dos processos” (SCCG, 2010, p.13).

Um ponto levantado como fator dificultador é a existência de equipes de trabalhos pequenas e pouco qualificadas, fator este que já havia sido levantado pelos estudos anteriores e que já haviam sido feitas propostas de melhorias nesse sentido, como o redimensionamento proposto pelo INDG em 2008, entretanto observa-se que as medidas não foram implementadas da maneira pensada.

Por fim, o estudo realizado apresenta uma consideração que merece atenção: “As atividades fim do Estado não alcançarão seus tão almejados resultados se não houver um fluxo

informacional aberto e grande integração com os setores responsáveis por implementar as atividades meio (SCCG, 2010, p.39)”.

Em 2012 iniciou-se o projeto de modelagem dos processos de compras, contratos e convênios, que realizou uma análise diagnóstica mais abrangente da SPGF, de modo a possibilitar a identificação da forma de execução dos processos no momento do diagnóstico, além de permitir a análise e estudo, de forma participativa, propondo sugestões de melhorias para promover melhor readequação dos processos, segundo as diretrizes estratégicas da organização.

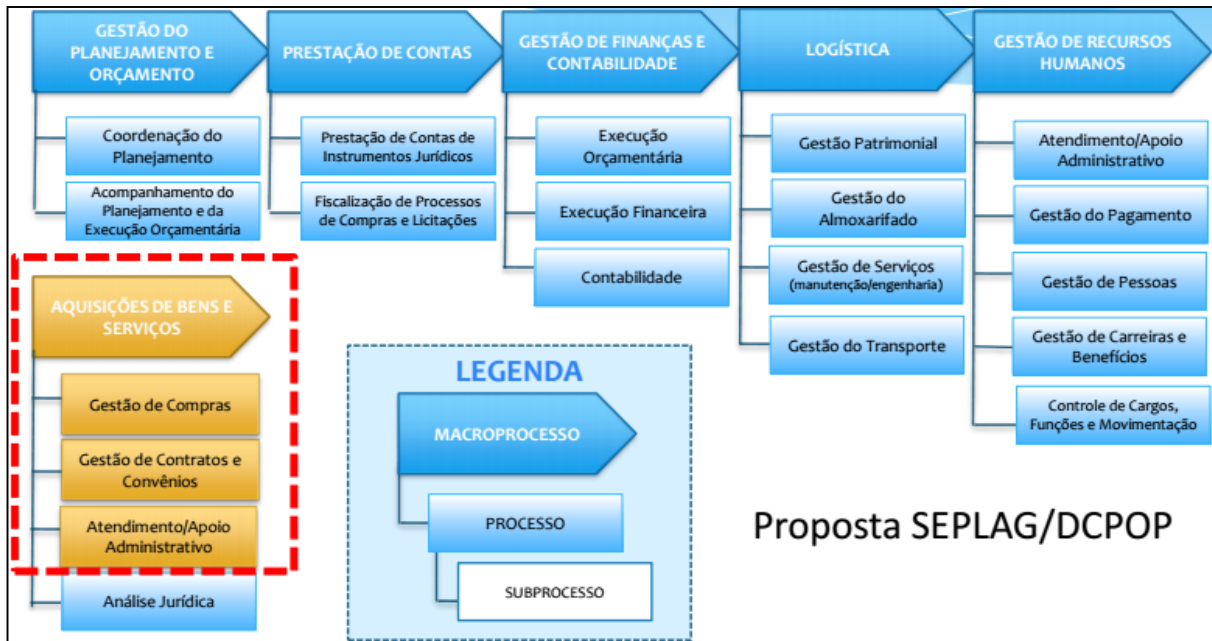
Os principais objetivos elencados no projeto foram: (i) aumentar a produtividade através da modelagem de processos e utilização da tecnologia; (ii) agilizar os processos decisórios; (iii) melhorar a qualidade dos serviços prestados pela organização; (iv) diminuir custos operacionais e; (v) eliminar e reduzir retrabalho.

Dentre as principais diretrizes para realização dos trabalhos, pode-se citar: (i) Otimização da aquisição de bens por meio da cotação eletrônica de preços, do registro de preços, pregão presencial e eletrônico e dispensa e inexigibilidade de licitação e contratos e convênios, em conformidade com a Lei Federal nº 8.666/1993 e legislação estadual. (ii) padronização dos procedimentos de compras, contratos e convênios; (iii) simplificação e redução do tempo de compra e de elaboração de contratos e convênios; (iv) aumento do controle dos procedimentos; (v) uniformização dos entendimentos dos processos e das atividades por parte da alta gestão da SPGF.

O projeto destacou a necessidade de se compreender as integrações existentes entre os processos realizados sob responsabilidade da SPGF, portanto elaborou-se a Cadeia de Valor<sup>4</sup> da SPGF como pré-requisito para o entendimento dos processos de serviços realizados pelas unidades desta superintendência, conforme figura a seguir:

4 Cadeia de valor pode ser definida como um conjunto de atividades executadas em um sistema de informação com a finalidade de produzir e transferir a informação, proporcionando sustentação ao processo decisório de uma organização (MORESI, 2000 apud SCGE, 2012, p. 21)

Figura 10:Cadeia de Valor da SPGF



Fonte: Diagnóstico da modelagem dos processos de compras, contratos e convênios, DCPOP, 2012

Tendo por base a figura acima, a atuação da SPGF foi subdividida em 6 macro processos, identificados como: (i) Gestão do planejamento e orçamento, composto pelos processos de coordenação e acompanhamento do planejamento e execução orçamentária; (ii) Prestação de contas, composto pelos processos de prestação de contas dos instrumentos jurídicos e prestação de contas de compras e licitações; (iii) gestão de finanças e contabilidade, composto pelos processos de execução orçamentária, execução financeira e contabilidade; (iv) Logística, composto pelos processos de gestão patrimonial, gestão de almoxarifado, gestão de serviços e gestão de transporte; (v) Gestão de Recursos Humanos, composta pelos processos de atendimento e apoio administrativo, gestão do pagamento, gestão de pessoas, gestão de carreiras e benefícios e controle de cargos, funções e movimentação; (vi) Aquisições de bens e serviços, composto pelos processos de gestão de compras, gestão de contratos e convênios, atendimento e apoio administrativo e análise jurídica.

Para a realização da remodelagem julgou-se necessário o levantamento de informações relativas ao quadro de pessoal para melhor compreender o funcionamento das unidades da SPGF. Deste modo, verificou-se que a SPGF contava com o total de 405 funcionários, onde 255 são servidores efetivos, equivalente a 63% do total, enquanto 150 são contratados da MGS. Dos 255 servidores, 154 são de natureza policial, correspondendo a 60,4% do total, enquanto 95 são do quadro administrativo e 6 de recrutamento amplo (DCPOP, 2012).

Com relação às unidades que respondem pelos processos de compras, contratos e convênios (Diretoria de Material e Patrimônio – DMP e Diretoria de Contratos, Convênios e Serviços Gerais –DCCSG), existem 35 funcionários alocados na DCCSG, sendo 17 servidores e 18 MGS, e 148 funcionários alocados na DMP, sendo 91 servidores e 57 MGS (DCPOP, 2012).

Uma das propostas do diagnóstico envolve o rearranjo organizacional da SPGF de acordo com cada macro processo mapeado na cadeia de valor. Dessa maneira, a SPGF seria constituída pelas diretorias de: Contabilidade e Finanças, Prestação de Contas, Recursos Humanos, Compras, Contratos e Convênios, Planejamento e Orçamento e Logística, totalizando um total de 6 diretorias. A proposta também envolve o redimensionamento dos 405 servidores, onde a diretoria de compras, contratos e convênios contaria com o total de 116 funcionários, sendo 41 servidores e 75 funcionários da MGS. O número é menor do que a soma do quantitativo da DMP e DCCSG em seu formato atual, entretanto muitas das competências atuais da DMP não dizem respeito ao processo de compras (DCPOP, 2012).

Segundo dados levantados pelo diagnóstico, eram 97 funcionários distribuídos pelos processos de compras, contratos e convênios, ou seja, pretende-se alocar um adicional de 19 funcionários para realização dessas atividades.

Destacou-se a dificuldade para o levantamento de dados, tendo em vista a baixa automação com mecanismos de controles fragilizados, alta fragmentação dos processos entre as diretorias (DMP e DCCSG) e falhas de comunicação, o que acaba gerando excesso retrabalho e sobrecarga de determinados funcionários, causando desmobilização das equipes.

Também foi realizada avaliação da capacidade de trabalho onde considerou-se a razão entre o volume médio de serviços e o tempo médio gasto para realização, além de considerar uma perda de 10% no cálculo como parte da metodologia. Essa Razão foi dividida pela quantidade de funcionários, de acordo com as respectivas cargas horárias. Desta maneira, obteve-se o valor de 5,31 para os processos de compras, para os processos de contratos o valor de referência foi 0,61, enquanto que para o processo de convênios o valor de referência obtido foi de 2,69.

Segundo a metodologia do diagnóstico, se o valor obtido for menor que 1, significa que a demanda corre risco de não ser atendida com o número de servidores alocados, se a razão

for maior que 1, significa que o quantitativo de pessoal disponível para executar essa tarefa é maior do que o necessário para sua execução. Desta forma, observa-se que os processos de compras e convênios dispõem de uma quantidade de funcionários maior do que a necessária para o desempenho adequado das atividades, enquanto o setor de contratos carece de servidores.

O diagnóstico traz como sugestão a padronização dos processos para a construção de uma nova base histórica para fundamentação de um novo estudo da avaliação da capacidade de trabalho, visto que os processos foram avaliados no final do ano, quando a demanda é substancialmente menor.

Outra recomendação feita pelo diagnóstico é a realização do planejamento da força de trabalho para melhor distribuição dos servidores nas atividades e processos necessários, além de colaborar para o melhor planejamento das equipes e de sua força de trabalho, alocando, em número e tempo, o ideal para execução das atividades. Por outro lado, o não planejamento pode causar sobrecarga ou ociosidade de tarefas para os funcionários envolvidos com o tratamento desses processos. E, ainda, a distribuição de tarefas para funcionários inábeis para a realização da mesma porque não foram treinados/capacitados para tal ou por não terem o perfil adequado para as tarefas nas quais estão alocados.

O diagnóstico também analisou a questão dos custos de pessoal por funcionário alocado em cada processo, onde o custo da hora de trabalho apresentou um desequilíbrio na realização dos subprocessos/serviços quando considerada a força de trabalho responsável pela execução, desconsiderando os demais custos envolvidos como material, estrutura física, etc.

Com relação à distribuição física das unidades da SPGF, o documento elaborado pelo DCPOP apontou que, à época, 7 unidades encontravam-se externas à Cidade Administrativa de Minas Gerais, local construído especificamente para acomodar as instalações públicas. Esse distanciamento dificulta o andamento de algumas atividades básicas. Existem unidades que, pela própria natureza das ações desenvolvidas, exigem a instalação em uma área externa à Cidade Administrativa, entretanto, existem unidades que tratam de atividades que podem ser realocadas, como, por exemplo, o pagamento de pessoal, no entanto, como ressalta o diagnóstico, faz-se necessário compreender melhor a infraestrutura dessas unidades externas, antes de se posicionar sobre a realocação de suas sedes.

Quanto às unidades que se encontram sediadas na Cidade Administrativa, o diagnóstico elucida a existência de um arranjo físico posicional e por produto, em que as pessoas se movimentam dentro da estrutura física da SPGF na sequência de atividades requeridas, entretanto, não acompanha a lógica processual realizada entre elas. Portanto, a distribuição física existente dificulta a comunicação e a movimentação de expedientes entre as unidades.

Como exemplo, pode-se citar a localização da DCCSG que se encontra do lado oposto das demais diretorias da SPGF. Os processos de compras, que são iniciados na DMP e finalizados na DCCSG são afetados com a distância física existente entre as unidades. Dessa maneira, tal distanciamento entre unidades participantes de um mesmo fluxo de processo precisaria ser analisado e revisto. O diagnóstico infere que o rearranjo das unidades deve ser feito por meio de um arranjo físico por processo, onde as informações e os produtos fluam por meio da operação, em que os recursos (funcionários e equipamentos) estejam organizados de acordo com o processo. Tal alteração no layout tende a contribuir para uma melhora na qualidade dos serviços, maior agilidade na realização dos processos e simetria na informação comunicada (DCPOP, 2012)

Com relação à estrutura tecnológica necessária ao bom andamento das atividades, as unidades da SPGF sediadas na Cidade Administrativa contam com uma boa estrutura, composta por computadores com configuração atualizada e boa conexão de internet, com os softwares necessários à execução das atividades. Já as diretorias que encontram-se fora da Cidade Administrativa dispõem de equipamentos desatualizados, tanto do ponto de vista físico quanto dos programas e recursos utilizados, e conexão precária com a internet de alto desempenho, o que prejudica a agilidade do trabalho e o desempenho dos servidores.

O diagnóstico realizado pela DCPOP sintetizou os principais problemas em 6 categorias de melhoria: (i) Capacitação; (ii) Gestão de Documentos; (iii) Definição de Papéis; (iv) Comunicação; (v) Padronização de Procedimentos; (vi) Sistemas de Informação.

As propostas de melhoria para os problemas relacionados à capacitação consistem na revisão dos modelos de minuta de edital para contratação de serviços, treinamento da equipe encarregada do processo quanto à utilização do Portal de Compras, capacitação com os

ordenadores de despesa, criação de mecanismo para acompanhamento da vigência dos convênios, capacitações correlatas às modalidades de licitação, dentre outras medidas.

Com relação à gestão de documentos, a proposta apresentada diz respeito à criação de um setor de expediente único que utilize o Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos para controle e tramitação, com a definição dos responsáveis pelas solicitações ao setor de expediente em cada unidade (DCPOP, 2012).

Com relação à questão da definição de papéis, as propostas dizem respeito à adequação da estrutura da SPGF aos processos de compras, contratos e convênios por meio de um rearranjo por processos, definição clara de competências entre os papéis dos Centros de Processamento de Despesas e funcionários das unidades da SPGF, definição de competências entre a assessoria jurídica e assessoria técnica e definição de suplente para a assinatura dos expedientes como alternativa à ausência da direção (DCPOP, 2012).

Quanto às melhorias para os problemas envolvendo a comunicação, o diagnóstico propõe a divulgação dos procedimentos de cadastro para os fornecedores, a criação de um mecanismo de comunicação eficiente entre as partes envolvidas nos processos, o monitoramento das informações dos convênios federais, a padronização dos canais de comunicação institucional e a definição de critérios para o uso do e-mail institucional (DCPOP, 2012).

A maior parte das propostas de melhoria são relativas à padronização de procedimentos onde foram indicadas como oportunidades de melhoria: a definição de critérios para definição das urgências além da criação de um mecanismo para tratar das urgências sem comprometer o andamento das demais atividades, descentralização das compras para as unidades do interior mediante a criação de um manual, instrução para cada unidade executora quanto a realização dos próprios processos de cotação eletrônica de preços, conforme disposto na Resolução SEPLAG nº106, de 14 de dezembro de 2012, instrumentos para facilitar a obtenção de carona nas atas de registro de preço de outros órgãos bem como definição de equipe para a realização de registro de preços para itens específicos da organização, definição de critérios para encaminhamento de processos de pregão direto ao ordenador após homologação, elaboração da escala de pregoeiro, definição de critérios para elaboração de editais bem como institucionalizar a revisão do edital antes da publicação, definição de indicadores para acompanhar o tempo médio

de conclusão dos processos, definição de limite hábil para recebimento de nota fiscal, criação de sistema para ajuste da programação orçamentária mensal dos empenhos, definição de prazos para encaminhamento dos termos aditivos, melhorar planejamento de compras bem como elaboração do planejamento orçamentário, descentralização da realização e liquidação de empenho, fazer uso dos instrumentos técnicos criados pela assessoria, criação de mecanismos de acompanhamento dos contratos e convênios, definição de procedimentos para adequação das declarações de qualidade dos serviços contratados, elaboração de cartilha para orientação dos responsáveis e criação de checklist para acompanhamento por parte dos gestores (DCPOP, 2012).

A última categoria diz respeito às propostas relacionadas aos sistemas de informação, onde foram elencadas como sugestões a melhoria da integração entre os sistemas, mecanismos para avaliação do uso dos sistemas por parte dos usuários e aperfeiçoamento da utilização dos sistemas.

Por fim, o trabalho realizado pelo DCPOP conclui que a partir da implementação das propostas supracitadas, os resultados esperados consistem na padronização, simplificação e aumento do controle dos procedimentos de compras, contratos e convênios bem como a uniformização dos entendimentos acerca dos processos e das atividades que o compõem (DCPOP, 2012).

O diagnóstico ainda conclui que os processos de compras, contratos e convênios encontram-se em um estágio de maturidade inicial, onde existem diversos problemas a serem sanados, como a fragmentação, pouca automação, utilização inadequada dos sistemas de suporte, controles fragilizados, falhas de comunicação interna e equipe desmobilizada. Os processos apresentam, ainda, a necessidade de contínuos ajustes, tendo em vista a baixa qualidade na elaboração dos expedientes, gerando atrasos e perda de prazos. (DCPOP, 2012)

A partir disso, como últimas considerações para melhorar a qualidade dos serviços prestados e controlar de maneira mais eficaz os processos, além de todas as questões já tratadas, foi sugerida a formação de um comitê gestor de processos, composto por analistas especializados na área processos, com o objetivo de introduzir um modelo de gestão por processos na organização. Outra questão diz respeito à construção da Cadeia de Valor para a PCMG, complementando a construção da Cadeia de Valor da SPGF, para adequar as competências das

unidades à estrutura organizacional, por meio de um instrumento de orientação por processos (DCPOP, 2012).

Isto posto, a PCMG possui, desde 2008, uma base histórica de diagnósticos acerca de mudanças envolvendo os processos de compras, contratos e convênios, que apontam para uma situação atual com problemas que ainda precisam ser sanados. Cabe ressaltar que muito já foi realizado dessa data até atualmente e que mais ainda precisa ser feito para que se construa “uma polícia mais eficiente” como relatado pelo INDG.

#### **4.2. Situação atual dos processos de compras, contratos e convênios**

Nesta seção, procura-se descrever a situação atual dos processos de compras, contratos e convênios da SPGF, tendo por base o período compreendido entre a realização dos diagnósticos e o primeiro semestre de 2015. Além de descrever busca-se explicar, a partir da observação, dos dados levantados e do referencial teórico, os fatores que levaram à implementação, ou não, das mudanças ilustradas.

Por meio da análise dos diagnósticos, foram identificadas 8 categorias de mudança que impactam diretamente os processos de compras, contratos e convênios, sendo elas: (i) Estrutura Organizacional; (ii) Força de Trabalho; (iii) Padronização e Remodelagem; (iv) Qualificação e Capacitação; (v) Controle e Mecanismos de Gestão; (vi) Descentralização; (vii) Comunicação; (viii) Sistemas Informacionais.

Nas seções seguintes serão descritas cada uma dessas categorias.

##### **4.2.1. Estrutura Organizacional**

A estrutura atual da SPGF é composta por 12 diretorias, similar à configuração disposta no Decreto nº 43.852 de 2004. As principais diferenças observadas são relativas à extinção da diretoria de modernização institucional e quanto ao desmembramento da DMP, dando origem à Diretoria de Logística, Patrimônio e Material - DLPM e à Diretoria de Aquisições - DA.

Nenhuma das mudanças propostas pelos diagnósticos relativas a alterações na estrutura organizacional foram efetivadas. Observa-se que as alterações estruturais propostas pelo

INDG e pela DCPOP estão relacionadas ao modelo de gestão adotado pelo Estado de Minas Gerais a partir de 2003, que pressupõe um enxugamento da máquina administrativa e uma focalização maior na questão processual das atividades.

O enxugamento da máquina administrativa, evidenciado nas propostas pela redução do número de diretorias da SPGF, para 4 no caso da proposta do INDG e para 6 no caso da proposta do DCPOP, mostrou-se uma mudança de difícil implementação por uma série de características que serão discutidas nos parágrafos a seguir.

A resistência da instituição quanto às mudanças estruturais está ligada à própria resistência dos servidores, em especial da carreira dos delegados de polícia. A redução do número de diretorias implica na remoção do “status” de diretor de um grupo de indivíduos, que é majoritariamente constituída por delegados.

Dentre a carreira dos delegados observa-se, assim como salientado por Victoria (2014), a formação de grupos que objetivam a manutenção de uma estrutura de privilégios, por meio da utilização de práticas personalistas para afirmação do grupo. Como existe um considerável grau de rotatividade entre os delegados na função de chefia, existe uma coesão contra medidas que possam prejudicar integrantes do grupo. A redução do número de diretorias desgastaria a imagem do responsável pela implementação do processo, junto aos demais integrantes da categoria, o que dificulta a adoção da medida.

Com isso observou-se que os gestores não possuem incentivos para formalizar, ou mesmo adotar, alterações que impliquem na redução da quantidade de unidades administrativas, assim como outros mecanismos que aumentem o controle sobre as ações dos ocupantes do cargo de chefia. Já a criação de unidades, desde que informais, pode ser considerado um instrumento para aumentar as relações corporativistas, como observado na fragmentação da DMP.

Ao analisar o processo de fragmentação da DMP, observa-se que o processo está mais ligado a uma questão de poder na instituição, do que uma adequação para a melhoria do fluxo dos processos. A diretoria de aquisições, que passou a ser encarregada dos processos de compra da instituição, ainda está mais relacionada à DLPM, tanto do ponto de vista funcional, quanto do ponto de vista físico, do que com a DCCSG, setor que está diretamente ligado à atividade de compra. Assim, observou-se que a fragmentação foi um mecanismo utilizado para a

valorização de um profissional, integrante da carreira dos delegados, em virtude da importância do trabalho desenvolvido para a instituição.

Pode se afirmar, então, que existem incentivos para manter a informalidade das alterações na estrutura orgânica da instituição, posto que tais práticas aumentam a discricionariedade da administração, que, em fins últimos, implica no aumento do poder do ocupante do cargo de chefia. A última Lei orgânica da PCMG (Lei Complementar nº129/2011) pode ser considerada um exemplo de incentivo à informalidade, uma vez que apenas evidencia as competências gerais de cada unidade subordinada ao Chefe de Polícia, diferentemente do Decreto 43.179/2003, que destrinchou a estrutura e as competências de todas as unidades ligadas ao Chefe de Polícia.

Junto à elaboração da última Lei orgânica da instituição, foi elaborado um projeto contemplando a estrutura e as competências de todas as unidades da PCMG, similar ao decreto elaborado em 2003. O projeto, tratado como Lei das Competências, ainda é discutido internamente, não existindo um consenso da alta gestão para efetivar a implementação das propostas.

Diante da inexistência de um dispositivo legal atualizado, os gestores argumentam que as competências dispostas no Decreto de 2003, complementadas pelo Decreto nº43.852/2004, encontram-se defasadas, e que a proposta tratada na Lei das Competências engessaria a capacidade de gestão, contrariando os preceitos de uma gestão pública moderna. Essa questão justifica, do ponto de vista dos envolvidos, a alta capacidade discricionária dos ocupantes de cargos de chefia na SPGF, e a possibilidade de adoção de medidas como a criação de estruturas informais.

O que foi observado na prática é que essa discricionariedade acabou por sistematizar a maneira de cada unidade agir, de acordo com a visão de futuro e as características pessoais do responsável pela unidade. Esses fatores contribuem para a alienação dos servidores quanto aos objetivos organizacionais, posto que muitas vezes encontram-se desempenhando atividades não correlatas ao propósito da unidade, mas atreladas à interesses pessoais da pessoa responsável pela unidade.

Outro fator que influenciou na resistência da instituição quanto à questão estrutural é o princípio da hierarquia, altamente influente na instituição. Um exemplo da influência desse fator é a não adoção da proposta de rearranjo de layout feita pelo diagnóstico do DCPOP, onde a SPGF passaria a contar um arranjo institucional orientado por processos. O rearranjo proposto não impactaria apenas as unidades da SPGF, mas toda a PCMG. Uma medida tomada no nível da SPGF, pelo princípio da hierarquia, não pode impactar uma estrutura do mesmo nível hierárquico, ou uma estrutura em um nível hierárquico superior. Isto posto, para promover a implementação de uma medida dessa magnitude, a iniciativa deveria partir do Chefe de Polícia, nível hierárquico máximo da instituição.

Ainda relacionado ao rearranjo proposto, observou-se um distanciamento entre a DA e a DCCSG, também influenciando a não adoção do rearranjo por processos. Esse distanciamento pode ser explicado pela carreira de cada diretor. Enquanto a diretora de aquisições é uma delegada de carreira, o diretor de contratos, convênios e serviços gerais é um administrador público, da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental.

Essa diferença de ingresso será traduzida em diferenças ideológicas quanto à condução dos processos. Percebe-se que a diretora de aquisições adota um modelo mais legalista e autoritário de gestão, baseando a tomada de decisão em pareceres e resoluções relacionados à temática de compras públicas, enquanto o diretor de contratos adota um modelo mais discricionário e participativo, conduzindo às atividades de sua diretoria com base na sua própria experiência e conhecimento técnico.

Como conclusão, pode-se resumir que as propostas de mudança de ordem estrutural não foram implementadas pela ausência de incentivos dos gestores em conduzir esses processos. Observou-se que a instituição faz uso da informalidade como uma alternativa para reduzir os mecanismos de controle e aumentar a discricionariedade dos gestores, viabilizando a perpetuação da influência de um grupo de indivíduos sobre as decisões da instituição.

#### **4.2.2. Força de Trabalho**

Para analisar a força de trabalho atual da SPGF, é necessário fazer algumas considerações sobre a evolução da questão dentro da instituição, tendo por base os diagnósticos apresentados.

Verifica-se a existência de duas propostas de redimensionamento da força de trabalho. A primeira foi o estudo acerca do redimensionamento da força de trabalho de toda a PCMG, desenvolvido pelo INDG em 2008, e a segunda foi o projeto de remodelagem de processos, desenvolvido pela DCPOP em 2012. Nenhuma das duas propostas tiveram o seu plano de ação implementado.

O INDG propôs o redimensionamento da força de trabalho de toda PCMG, com o objetivo de adequar a força de trabalho à produção de inquéritos policiais. Importante ressaltar que apenas procedeu-se com a análise do conteúdo do trabalho relativo à SPGF, posto que é a unidade responsável pelos processos de compras, contratos e convênios da instituição.

Na proposta (figura 08, pág 72) a SPGF contaria com 554 funcionários, porém 208 funcionários seriam de responsabilidade do Hospital da Polícia Civil, unidade que atualmente está subordinada ao Chefe de Polícia. Logo restariam 346 funcionários distribuídos entre as demais unidades da SPGF, onde a unidade de contratos e convênios contaria com 28 funcionários e a unidade de material e patrimônio contaria com 32 servidores, com a ressalva de que nem todos os funcionários do setor estariam envolvidos nos processos de compras.

Foram levantadas algumas considerações acerca das razões que levaram à SPGF a não adotar o redimensionamento proposto pelo INDG.

A primeira consideração é que o trabalho desenvolvido pelo INDG não tinha como foco o redimensionamento da área de suporte da instituição, tratando-se de um trabalho voltado para as unidades da ponta. A metodologia utilizada pela consultoria, baseando-se na entrega de inquéritos, não traduz uma relação entre o propósito da SPGF, que é servir de suporte às demais unidades, e a proposta de redimensionamento elaborada.

A segunda consideração é que o redimensionamento estava condicionado à alteração na estrutura orgânica da unidade. Nenhuma das mudanças estruturais foram adotadas, pelos motivos elucidados na seção anterior, o que dificultou a adoção da proposta.

Uma terceira consideração diz respeito ao plano de implementação proposto pela consultoria. A implementação foi idealizada como um processo gradual, com fases de

implementação compreendidas entre 2009 e 2012. Já em 2009 ocorreu a mudança na chefia da SPGF.

A troca do chefe culminou no abandono do processo iniciado pelo seu predecessor. Essa questão pode ser explicada pelo nível de envolvimento de cada ator, e pelo próprio jogo de poder existente entre o grupo elegível à ocupação do cargo de chefia.

Sob a ótica do envolvimento de cada ator, a responsabilidade da implementação da mudança passa de um indivíduo que está envolvido no processo de formulação e que era favorável às alterações, para um outro indivíduo que não participou das discussões iniciais e que não está envolvido na elaboração da medida. Posto que o novo responsável possui suas próprias aspirações e ideias quanto à priorização da execução das atividades, às atividades pensadas pelo antigo chefe são relegadas a segundo plano.

Sob a ótica do jogo de poder existente na carreira dos delegados, cada membro enseja ocupar uma posição de destaque junto ao grupo, por meio do reconhecimento junto a seus semelhantes. O reconhecimento é obtido através das ações idealizadas e posteriormente implementadas pelo indivíduo, e não apenas pelas ações que são simplesmente executadas.

Logo, observa-se que os processos de mudança organizacional, como exemplo, o redimensionamento da força de trabalho, estão diretamente ligados à figura do chefe da unidade, que seria o responsável pela implementação da medida. O processo de troca de chefia da PCMG origina uma série de processos de mudança organizacional, que têm por característica a descontinuidade com relação às ações do predecessor, em virtude na necessidade de auto afirmação do novo chefe junto aos seus semelhantes.

Uma quarta razão, talvez a de maior importância para a não adoção do redimensionamento, é o próprio custo financeiro da medida. Apesar de ter sido denominado como redimensionamento, a proposta do INDG envolvia, além do remanejamento dos servidores e da transformação dos cargos existentes, a realização de concursos, estruturação de unidades e criação de novos cargos. Essas medidas, com destaque para a realização de concursos, possuem um custo orçamentário muito alto, especialmente quando consideram-se as despesas de caráter contínuo oriundas da realização de concursos, que compromete o orçamento da instituição durante um longo período de tempo.

Uma última questão que contribuiu para a não implementação do redimensionamento proposto pelo INDG foi o próprio caráter do dimensionamento, que propõe a alteração do paradigma da força de trabalho, que passaria a ser composta majoritariamente por servidores da carreira administrativa, conforme foi ilustrado pela figura 08 (pág.72).

Isto posto, os servidores administrativos iriam substituir os servidores de carreira policial no desempenho de atividades de caráter administrativo, visto que a proposta do INDG trata o desempenho de funções administrativas por policiais como desvio de função, propondo o retorno, em especial dos investigadores, à execução de atividades finalísticas.

Para entender como a situação gerou um entrave no processo de implementação da medida, deve-se retomar à distinção informal feita por Paixão (1982 apud FJP, 2012) entre “polícia de carreira”, como os servidores que desempenham as atividades finalísticas, e “carreira de polícia”, como os servidores que desempenham as atividades de suporte.

Existe uma resistência dos "carreira de polícia" quanto à realização das atividades finalísticas, assim como existe uma resistência dos "polícia de carreira" quanto a realização de atividades administrativas. Essa distinção é tão clara que o próprio remanejamento entre a área de suporte e a área fim é visto como uma punição dentro da instituição. Dessa forma, a adoção de um redimensionamento que desconsidera a percepção dos servidores foi mais um motivo que influenciou a não implementação da medida.

No intervalo que sucedeu a proposta do INDG de 2008 e o projeto de remodelagem dos processos, iniciado em 2012, ocorreu um expressivo aumento no número de servidores da MGS alocados na SPGF, onde a categoria chegou a totalizar 37% do total de funcionários da instituição. Esse aumento foi a alternativa encontrada pela gestão para suprir a histórica carência de recursos humanos sem comprometer o orçamento da instituição com despesas de caráter continuado. Vale ressaltar que muitos órgãos da administração direta e indireta adotaram uma estratégia similar durante o período, em virtude da própria estratégia de governo adotada.

Em 2012 as discussões acerca de um redimensionamento da força de trabalho foram retomadas na SPGF, por meio do projeto de remodelagem dos processos de compras, contratos e convênios. Na época, a SPGF contava com 405 servidores, 59 a mais do que na proposta do INDG, onde 97 funcionários estavam distribuídos pelos processos de compras, contratos e

convênios. A proposta consistia em apenas remanejar os servidores entre as unidades da SPGF, tendo por base a avaliação da capacidade de trabalho de cada setor.

Por meio da avaliação da capacidade de trabalho, foi identificado um excesso de funcionários alocados nos processos de compras e convênios, enquanto foi identificado um déficit de mão de obra nos processos envolvendo contratos administrativos. Além de remanejar os funcionários para unidades específicas referente a cada processo, a proposta da DCPOP previa o remanejamento de um adicional de 19 funcionários de outras unidades da SPGF para os setores encarregados da execução dos processos de compras, contratos e convênios.

Importante ressaltar que a metodologia utilizada pelo diagnóstico foi pioneira na PCMG. Existe, tanto na teoria, quanto na prática, um consenso de que há uma carência histórica de recursos humanos na PCMG, entretanto esse foi o primeiro estudo que procurou identificar, de forma sistemática, a relação entre a quantidade de trabalho realizado e a quantidade de recursos humanos disponíveis, na área meio da instituição.

Apesar de existir um estudo técnico embasando a adoção da medida, a implementação do redimensionamento proposto pelo DCPOP não foi realizada. O principal fator que contribuiu para a não adoção da medida foi a troca do superintendente de planejamento, gestão e finanças no início de 2013. A troca de chefia, assim como explicitado no redimensionamento proposto pelo INDG, implica na descontinuidade das ações do chefe anterior, resultando no abandono do projeto.

Assim como a proposta do INDG, o redimensionamento de 2012 foi planejado em função de uma alteração na estrutura organizacional da SPGF. Como já mencionado na seção anterior, nenhuma das propostas de alteração estrutural foram levadas adiante, o que dificultou a adoção do redimensionamento.

Outro fator que contribuiu, em menor medida, para não implementação foi a própria recomendação feita pela DCPOP, quanto ao momento em que foi realizada a avaliação da capacidade de trabalho na SPGF. O diagnóstico foi desenvolvido no final do ano, quando o volume de trabalho nos processos de compras, contratos e convênios é consideravelmente menor do que no restante do ano. Isto posto, deveria ser realizada uma nova avaliação da capacidade de

trabalho, em função de uma série temporal, que leve em consideração a sazonalidade dos dados obtidos.

Um ponto de significativa relevância no processo de redimensionamento, e em qualquer processo de mudança organizacional, é a percepção dos funcionários. Assim como o redimensionamento proposto pelo INDG, os servidores da SPGF demonstraram uma grande resistência quanto a este tipo de mudança. O redimensionamento implica no remanejamento de somente alguns servidores, enquanto o restante permanecerá executando suas rotinas. Como não existem critérios bem definidos quanto à escolha de quais servidores serão realocados, critérios que muitas vezes incorrem apenas o viés político, o processo gera apreensão nos servidores, que acabam por criar resistência quanto aos processos de mudança.

De 2013 em diante, houve uma série de acontecimentos que impactaram a força de trabalho na SPGF, e por consequência, os processos de compras, contratos e convênios.

Em 2013, ocorreu a demissão em massa dos prestadores de serviço da empresa MGS. A demissão em massa dos servidores da MGS pode ser explicada pela política de contingenciamento de gastos adotada pelo Governo Estadual à época, em virtude da crise fiscal vivenciada pelo estado. Assim, a SPGF foi compelida a abrir mão de 37% do total de servidores, equivalente a aproximadamente 150 funcionários.

Para solucionar a carência de recursos humanos oriunda da demissão dos funcionários da MGS, a PCMG realizou um concurso para a carreira administrativa da Polícia Civil. Apesar de ser uma medida que compromete o orçamento da instituição a longo prazo, o governo do Estado, junto à Chefia da PCMG, optou pela realização de um concurso público para desonerar o estado da taxa administrativa cobrada pela MGS.

Importante ressaltar que o concurso público é a forma padrão pela qual a Administração Pública deve contratar funcionários para executar suas funções. O concurso realizado pela PCMG disponibilizou 866 vagas para o cargo de técnico assistente. Estima-se que foram colocadas 150 vagas à disposição da SPGF, conforme as informações obtidas junto à unidade.

Observa-se que a política de recursos humanos adotada pelo Estado durante o período impactou a força de trabalho na SPGF. A política de terceirização de atividades administrativas, praticada pelo Estado entre 2008 e 2012, é passível de críticas, no sentido de que a medida foi adotada apenas para desonerar o estado de uma série de encargos trabalhistas, podendo, inclusive, ser configurado como enriquecimento ilícito do Estado.

Entretanto, a própria forma pela qual o Estado encerrou seus contratos com a MGS é passível de críticas. Posto que a terceirização foi uma diretriz adotada pelo Estado durante um longo período de tempo, sua abrupta interrupção ocorreu desconsiderando o impacto da medida nos órgãos da administração direta e indireta, o que acabou por prejudicar o desenvolvimento das atividades governamentais

O último acontecimento que merece destaque, no que diz respeito aos impactos sobre a força de trabalho da SPGF, é o advento do Centro de Serviços Compartilhados. Com a consolidação do CSC em 2014, a SPGF cedeu alguns servidores ao Centro, com o intuito de descentralizar alguns processos, conforme proposto no plano de implementação do CSC, disponibilizado pelo governo do Estado. Os servidores cedidos em 2014, retornaram à SPGF no primeiro semestre de 2015, posto que a SPGF não está fazendo uso do CSC. As razões para a não utilização do CSC por parte da SPGF serão discutidas na seção referente à descentralização dos processos.

Todos os fatores citados até então fazem parte da evolução da força de trabalho na instituição, aspectos necessários para a compreensão da situação atual (1º semestre de 2015) da força de trabalho na unidade. A partir deste ponto serão discutidos os fatores referentes à situação atual dos processos no que diz respeito à força de trabalho.

A questão da força de trabalho ainda é bastante controversa. Durante o primeiro semestre de 2015 foi feito um levantamento pela Superintendente de Planejamento, Gestão e Finanças acerca das principais necessidades de cada unidade integrante da SPGF. Todos os diretores apontaram a necessidade de recursos humanos.

A força de trabalho na SPGF é composta por aproximadamente 357 funcionários, com base no informado pela unidade. Um fenômeno observado, durante o primeiro semestre de 2015, é a oscilação do número de funcionários de cada diretoria, em função da recente troca de

comando na instituição. Daí a inexistência de um consolidado acerca do quantitativo de funcionários de cada diretoria, posto que o número se altera mensalmente.

Para ilustrar a situação cita-se o exemplo da Diretoria de Planejamento Setorial, que antes da troca de governo contava com apenas um funcionário. A partir de 2015, com a troca da chefia na diretoria, o novo diretor se articulou para conseguir funcionários para sua diretoria, efetivamente remanejando um funcionário por mês. No mês de maio, a Diretoria contava com quatro funcionários, com a previsão da chegada de mais um. Esse panorama de realocação de servidores foi observado em todas as unidades da SPGF e pode ser atribuído à recente troca de chefia.

A troca de chefia, conforme já comentado, é um processo que causa apreensão nos servidores da SPGF. Victoria (2014), argumentou que durante esse processo os servidores procuram a melhor forma de se portar afim de obter vantagens e promoção pessoal. Essa prática é observada tanto do ponto de vista dos ocupantes de cargos de chefia, que buscam aumentar o quantitativo de funcionários para incrementar a quantidade de subordinados e aumentar o seu prestígio junto à carreira de delegados, como do ponto de vista dos servidores das demais carreiras, que buscam ocupar cargos mais próximos da chefia, objetivando a obtenção de vantagens, em virtude das práticas personalistas e clientelistas ainda existentes na instituição.

Embora todos os diretores tenham apontado a necessidade de recursos humanos, existe a necessidade da realização de um planejamento da força de trabalho, conforme sugerido no trabalho realizado pela DCPOP, avaliando qualitativamente, do ponto de vista das competências necessárias ao desempenho de cada função, e quantitativamente, adequando a quantidade de servidores necessárias ao desempenho de cada atividade.

Ao analisar a dinâmica de trabalho nas unidades encarregadas dos processos de compras, contratos e convênios, observa-se a existência de funcionários oriundos de carreiras diferentes, com remunerações consideravelmente distintas, realizando a mesma atividade. Servidores da carreira administrativa e da carreira policial trabalham lado a lado desempenhando as mesmas funções. Essa situação foi observada tanto na DA quanto na DCCSG.

A gritante diferença de remuneração ao exercer o mesmo tipo de trabalho contribui para a desmotivação dos servidores da carreira administrativa e para o alto índice de rotatividade

observado na carreira. Mais da metade dos servidores que ingressaram no último concurso já deixaram o posto de trabalho na SPGF.

A alta rotatividade dessa categoria impacta de maneira negativa os processos de compras, contratos e convênios, posto que o conhecimento necessário para atuação na área é oriundo de capacitações específicas, existindo um grande intervalo de tempo entre a entrada de um novo servidor e a execução do serviço de maneira adequada.

Por fim, conclui-se que a SPGF conta com aproximadamente o mesmo quantitativo de servidores que no ano de 2008. Até 2013 a SPGF estava em um processo de expansão do quantitativo de funcionários, em função do foco do Estado estar nas atividades meio, e após 2013 por um processo de redução de quantitativo, em função do contingenciamento de gastos adotado pelo Estado, em virtude do mau momento fiscal vivido.

Observou-se que os principais fatores que contribuíram para a não implementação das mudanças relacionadas à força de trabalho propostas pelos estudos das consultorias, no que tange a SPGF, são: (i) as trocas de chefia ocorrida na SPGF; (ii) por estarem atreladas à processos de mudança organizacional; (iii) desconsiderarem a percepção dos servidores.

Observou-se ainda que as diretrizes de recursos humanos adotadas na SPGF são as mesmas do Governo Estadual e que existe a necessidade da realização de um planejamento da força de trabalho na instituição.

#### **4.2.3. Padronização e Remodelagem dos Processos**

Para elucidar a situação atual dos processos de compras, contratos e convênios, quanto à padronização e remodelagem, é necessário fazer uma breve contextualização sobre a evolução desse quesito, tendo por base a política de governo implementada pelo Estado e os diagnósticos realizados.

Com o advento do Choque de Gestão, a partir de 2003, o Estado voltou suas ações para a promoção de um ajuste fiscal e para a eficiência dos processos. Com relação ao aumento da eficiência, foram adotadas várias diretrizes no sentido de padronizar à execução das atividades, em especial dos processos de compras, contratos e convênios.

A SPGF da PCMG, mesmo inserida nesse contexto, nunca empreendeu grandes esforços no sentido de tentar padronizar os processos da unidade, até 2010, quando a JPJr foi contratada para realizar o mapeamento da Diretoria de Material e Patrimônio. O projeto desenvolvido pela empresa de consultoria júnior, promoveu a padronização dos processos da DMP bem como efetivou a criação de manuais de normas e procedimentos para todos os processos da unidade

Mesmo com o trabalho desenvolvido, observou-se que a medida não foi eficaz, posto que os instrumentos elaborados foram abandonados. Dentre os fatores que contribuíram para o abandono da padronização e para o esquecimento dos manuais administrativos, estão o desmembramento da DMP e o caráter de constante mudança de alguns processos de responsabilidade da unidade.

O principal fator que contribuiu para a inutilização do trabalho realizado pela JPJr foi o desmembramento da DMP, que deu origem a DA e a DLPM. Dessa forma, vários dos processos padronizados tiveram o seu funcionamento alterado em função da mudança estrutural, colocando a necessidade da realização de um novo processo de padronização.

O segundo fator, de menor relevância no contexto da padronização realizada pela empresa de consultoria, diz respeito a uma peculiaridade dos processos de compras na SPGF da PCMG: a maneira pela qual os processos são executados é constantemente modificada. As diretrizes envolvendo as compras na SPGF são constantemente alteradas em função da pessoa responsável pelo setor e das diretrizes emanadas pelo Governo Estadual.

A figura do chefe novamente aparece como um dos fatores que influenciam os processos de mudança na SPGF da PCMG. A maneira pela qual os processos são executados dentro de uma unidade da SPGF está intimamente ligada às preferências do chefe do setor. Para ilustrar essa questão, observou-se o comportamento dos processos de compras em dois períodos, com responsáveis distintos.

No primeiro período, em 2010, as compras eram realizadas, majoritariamente, por meio de pregão eletrônico, onde diversos fornecedores eram chamados à unidade, e os processos eram centralizados na unidade de compras. Em um segundo período, em 2014, a responsável pela

unidade passou a priorizar a adesão de atas de registro de preço como mecanismo de aquisição padrão, bem como promoveu a maior descentralização das aquisições.

A política adotada pelo Estado também influenciou a maneira pela qual os processos de compras, contratos e convênios são conduzidos na SPGF. Para exemplificar, durante o primeiro semestre de 2015, a PCMG deu entrada em um processo de locação de viaturas para o transporte de presos, em virtude de uma recomendação direta do governo do Estado, posto que não haveria recursos financeiros para a aquisição desse tipo de viatura.

Em 2012 a padronização dos procedimentos voltou a ser vista como uma prioridade na SPGF, surgindo o projeto de remodelagem dos processos da SPGF, numa parceria entre a SEPLAG e a PCMG. O principal objetivo do projeto era reduzir o retrabalho das ações e os custos operacionais dos processos de compras, contratos e convênios, por meio da padronização e remodelagem dos procedimentos da SPGF.

Vale ressaltar que a própria concepção do projeto está relacionada à visão do chefe e pelas diretrizes adotadas pelo Governo Estadual.

Do plano de ação elaborado, apenas 67% das ações foram concluídas, visto que o projeto foi abandonado em 2013, em função da troca de chefia da SPGF. O projeto foi retomado no primeiro semestre de 2015, entretanto o foco das ações passou a ser os processos de administração e pagamento de pessoal, considerados em um estado mais crítico pela atual Superintendente de Planejamento, Gestão e Finanças.

Com o abandono do projeto em virtude da troca de chefia, não houve um esforço por parte da alta gestão de utilizar os instrumentos criados pelo projeto, que acabou por cair no esquecimento. Os processos voltaram a ser executados de acordo com a discricionariedade dos responsáveis pelas unidades, obedecidos os dispositivos legais que regem a questão das compras, contratos e convênios no setor público.

Outra razão que dificultou a perpetuação da padronização, e que dificulta qualquer iniciativa dessa categoria na SPGF, é a questão da hierarquia na instituição. Os instrumentos de padronização são elaborados por técnicos, sob a orientação de um responsável. Assim que ocorre a substituição do responsável, os instrumentos pré-existentes estão numa escala de hierarquia

inferior ao novo chefe, o que permite ao novo responsável conduzir a unidade de acordo com seus ideais.

Com relação à remodelagem proposta, onde as funções de compras, contratos e convênios seriam tratadas basicamente como um único processo, a medida não foi adotada. Nenhuma medida foi tomada no sentido de aproximar a execução dos processos de compras da execução dos processos de contratos e convênios. Essa questão pode ser explicada pela não adoção das alterações estruturais na SPGF e pela diferença de ideologia entre os diretores de cada unidade quanto à condução dos processos.

A proposta do projeto de remodelagem consistia na concentração dos processos de compras, contratos e convênios em uma mesma unidade, posto que são atividades correlatas. Como a alteração estrutural não foi levada adiante, pelos motivos elucidados na seção 4.2.1, a remodelagem dos processos foi seriamente prejudicada.

A diferença ideológica entre a Diretora de Aquisições e o Diretor de Contratos, Convênios e Serviços Gerais, também já foi mencionada na seção 4.2.1, no momento em que foi discutido a não implementação do rearranjo de layout por processos. Posto que ambos diretores permaneceram ocupando suas posições após a última troca de chefia da SPGF, ocorrida em 2015, cabe a crítica quanto a escolha da superintendente em manter dois indivíduos com ideologias completamente diferentes ocupando unidades com atividades intrinsecamente relacionadas.

Ao realizar uma análise, no que diz respeito à padronização da situação dos processos de compras, contratos e convênios, observa-se que não existem instrumentos efetivos que promovem a padronização, como manuais e *checklists*. Os processos são instruídos de acordo com a visão do gestor responsável pelas unidades encarregadas por sua execução. Acredita-se que essa é a melhor forma, fazendo com que o desempenho de uma unidade esteja atrelada aos ideais e conhecimento técnico do responsável pela unidade.

Foi observado que os processos são executados de acordo com o conhecimento adquirido de cada servidor, e que em virtude dos diversos eventos que impactaram negativamente a força de trabalho (demissão dos servidores da MGS, contratação de servidores da carreira administrativa, dentre outros) a execução se fragilizou ainda mais. a padronização dos processos poderia ser utilizada como um instrumento para reduzir a dependência das unidades com relação

ao chefe, reduzindo em alguma medida as práticas clientelistas e personalistas observadas na instituição.

Existe a necessidade de remodelagem dos processos de compras, contratos e convênios, de modo que relacione as atividades de cada processo. Hoje observa-se duas unidades realizando basicamente a mesma função, tamanho é o retrabalho observado entre a DA e a DCCSG.

#### **4.2.4. Capacitação e Qualificação**

A necessidade de capacitação e qualificação da força de trabalho é considerada um problema crônico na SPGF da PCMG, posto que a maior parte das atividades realizadas pela unidade, essencialmente de caráter administrativo, não fazem parte das competências dos servidores da carreira policial. A própria formação dos policiais ainda não inclui, de maneira adequada, as noções mínimas necessárias sobre os procedimentos da área meio da SPGF.

Todos os diagnósticos apresentados na seção 4.1 elucidaram a necessidade de capacitar e qualificar o efetivo da SPGF, com destaque para o mapeamento da DMP e para o projeto de remodelagem dos processos de compras, contratos e convênios, que propuseram a realização de ações voltadas para o treinamento e capacitação da força de trabalho, em seus respectivos planos de ação.

O trabalho desenvolvido pela JPJr, no que tange a dimensão de capacitação e qualificação, teve por objetivo suprir as deficiências dos servidores da DMP observadas durante a execução do projeto. Dessa forma, procedeu-se com a realização de diversos treinamentos sobre temas considerados relevantes à execução dos processos da diretoria, como compras públicas, gestão de materiais, gestão de logística, sistemas operacionais, dentre outros.

O projeto de remodelagem, realizado pela DCPOP em 2012, além de propor a realização de treinamentos sobre os temas considerados necessários à qualificação do efetivo, teve um caráter inovador na medida em que tentou aproximar os servidores da SPGF do processo de mudança que viria a ser desenvolvido. O projeto efetuou diversas palestras e workshops com a força de trabalho da SPGF, com o intuito de sensibilizar os funcionários quanto a sua importância para a instituição.

A sensibilização, que tem por objetivo amenizar a tensão provocada pelas mudanças organizacionais, consistiu na apresentação do projeto, dos resultados esperados e na própria troca de informações entre a equipe técnica responsável pelo projeto e os servidores da SPGF, que tinham a oportunidade expressar suas expectativas e receios acerca do processo de mudança organizacional proposto.

Essa medida se provou exitosa, posto que os servidores que participaram do processo se mostraram mais receptivos com relação às mudanças propostas, podendo ser considerada uma medida viável para amenizar as tensões oriundas do processos de mudança organizacional. Entretanto, pode ser feita uma crítica no que diz respeito à democraticidade do acesso às sensibilizações desenvolvidas pelo projeto..

As sensibilizações realizadas, mesmo que não possuam restrições formais quanto à participação de qualquer indivíduo, não comportam a participação de todo o efetivo da unidade, e não é viável a interrupção de todos os processos e atividades da SPGF para a realização de uma sensibilização. Isto posto, não foram elaborados critérios específicos quanto à escolha dos servidores que irão participar das palestras e workshops de sensibilização, onde a escolha foi discricionária pelos chefes de cada diretoria.

Mesmo uma sensibilização voltada para os diretores e seus escolhidos pode ser considerada uma medida positiva, já que os ocupantes dos cargos de chefia são os responsáveis diretos pelas implementação das ações, e se o chefe não estiver de acordo com a mudança, dificilmente será implementada com êxito em seu setor.

Com relação às capacitações previstas no plano de ação do projeto de remodelagem, também foram executadas, e trataram sobre temas diversos relacionados às atividades desempenhadas pela SPGF, como planejamento governamental, instrumentos orçamentários, compras públicas, direito administrativo, capacitações envolvendo os sistemas operacionais utilizados, dentre outros.

Ao contrário da maior parte das recomendações feitas pelos diagnósticos estudados, as ações referentes à qualificação e capacitação dos servidores foram implementadas em sua totalidade. Entretanto, mesmo com todos esforços empreendidos, ainda existe a real necessidade de se aprimorar as habilidades e conhecimentos dos servidores da SPGF. A necessidade de

capacitação pode ser explicada pela ausência de um processo continuado de aprimoramento dos servidores, pela alta rotatividade observada nos postos de trabalho da unidade e pelas constantes mudanças na execução dos processos.

Com relação à ausência de um processo contínuo de aprimoramento, observa-se que as capacitações realizadas possuem caráter pontual, ou seja, são esporádicas. Não foi observado um planejamento, ou mesmo um calendário, contendo a programação de treinamentos, ou um programa com ações de caráter continuado buscando o aperfeiçoamento dos servidores, com relação aos temas da área administrativa.

As capacitações são realizadas mediante a conveniência e oportunidade, onde a SPGF aproveita treinamentos realizados por outros órgãos da Administração Pública, normalmente a SEPLAG, inscrevendo os servidores interessados. Entretanto, essa prática abrange apenas os servidores da capital.

Não existe uma iniciativa voltada para a capacitação dos servidores das unidades do interior. A capacitação dos responsáveis pelos Centros de Processamento de Despesas - CPD das unidades do interior ocorre mediante ao próprio interesse do indivíduo, que vem à capital para ser instruído, de maneira informal, pelos diretores da SPGF. Caso o servidor não tenha o interesse em vir à capital, ele aprende a função com o último responsável pelo setor, tratando-se de um aprendizado mecânico.

Existem manuais acerca dos procedimentos realizados pelos CPD's, entretanto os instrumentos não são utilizados pelos servidores, por se tratarem de documentos extensos, de caráter excessivamente técnico.

Observou-se também que as capacitações possuem um caráter isolado. Não existe uma iniciativa que condense todos os conhecimentos básicos para um servidor que irá trabalhar na área administrativa. Os treinamentos, quando realizados, tratam sobre temas específicos do local ao qual o servidor foi alocado, o que aumenta a alienação acerca dos objetivos das atividades desenvolvidas.

Outro ponto que merece destaque é a inexistência de um mecanismo de gestão das capacitações, ou mesmo uma política de recursos humanos que contemple a necessidade de

qualificação, com base no controle dos treinamentos já participados por cada servidor. Essa informação pode servir como critério para o remanejamento de servidores, para a oferta de novas capacitações e para aumentar a efetividade da política de gestão de pessoas da instituição.

Foi observado que existe uma alta rotatividade nas funções administrativas de todas unidades da SPGF, em especial dos servidores da carreira administrativa. As causas da rotatividade já foram explicitadas na seção 4.2.2, que trata sobre a força de trabalho na SPGF. Isto posto, a ausência de um processo de capacitação contínuo e a inexistência de uma política de recursos humanos efetiva, aliadas a alta rotatividade, contribuem para a fragilização dos processos de compras, contratos e convênios.

Se compararmos a condução de um processo de compra hoje, com a condução de um processo de compra de 10 anos atrás, observa-se que existem diversas peculiaridades, mesmo que as fases do processo continuem basicamente as mesmas. Um exemplo é a própria evolução das modalidades de licitação, em função dos avanços tecnológicos. Hoje existem modalidades de licitação, como o pregão eletrônico e a cotação eletrônica de preços que não existiam há 10 anos atrás, e que exigem uma capacitação dos servidores.

Nesse sentido, não adianta inferir que após a realização de um único treinamento os servidores estarão aptos à realização de determinado procedimento pro resto da vida, posto que os processos estão em constantes mudanças, daí a necessidade de constantes capacitações.

No primeiro semestre de 2015, começou a ser estruturada uma proposta para a consolidação de um conjunto de instrumentos para promoção da capacitação adequada dos servidores, tanto da capital quanto do interior, entretanto, a questão encontra-se em fase embrionária na instituição. A proposta consiste na disponibilização de uma série de vídeo-aulas, bem como na elaboração de um material didático acerca de cada processo da SPGF.

Conclui-se que apesar da realização de treinamentos e capacitações de caráter pontual, existe a necessidade da implementação de um programa de aprimoramento contínuo dos servidores.

#### **4.2.5. Mecanismos de Gestão e Controle dos Processos**

A categoria de mudanças relativas aos mecanismos de gestão e controle dos processos foi a que apresentou a menor quantidade de sugestões de melhoria pelos diagnósticos apresentados. A baixa quantidade de ações, no entanto, não traduz a realidade observada na SPGF da PCMG, em virtude da situação precária em que se encontram esses mecanismos.

Assim como elucidado pelo trabalho da SCCG, o planejamento do processo de compras, contratos e convênios é um dos grandes desafios do setor público, e no caso particular da SPGF da PCMG observa-se um maior grau de dificuldade quanto ao planejamento e monitoramento das ações e dos processos.

Dentre os trabalhos estudados, o único diagnóstico que trata de maneira sistemática sobre o tema é o relatório da DCPOP, elaborado em 2012. O Estudo apontou que os mecanismos de gestão estão fragilizados e que existe um baixo controle dos processos organizacionais, em especial dos processos envolvendo os contratos administrativos. Destaca-se que o panorama observado na SPGF no primeiro semestre de 2015 pouco se difere daquele ilustrado no diagnóstico de 2012.

Constatou-se que a cultura do planejamento ainda é muito incipiente na instituição. Os instrumentos de planejamento são elaborados meramente por questões cerimoniais, já que não existe um esforço da instituição para cumprir as diretrizes estabelecidas nos instrumentos de gestão. Um exemplo é o planejamento anual de compras, que deveria servir de base para a realização dos processos de aquisição de bens e serviços, entretanto, o instrumento não é utilizado de maneira efetiva e nem é divulgado para as demais unidades da SPGF.

Afim de ilustrar a inadequação do planejamento de compras, foi prevista para 2015 a aquisição de pneus e baterias automotivas para a manutenção da frota de viaturas da PCMG. O grande problema dessa aquisição é que a instituição já possui um contrato de manutenção com uma empresa que prevê a manutenção dos veículos da organização, o que inclui a troca de pneus e baterias.

A aquisição das peças, segundo motivada pela Diretoria de Transportes, representaria um custo menor para a instituição do que a utilização do contrato de manutenção, posto que o

serviço seria realizado nas dependências da diretoria, com o intuito de evitar o dispêndio de recursos com a taxa administrativa praticada pela empresa responsável pela manutenção.

O exemplo supracitado permite a realização de inúmeras críticas à maneira pela qual os mecanismos de gestão e controle dos processos são utilizados na SPGF da PCMG. A primeira crítica refere-se ao próprio contrato de manutenção.

O diretor da DCCSG fez uma recomendação à Diretoria de Transportes, quanto a não utilização do contrato de manutenção. O contrato de manutenção foi firmado mediante a uma recomendação do governo estadual, e foi mediado pela Diretoria de Aquisições, por meio da adesão da ata de registro de preço.

Sendo assim, observa-se um conflito dentro da SPGF, onde as unidades envolvidas nos processos de compras, contratos e convênios, a DA e a DCCSG, possuem uma divergência quanto ao modelo de contratação que é mais vantajoso para a instituição. Essa situação demonstra a clara fragilidade do planejamento, que não é integrado entre as unidades, e a ausência de mecanismos de controle, já que seria realizado um processo licitatório para a aquisição de um bem, sendo que o Estado já possui um instrumento contratual responsável por seu fornecimento.

A segunda consideração a ser feita diz respeito à qualidade dos bens que serão adquiridos por meio do processo licitatório. A aquisição de baterias automotivas e pneus ocorre por meio da modalidade de menor preço, onde a proposta mais vantajosa é aquela que implica no menor ônus financeiro ao Estado.

Posto que a especificação do produto não consegue eliminar os produtos de baixa qualidade sem se configurar como direcionamento de licitação, a aquisição de um produto na modalidade menor preço implica, quase que sempre, em um produto de menor qualidade. Essa questão é observada nas constantes reclamações dos servidores que utilizam os serviços prestados pela Diretoria de Transportes, argumentando que a vida útil dos materiais é muito menor do que deveria ser.

Ou seja, a realização de uma licitação para a aquisição desses bens, pode sair mais cara do que a utilização do contrato de manutenção, que prevê uma garantia mínima dos serviços prestados. Isto posto, não existe um instrumento de gestão automatizado para realizar o controle

das manutenções realizadas nos veículos, para apurar a frequência com qual as peças são trocadas, afim de se obter dados que subsidiem a tomada de decisão acerca do instrumento de contratação a ser utilizado.

Uma terceira consideração passível de ser feita acerca da maneira pela qual são utilizados os mecanismos de controle e gestão no caso da manutenção das viaturas, diz respeito à realização do serviço de manutenção pela Diretoria de Transportes.

Foi observada a existência de inúmeras reclamações quanto ao serviço de manutenção prestado pela Diretoria de Transportes. Levanta-se o questionamento acerca da terceirização do serviço de manutenção, posto que os conhecimentos necessários para desempenhar a função não condizem com as competências da carreira policial, tratando-se de uma atividade passível de terceirização por não se tratar da finalidade da instituição.

O contrato de manutenção foi celebrado com a finalidade de iniciar um processo de transição do serviço de terceirização da manutenção da frota da PCMG, entretanto, a Diretoria de Transportes não se mostrou muito receptiva à proposta, posto que a mudança implica na redução do escopo de atividades da Diretoria. A terceirização permitiria que a Diretoria de Transportes focasse em ações voltadas para a gestão da frota, como a realização de um planejamento anual de consumo de combustível, criação de um mecanismo de controle da manutenção dos veículos, dentre diversas outras atividades.

Outra constatação que pode ser feita, ao analisar a questão do controle dos processos e mecanismos de gestão, é que não existe uma integração entre os instrumentos. Em outros termos, o planejamento anual de compras, não está relacionado ao planejamento orçamentário da instituição, ou mesmo ao planejamento financeiro. Ou seja, os instrumentos são utilizados de maneira isolada, traduzindo o insulamento das unidades da SPGF.

Até o primeiro semestre de 2015, o plano plurianual da PCMG era elaborado por apenas uma única pessoa, o diretor da unidade de planejamento setorial. O instrumento não traduzia a realidade da PCMG, posto que não contava com a participação dos responsáveis pelas ações da PCMG.

A ausência de mecanismos eficientes de planejamento faz com que a SPGF sofra com a questão da "urgência". Uma vez que não se planeja adequadamente, a instituição constantemente se depara com situações que necessitam de resposta imediata, como a aquisição de última hora de certos bens e serviços. Essa questão prejudica o andamento das demais atividades, pois quando surge uma "urgência", praticamente todas as atividades são interrompidas para resolução daquela questão.

Observa-se então a prática de "apagar incêndios", onde são tratados os efeitos dos problemas complexos no lugar de suas causas geradoras, tornando-se imprescindível a consolidação de mecanismos de controle e gestão para responder de maneira sistêmica aos problemas enfrentados pela SPGF.

Não existe um mecanismo efetivo de gestão dos contratos. Observou-se a existência de vários contratos com duplicidade de objeto, como os contratos de abastecimento de viaturas da instituição. A PCMG possui um contrato global para o fornecimento de combustível, oriundo do processo de Gestão Total do Abastecimento, uma política de abastecimento adotada pelo Governo Estadual.

A rede de postos credenciados no contrato de abastecimento não é capaz de fornecer combustível para todas as localidades onde a PCMG possui unidade instalada. Nos municípios onde não existem postos cadastrados no sistema de abastecimento adotado, são celebrados contratos com postos locais para o fornecimento de combustível.

Como não existe um mecanismo de controle, são celebrados contratos independentemente da existência de postos cadastrados no sistema de gestão total de abastecimento. Além dos contratos, foi observada a existência de convênios com prefeituras que disponibilizam uma quantidade anual de combustível para o abastecimento de viaturas.

Isto posto, existem municípios que podem fazer uso de até 3 instrumentos para o fornecimento de combustível, ilustrando a completa ausência dos mecanismos de controle e gestão, que nesse caso, acabam por gerar uma despesa desnecessária e supérflua para a instituição.

Além de não se controlar o objeto dos contratos, não existe nenhum mecanismo de planejamento que possibilite a adequação da quantidade contratada ao consumo real do bem,

gerando a necessidade de celebração de termos aditivos ou da não utilização do objeto contratado, impedindo a utilização de recursos financeiros que poderiam ser aplicados em outras ações da PCMG.

Observou-se que não existem indicadores para o acompanhamento dos processos, ou mesmo metas e prazos para o cumprimento das atividades. Sendo assim, existe a necessidade do estabelecimento de metas e da criação de indicadores básicos como tempo médio de conclusão dos processos, limite hábil para recebimento de nota fiscal, prazos para encaminhamento dos termos aditivos, dentre outros.

A principal razão observada que explica a ausência de ações voltadas para a melhoria da gestão e para o aumento dos mecanismos de controle dos processos é a cultura organizacional da PCMG. Os servidores da PCMG, em especial os de carreira policial, são resistentes a mudanças que tenham por objetivo o aumento do controle de suas ações. A resistência pode ser atribuída às práticas clientelistas e patrimonialistas que permeiam as ações dos servidores na instituição, já que a implementação de ações que aumentam o controle podem prejudicar a estrutura informal de privilégios criada.

#### **4.2.6. Descentralização dos Processos**

Pelo forte apelo do princípio da hierarquia na instituição, a descentralização das ações é um tema controverso na instituição. A Polícia Civil de Minas Gerais, como instituição, possui uma atuação difusa dentro território mineiro, espalhada entre 18 departamentos de polícia e 602 delegacias, contando com mais de 10 mil policiais civis.

Apesar da desconcentração da atividade finalística da instituição, a área meio sempre foi muito apegada a suas rotinas, marcada pela centralização de suas atividades. Em 2012, em virtude do projeto de remodelagem dos processos de compras, contratos e convênios, muitos dos processos foram descentralizados para as unidades executoras das demais unidades.

A adoção da descentralização pode ser explicada pela política adotada pelo Governo Estadual, a Gestão para Cidadania, que tinha como uma das premissas a adoção de um modelo de governança em rede. O modelo de governança em rede pressupõe uma atuação mais

descentralizada do Estado, com o intuito de promover a maior participação social na formulação de políticas públicas.

Mesmo que a proposta de governo não tenha alcançado os objetivos propostos, a PCMG procedeu com a descentralização da execução de algumas modalidades de compras públicas, como a cotação eletrônica de preços.

A descentralização da execução piorou a execução de alguns processos, posto que os servidores das unidades do interior do Estado carecem de uma capacitação muito maior do que os servidores da capital, ainda que seja necessária a capacitação na capital. Mesmo que inicialmente tenham sido elaboradas instruções e manuais, argumenta-se que o material não foi elaborado de maneira adequada.

Conforme constatado na seção referente à capacitação e qualificação dos servidores, verifica-se a necessidade de disponibilização de materiais com uma metodologia mais dinâmica, em virtude do baixo conhecimento técnico dos servidores do interior, principalmente aqueles relativos à operação dos sistemas de informação.

No final de 2013, iniciou-se o processo de implementação do Centro de Serviços Compartilhados – CSC, no Estado de Minas Gerais. Com a consolidação do CSC em 2014, a SPGF cedeu alguns servidores à instituição, com o intuito de descentralizar alguns dos processos executados pela instituição. A princípio seriam descentralizados para a instituição os processos referentes à gestão de compras ordinárias e a gestão de viagens e serviços.

O CSC surge como um projeto para otimizar os processos da área meio, incluindo os processos de compras e contratos, com o fim de viabilizar mais eficiência e promover o aumento da produtividade da Administração Pública. O CSC é um projeto alinhado à vertente gerencial, adotada pelo governo durante o período 2003-2014, que tem por objetivos a busca contínua da excelência de serviços administrativos, a padronização dos processos, o aumento do controle e a otimização dos custos operacionais.

Apesar de existir a possibilidade de transferência de alguns processos para o CSC, a polícia é uma instituição que se provou resistente à alteração do *status quo*. Mesmo que alguns processos de compras e contratos da polícia sejam específicos (alimentação de presos e aquisição

de armamento) e não possam ser repassados ao CSC, observa-se um apego muito grande da instituição quanto às suas rotinas.

Isto posto, a SPGF optou pela não utilização do CSC, motivando que a execução dos processos dentro na unidade ocorria de maneira mais célere do que no centro. A justificativa apresentada pela instituição não condiz com a realidade observada, o que leva a crer que existem outras razões quanto à não adoção do CSC.

Como a SPGF não apresentou uma justificativa plausível para a não descentralização dos processos para o CSC, é possível levantar alguns fatores que podem ter influenciado na decisão, com base no que foi observado na instituição. Fato é que o CSC aumentaria o controle de uma série de processos dúbios da instituição, como a gestão de patrimônio, e os próprios processos de compras, contratos e convênios e que a SPGF, assim como toda a PCMG, possui uma cultura organizacional de resistência a mudanças que objetivam o aumento do controle sob as ações dos servidores.

Isto posto, existe a necessidade da realização de um estudo dentro da SPGF para dimensionar, de maneira adequada, quais são os processos que podem ser transferidos para o CSC e qual o impacto da descentralização para instituição.

Durante o primeiro semestre de 2015 ocorreu a descentralização do processo de planejamento. Com a descentralização, os responsáveis pelas ações passaram a ter mais participação no processo de planejamento, ainda que de maneira incipiente, posto que todas as grandes decisões ainda são tomadas na SPGF.

Essa mudança pode ser explicada pela mudança no governo do Estado. O novo governo favoreceu medidas voltadas para a regionalização das ações, como o caso da descentralização do planejamento e da execução.

Por fim, pode-se concluir que a descentralização ainda é um processo incipiente na instituição, posto que a cultura organizacional, baseada na hierarquia e na aversão a mecanismos de controle, dificulta a adoção desse tipo de medida.

#### 4.2.7. Comunicação

Para entender a situação atual da comunicação na SPGF se faz necessária uma contextualização acerca da trajetória recente da unidade, tendo por base as oportunidades de melhoria relatadas pelos diagnósticos estudados.

O estudo desenvolvido pela SCCG, em 2010, acerca das unidades de Planejamento, Gestão e Finanças, elucidou a necessidade de aproximação entre a área meio e a área fim das organizações estaduais. A situação observada na PCMG é ainda mais crítica, posto que além de existir uma grande assimetria entre a área meio e área fim, existe um grande distanciamento dentro da própria área meio, onde não são estabelecidos canais efetivos de comunicação entre as diretorias.

O exemplo mais nítido é a relação entre a DA e da DCCSG, que tratam de processos afins e não se observa uma conexão, em nenhum nível, entre os setores. A relação, ou ausência de relação, entre a DA e DCCSG é explicada pela diferença ideológica quanto à condução dos processos, inicialmente descrita na seção 4.2.1, e comentada durante toda a análise da situação dos processos de compras, contratos e convênios da SPGF.

Esse distanciamento aumenta a alienação dos servidores quanto aos objetivos das atividades desempenhadas, implica em retrabalho das ações, posto que as unidades desenvolvem atividades correlatas.

Não foram observados esforços no sentido de aproximar a área meio e a área fim. O único canal de comunicação efetivo é a reunião do Conselho da Polícia Civil, que ocorre com periodicidade semanal, onde é reunida a alta cúpula da instituição.

O estudo desenvolvido pelo DCPOP, em 2012, propôs a criação de uma sistemática de comunicação entre as partes envolvidas nos processos, a padronização dos canais de comunicação institucional e a definição de critérios para utilização do e-mail institucional. Nenhuma das medidas foram implementadas.

A não implementação de um sistema de comunicação entre as partes envolvidas nos processos pode ser explicada pelo insulamento de diretorias, marcado pela alienação quanto aos

objetivos da SPGF, onde cada unidade preocupa-se apenas com suas próprias atividades e entregas.

A padronização dos canais de comunicação institucional e a definição de critérios para utilização do e-mail institucional não foram realizados, e não foi identificada uma razão aparente para a não adoção das medidas. Essa questão pode ser um sinal de que a questão da comunicação não é tida como uma prioridade na SPGF, apesar de ser uma área avaliada como crítica na instituição, posto que não existem mecanismos efetivos de comunicação entre suas unidades.

A situação atual dos processos é bastante crítica. A comunicação existente entre as diretorias é praticamente nula. Mensagens entre as diretorias são direcionadas primeiramente à Superintendente para serem repassadas à unidade em questão, um sintoma da extrema fragmentação existente nos processos.

Foram observadas algumas iniciativas que visam a melhoria da comunicação, como a instituição de reuniões periódicas com todos os diretores, entretanto, não se verificou a preocupação com a criação de um mecanismo institucional efetivo que promova a melhoria da comunicação interna entre as diretorias.

Ainda foram identificados problemas relacionados ao uso do e-mail institucional, visto que ainda não foram definidos critérios para seu uso, bem como não foi efetivada a padronização dos canais de comunicação institucional.

Outro ponto de relevância, no que diz respeito à comunicação na SPGF, é que não existe uma clara definição das competências dos atores envolvidos nos processos de compras, contratos e convênios, especialmente após o advento do CSC e da descentralização de algumas ações para o interior.

#### **4.2.8. Sistemas Informativos**

Para possibilitar a melhor compreensão dos fatores que influenciam a implementação de mudanças relativas aos sistemas informativos na SPGF, é necessário analisar as sugestões de melhoria apontadas nos diagnósticos.

Dos trabalhos analisados, apenas o projeto de remodelagem da DMP, desenvolvido pela JPJr em 2010, e o projeto de remodelagem dos processos de compras, contratos e convênios, desenvolvido pelo DCPOP em 2012, contém propostas de mudanças relativas à categoria de sistemas informativos.

A única proposta que envolvia a categoria de sistemas informativos, no projeto desenvolvido pela JPJr, foi implementada. O Sistema Integrado de Protocolo – SIPRO, passou a ser divulgado e utilizado, em especial pelas unidades externas à CAMG. A adoção da medida pode ser explicada pela influência do responsável pela unidade, já que a própria execução do projeto foi idealizada pelo diretor da DMP, o que explica a maior facilidade quanto à implementação das mudanças propostas.

Importante ressaltar que a adequação dos processos executados na DMP ao sistema não durou muito tempo, em virtude do desmembramento da DMP e da substituição do SIPRO pelo Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos - SIGED.

As demais propostas envolvendo a categoria de sistemas informativos apresentadas no projeto de remodelagem dos processos de compras, contratos e convênios, iniciado em 2012, foram parcialmente implementadas. As propostas consistiam na otimização da utilização dos sistemas, na criação de um mecanismo de avaliação dos sistemas e na melhoria da integração entre os sistemas utilizados pela SPGF.

As medidas relativas à utilização dos sistemas informativos podem ser divididas em duas categorias, entre as medidas de implementação de sistemas que facilitam a execução das atividades desempenhadas pelos servidores, e as medidas de implementação de sistemas que têm por objetivo aumentar o controle das ações sobre os servidores.

As medidas que facilitam a execução das atividades desempenhadas pelos servidores são de fácil implementação. A divulgação e utilização do Portal de Compras é um exemplo desse

tipo de medida, que possibilitou a automatização de uma série de procedimentos referentes aos processos de compras, contratos e convênios.

Quanto às medidas que têm por objetivo aumentar o controle das ações dos servidores, observa-se uma maior dificuldade, no que diz respeito à utilização do sistema pelos servidores. Para ilustrar a questão pode-se citar o exemplo da utilização do Sistema de Administração de Materiais e Serviços - SIAD. Existe um módulo do SIAD referente à gestão da frota, onde no momento da saída de um veículo de uma unidade, o servidor deveria proceder com a abertura da viatura no sistema, inserindo as informações referentes ao horário de saída, registro do condutor e o hodômetro atualizado. O mesmo deveria ocorrer no momento de retorno, formalizando o fechamento da viatura no sistema.

Isto posto, os procedimentos supracitados não são efetuados, já que as viaturas não são vistas como um patrimônio da PCMG, mas como veículos particulares, em especial as viaturas descaracterizadas. Já que o SIAD seria utilizado como um instrumento para reduzir o clientelismo e o personalismo na instituição, a mudança se torna de difícil implementação, em função do corporativismo entre os servidores da carreira policial.

Vale ressaltar que existe a recomendação para utilização do SIAD para o uso das viaturas, entretanto não existe um mecanismo de *enforcement* que condicione a utilização das viaturas à utilização do sistema. Um mecanismo que poderia ser utilizado pela instituição são as cotas de abastecimento, estabelecendo que as viaturas só podem ser abastecidas mediante à utilização adequada do sistema.

Com relação ao mecanismo de avaliação da utilização do sistemas, foi observado que os servidores desconhecem a existência de tal instrumento, o que leva a crer que a medida não foi implementada. A não adoção de tal medida pode ser explicada pelo próprio desinteresse dos servidores da SPGF em avaliar os sistemas, já que os servidores não acreditam que suas opiniões irão influenciar o resultado da avaliação.

Observou-se a existência da crença, entre os servidores da carreira policial, de que apenas a opinião dos chefes é relevante para o processo de mudança organizacional. Essa questão pode ser explicada pela própria influência do princípio da hierarquia na instituição, já que os

servidores técnicos, usuários dos sistemas, estão subordinados hierarquicamente aos servidores da carreira dos delegados.

Essa subordinação implica que as opiniões dos delegados, normalmente ocupantes das posições de chefia, esteja em um nível hierarquicamente superior à opinião dos demais servidores, desestimulando a participação em processos participativos, como o caso da avaliação dos sistemas informacionais.

Já com relação às propostas de integração entre os sistemas, observou-se que os sistemas estão integrados, entretanto cada unidade utiliza de maneira isolada os componentes. Para ilustrar a questão pode-se citar a questão do SIAD e do Sistema Total de Abastecimento, onde as informações são utilizadas de maneira isolada pelas unidades.

A situação atual dos sistemas informacionais na SPGF, pouco se alterou, quando comparada com o panorama apresentado em 2012, pelo diagnóstico realizado pela DCPOP. A maior parte das alterações diz respeito à maior utilização dos sistemas, ocasionando uma maior automação dos processos de compras, contratos e convênios.

Dentre os principais sistemas utilizados pela SPGF, estão os SS13, o Sistema de Administração de Pessoal - SISAP, o Portal de Compras, o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN e o Sistema de Gestão de Convênios - SIGCON, além dos já citados já citados SIGED, SIPRO e SIAD.

A gestão de documentos na Cidade Administrativa é realizada pelo SIGED. Este sistema atualmente passa por uma etapa de descentralização para as unidades externas à CAMG, as quais ora fazem uso do SIPRO, ora do Sistema Integrado de Gestão Avançada. Com relação ao SIGED, observou-se a necessidade de atualização dos usuários cadastrados no sistema, bem como a necessidade de um treinamento sobre o sistema, para efetivar e aprimorar o controle de documentos realizado pela SPGF.

A atualização do cadastro dos usuários ocorreria em função da grande quantidade de servidores inativos que ainda estão credenciados no sistema. Uma situação similar ocorre quanto ao credenciamento dos crachás e tags dos servidores da PCMG na CAMG, que gera um custo

financeiro para a instituição, posto que o valor pago à empresa responsável pelo serviço varia em função da quantidade de crachás.

A necessidade de treinamento, acerca das funções do sistema, se dá em função da alta rotatividade dos servidores na SPGF. Vale ressaltar que a necessidade de capacitação abrange todos os sistemas informacionais utilizados pela SPGF, posto que, além da alta rotatividade, os servidores são "treinados" informalmente por outros servidores, aprendendo somente o necessário para desempenhar a atividade atual, contribuindo para a alienação desses funcionários quanto aos objetivos das atividades.

O SIAD é utilizado para registro, cadastramento e análise de requisições de materiais de consumo e de bens permanentes (patrimoniáveis). Se o sistema fosse utilizado de maneira adequada, a Polícia Civil seria capaz de monitorar toda a demanda de material de consumo no âmbito da PCMG e controlar o inventário de bens permanentes das unidades policiais.

Observou-se uma grande dificuldade, por parte de todas as unidades da PCMG, quanto à utilização adequada do sistema, em especial com relação ao aceite de materiais, controle patrimonial e lançamento de informações referente à frota de veículos. Essa questão pode ser explicada pela resistência com relação a mecanismos de controle, conforme já ilustrada pela situação da abertura de veículos no sistema.

Por se tratar de um sistema voltado para o controle, observa-se uma grande resistência por parte dos servidores quanto à utilização do SIAD. Tal dificuldade está sendo trabalhada pela SPGF no sentido de orientar os responsáveis pelas unidades a realizarem todo o procedimento de recebimento de bens neste sistema da maneira devida.

Existem dois sistemas responsáveis pela administração de pessoal na PCMG, o SS13 e o SISAP. O SS13 é utilizado para controle de dados dos servidores efetivos, comissionados e contratados da Polícia Civil. No sistema estão os históricos de lotação de cada servidor, bem como suas promoções e cargos em comissão. Este sistema traz ainda a informação do total de cargos preenchidos e disponíveis na PCMG de acordo com a resolução nº 7.196/2009.

O SISAP foi desenvolvido com o intuito de promover a integração de informações de todos os órgãos do Estado, inicialmente pensado como um substituto do SS13, que encontra-se

defasado tecnologicamente. Entretanto, o SISAP não abrange as peculiaridades da gestão de pessoas na PCMG, como os módulos de promoção e contagem de tempo dos servidores da Polícia.

Isto posto, não foi possível efetivar a substituição do SS13 pelo SISAP, de modo que a instituição conta com dois sistemas, que não são integrados entre si, para a realização de atividades relativas à administração de pessoal, como o pagamento dos servidores. Essa questão gera o retrabalho das ações, posto que os servidores usualmente lançam as mesmas informações nos dois sistemas.

A questão está sendo analisada pela SPGF da PCMG em conjunto com a PRODEMGE e a SEPLAG, no sentido de buscar adequar o sistema SISAP para utilização na PCMG.

O Portal de Compras é uma ferramenta utilizada por todos os órgãos estaduais para processamento de suas demandas de aquisições de materiais e serviços. Este sistema é amplamente utilizado na SPGF por meio da Diretoria de Aquisições e por algumas unidades executoras da PCMG, após o processo de descentralização, para realização do processo de cotação eletrônica de preços.

Um grande problema percebido em relação ao uso deste sistema hoje na Polícia Civil consiste na falta de capacitação e validação dos perfis de uso, uma vez que o Portal de Compras possui módulos que visam uma maior autonomia do trabalho, tornando o procedimento licitatório parecido com uma linha de produção.

No entanto, na PCMG, o uso deste sistema não é realizado da melhor forma, uma vez que se identificou que um mesmo usuário tem permissão para realizar diversos procedimentos que, pela lógica do Portal, deveriam ser realizados por pessoas diferentes a fim de se evitar erros por vícios de manipulação continuada do processo e para agilizar a tramitação do processo.

O SIAFI é de utilização obrigatória pelos órgãos do Poder Executivo Estadual, tendo como objetivo geral, buscar a gestão eficiente dos recursos públicos do Estado, mediante a integração automatizada dos processos de elaboração e execução orçamentária, administração e execução financeira, registros contábeis e gestão do patrimônio público.

O sistema SIAFI engloba atividades de empenho, liquidação e pagamento das compras e contratações nos órgãos públicos estaduais de Minas Gerais. A responsabilidade de todo aspecto do gerenciamento operacional do SIAFI é da SPGF, a qual efetua o monitoramento, avaliações e acompanhamento das rotinas constantes dos procedimentos orçamentário, financeiro, patrimonial e contábil da organização.

O SIGPLAN é um sistema gerencial e de planejamento do Estado, que possibilita acompanhamento em tempo real da situação financeira dos órgãos da Administração Pública. Este sistema avalia o nível de compatibilidade entre o planejamento de gastos e a execução do orçamento, traçando um paralelo com as metas físicas e financeiras definidas. Este sistema permite a visualização da situação de cada uma das principais ações da Polícia Civil, possibilitando à SPGF um maior controle dos gastos da instituição.

Uma das principais dificuldades enfrentadas na SPGF é a falta de conhecimento, por parte dos responsáveis pelas ações monitoradas, da importância do repasse das informações de execução de despesa e cumprimento de metas em tempo hábil para lançamento neste sistema. Esta dificuldade começou a ser trabalhada no ano de 2012 por meio de reuniões com cada responsável no intuito de orientá-los sobre a finalidade do SIGPLAN.

No primeiro semestre de 2015, ocorreu a descentralização da alimentação do sistema para os responsáveis pelas ações monitoradas, onde a SPGF passaria apenas a validar e verificar a procedência dos dados informados no SIGPLAN. Com a descentralização, tornam-se imperativos a sensibilização e o treinamento dos gestores das ações, quanto a algumas funcionalidades do sistema e quanto alguns temas da administração pública, como administração financeira e orçamentária.

Isto posto, constata-se que a utilização do SIGPLAN é aquém do que poderia ser, posto que o instrumento é utilizado com fins meramente cerimoniais, e as informações lançadas no sistema não traduzem o real planejamento das ações da PCMG. Importante ressaltar que com a troca de chefia ocorrida no primeiro semestre de 2015, a nova gestão passou a valorizar a importância de um planejamento efetivo, onde promoveu a descentralização do lançamento de dados no SIGPLAN.

O SIGCON é utilizado na SPGF para monitorar o repasse de recursos e as condições de convênios firmados entre a PCMG e os demais entes federados. A principal crítica que se faz, quanto a utilização do sistema, é a ausência de integração com os demais sistemas utilizados na unidade.

Portanto, pode-se concluir que as mudanças relativas ao uso de sistemas informacionais para agilizar e automatizar as atividades executadas pela SPGF da PCMG são de fácil implementação, enquanto que ao uso de sistemas para aumentar o controle das ações dos servidores são de difícil implementação.

Verificou-se a necessidade da realização de capacitação e treinamentos para a devida utilização dos sistemas informacionais utilizados na SPGF, em virtude da alta rotatividade de servidores que acomete a unidade como um todo. A falta de conhecimento operativo de alguns servidores ocasiona constantes problemas nos computadores, pois a má utilização contribui para o mau funcionamento e lentidão dos sistemas, evidenciando a necessidade de treinamentos.

## 5. Considerações Finais

O presente trabalho procurou descrever as mudanças organizacionais ocorridas na trajetória recente da SPGF, objetivando entender como ocorrem os processos de compras, contratos e convênios na SPGF da PCMG.

Verificou-se que as diretrizes gerencialistas emanadas pelo governo do Estado durante o período de 2003 a 2014, passaram a influenciar as ações da SPGF da PCMG com maior vigor a partir de 2008, quando uma série de estudos diagnósticos foram elaborados, com o objetivo de melhorar a eficiência das ações da SPGF.

Entretanto, conforme elucidado ao longo do trabalho, as diretrizes gerenciais adotadas pelo Estado não alcançaram o impacto previsto, posto que a situação observada hoje na SPGF é bastante similar a situação ilustrada nos trabalhos estudados, considerada crítica. A maior parte das propostas de mudança organizacional não foram implementadas, ou foram incorporadas as práticas clientelistas e personalistas preexistentes.

As propostas de mudança relacionadas a estrutura organizacional, com destaque para a adoção de uma estrutura voltada para os processos da SPGF, com base na Cadeia de Valor elaborada no estudo realizado pelo DCPOP em 2012, não foram implementadas.

As sugestões relacionadas ao redimensionamento da força de trabalho na SPGF também não foram implementadas, devido de não estarem atreladas às dinâmicas da estratégia organizacional. Cabe ressaltar que diversos eventos não planejados, como a saída dos servidores com experiência no exercício das atividades da SPGF, pertencentes aos quadros da MGS, impactaram a questão da força de trabalho na instituição, existindo a necessidade da realização de um novo estudo de dimensionamento da força de trabalho, a ser realizada naquela unidade administrativa.

As proposições referentes à padronização e remodelagem dos processos foram parcialmente implementadas, entretanto a maior parte das ações não estão sendo utilizadas ou encontram-se defasadas, havendo a necessidade de um novo processo de padronização e remodelagem, onde sejam criados mecanismos que incentivem e perpetuem a utilização dos instrumentos criados, que não sejam passíveis de mudança mediante a troca de chefia.

Todas as propostas relativas à capacitação e a qualificação foram implementadas, entretanto, em função da alta rotatividade observada na unidade, observou-se a necessidade de um programa de capacitação contínua dos servidores da SPGF. A sensibilização acerca dos processos de mudança organizacional provou ser uma prática bastante positiva, posto que reduz a desconfiança e resistência dos servidores quanto às mudanças.

Foi observado um número relativamente pequeno de propostas de mudança relacionadas a melhoria dos mecanismos de gestão e controle dos processos, quando considerado observado na SPGF. As propostas, ainda que em número reduzido, quase não foram implementadas, em função da cultura organizacional da instituição, onde os servidores de mostraram contrários a medidas que aumentem o controle de suas ações.

As propostas de descentralização foram efetivadas, com destaque para a descentralização dos processos de cotação eletrônica de preços para os Centro de Processamento de Despesas das unidades executoras do interior. Com a troca do Governo Estadual, em 2015, o tema voltou a ganhar força na PCMG, que passou a descentralizar algumas ações, como alguns instrumentos de planejamento, mesmo que de maneira incipiente.

A maior parte das propostas relativas à comunicação não foram implementadas, uma vez que não foi observada preocupação da instituição quanto o quesito. Destaca-se a imperativa necessidade de se estabelecer mecanismos de comunicação efetivos entre as Diretorias da SPGF, em especial, entre a DA e a DCCSG, responsáveis pelos processos de compras, contratos e convênios.

A implementação das propostas referentes à categoria dos sistemas informacionais foram as que tiveram o maior impacto para a instituição, na medida em que contribuiu em grande medida para a automação dos processos da SPGF. Destaca-se ainda, a necessidade de esforços em adequar os sistemas utilizados na unidade aos processos e atividades desenvolvidos, como no caso do SISAP.

Atualmente, assim como foi apontado pelos relatórios diagnósticos, foi observada a excessiva fragmentação dos processos e a virtual inexistência dos mecanismos de controle e gestão dos processos. Os demais problemas identificados são similares aos problemas históricos da instituição, como carência de recursos humanos qualificados e problemas de comunicação,

Importante destacar que foi observado o insulamento das unidades da SPGF, em especial, das duas unidades envolvidas nos processos de compras contratos e convênios, a DA e a DCCSG, onde cada unidade tem a sua própria maneira de executar os processos, causando a excessiva fragmentação das atividades.

As mudanças relacionadas à modernização institucional, em especial modernização dos instrumentos de trabalho e mudanças na legislação são as que possuem maior facilidade de implementação. Já as mudanças relacionadas ao comportamento dos servidores e iniciativas que objetivam o aumento do controle das ações, são de extrema dificuldade de implementação.

Observou-se que os processos de mudanças organizacionais, na SPGF, estão diretamente relacionadas à pessoa do “chefe”, onde a implementação de determinada medida está mais relacionada a discricionariedade do gestor responsável do que a existência de estudos técnicos acerca da adoção da mudança.

A descontinuidade de ações mediante a troca de chefia foi observada em todos os processos de mudanças organizacionais. A descontinuidade pode ser explicada pelo jogo de poder existente na instituição, onde cada indivíduo que ocupa a posição de chefia prioriza a condução de seus próprios projetos, como forma de obter maior reconhecimento junto aos seus semelhantes.

A principal razão observada que explica a dificuldade de implementação de processo de mudança organizacional, em especial aqueles que envolvem o aumento dos mecanismos de controle, é a cultura organizacional da PCMG. Os servidores da PCMG, em especial os de carreira policial, são resistentes a mudanças. A resistência pode ser atribuída às práticas clientelistas e patrimonialistas que permeiam as ações dos servidores na instituição, já que as mudanças organizacionais podem prejudicar a estrutura informal de privilégios criada.

Outra característica que explica a resistência observada é a desconsideração da percepção dos servidores acerca dos processos de mudança organizacional a serem implementados. As mudanças normalmente são impositivas, e baseadas na discricionariedade do gestor. O remanejamento de servidores é um exemplo de mudança que, por não existir critérios bem definidos quanto a quais servidores serão realocados, é visto como uma medida punitiva na instituição.

As propostas de mudança de ordem estrutural não são implementadas pela ausência de incentivos dos "chefes" em conduzir esses processos. Observou-se que a instituição faz uso da informalidade como uma alternativa para reduzir os mecanismos de controle e aumentar a discricionariedade dos gestores, viabilizando a perpetuação da influência de um grupo de indivíduos sobre as decisões da instituição.

A padronização dos processos se apresentou como uma alternativa para reduzir a dependência das unidades com relação ao chefe, uma forma de reduzir em alguma medida as práticas clientelistas e personalistas observadas na instituição. Entretanto, pelo forte apelo do princípio da hierarquia na instituição, as normas e manuais elaborados pelos servidores técnicos estão em um nível hierárquico inferior à discricionariedade dos servidores da carreira dos delegados, que normalmente ocupam as posições de chefia.

Existe a necessidade de remodelagem dos processos de compras, contratos e convênios, de modo que trate de maneira transversal os referidos processos na unidade, com um foco maior, na DA e na DCCSG, posto que as unidades estão desempenhando basicamente a mesma função, tamanho é o nível de retrabalho observado entre elas.

Verificou-se a necessidade da realização de capacitação e treinamentos em todas as unidades da SPGF, em virtude da alta rotatividade de servidores que acomete a unidade como um todo e dos diversos eventos que impactaram negativamente a força de trabalho (demissão dos servidores da MGS, contratação de servidores da carreira administrativa, dentre outros).

A falta de conhecimento operativo de alguns servidores ocasiona constantes problemas nos computadores, pois a má utilização contribui para o mau funcionamento e lentidão dos sistemas, evidenciando a necessidade de treinamentos. Uma possível solução para a deficiência crônica de qualificação dos servidores da SPGF seria a criação de um programa de aprimoramento contínuo dos servidores.

A descentralização ainda é um processo incipiente na instituição, posto que a cultura organizacional, baseada na hierarquia e na aversão a mecanismos de controle, dificulta a adoção desse tipo de medida.

Conclui-se que não houve uma grande evolução nos processos de compras, contratos e convênios entre o momento da realização dos diagnósticos apresentados no trabalho e a situação atual dos processos, observada na SPGF, posto que a maior parte das mudanças propostas não foram adotadas.

Os processos de mudança organizacional são caracterizados pela descontinuidade de ações entre as trocas de chefia, pelo conflito interno entre as carreiras de servidores, em especial da carreira dos delegados, pela alienação com relação aos objetivos por parte dos servidores e pelas falhas de comunicação.

A instituição apresenta uma forte resistência a qualquer modificação no *status quo* da organização, com um destaque para a dificuldade da SPGF em se adaptar às mudanças não planejadas, visto que a organização e seus integrantes são avessos a mudança, em especial aquelas que propõem a criação de mecanismos de controles, sejam eles quais forem.

Observou-se que os processos de mudança organizacional geram conflitos dentro da organização, onde a cada mudança os servidores policiais se sentem menos relevantes para o propósito da instituição, posto que as mudanças ocorrem sem levar em consideração a percepção dos funcionários, e que as mudanças são conduzidas pelas vontades subjetivas dos ocupantes das posições de chefia.

Existem questões relacionadas ao tema que necessitam de maior aprofundamento, como as próprias oportunidades de melhorias evidenciadas pelos trabalhos analisados, entretanto acredita-se que com a exposição realizada atingiu ao objetivo de pesquisa proposto, de descrever como ocorrem as mudanças nos processos de compras, contratos e convênios da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da Polícia Civil de Minas Gerais.

## 6. Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, p.173-199, 2006.

ANDRIOLO, L. J. A Reforma de Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. In: **Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**,30º.Salvador,2006. *Anais...* Salvador, 2006.

BATISTA, P. B. Et al. Mudança Organizacional na Administração Pública Mineira: Uma análise da transição entre o programa estado para resultados e escritório de prioridades estratégicas. In: **Congresso Nacional de Secretários de Estado da Administração**,6º. Brasília, 2013.*Anais... Brasília*, 2013.

BORGES, Alex Fernando; FREITAS JÚNIOR, Dionysio Borges de; OLIVEIRA, Elias Rodrigues de. Estratégia e Administração Pública: o caso do programa “choque de gestão” do governo do Estado de Minas Gerais. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 9, nº. 3, p. 79-106, jul/set, 2008.

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

\_\_\_\_\_. Presidência de República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara de Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 29 de Abril de 2015

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, Belo Horizonte, ano 6, nº.23, p.145-186, out/dez. 2008

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Texto para discussão nº1686. Brasília: IPEA, dezembro, 2011.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: **Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**,30º.Salvador,2006. *Anais...* Salvador, 2006.

CHAVEZ, R. C.; MARQUES, A. L. Mudança Organizacional no Setor Público: um estudo sobre o impacto das mudanças instituídas pelo Governo do Estado de Minas Gerais numa instituição pública estadual. In: **Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**,30º.Salvador,2006. *Anais...* Salvador, 2006.

COSTA, Lúcia Cortes da. O Estado Brasileiro em Discussão: análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. **Revista de História Regional**, v. 3, n. 1, p. 167-208, verão 1998. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr/article/viewFile/2057/1539>>. Acesso em: 28 de abril de 2015.

DIAS, A. G. C. A gestão por trás do “Choque de Gestão”: um estudo da reforma gerencial do governo de Minas Gerais (2003-2012). In: **Congresso Nacional de Secretários de Estado da Administração**, 6º. Brasília, 2013. *Anais... Brasília*, 2013.

FARIAS JUNIOR, Elson Pereira de et al. A polícia civil do estado do Amazonas. 2013. 30f. Trabalho acadêmico (Curso de Segurança Pública e do Cidadão). Universidade do Estado do Amazonas – Escola Superior de Ciências Sociais, Manaus, 2013. Disponível em <<http://apm.pm.am.gov.br/index.php/trabalhos-academicos?download=222:o-sistema-de-seguranca-publica-no-brasil>>. Acesso em 09abr. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **História da Polícia Civil de Minas Gerais**: a instituição ontem e hoje. Belo Horizonte: FJP, 2008.

\_\_\_\_\_. **Projeto “Matriz Teórica Da Investigação Policial”** Relatório – Metodologia de trabalho. Belo Horizonte: FJP, 2013

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOI JÚNIOR, José Vincente. **Agências Reguladoras: Características, atividades e força normativa**. Marília, 2008. 111 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, 2008

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL. **Diagnóstico para definição de parâmetros de desempenho e dimensionamento de pessoal para toda a estrutura da PCMG**. Minas Gerais, 2008.

JOÃO PINHEIRO JR. **Mapeamento da Diretoria de Material e Patrimônio (DMP) da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº. 43.852, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre a organização da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2013. Disponível em <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 4 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº. 46.319, de 26 de setembro de 2013**. Dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual mediante convênio de saída, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2013. Disponível em <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 13abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Diretoria Central de Políticas e Otimização de Processos. **Diagnóstico da modelagem dos processos de compras, contratos e convênios**. Belo Horizonte, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 129, de 8 de novembro de 2013**. Contém a Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado De Minas Gerais - PCMG -, o regime jurídico dos integrantes das carreiras policiais civis e aumenta o quantitativo de cargos nas carreiras da PCMG. Belo Horizonte, 2013. Disponível em <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 4 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Choque de Gestão**. Belo Horizonte. Disponível em <<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo>>. Acesso em 3 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2011-2030**. Belo Horizonte, 2011.

\_\_\_\_\_. Superintendência Central de Coordenação Geral. **Análise das Unidades de Planejamento, Gestão e Finanças**. Belo Horizonte, 2010.

NEVES, Michel Weiler. **História da polícia civil no Brasil**. Maio de 2008. Disponível em <[http://www.pc.ms.gov.br/index.php?templat=vis&voltar=home&id\\_comp\\_orig=2082&id\\_reg=763&id\\_comp=2082&site=160&site\\_reg=160](http://www.pc.ms.gov.br/index.php?templat=vis&voltar=home&id_comp_orig=2082&id_reg=763&id_comp=2082&site=160&site_reg=160)>. Acesso em 17 mai 2015.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan/mar 2005.

POLLITT, Cristopher; BOUCKAERT, Geer. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 5-30, jul/set 2002. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2636](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2636)>. Acesso em: 27 de abril de 2015.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate a ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo(1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Vol. 3, nº 6, dez, 2011.

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios Gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, nº21, jan/jul, p. 344-365, 2009.

ROCHA-PINTO, S. R. da; MUNIZ, J. C. A construção do significado de mudança organizacional: um estudo em uma Empresa Pública brasileira. In: **Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG**. Vitória, 2010.

SILVA, Christiane Oliveira Peter. A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma análise Panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, v. 1, n. 1, mai. 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_01/Reforma%20Administrativa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm)> Acesso em 25 de abril de 2015.

SILVA, J. R. G. **Comunicação e mudança em organizações brasileiras: desvendando um quadro de referência sob a ótica do sujeito e da reconstrução de identidades**. Tese de Doutorado, PUC, Rio de Janeiro, 2001.

SOUZA, Wertson Brasil de. **Interesse Público e resistência à mudança: Estudo de casos em uma Secretaria de Estado**. 1994. 211p. Dissertação (Mestrado) - Centro de Pesquisa e Estudos em Administração, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

VILHENA, Renata Maria Paes de, *et al.* (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**, Belo Horizonte: UFMG, 2006.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Trad. De Regis Barbosa e Karen Elsabe; rev. tec de Gabriel Cohn, 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. 464p, volume 1